

Das Porträt: Werner Haßenkamp - Die GPA-Prüfungen sollen Lernprozesse und Veränderungen in Gang bringen

Werner Haßenkamp ist seit 2009 Präsident der Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen. Zuvor war er 25 Jahre in verschiedenen Funktionen für den Kreis Borken tätig, zuletzt als Kreisdirektor. Im Gespräch mit dem EILDienst erläutert er unter anderem, warum sich die Arbeit der GPA ständig verändern muss und warum er einen Personalaustausch zwischen der GPA und den Kommunen befürwortet.



Werner Haßenkamp, Präsident der Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen.

Sie sind seit sieben Jahren Präsident der Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen (GPA). Wie hat sich die Arbeit der GPA in dieser Zeit verändert beziehungsweise weiterentwickelt?

Um eine gute Prüfeinrichtung für die Kommunen zu sein, muss die GPA sich ständig an die Veränderung der Realitäten in den Kommunen anpassen. Bei jeder Prüfrunde müssen also neue Themenfelder erarbeitet und vorbereitet werden. Gerade bei der derzeit laufenden Prüfung der Kreise haben wir bei Inhalt wie Methodik einen völlig neuen Ansatz entwickelt. Seit etwa fünf Jahren gehört das GPA-Kennzahlen-set zum Prüfungssetting. Die Anregung dazu kam insbesondere aus dem kreisangehörigen Raum. Damit ist es den Kommunen einerseits möglich, Kennzahlen für den eigenen Haushalt zu übernehmen. Andererseits können sie in den Jahren zwischen unseren Prüfungen diese Kennzahlen eigenständig fortschreiben und so eine jahresgenaue Positionsbestimmung vornehmen. Die Finanzprüfung ist weiter akzentuiert worden, ich nenne nur die Stichworte Risikoorientierung und natürlich den Gesamtabschluss.

Der Stärkungspakt mit der Einrichtung der Beratungs-Task Force hat uns organisatorisch und inhaltlich vor ganz neue Herausforderungen gestellt. Die Beratungstätig-

keit hat damit neben der Prüfung ein viel größeres Gewicht gewonnen.

Die Jahre bei der GPA haben mir immer wieder gezeigt, dass hohe Anforderungen an unsere Flexibilität und Anpassungsfähigkeit gestellt werden. Das hat sicher auch damit zu tun, dass die Kommunen unsere Prüfung mit einer Gebühr bezahlen müssen, sie deshalb ihre Ansprüche und Forderungen auch deutlich artikulieren. Das ist ja auch gut so, auch wenn wir nicht allen Anforderungen nachkommen können.

Worin bestehen konkret die gesetzlichen Kernaufgaben der GPA?

Die §§ 105 und 106 der Gemeindeordnung NRW beschreiben die Aufgaben, die der GPA zufallen. Die von uns durchzuführende überörtliche Prüfung erstreckt sich im Wesentlichen mit vergleichender Grundlage auf die Haushaltswirtschaft in allen Kommunen Nordrhein-Westfalens. Das heißt, wir legen für jede Prüfrunde, die im Regelfall alle fünf Jahre erfolgt, bestimmte Themenschwerpunkte fest, die in allen Kommunen gleicher Größenklasse mit Hilfe von Kennzahlen geprüft und verglichen werden. Daneben gehören die Prüfung der Zahlungsabwicklung, der Staatszuweisungen und die Jahresabschlussprüfung der Eigenbetriebe zum Kanon unserer Pflichtenaufgaben.

Welche zusätzlichen Leistungen bietet die GPA – quasi als Kür – an?

Neben der überörtlichen Prüfung stehen wir insbesondere auch als Berater zur Verfügung. Es war ein besonderes Anliegen des Gesetzgebers, mit Einrichtung der GPA sicherzustellen, dass das dort im Laufe der Zeit gesammelte Erfahrungswissen über Beratung an die Kommunen zurückfließt. Wir erbringen dies zum einen über die Task Force in den Stärkungspaktkommunen. Zum anderen aber auch in allen anderen Kommunen, sofern sie uns beauftragen. Unserer Referenzliste im Internet kann man entnehmen, dass wir in vielen verschiedenen Gebieten bereits in zahlreichen Kommunen tätig geworden sind. Von einzelnen Stellenbewertungen bis hin

zur Gestaltung von Change-management-Prozessen unter Beteiligung politischer Gremien ist alles dabei.

Welchen Umfang nimmt das ein?

Natürlich ist die Prüfungstätigkeit das Kerngeschäft der GPA. Die Stärkungspaktberatung führen wir in 57 der 61 Stärkungspaktkommunen durch. Dazu stehen zwei Teams mit insgesamt 16 Beraterinnen und Beratern zur Verfügung. Diese Tätigkeit ist zeitlich begrenzt auf die Laufzeit des Stärkungspaktes in NRW. Außerhalb des Stärkungspaktes berät ein weiteres Team mit den Schwerpunkten Verwaltungsorganisation, Personalbemessung und Haushaltskonsolidierung. Unser etabliertes Beratungsangebot in NKF-Themen wird – verständlicherweise – bei den allgemeinen Fragen im Zusammenhang mit der Umstellung des Haushaltsrechts nicht mehr so stark in Anspruch genommen. Stattdessen wird jetzt unsere Beratung bei der Aufstellung von Jahres- und Gesamtabschlüssen nachgefragt. Das gleiche gilt für unsere Tätigkeit als örtlicher Prüfer solcher Abschlüsse. Für diese Themen setzen wir ebenso wie in der IT-Beratung Spezialisten ein.

Sie haben bei Ihrem Amtsantritt gesagt, die Kernaufgabe der GPA bestehe darin, die Kommunen bei der Suche nach praktischen Lösungen zur Konsolidierung ihrer Haushalte zu unterstützen. Bitte nennen Sie uns Beispiele für erfolgreiche praktische Lösungen, die von der GPA aufgezeigt und von der Politik umgesetzt wurden.

Zwei kreisangehörige Kommunen haben sich mit unserer Hilfe auf den Weg zu einem gemeinsamen Bauhof gemacht. Haushaltsverbesserungen in Höhe von 450.000 Euro jährlich für beide Kommunen schlagen zu Buche.

Eine große Stadt entwickelt mit unserer Hilfe eine gemeinsame IT-Servicestruktur für alle Beteiligungen. Die Einsparungen werden mittelfristig jährlich einen Millionenbetrag erreichen.

Vielen Kommunen konnten wir verdeutlichen, dass sie in der Sozial- und Jugend-

hilfe den Aufwand durch eine stärkere Ambulantisierung der Hilfen begrenzen können. Die Ergebnisse bei der nächsten Prüfung zeigten deutliche Erfolge. Unsere Empfehlungen zur Konsolidierung der Schulstruktur sind oft politisch schwierig in der Umsetzung. Trotzdem haben viele Kommunen unsere Analysen zu Raumkapazitäten, Schuleinzugsbezirken und Demografie genutzt, die örtliche Schullandschaft sinnvoller aufzustellen. Ähnliches gilt für die Optimierung der Flächenstruktur von Verwaltungsgebäuden. In der IT-Sicherheit konnten wir vielen Kommunen Lücken in ihren Sicherheitskonzepten aufzeigen, die dann meist sehr schnell geschlossen wurden. Bei Software-Lizenzen und Telefonverträgen führten unsere Hinweise zu deutlichen Einsparungen. Diese Beispiele ließen sich natürlich noch weiter fortsetzen.

Wie läuft das Prüfungsgeschäft typischerweise ab?

Erste Frage ist, welche Inhalte gehen wir mit welcher Methodik an. Wenn wir dazu Vorstellungen erarbeitet haben, gehen wir in den Dialog mit kommunalen Praktikern und – wie bei der derzeit laufenden Kreisprüfung besonders intensiv – mit dem jeweiligen kommunalen Spitzenverband. Die Kommunen erhalten von uns ein halbes Jahr im Voraus ein Ankündigungsschreiben. Auch die von uns benötigten Unterlagen und Haushaltszahlen werden frühzeitig abgefragt. Den Kreisen haben wir den Datenkanon für das Kennzahlenset mit über einem Jahr Vorlauf zur Verfügung gestellt.

Die Prüfung beginnt mit einem ersten Sondierungsgespräch, in dem das Prüfungsteam vorgestellt und erste Kontakte zu den Fachbereichen hergestellt werden. In der Folgezeit erheben die Prüferinnen und Prüfer vor Ort Kennzahlen, klären Vorgänge mit den Sachbearbeitern, führen Interviews. Auf Basis der interkommunalen Vergleichswerte und Benchmarks stellt die GPA NRW Unterschiede im Ressourceneinsatz bei der Aufgabenerledigung dar und berechnet Potenziale. Über den KIWI, den Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit, bewerten wir nach eingehender Analysearbeit einzelne Handlungsfelder nach Handlungsbedarfen und Handlungsmöglichkeiten. Ergebnisse werden kontinuierlich mit den Verantwortlichen in den Kommunen rückgekoppelt und in Form von Teilberichten zu den jeweiligen Prüfgebieten schriftlich von den Prüfern festgehalten. Tabellen und Diagramme ergänzen und veranschaulichen die Darstellung. In dem abschließenden Prüfbericht werden die Ergebnisse zusammengeführt und insbe-

Lebenslauf:

Werner Haßenkamp

Präsident der Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Geboren 1953 in Münster, Nordrhein-Westfalen

1974 bis 1979 Studium der Rechtswissenschaften an der Universität Münster

1982 bis 1983 Nach Referendarzeit und zweitem Staatsexamen Assistent am Lehrstuhl für öffentliches Recht einschließlich Völkerrecht an der Universität Münster

1984 bis 1986 Jurist im Rechtsamt beim Kreis Borken

1986 bis 1991 Leiter des Rechtsamts beim Kreis Borken und persönlicher Referent des damaligen Oberkreisdirektors

1991 bis 1992 Leiter des Dezernats „Finanzen, Personal, Recht“ und bis 2009 gleichzeitig Kämmerer beim Kreis Borken

1992 bis 1998 Leiter des Dezernats „Finanzen, Personal, Soziales“ beim Kreis Borken

1998 bis 2004 Mitglied des Verwaltungsvorstandes des Kreis Borken (Vorstandsbereich: Finanzen, Soziales, Gesundheit, Jugend und Familie, Sport und Kultur)

2004 bis 2009 Kreisdirektor des Kreises Borken

Seit dem 2. Oktober 2009 Präsident der Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

sondere Empfehlungen ausgesprochen und Feststellungen getroffen. Die Prüfung wird dann im Regelfall mit einer Präsentation der Prüfergebnisse in einem politischen Gremium sowie der Versendung des Prüfberichts abgeschlossen. Die Kommunalaufsicht erhält unsere Arbeitsergebnisse ebenfalls. Zu guter Letzt veröffentlichen wir die Prüfberichte auf unseren Internetseiten.

Durch den vergleichenden Ansatz dehnt sich der Prüfungszeitraum mitunter länger als von uns geplant, weil wir erst die erforderliche Anzahl von Ergebnissen brauchen, um belastbare Kennzahlen vorlegen zu können. Hier wirkt sich jede Verzögerung bei der Datenübermittlung aus. Da wir für die Vergleiche in allen Kommunen ein gemeinsames Haushaltsjahr zugrunde legen müssen, führt dies leider auch dazu, dass nicht das aktuellste Haushaltsjahr, sondern dasjenige, das alle bieten können, die Basis bildet.

Welche konkreten Ergebnisse liegen am Ende der Prüfung vor?

Zum einen eine Standortbestimmung im Vergleich mit anderen Kommunen. Zum anderen konkrete Empfehlungen und Feststellungen, die zu Einsparungen oder Mehreinnahmen führen oder Hinweise auf eine Verbesserung der Steuerungsleistung geben. Wir zeigen der Verwaltung Potenziale und Handlungsmöglichkeiten auf. Es kann also ein echter Mehrwert aus unseren Analysen gezogen werden.

Wem werden diese zugänglich gemacht?

Zunächst ist die Verwaltungsspitze der Kommune unsere erste Ansprechpartnerin. Die Ergebnisse unserer Arbeit werden dann in der Regel in politischen Gremien vorgestellt. Der abschließende Prüfbericht geht der Kommune und der Kommunalaufsicht zu. Anschließend wird der Bericht im Internet veröffentlicht und damit der Allgemeinheit zugänglich gemacht. So schaffen wir eine größtmögliche Transparenz.

Veröffentlicht die GPA eine Gesamtdarstellung der Ergebnisse ihrer Prüfungstätigkeit?

Ja, nach Abschluss der Prüfung aller Kommunen einer Größenklasse fassen wir die Ergebnisse in einem Gesamtbericht zusammen. Dieser wird dem Innenminister, den kommunalen Spitzenverbänden und den kommunalpolitischen Sprecherinnen und Sprechern der Landtagsfraktionen zugeleitet und selbstverständlich auch im Internet veröffentlicht.

Aus den Kommunen kommt immer mal wieder der Vorwurf, dass die von Ihnen angestrebte vergleichende Betrachtung hinke. Es würden „Äpfel mit Birnen“ verglichen. Wie stellt die GPA sicher, dass die ermittelten Zahlen und Werte auch tatsächlich vergleichbar sind?

Eine hundertprozentige Vergleichbarkeit gibt es nicht. Wir sind bestrebt, eine mög-

lichst hohe Vergleichbarkeit herzustellen. Das erreichen wir zum einen über die Einteilung in Größenklassen (kleine kreisangehörige Kommunen, mittlere, große sowie kreisfreie Städte, Kreise und Verbände). Zum anderen sehen wir uns nie nur die reinen Zahlenwerte an, sondern immer auch die besonderen Gegebenheiten vor Ort und beziehen diese in die Auswertung des Zahlenwerks mit ein. Wir erheben auch einen Kanon an Strukturdaten, die wir dann im einleitenden Teil des Abschlussberichts würdigen. Andererseits weiß ich aus meiner Zeit als Kämmerer, dass die Ergebnisse der GPA-Prüfung völlig ausreichen, um mir Hinweise zu Auffälligkeiten zu geben, an denen ich dann weiter in die Tiefe gehen kann. Gelegentlich kommt mit der Diskussion über die Vergleichbarkeit eine sehr defensive Haltung gegenüber den GPA-Ergebnissen zum Ausdruck. Wir wollen mit unserer Prüfung ja keine Kommune vorführen oder jemanden persönlich angreifen. Sinn dieser Prüfung ist es, Lernprozesse, Veränderung in Gang zu bringen. Dazu können und sollen unsere Ergebnisse den Anstoß geben.

Die Gemeinden und Kreise in Nordrhein-Westfalen sind untereinander äußerst verschieden. Dies gilt insbesondere für die Struktur der Kreise angesichts des gestuften Aufgabenmodells. Daraus resultieren Teilzuständigkeiten der Kreisverwaltungen, die im Verhältnis zur Anzahl und Verteilung Großer und Mittlerer kreisangehöriger Städte im Kreisgebiet stehen. Dies beeinträchtigt die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung. Inwiefern kann die GPA diese Unterschiedlichkeiten im Prüfungsgeschäft berücksichtigen?

Grundsätzlich gehen wir zwar davon aus, dass Aufgaben dann wirtschaftlicher erledigt werden können, wenn diese in größeren Einheiten zusammengefasst werden. Allerdings können wir das für die Kreise durch aktuelle Zahlen aus der Prüfung nicht belegen. Es wird vielmehr in jeder Prüfung deutlich, dass gerade die Organisation und Steuerung eines Bereichs wesentliche Auswirkungen auf die Wirtschaftlichkeit haben. Deshalb gibt es beispielsweise Kreise, deren Jugendamt nur für wenige Gemeinden verantwortlich ist, und die trotzdem bessere Kennzahlenwerte aufweisen als Kreise, die mehr kreisangehörige Kommunen betreuen. Es kommt für die Wirtschaftlichkeit also auf mehrere Faktoren an. Wir können Unterschieden beim Delegationsumfang durch

eine Clusterung anhand der Fragestellung begegnen, ob der Kreis Aufgaben an Dritte vergeben oder delegiert hat. Eine tiefergehende Berücksichtigung ist allerdings in der aktuellen Prüfung nicht möglich.

In der anschließenden Gesamtauswertung werden wir diese Erkenntnisse nutzen können, um Ansätze für künftige Prüfungen zu entwickeln.

Strukturelle Besonderheiten der Kreise stellen wir in unseren Vorberichten dar. Dazu gehört auch die Verteilung der kreisangehörigen Kommunen hinsichtlich der Größe oder der Haushaltssituation.

Sie kommen aus der sogenannten „Kommunalen Familie“: Bevor Sie Präsident der GPA wurden, waren Sie 25 Jahre beim Kreis Borken tätig und zuletzt dessen Kreisdirektor. Es wurde also jemand an die Spitze der Prüfungsanstalt berufen, der die Belange der Kommunen und ihre Verwaltungspraxis aus eigener Anschauung sehr gut kennt. Inwiefern war und ist es noch erforderlich, in die Arbeit der GPA, in der ja auch Menschen mit anderen beruflichen Vorerfahrungen arbeiten, noch mehr „kommunale Realität“ einfließen zu lassen?

Als Prüfeinrichtung für die Kommunen muss die GPA ständig nah an der kommunalen Realität sein. Dafür ist es gut, wenn möglichst viele Mitarbeiter vorher in einer Kommune Berufserfahrung gesammelt haben. Die kommunale Vorerfahrung unserer Prüfer und Berater ist einer der großen Pluspunkte für die GPA. Daher ist unsere Personalpolitik konsequent darauf ausgerichtet, insbesondere solche Menschen für die GPA zu gewinnen. Ergebnis: Mehr als 90 Prozent unserer Beschäftigten haben diesen beruflichen Hintergrund. Einige von ihnen setzten nach einigen Jahren bei der GPA ihre Karriere in einer Kommune fort, das halte ich für beide Seiten für gut. Ich wünsche mir auch seit langem, dass wir über zeitlich befristete Abordnungen zu einem Personalaustausch zwischen GPA und Kommunen kommen. Das wäre für beide gewinnbringend. Allerdings haben wir das bisher nur in einigen wenigen Einzelfällen hinbekommen.

Für die Kommunen ist es selbstverständlich, dass sie mit den vorhandenen finanziellen Ressourcen wirtschaftlich umgehen müssen. Vielerorts gibt es aber die Sorge, dass die Wirklichkeit kommunaler Aufgabenerfüllungen durch die Prüfung der GPA nicht ausreichend erfasst wird. Die

Folge könnten unrealistische Erwartungen bezüglich der Realisierbarkeit des aufgezeigten Einsparpotenzials sein. Wie sehen Sie das?

Die Sorge kenne ich. Es hat sicher auch Darstellungen gegeben, die zu solcher Sorge Anlass gaben. Die GPA ist in der Hinsicht heute aber viel sensibler, unter anderem auch vor dem Hintergrund, dass unsere Berichte veröffentlicht werden. Niemand ist perfekt, aber ich bin sicher, dass wir inzwischen die möglichen Konsolidierungspotentiale sehr realistisch herausarbeiten. Dazu gehört auch die Aussage, dass gegebenenfalls Investitionen erforderlich sind, um zum Ziel zu kommen, oder dass man in langen Zeiträumen denken muss, zum Beispiel bei der Personalkonsolidierung. Auch hier hilft natürlich der Dialog zwischen GPA und kommunalen Experten, aber auch der zwischen GPA und der Kommunalaufsicht, um dort das Verständnis für unsere Aussagen zu vermitteln.

Häufig existiert ein Spannungsverhältnis zwischen Qualitätsansprüchen auf der einen Seite und Wirtschaftlichkeitserwägungen auf der anderen Seite. Fließt der Qualitätsaspekt in Ihre wirtschaftliche Betrachtung mit ein oder legen Sie nur Mindestanforderungen zu Grunde?

Dieses Spannungsverhältnis gibt es. Es hängt vor allem mit der Frage zusammen, welche Standards für eine Aufgabenwahrnehmung zu Grunde gelegt werden. Wir orientieren uns nicht an einem singulären Mindeststandard nach dem Motto, wer keine Volkshochschule hat, ist der Beste bei den Volkshochschulkosten. Ausgangspunkt für unsere Empfehlungen ist vielmehr ein Leistungsstandard, den wir in mehreren Kommunen vorgefunden haben, die besonders günstige Ergebnisse erzielen. Damit können wir belegen, dass es mit deren Mitteleinsatz möglich ist, eine akzeptable Leistung und damit auch Qualität zu erbringen.

Das wird aber nie verhindern, dass insbesondere von den Facheinheiten und Fachpolitikern eine andere Qualität gewünscht wird. Hier ist die Kommune gefordert, eine Entscheidung über Standards zutreffen, und dabei helfen unsere Empfehlungen. Meine Forderung ist, nur solche Standards und Qualitäten zu akzeptieren, die man sich auch leisten kann.

EILDienst LKT NRW
Nr. 1/Januar 2017 14.10.02