

GPA NRW, Postfach 10 18 79, 44608 Herne

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen  
Heinrichstraße 1, 44623 Herne  
www.gpa.nrw.de

Enquete-Kommission 16/1  
„Kommunale Finanzen“  
des Landtags Rheinland-Pfalz  
Platz der Mainzer Republik 1  
55116 Mainz

**Nicole Heiden**

Leiterin Stabsstelle des Präsidenten  
t 0 23 23/14 80-213  
m 0172/57 66 880  
f 0 23 23/14 80-333  
e nicole.heiden@gpa.nrw.de

02.02.2015

**Anhörung der Enquete-Kommission 16/1 „Kommunale Finanzen“ des Landtags Rheinland-Pfalz am 04.02.2015 zum Thema „Benchmark und best practice – Standard- und Aufgabenkritik“**

Sehr geehrte Damen und Herren,

für die Möglichkeit der Stellungnahme im Rahmen der von Ihnen durchgeführten Anhörung möchte ich mich bedanken.

**Vorbemerkung**

Auch in Nordrhein-Westfalen befinden sich die kommunalen Haushalte in einer angespannten finanziellen Situation: Die Haushaltsstruktur der Kommunen hat sich in den vergangenen Jahren dramatisch verschlechtert, viele Kommunen können ihren Aufwand nicht mehr durch die laufenden Erträge decken. Die Zahl der Kassenkredite hat einen noch nie dagewesenen Umfang erreicht.

Die Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen (GPA NRW) ist seit dem 01.01.2003 landesweit zuständig für die überörtliche Prüfung der Kreise, Städte und Gemeinden. Sie stützt sich dabei auf § 105 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW). Auftrag ist es danach zum einen, die Kommunen des Landes NRW mit Blick auf Rechtmäßigkeit, Sachgerechtigkeit und Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns zu prüfen. Zum anderen obliegt ihr danach die überörtliche Prüfung der Zahlungsabwicklung und der Staatszuweisungen. Daneben ist sie verantwortlich für die überörtliche Prüfung der Zweckverbände und Eigenbetriebe sowie der Eröffnungsbilanzen.

Bei der Wahrnehmung dieser Aufgaben ist sie unabhängig und an Weisungen nicht gebunden.

Die GPA NRW soll die Kommunen und andere Einrichtungen des öffentlichen Rechts auf deren Antrag hin beraten. Die am Stärkungspakt Stadtfinanzen des Landes NRW teilnehmenden Kommunen können sich bei der Erarbeitung und Umsetzung des Haushaltssanierungsplans von der GPA NRW unterstützen lassen.

Ansatz der GPA NRW ist es, Lernprozesse durch einen interkommunalen und teilweise öffentlich geführten Leistungsvergleich zu initiieren. Dieser und die ermittelten Benchmarks beleben den Wettbewerb unter den Kommunen und steigern auf diese Weise die Effizienz von kommunalem Verwaltungshandeln.

Die GPA NRW will mit ihren Prüfungsergebnissen Transparenz für die Steuerungspolitik in der Kommune schaffen. Sie zeigt Unterschiede in der Aufgabenwahrnehmung und damit verbundene Potenziale auf, führt Risikoanalysen für den kommunalen Haushalt durch und gibt den Entscheidern – soweit möglich – konkrete Handlungsempfehlungen. Die GPA NRW teilt sich die Aufgabe „Aufsicht des Landes über die Kommunen“ mit der Kommunalaufsicht: Während die GPA NRW prüft und Feststellungen trifft, aber keine Durchsetzungskompetenzen hat, setzt die Kommunalaufsicht auf den Prüfberichten der GPA NRW auf und hat die Möglichkeit, die Empfehlungen der GPA NRW durchzusetzen.

#### **Leitfragen der Fraktionen der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN:**

##### **1. Welche erfolgreichen Ansätze zur Standard- und Aufgabenkritik sind Ihnen bekannt?**

Mit dem Stärkungspaktgesetz stellt das Land Nordrhein-Westfalen seit 2011 den Kommunen mehrere Milliarden EURO zur Verfügung, damit sie wieder handlungsfähig werden. Im Gegenzug müssen sich die teilnehmenden Kommunen einer strengen Sanierung unterziehen und verpflichtend in einem festgelegten Zeitraum den Haushaltsausgleich herbeiführen. Viele Maßnahmen zur Haushaltssanierung kommen dabei auch aus den Bereichen Organisations- und Verwaltungsoptimierung sowie Personalaufwandsreduzierung.

Die „Task Force Stärkungspakt Stadtfinanzen“ der GPA NRW berät die Stärkungspaktkommunen bei der Umsetzung dieser Maßnahmen. Sie hat auf ihrer Homepage eine Liste mit 800 Maßnahmen veröffentlicht, in der vielfältige Möglichkeiten zur Haushaltskonsolidierung zusammengetragen wurden. Viele dieser Maßnahmen enthalten aufgabenkritische Ansätze oder sind Ausfluss eines Prozesses, in dem das gewohnte Angebot kommunaler Leistungen sowie deren Standards in Frage gestellt wurden.

Auch außerhalb dieses strengen Sanierungskonzepts gibt es Beispiele erfolgreicher aufgaben- und standardkritischer Prozesse. In der Regel zeichnen sie sich durch ein gemeinsames Vorgehen von Politik und Verwaltung aus, das über den interkommunalen Vergleich Erfahrungen anderer Kommunen nutzt.

Im Rahmen der überörtlichen Prüfung zeigt der vergleichende Prüfungsansatz der GPA NRW den Kommunen auf, wo sie im Vergleich zu anderen Optimierungspotentiale haben, um auf diese Weise Veränderungsprozesse vor Ort zu initiieren.

##### **2. Welche Verfahren und Indikatoren der Performanzmessung gibt es bei Leistungsvergleichen in der öffentlichen Verwaltung und welche eignen sich besonders für den Vergleich der Aufgabenerfüllung in rheinland-pfälzischen Kommunen?**

In Nordrhein-Westfalen unterliegen alle Kommunen einer verpflichtenden, kontinuierlichen und systematischen Fremdbeobachtung durch die GPA NRW. Dieses Vorgehen ermöglicht einen verlässlichen und vollständigen Blick auf die reale Haushaltslage des kommunalen Raums und liefert belastbare Ergebnisse für Kommunen aller Größenklassen. Voraussetzung dafür ist eine einheitliche Datenerhebung und die Schaffung einheitlicher Analysemaßstäbe, die auch die Akzeptanz der geprüften Kommunen finden.

Methodische Grundlage des praktisch orientierten Prüfungsansatzes der GPA NRW ist dabei die vergleichende Untersuchung kommunaler Leistungen mittels Kennzahlen. Diese Kennzahlenvergleiche schaffen Transparenz und liefern dadurch verwertbare Informationen für die Steuerungsverantwortlichen vor Ort. Sie ermöglichen sowohl einen intra- als auch einen interkommunalen Vergleich im Längsschnitt und zeigen nach der Erfahrung der GPA NRW am nachvollziehbarsten die Unterschiede in der Aufgabenwahrnehmung durch die geprüften Kommunen auf. So lassen sich Potenziale und Handlungsmöglichkeiten identifizieren, auf deren Grundlage die GPA NRW Empfehlungen zur Haushaltskonsolidierung geben kann. Daneben gestatten Kennzahlenvergleiche Risikoanalysen, die den Verantwortlichen eine verbesserte Entscheidungsgrundlage liefern können.

Für eine verbesserte Vergleichbarkeit und eine noch größere Akzeptanz im kommunalen Raum baut die GPA NRW derzeit ein einheitliches Kennzahlenset auf, das über den Zugriff auf der Website der GPA NRW den kontinuierlichen Vergleich der Kommunen in den wichtigsten Kernbereichen der Verwaltung ermöglicht. Das Kennzahlenset dient als Indikator und Steuerungshilfe, mit der Risiken frühzeitig erkannt und vermieden werden können.

### **3. Wie könnten rechtliche Regelungen ausgestaltet werden, um Benchmarking in Kommunen zu fördern?**

Auf Basis der interkommunalen Vergleichswerte aus den Kennzahlenvergleichen und von Benchmarks zeigt die GPA NRW Optimierungsmöglichkeiten auf, die andernorts bereits erfolgreich praktiziert werden. Unter Berücksichtigung der jeweiligen Haushaltslage und den maßgeblichen örtlichen Strukturen liefert die GPA NRW auf diese Weise Impulse und Anregungen, die zur Steuerung und zur Konsolidierung des Haushalts genutzt werden können.

Diese Ausgestaltung der vergleichenden Betrachtung lässt den Kommunen nach der Erfahrung der GPA NRW ausreichend Raum, um aus sicher heraus Lern- und Umsetzungsprozesse anzustoßen. Insbesondere auf fachlicher Ebene findet Benchmarking daneben häufig bereits im Rahmen von Vergleichsringen bspw. der KGSt statt. Rechtliche Regelungen sollten daher lediglich den Rahmen setzen, um Benchmarking zu ermöglichen, das Benchmarking selbst aber nicht zum Pflichtenprogramm der Kommunen erheben. Ein Ansatz ist die in Nordrhein-Westfalen vorgesehene Aufnahme von Zielen und Kennzahlen in den Haushaltsplan.

### **4. Wie können die Ergebnisse von Benchmarking-Analysen auf kommunaler Ebene genutzt und wie können „Implementierungsprozesse“ in der Verwaltung gefördert werden?**

Um das Benchmarking erfolgreich nutzen zu können, ist es unabdingbar, dass Benchmarking als Instrument auf kommunaler Ebene akzeptiert wird. Wesentlich für die Akzeptanz und die erfolgreiche Implementierung von Benchmarking in das kommunale Verwaltungshandeln ist die Qualität des Benchmarking-Prozesses, der sich deshalb oft zu Beginn eines Leistungsvergleichs als aufwendig erweist. Für die GPA NRW gilt dies in besonderer Weise, da ihre Vergleiche verpflichtend durchgeführt werden. In Nordrhein-Westfalen hat es sich bewährt, dass alle Schritte von der Datenerhebung über die Definition von Kennzahlen bis hin zur vergleichenden Untersuchung, der Validierung der Daten und der Ermittlung der Benchmarks in einer Hand liegen.

Die so gefundenen Ergebnisse lassen große Transparenz in den Kommunen über ihren Stand im Vergleich zu anderen entstehen. Werden Benchmarks auch veröffentlicht, erhöht sich der Druck auf die Kommunen, Verbesserungen anzustoßen und von den Besten zu lernen. Akzeptanz wie Nutzen dieser Erkenntnisse setzen allerdings voraus, dass das Benchmarking als ein Instrument zur Verbesserung von Leistungsprozessen verstanden und betrieben wird und nicht als Instrument für Rankings oder Schuldzuweisungen. Die GPA NRW sammelt gute kommunale Beispiele und gibt sie weiter. So macht sie ihre Erfahrungen aus der landesweiten Prüfung für jede einzelne Kommune nutzbar und wirbt für das Instrument des Leistungsvergleichs.

Eine Untersuchung der Ruhr-Universität Bochum aus dem Jahr 2012 über die Wirkung der vergleichenden Prüfungen der GPA NRW bestätigte, dass der Ansatz eines angeleiteten organisationalen Lernens durch Leistungsvergleiche grundsätzlich funktioniert. Dem Führungspersonal würden so fundierte Informationen zur Verortung der Leistungen der eigenen Kommunalverwaltung zur Verfügung gestellt, Legitimation für Veränderungen geschaffen und organisationales Lernen angestoßen. Eine lebhaft Diskussions der Befunde werde angeregt und ein wesentliches Hindernis organisationalen Lernens, die geringe Bereitschaft zur Weitergabe der Machtressource Wissen, strukturell eliminiert.

**5. Wie beurteilen Sie die Empfehlung des Eckpunktepapier von SPD und GRÜNEN, dass für Standardüberprüfungen und Aufgabenkritik dialogorientierte Verfahren zwischen allen Beteiligten die beste Gewähr dafür bieten, dass sachgerechte Lösungen gefunden und geeignete Standardanpassungen vorgenommen werden können? Welche Verfahren dieser Art sind Ihnen bekannt?**

Das dialogorientierte Verfahren setzt aus Sicht der GPA NRW voraus, dass alle Beteiligten die Notwendigkeit zur Veränderung sehen und auch wollen. Folglich muss Klarheit über den Handlungsbedarf und ein vereinbartes Ziel bestehen. Erfolgskritisch ist nach Einschätzung der GPA NRW daher, dass die Verantwortlichen in Politik und Verwaltung vor Ort den Schulterschluss üben und einen gemeinsamen Weg zur Zielerreichung entwickeln. Herausforderung dabei ist, die Konsolidierungsbemühungen über einen längeren Zeitraum aufrecht zu erhalten und den gefundenen Konsens auch vor Wahlen nicht aufzugeben.

Setzen dialogorientierte aufgaben- und standardkritische Verfahren daran auf, dürfte dies die größte Sicherheit bieten, dass auch ihre Umsetzung gelingt. Der Dialog muss zwingend die Bürgerschaft mit einbeziehen. Allerdings leiden viele Beteiligungsprozesse bei Aufgabenkritik und Standardreduzierung darunter, dass die Veränderung jeweils anderen Beteiligten auferlegt werden soll, während die eigene

Gruppe zu schonen sei. Hier sind politische Führung und ein klares Signal zur Zielerreichung unerlässlich.

#### **Leitfragen der Fraktion der CDU:**

**1. Wo gibt es bewährte und vorbildliche Methoden, Praktiken oder Vorgehensweisen in kommunalen Gebietskörperschaften, die auf rheinland-pfälzische Kommunen übertragen werden können?**

Die GPA NRW hat auf ihrer Homepage eine Liste mit 800 Maßnahmen veröffentlicht, in der vielfältige Möglichkeiten zur Haushaltskonsolidierung zusammengetragen wurden. Viele dieser Maßnahmen enthalten einen aufgaben- bzw. standardkritischen Ansatz (vgl. Antwort auf Frage 1 oben). Ähnliches gilt für die Erfahrungen der KGSt - Vergleichsringe. In Nordrhein-Westfalen beginnen Kommunen, ihre Haushaltspläne mit Vergleichskennzahlen anzureichern.

**2. Mit Blick auf die Enquete-Kommission „Kommunale Finanzen“ sind die folgenden Gesichtspunkte wichtig:**

- a) **Wie kann die finanzielle Handlungsfähigkeit der Kommunen sichergestellt und ausgebaut werden?**
- b) **Wie können die Handlungsspielräume der Kommunen ausgebaut werden?**
- c) **Wie können die Maßnahmen rechtlich abgesichert werden?**
- d) **Wie können bewährte Steuerungsalternativen im kommunalen Finanzmanagement besser genutzt werden?**

Nach den Erfahrungen in Nordrhein-Westfalen wird sich die finanzielle Handlungsfähigkeit der Kommunen nachhaltig nur dann sicherstellen lassen, wenn Bund, Land und Kommunen ihren Beitrag leisten. Für die Kommunen bedeutet das, dass sie ihre Steuerungs- und Gestaltungsmöglichkeiten ausschöpfen. Dies betrifft die Aufwands- und auch die Ertragsseite. Ein Einbeziehen der Erfahrungen anderer durch das Nutzen von Vergleichswerten ist ein Baustein dazu.

**3. Welche Erfahrungen bestehen im Bereich interkommunale Zusammenarbeit?**

In Nordrhein-Westfalen gibt es bereits seit Jahrzehnten bestehende, erfolgreiche Beispiele der Interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ). Dennoch ist es aus Sicht der GPA NRW eines der Handlungsfelder der Kommunen, in denen noch große Konsolidierungspotenziale aufgezeigt und realisiert werden können. Nach der Erfahrung der GPA NRW gibt es in diesem Bereich kein Erkenntnisdefizit, sondern ganz überwiegend handelt es sich um ein Umsetzungsdefizit.

Erfolgskritisch für jedes einzelne Projekt ist die Überzeugung aller Beteiligten, durch die IKZ nichts zu verlieren oder aufzugeben, sondern etwas für die Kommune zu gewinnen. Dabei können nicht

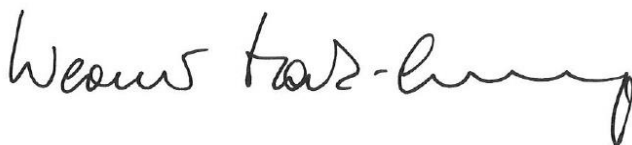
abstrakte Größen oder Werte wie gewonnener Handlungsspielraum oder wirtschaftlichere Aufgabenwahrnehmung maßgeblich sein. Vielmehr muss es ein „vorzeigbarer“ Erfolg sein. Für die Partner muss eine win-win-Situation entstehen. Übersetzt heißt dies, dass ein Projekt der IKZ häufig dann Erfolg hat, wenn z.B. bei zwei teilnehmenden Projektkommunen in zwei Aufgabenbereichen zusammengearbeitet wird, von denen jede Kommune eine Aufgabe für die jeweils andere übernimmt. Diese an das Banale grenzende Erkenntnis wurde und wird in vielen Projekten der IKZ immer wieder vernachlässigt und gering geschätzt – und führt dazu, dass die Projekte entweder verwaltungsintern oder in den Räten nicht vermittelbar sind.

Darüber hinaus muss die IKZ einen starken Treiber und Befürworter in der Verwaltungsspitze ((Ober-) Bürgermeister, Landrat) haben. Fachverwaltungen unterliegen in der Regel ihren spezifischen Fachrationalitäten, aus denen es sehr gut und nachvollziehbar begründet ist, warum die „eigene“ Aufgabenwahrnehmung „unabdingbar“ ist. Hierzu ist ein starkes Gegengewicht notwendig, um IKZ zunächst auf die Handlungsagenda zu heben und dann mit der nötigen Priorität zu versehen. Darüber hinaus muss die Verwaltungsspitze auch für einen stetigen Kommunikationsfluss mit der Politik sorgen, denn IKZ ist aus der Natur ihrer Sache auf Dauer angelegt und braucht deshalb nicht nur die Unterstützung der Verwaltung, sondern auch und vor allem die dauerhafte politische Unterstützung der jeweiligen Räte.

Nach Einschätzung der GPA NRW gewinnt die IKZ zunehmend an strategischer Bedeutung für die Gemeinden, Städte und Kreise. So wird IKZ ein wichtiges Handlungsfeld für alle kommunalen Größenklassen, birgt sie doch erhebliche Optimierungs- und Rationalisierungspotenziale. Allerdings stehen die Kommunen aus Sicht der GPA NRW erst am Beginn eines Entwicklungsprozesses, der mit erheblich mehr Tempo, Dynamik und Konsequenz vorangetrieben werden muss.

Dieser Entwicklungsprozess umfasst praktisch alle Handlungsfelder der kommunalen Wirklichkeit. Er betrifft den Bereich der pflichtigen Aufgaben ebenso wie den der freiwilligen. An dieser eher rechtlichen, den Aufgabencharakter betreffenden Unterscheidung wird das Für und Wider einer IKZ eher selten diskutiert, denn gerade auch der Bereich der pflichtigen Aufgaben (z.B. Gesundheitsdienste oder Schulträgeraufgaben) ist einer gemeinsamen oder arbeitsteiligen Wahrnehmung grundsätzlich zugänglich. Viel eher wird die Diskussion darum geführt, ob eine IKZ nur bei verwaltungsinternen Leistungen (z.B. Beschaffung, Gebäudewirtschaft) oder auch in Feldern, die eine Außenwirkung auf den Bürger haben (z.B. gemeinsamer Betrieb von Einrichtungen der Daseinsvorsorge) zweckmäßig und wirtschaftlich sinnvoll ist.

Mit freundlichen Grüßen



Werner Haßenkamp

Präsident der GPA NRW