

Sächsischer Rechnungshof
Rechnungshofdirektor Karl-Heinz Binus

Begleitende Prüfung des Sächsischen Rechnungshofs
zur Umsetzung der Verwaltungsmodernisierung
in den Kommunen

Barcelona, den 18.10.2004

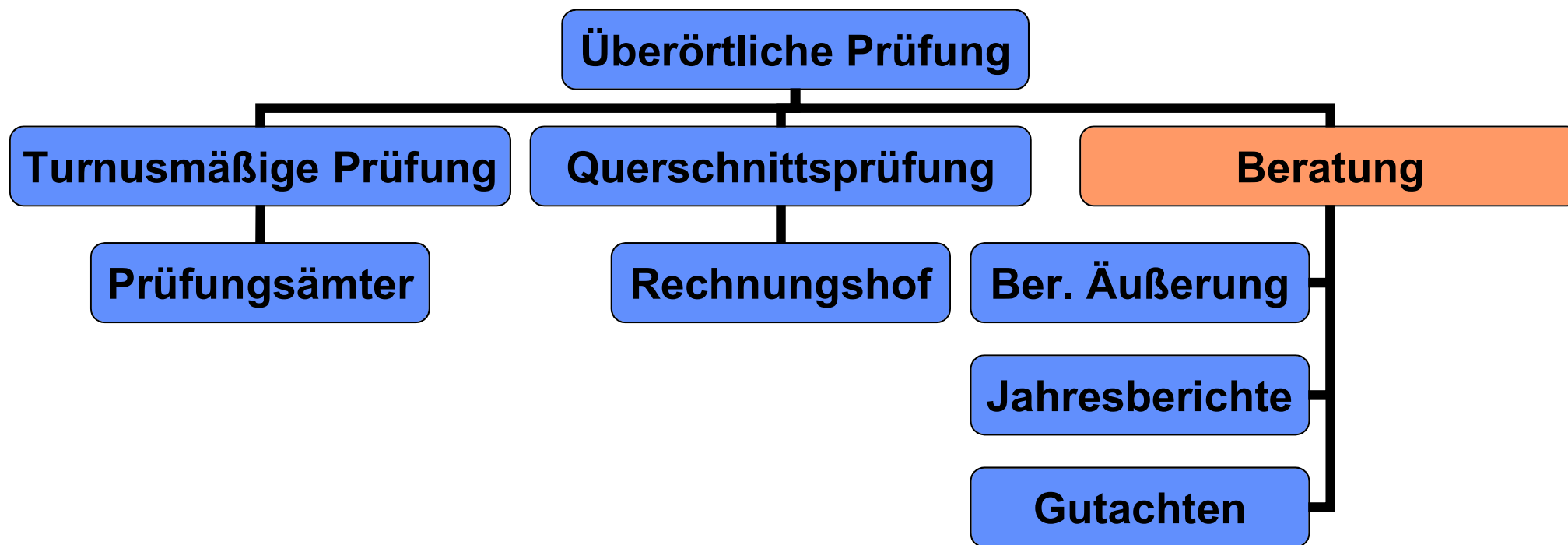
Agenda

- **Vorbemerkungen**
- **Beratungsbedarf**
- **Problemstellung**
- **Prüfungsmethodik**
- **Prüfungsabgrenzung**
- **Ist-Situation**
- **Entscheidungsfelder im weiteren Reformprozess**
- **Ausblick**

Vorbemerkungen: Prüfungsumfang

- **Überörtliche Kommunalprüfung in Sachsen durch den Rechnungshof:**
- **Haushalts- und Wirtschaftsführung der Gemeinden, Landkreise, Gemeindeverbände, Zweckverbände und anderen kommunalen Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts,**
- **Seit 2003: direkte Prüfung kommunaler Unternehmen ab 75 % kommunalem Anteilsbesitz,**
- **rd. 1.400 zu Prüfende,**
- **300 Prüfungen/a, 94 Stellen,**
- **Prüfungsabteilung beim Rechnungshof, 3 nach geordnete Rechnungsprüfungsämter.**

Vorbemerkungen: Überörtliche Prüfung - Abgrenzung

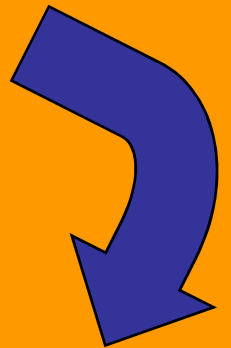


Dualität der Aufgabenstellung

Eine moderne überörtliche Kommunalprüfung beinhaltet die Wahrnehmung zweier grundsätzlicher Aufgabenbereiche:

1. Prüfung der Ordnungs- und der Rechtmäßigkeit Verwaltungshandelns

**2. Prüfung der Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns
- modernisierte Erfolgskontrolle -**

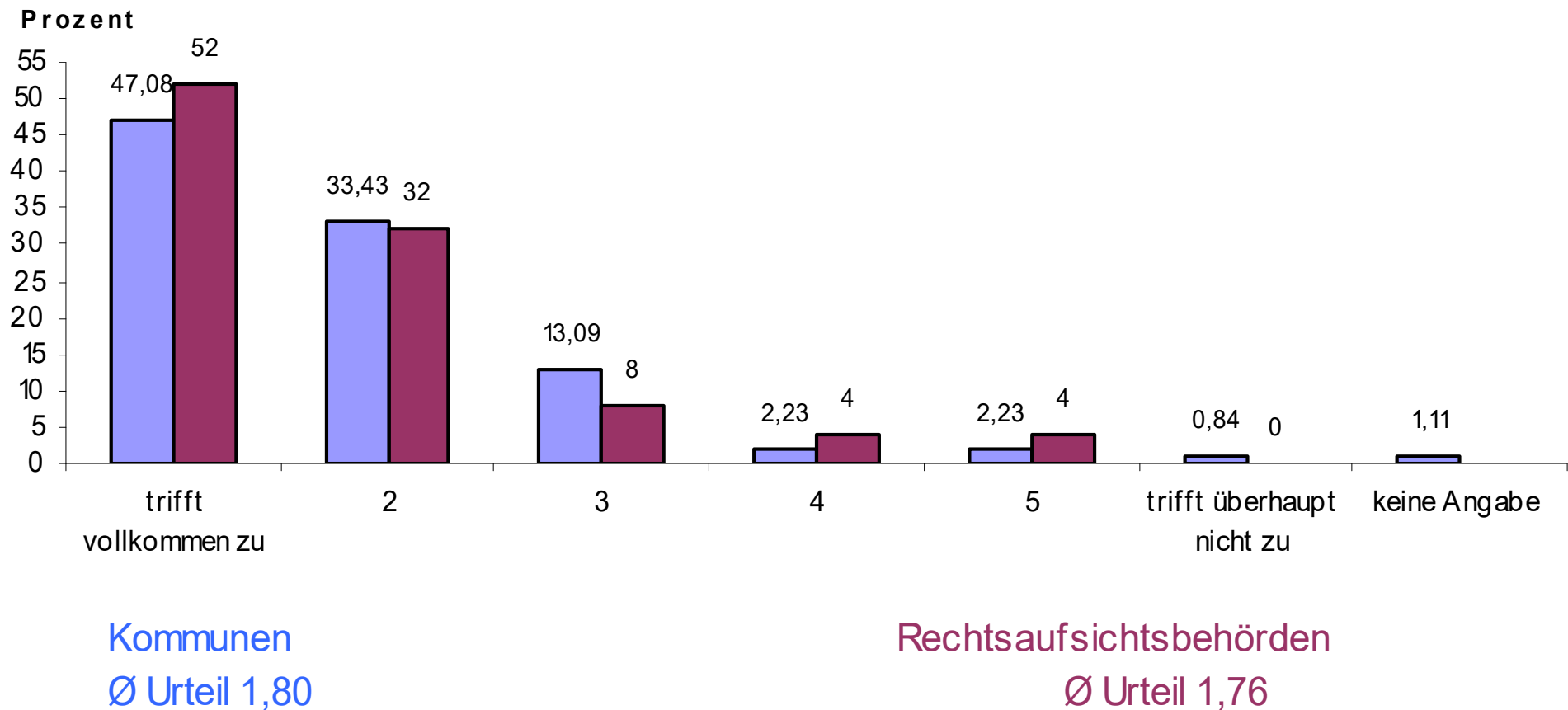


Selbstverständnis des Sächsischen Rechnungshofs: Neben der nachgängigen Finanzkontrolle der kommunalen Körperschaften hat eine zeitnahe Betrachtung des kommunalen Handelns zu erfolgen und ist eine zukunftsorientierte Beratung zu leisten.

Beratungsbedarf - Ergebnisse einer Umfrage bei allen Gemeinden und Rechtsaufsichtsbehörden:

90 % wünschen mehr Beratung!

Durch die überörtliche Prüfung sollte noch mehr Beratung zu aktuellen Fragen gegeben werden



Beratungsangebot: Seit 1995 durchgeführte Beratungen

Beratende Äußerungen

Entflechtung und Kommunalisierung WAB

Organisationsmodell 18.000 – 25.000 EW

Trinkwasservers./Abwasserentsorgung durch Dritte

Organisationsmodell 5.000 – 8.000 EW

Landkreismodell

Alternative Finanzierungsformen

Verwaltungsmodernisierung

Örtliche Prüfung in Gemeinden unter 20.000 EW

Fortschreibung Org.-Modell 5.000 – 8.000 EW

Prüfungspflichtige und nicht prüfungspflichtige Eigenbetriebe

Beratungsbedarf:

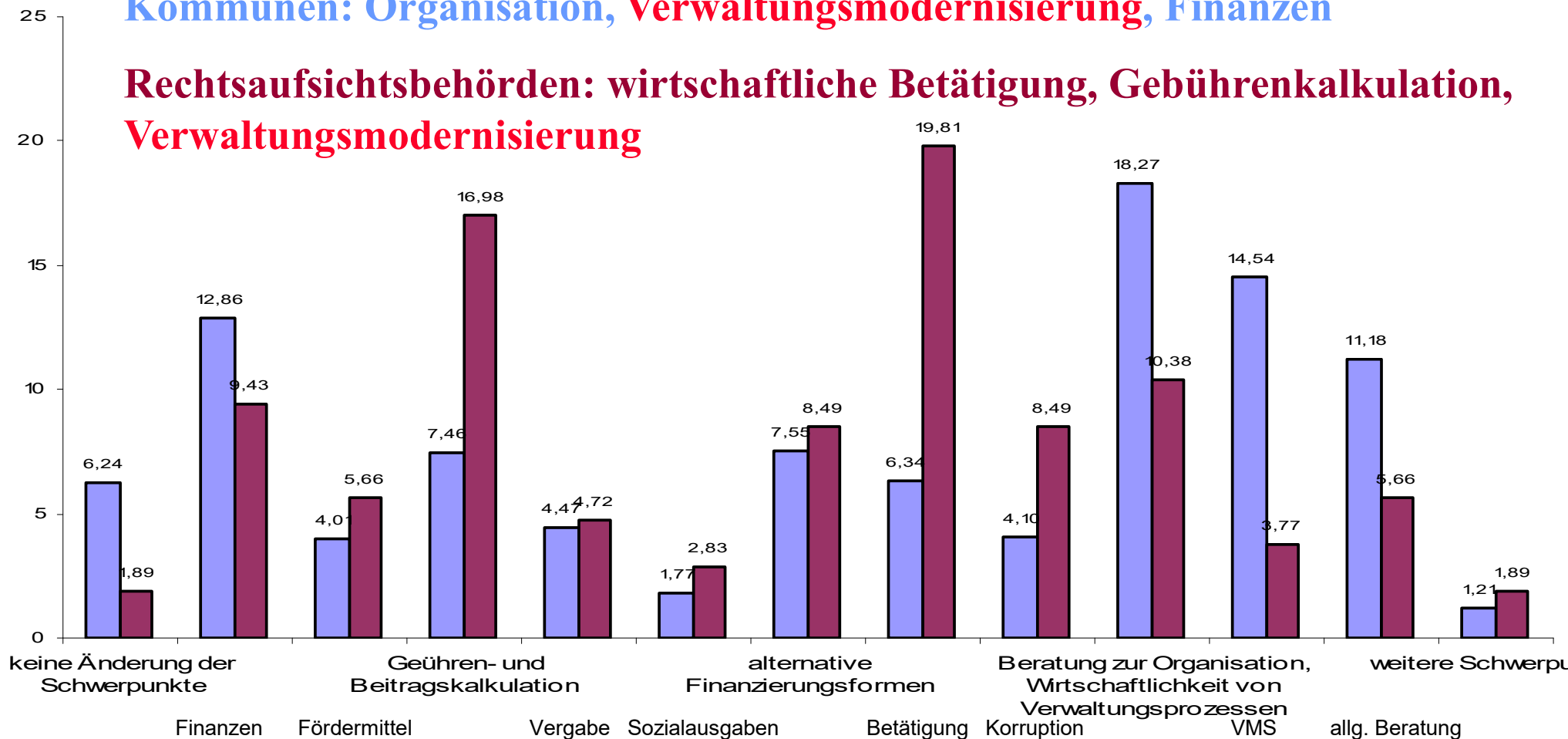
Inhaltliche Schwerpunkte: Organisation, Verwaltungsmodernisierung,

Finanzentwicklung, kommunale Unternehmen

Prozent Welche Schwerpunkte sollen künftig stärkere Beachtung finden

Kommunen: Organisation, Verwaltungsmodernisierung, Finanzen

Rechtsaufsichtsbehörden: wirtschaftliche Betätigung, Gebührenkalkulation, Verwaltungsmodernisierung



Problemstellung

Das gegenwärtige kommunale Verwaltungshandeln befindet sich in einem Reformprozess - Verwaltungsmodernisierung - mit folgenden Forderungen:

Straffung der Verwaltung

Bürgerfreundlichkeit

mehr Effizienz

größere Kostentransparenz

betriebswirtschaftliches Denken

größere Flexibilität

erhöhte Eigenverantwortung

Verantwortungsverlagerung: Politik - Verwaltung

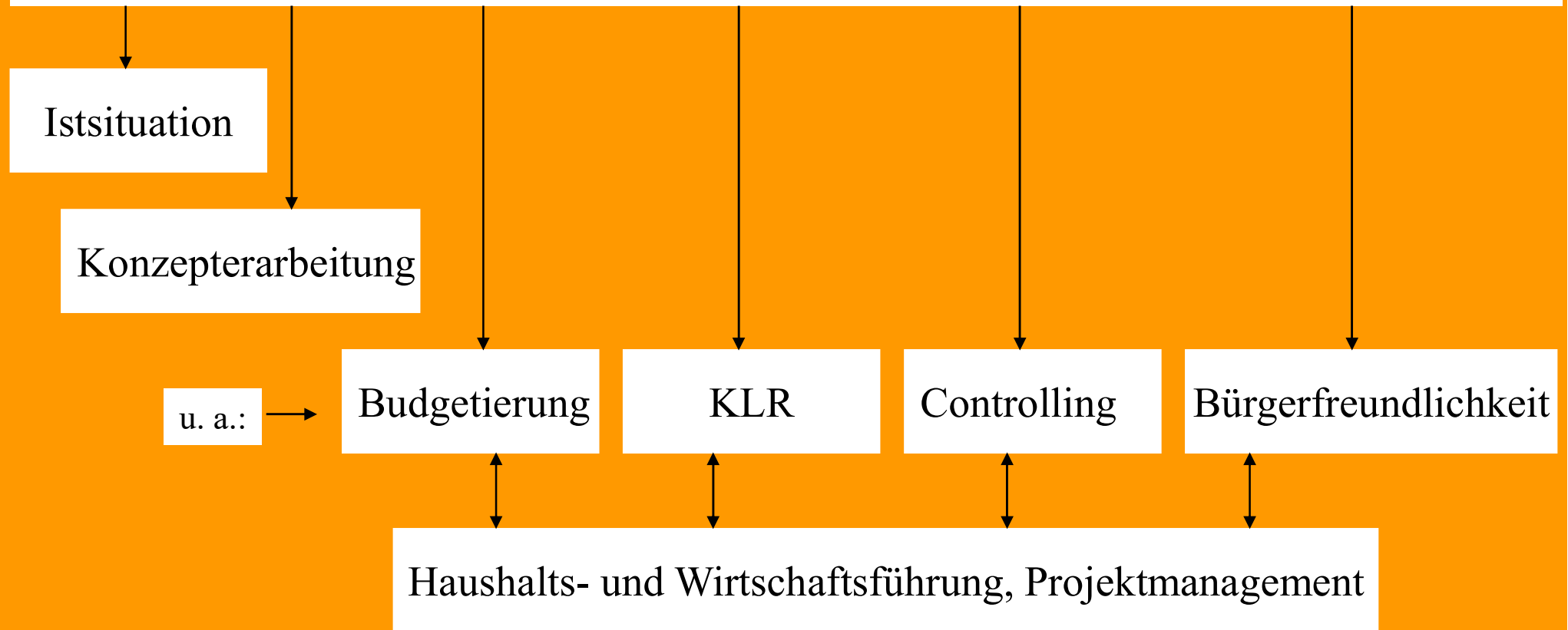
Der Sächsische Rechnungshof will diesen Reformprozess aktiv begleiten, indem:



vorhandene Erfahrungen bei der Verwaltungsmodernisierung empirisch erfasst, kritisch gewürdigt und Hilfestellungen zur praktischen Umsetzung gegeben werden.

Problemstellung

Begleitende Prüfung: **Verwaltungsmodernisierung in sächsischen Kommunen**



Prüfungsmethodik

NEU - Wer sollte wen prüfen ?

Auswahlverfahren bei der Festlegung:

1. der Prüfer des Sächsischen Rechnungshofs und
2. der zu prüfenden Kommunen

durch Bewerbung der Prüfer bzw. der Kommunen

1. Bewerbung der Prüfer an den
Abteilungsleiter ==>
mittels Kurz-Konzept auf einem
A4 - Blatt

2. Bewerbung der Kommunen
==>
aufgrund einer Projektvorstellung
in einer Fachzeitschrift

Prüfungsmethodik

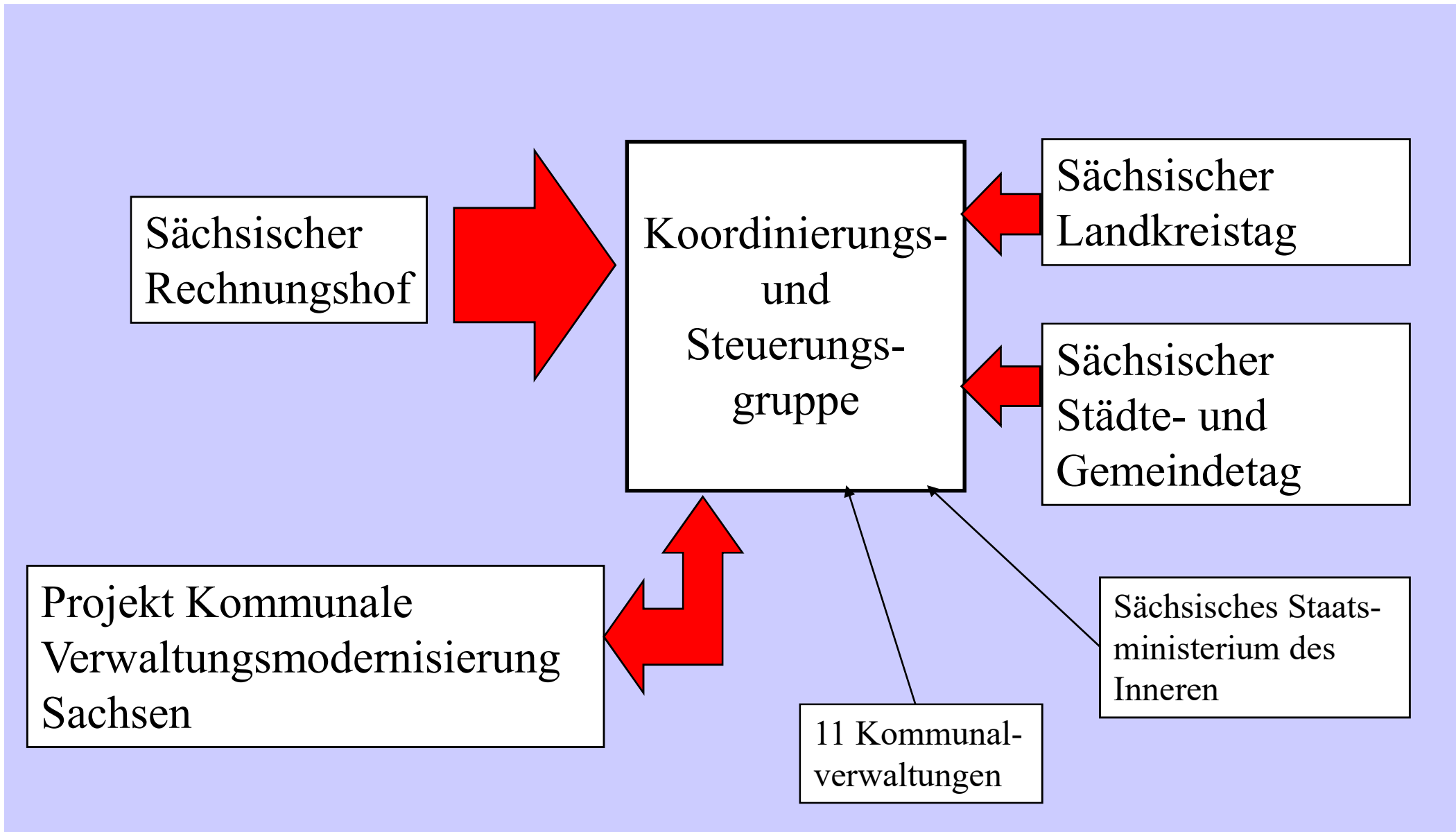
11 Bewerbungen von Kommunen:

- 4 Landkreise,
- 4 Große Kreisstädte,
- 3 kreisangehörige Gemeinden mit 3.000 bis 10.000 Einwohnern.



Interesse an Mitwirkung durch die kommunalen Spitzenverbände (Städte- und Gemeindetag und Landkreistag)

Prüfungsmethodik



Prüfungsmethodik

Phasengestütztes Vorgehen bei der begleitenden Prüfung zur Verwaltungsmodernisierung



Prüfungsmethodik

Ausgangspunkt: Erfassung der Istsituation des Modernisierungsprozesses in Gemeinden und Landkreisen über Erhebungsbögen (schriftliche Befragung).



Erhebungen zur Istsituation in 50 Kommunalverwaltungen:

- 8 Landkreise,
- 7 Kreisfreie Städte,
- 10 kreisangehörige Gemeinden (mit 10.001 bis 100.000 Einwohnern),
- 25 kreisangehörige Gemeinden (mit 3.000 bis 10.000 Einwohnern)



Intensive Vorort-Prüfung in 7 Kommunen

Prüfungsmethodik

NEU - Wie sollten die Prüfergebnisse dargestellt werden ?

===→ praxisorientiert mit Checklisten, Musterbeispielen und Glossar

Hauptteile: Grundlegende Aspekte,
Handlungsempfehlungen,
Weitere Entscheidungsfelder im Reformprozess

→ *Einführung*

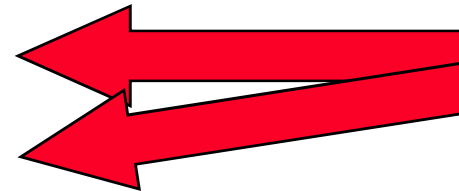
→ *Feststellungen aus der begleitenden Prüfung*

→ *Zielstellung*

→ *Interne und externe Faktoren*

→ *Hinweise und Empfehlungen*

→ *Besonderheiten für kleinere Gemeinden*



Prüfungsabgrenzung

- Haushalts- und Finanzwirtschaft
- Anlagevermögen
- Beteiligungsmanagement
- Projektmanagement

Grundlegende Aspekte

- Leitbild
- Personalmanagement
- Organisation
- IT-Einsatz
- Produkte
- Kosten- und Leistungsrechnung
- Budgetierung
- Controlling inkl. Musterstellenbewertung
- Bürgerorientierung und Bürgerengagement inkl. Musterstellenbewertung
- Kontraktmanagement

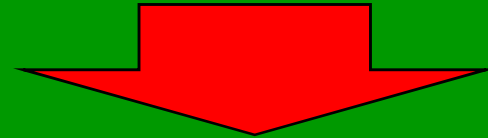
Handlungsempfehlungen

- Modifizierung des derzeitigen Haushaltsrechts

Entscheidungsfelder (Zukunft)

Prüfungsabgrenzung

Der Erhebungsbogen war in folgende Schwerpunkte gegliedert:



50 Kommunen

1. Allgemeine Daten

Personalbestand, Personalausgaben,

2. Stand der Umsetzung

Verwaltungsmodernisierungsprozess,

3. Zielfindungsprozess

Gründe, Ziele, Fachkenntnisse, Umfang,

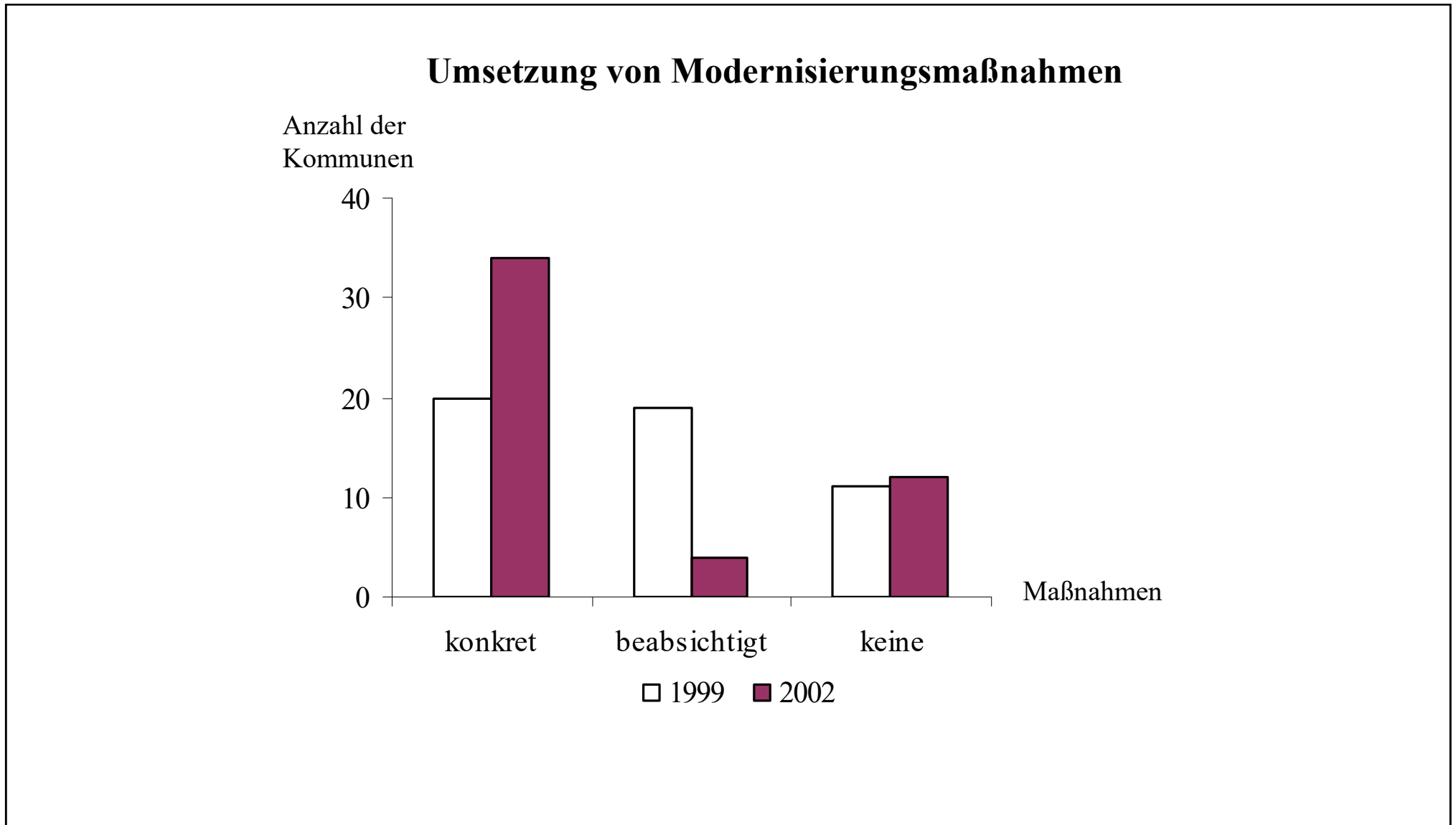
4. Grundlagen und Voraussetzungen

Beschluss, Konzept, IT-Voraussetzungen, Arbeitsgruppe, Fachpersonal,
Bestandsverzeichnisse, Anlagenachweise,

5. Schlussbemerkungen

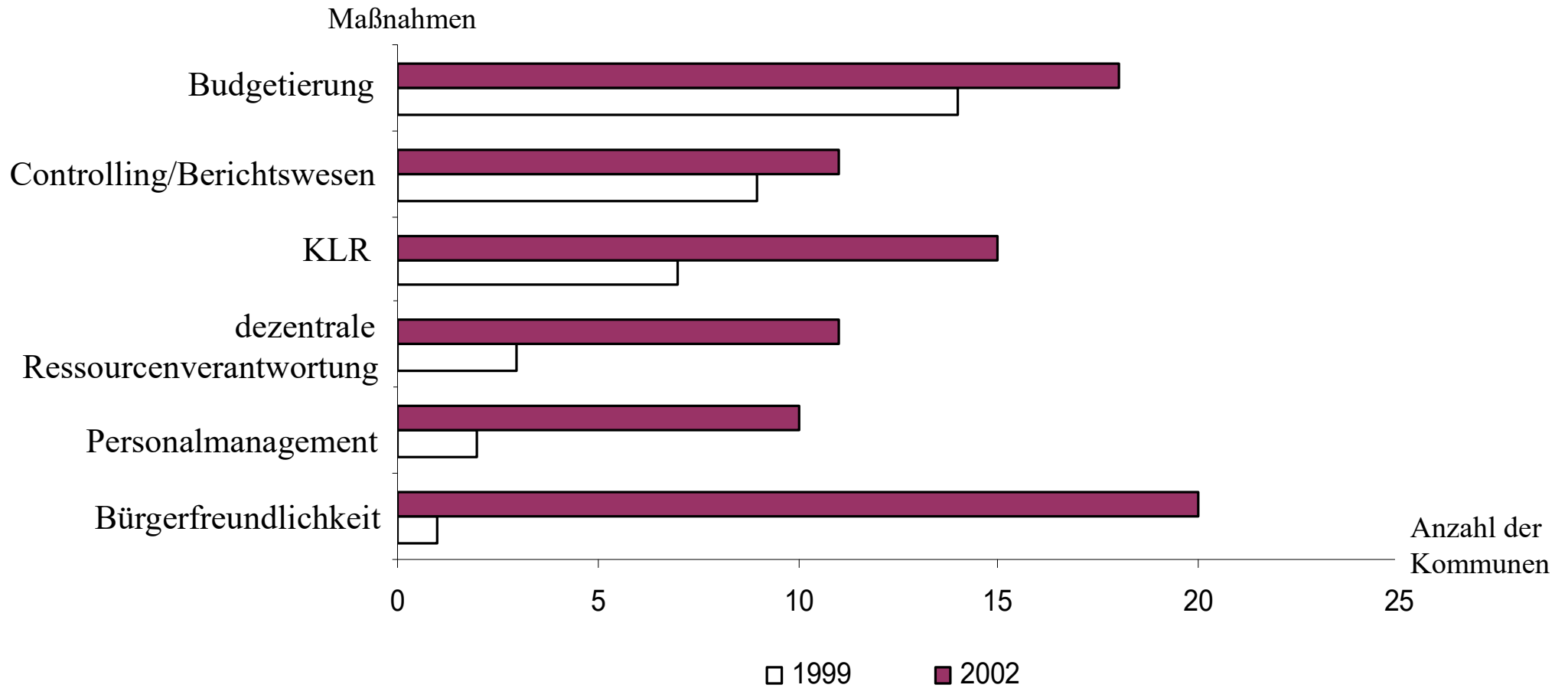
Probleme, Hindernisse, Zeitdauer.

Istsituation

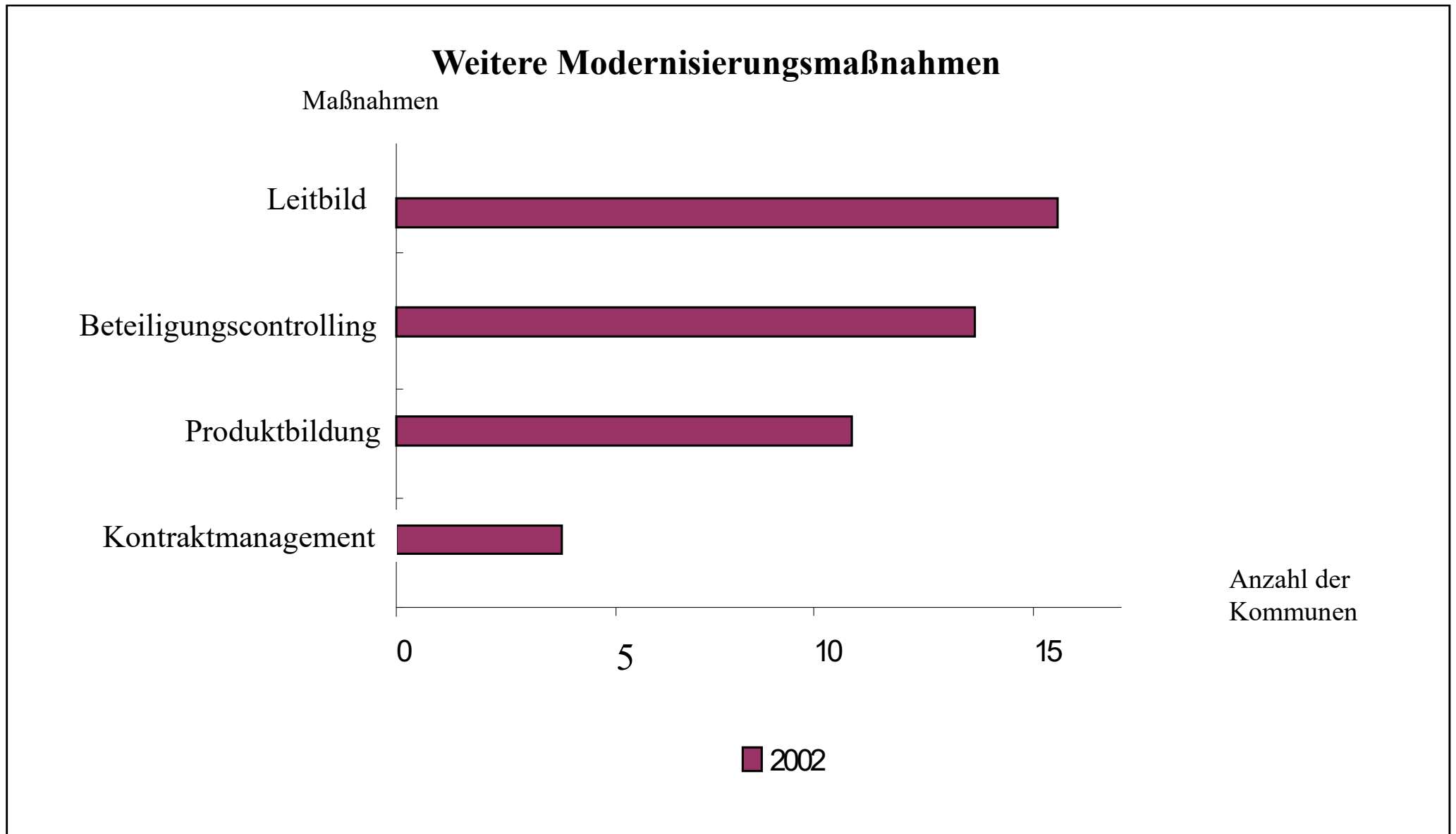


Istsituation

Entwicklung einzelner Modernisierungsmaßnahmen

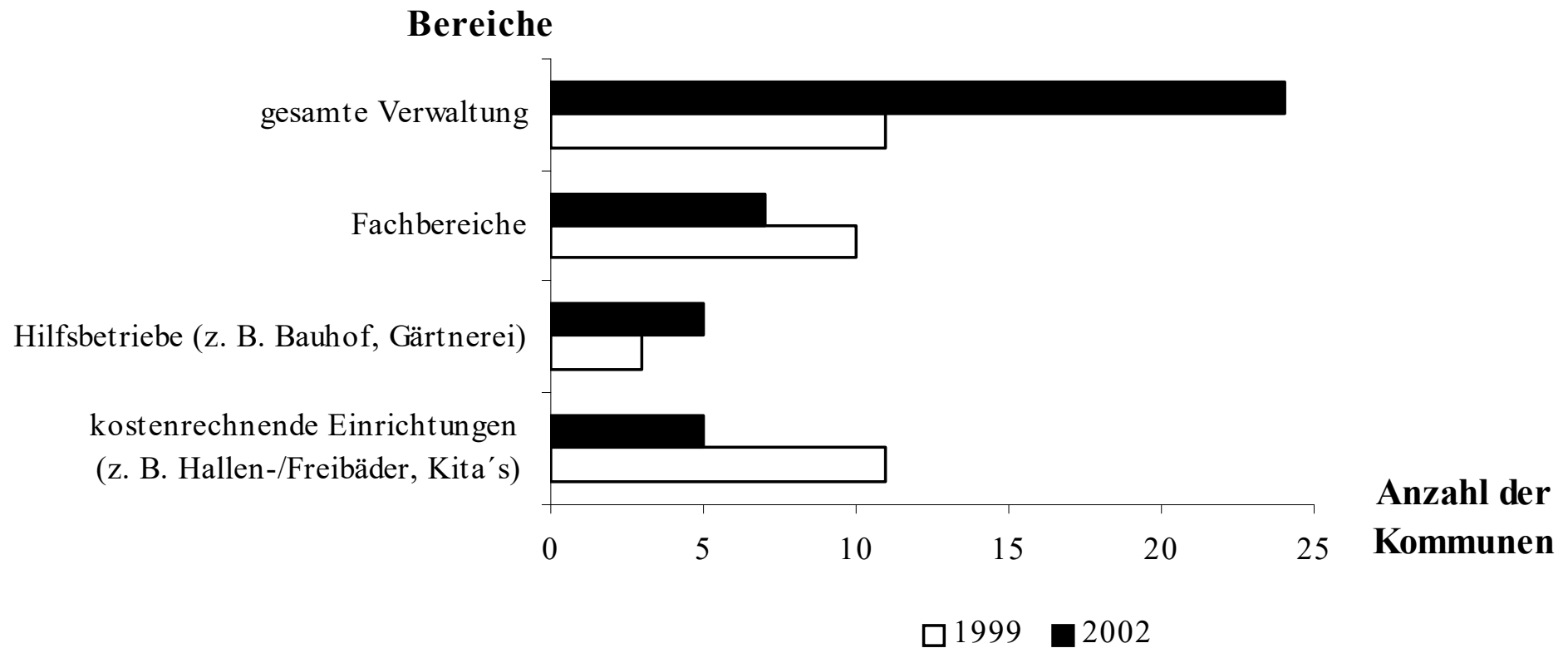


Istsituation

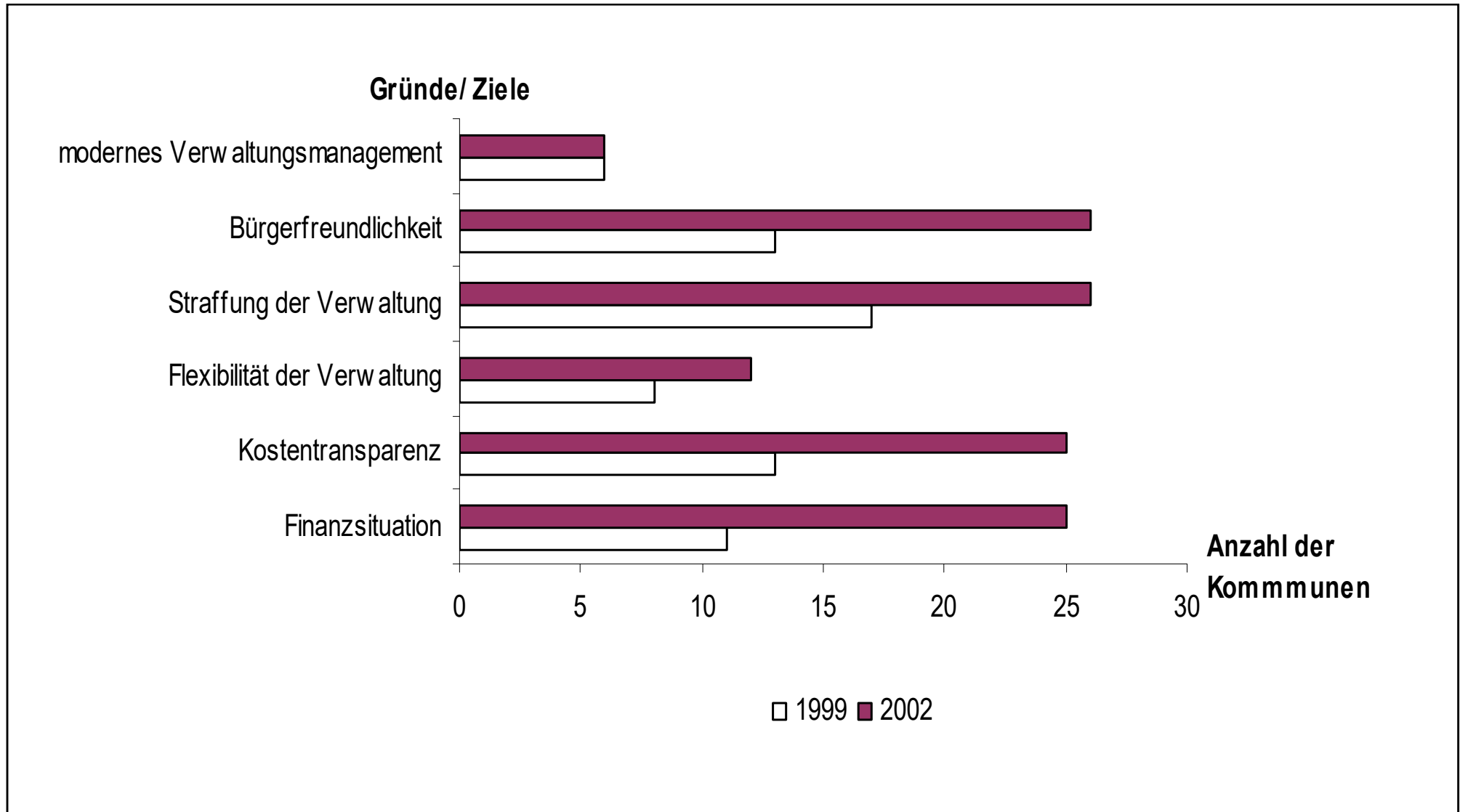


Istsituation

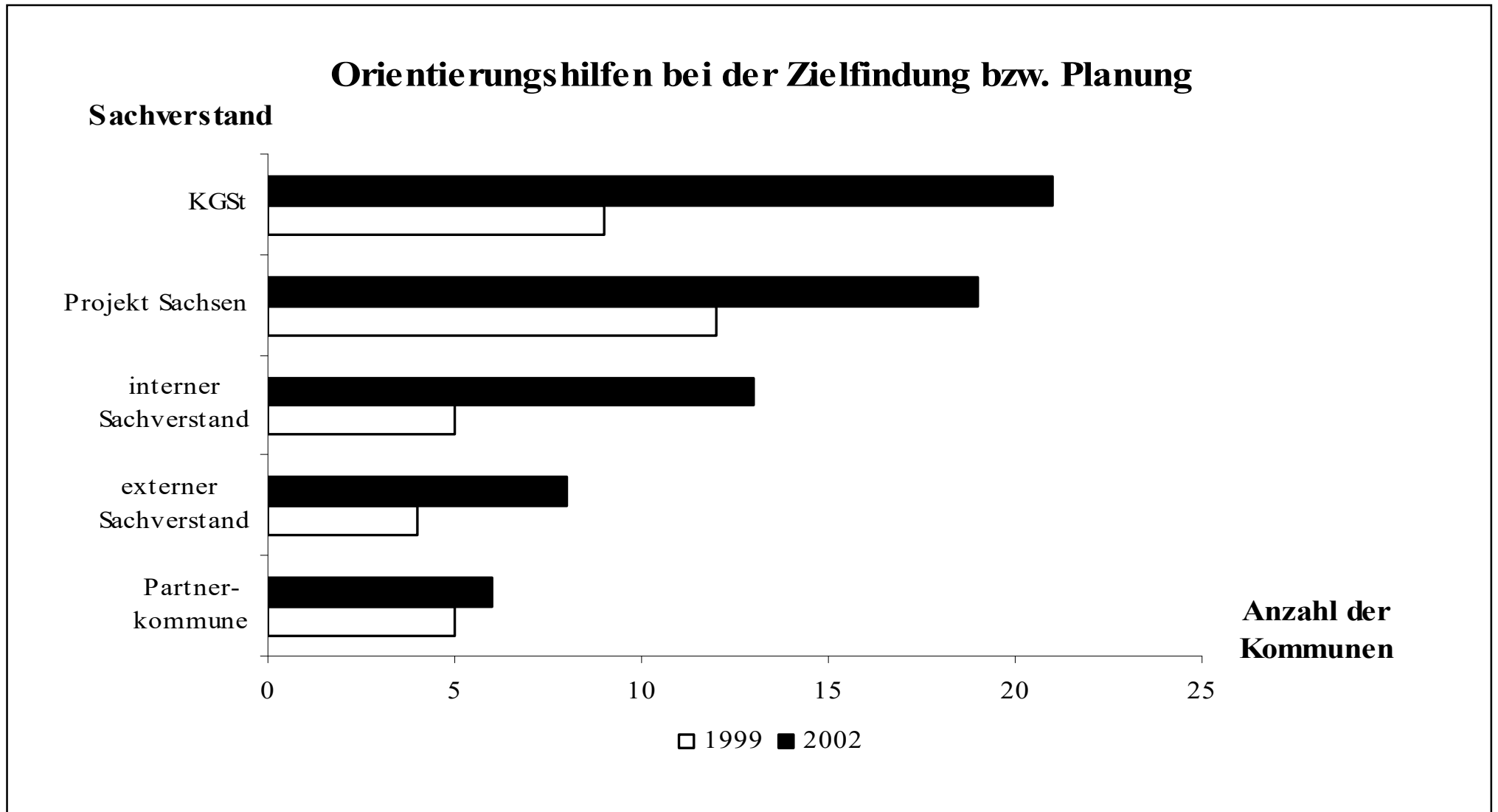
Bereiche der Modernisierungsmaßnahmen



Istsituation

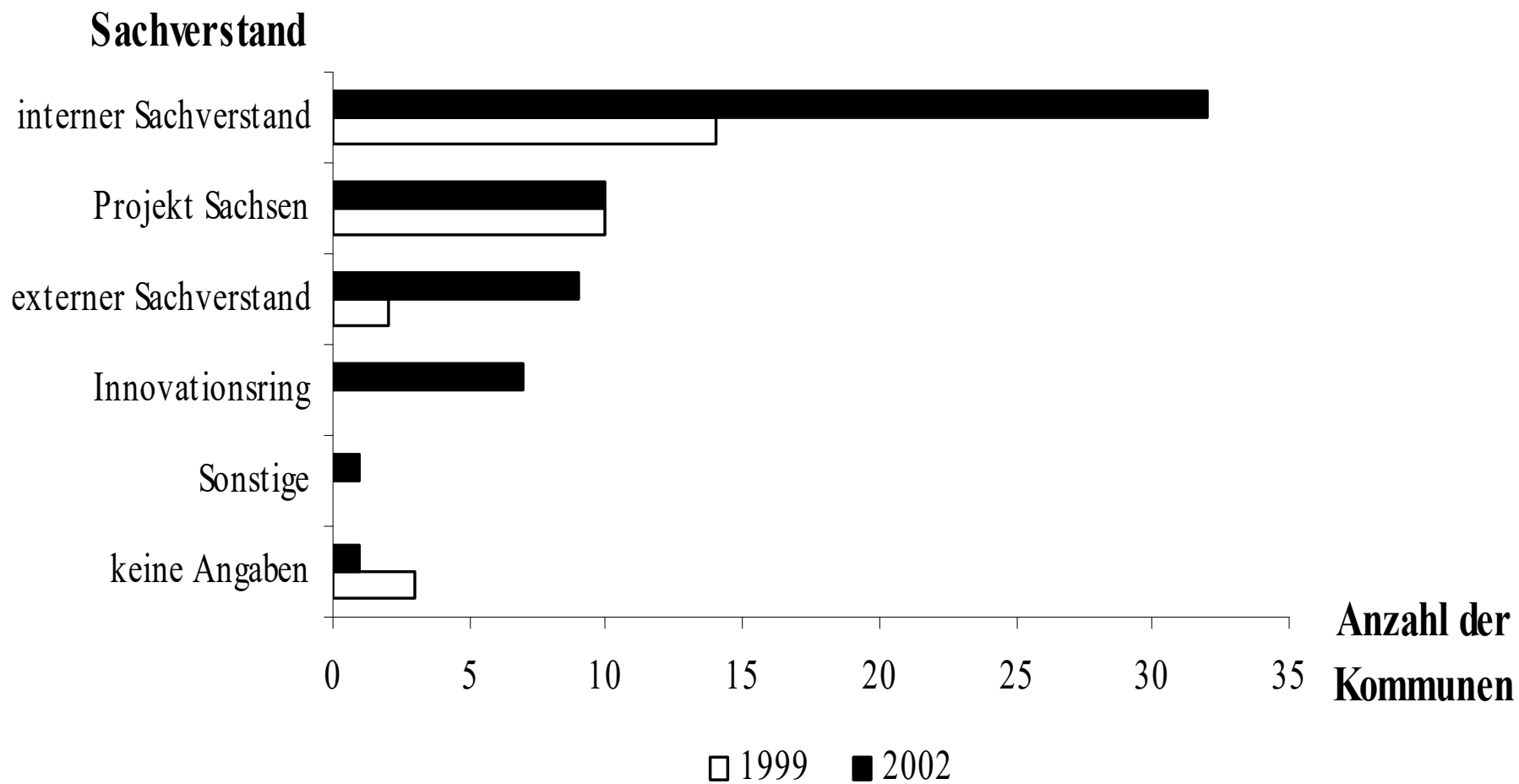


Istsituation



Istsituation

Begleitung/Unterstützung



Istsituation

Probleme und Hindernisse bei der Umsetzung:

46 %	starre gesetzliche Rahmenbedingungen,
38 %	fehlende Mittel wegen Haushaltskonsolidierung,
28 %	beamten-, dienst- und arbeitsrechtliche Vorschriften,
22 %	Verschiedenes: nicht vergleichbare Rechnungssysteme, zu hoher Aufwand bei geringem Nutzen, fehlendes Gesamtkonzept, geringe Akzeptanz der Beteiligten.

Zeitdauer der Verwaltungsmodernisierung:

1 – 2	3 – 4	5 – 6	mehr als 6 Jahre	keine Angaben
6 %	18 %	30 %	28 %	18 %

Istsituation



Entscheidungsfelder im weiteren Reformprozess

Entscheidungsfelder im weiteren Reformprozess:

- **Entscheidungen der Innenministerkonferenz 2000 und 2003:**
ressourcenorientiertes Haushalts- und Rechnungswesen, Optionsmodell,
- **Im Freistaat Sachsen derzeit noch keine abschließende Entscheidung,**
- **Rechnungshof fordert - Anforderungen an Finanzwesen definieren:**
 - **Erfassung kommunalen Vermögens, Abbildung Ressourcenverbrauch,**
 - **finanzieller, organisatorischer, technischer, personeller Aufwand,**
 - **Hard- und Software-Anforderungen,**
 - **Zusammenspiel zur gesamten Verwaltungsmodernisierung,**
 - **Gesetzliche Anpassungserfordernisse, Übergangs- und Einführungsfristen, Übergangsregelungen,**
 - **Kosten-Nutzen-Analyse, mittel- und langfristige Einspareffekte.**

Entscheidungsfelder im weiteren Reformprozess

Wesentliche Elemente als Grundlage:

- **Bewertung des kommunalen Anlagevermögens: ob und wie,**
- **Darstellung des Werteverzehrs durch Abschreibungen im kommunalen Rechnungswesen,**
- **Konkrete Vorgaben und Handlungsanweisungen, interkommunale Vergleichbarkeit,**
- **Kosten- und Leistungsrechnung: setzt Reformelemente wie Bewertung Anlagevermögen voraus, ist selbst Grundlage weiterer Reformen,**
- **Notwendig: verbindliche Einführung von Produkten,**
- **Entscheidung zur Kosten- und Leistungsrechnung: ja/nein/optional,**
- **Kosten-Nutzen-Betrachtung,**
- **Koordinierung E-Government,**
- **Modifizierung des Dienst- und Tarifrechts.**

Ausblick

- **Allgemeine kommunale Entwicklungsanforderungen:**
 - **Änderungen der Formen der Verwaltungskommunikation,**
 - **neue Formen der Verwaltungssteuerung,**
 - **Aufgabenverlagerung im Verhältnis von Staat, Kommunen und Gesellschaft,**
 - **wachsender Anspruch des Bürger nach effizientem öffentlichen Handeln, Transparenz des Finanzgebarens, konsequente Aufgabenkritik,**
 - **Beurteilung des künftigen kommunalen Leistungsvermögens,**
 - **Verwaltungsreform wird überlagert durch dringende Haushaltskonsolidierung (demografische Entwicklung, sinkende Einnahmepotenziale, unzureichende Ausgabenbeeinflussung),**
- **Systemwandel durch Verwaltungsmodernisierung erfasst das gesamte kommunale Handeln,**
- **Weitere Umsetzung des Reformprozesses: Entscheidungen des Gesetz- und Verordnungsgebers.**

Ausblick

- **Feststellungen des Rechnungshofs zu Erwartungen der Kommunen:**
 - **Konkrete sachliche und terminliche Entscheidungen durch Regierung,**
 - **Voraussetzungen für interkommunale Vergleichbarkeit,**
 - **Reformprozess erfordert starke kommunale Selbstverwaltung, höhere finanzielle Planbarkeit,**
 - **Konnexität wahren, Reduzierung Regelungsdichte, Abbau von Standards,**
 - **Umdenken in den politischen Gremien.**

Ausblick: Anforderungen an Kommunalprüfung

- **wachsende Komplexität kommunalen Handelns, strukturelle Haushaltsprobleme: Stellenabbau, Reduzierung von Hierarchien,**
- **kritisches Hinterfragen des Prüfungsnutzens durch Prüfungsadressaten, steigende Nachfrage nach Beratung, Entscheidungsunterstützung zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit,**
- **Konkurrenz zwischen den Formen der Überwachung, Überlegungen zum Outsourcing von Prüfung,**
- **Problem: gegenwärtiges Haushalts- und Rechnungswesen nicht in der Lage, realistisches Bild von haushalts- und finanzwirtschaftlichen Lage zu vermitteln und ausreichende Datenbasis für sachgerechte Bewertung der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung zu liefern,**
- **empirischer Wissensvorsprung der Prüfung im Prozess der Auslagerung von Aufgaben und der Verwaltungsmodernisierung, deshalb aktive Rolle von Rechnungsprüfung bei der Reform.**

Ausblick: Anforderungen an Kommunalprüfung

- **Verstärkung der Kundenorientierung: ganzheitlicher, fachübergreifender Untersuchungsansatz, ggf. Einbeziehung externer Spezialisten,**
- **Einflüsse der Informationstechnologien, stärkere Nutzung von DV-Hardware und Anwendung von DV-Lösungen bei Prüfungen,**
- **Revisionsmarketing: wachsende Prüfungsqualität sicherstellen, neue Anforderungen an Qualitätssicherung, regelmäßige eigene Qualitäts- und Leistungsbeurteilungen, ggf. gegenseitige Reviews oder Bewertung durch externe Dritte,**
- **Änderung der Qualifikationsanforderungen an Prüfer,**
- **neue Formen der Ergebnispräsentation und des Follow up von Prüfung,**
- **Auseinandersetzung mit den Fragen der Effizienz von Prüfung.**