

Vortrag auf dem EURORAI-Kongress am 18.10.2004 in Barcelona zum Thema:

## **„Begleitende Prüfung des Sächsischen Rechnungshofs zur Umsetzung der Verwaltungsmodernisierung in den Kommunen“**

von Rechnungshofdirektor Karl-Heinz Binus

1	Problemstellung.....	1
2	Prüfungsmethodik und Prüfungsabgrenzung .....	1
3	Istsituation in sächsischen Kommunen .....	4
3.1	Stand der Umsetzung der Verwaltungsmodernisierung.....	4
3.2	Ziele des Modernisierungsprozesses .....	6
3.3	Orientierungshilfen bei der Zielfindung, Begleitung und Unterstützung bei der Umsetzung.....	7
3.4	Voraussetzungen für den Modernisierungsprozess.....	9
3.5	Probleme und Hindernisse, Dauer der Umsetzung .....	10
4	Entscheidungsfelder im weiteren Reformprozess .....	10
4.1	Grundsätzliche haushaltsrechtliche Entscheidungen .....	10
4.2	Bewertung des Anlagevermögens .....	12
4.3	Kosten- und Leistungsrechnung - internes Rechnungswesen .....	12
4.4	Modifizierung des derzeit gültigen Haushaltsrechts .....	13
4.5	Weitere Anmerkungen .....	13
5	Schlussbemerkungen .....	13

### **1 Problemstellung**

Die Kommunalverwaltungen stehen vor tief greifenden und teilweise grundsätzlichen Veränderungen. Der gegenwärtige Reformprozess ist mit folgenden Forderungen verbunden:

- größere Flexibilität in der Wahrnehmung kommunaler Angelegenheiten;
- Straffung der Verwaltung;
- mehr Effizienz und Effektivität;
- größere Transparenz;
- Lockerung traditioneller Formen der Verantwortung;
- Dezentralisierung;
- Privatisierung;
- bürgerfreundliches Verwaltungshandeln;
- Verantwortungsabgrenzung zwischen „Politik“ und Verwaltung.

Der Sächsische Rechnungshof (SRH) sieht in diesem Reformprozess seine Aufgabe in erster Linie als Berater und Begleiter. Kommunalverwaltungen sowie Gesetz- und Verordnungsgeber sollen bei den anstehenden Reformmaßnahmen unterstützt werden, dies insbesondere durch Empfehlungen zur Umsetzung von Reformmaßnahmen.

### **2 Prüfungsmethodik und Prüfungsabgrenzung**

Zur Erarbeitung von praxisnahen Hinweisen und Entscheidungshilfen im Reformprozess erfolgte dementsprechend eine begleitende Prüfung im Reformprozess, deren Ergebnisse in

Form einer so genannten Beratenden Äußerung des Rechnungshofs einer breiten Öffentlichkeit zugänglich gemacht wurden. Handlungsempfehlungen werden dabei durch Beispiele, wie Musterleitbild, Musterkontrakt und Musterstellenbeschreibungen konkretisiert. Checklisten zu den Einzelthemen des Reformprozesses - z. B. Leitbild, Produkte, Kontrakte – sollen den Kommunalverwaltungen im Umsetzungsprozess zur Selbstkontrolle dienen. Gleichzeitig werden für den weiteren Reformprozess Entscheidungsfelder aufgezeigt, die für einen kontinuierlichen Verlauf und zur Schaffung von Rechtssicherheit für die Kommunen zwingend einer Beantwortung durch Gesetz- und Verordnungsgeber bedürfen.

Die Beratende Äußerung basiert auf Erkenntnissen aus Erhebungen zur Istsituation 1999 und 2002 in 50 Kommunen und aus begleitenden Prüfungen zum Reformprozess in 7 Kommunen, die im Zeitraum von 1999 bis 2002 durchgeführt wurden.

Im vorliegenden Beitrag sollen einige Aussagen zur prüfungsmethodischen Vorgehensweise, zum Stand der Verwaltungsmodernisierung in sächsischen Kommunen und zu den aus Sicht des Sächsischen Rechnungshofs relevanten Entscheidungsfeldern im weiteren Reformprozess getroffen werden. Gegenstand des Beitrages sind nicht die erarbeiteten Hinweise und Empfehlungen zu den einzelnen Aspekten:

- Haushalts- und Finanzwirtschaft,
- Anlagevermögen,
- Beteiligungsmanagement,
- Projektmanagement,
- Leitbild,
- Personalmanagement,
- Organisation,
- Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnik,
- Produktbildung,
- Kosten- und Leistungsrechnung,
- Budgetierung,
- Controlling,
- Bürgerverantwortung und Bürgerengagement,
- Kontraktmanagement.

Die Erhebungen zur Istsituation (1999, 2002) fanden bei:

- 8 Landkreisen,
- 7 Kreisfreien Städten,
- 10 kreisangehörigen Gemeinden mit 10.001 bis 100.000 Einwohnern und
- 25 kreisangehörigen Gemeinden mit 3.000 bis 10.000 Einwohnern statt.

Schwerpunkte bei der Erfassung waren:

- Stand der Umsetzung,
- Gründe und Ziele,
- Modernisierungsumfang,
- Grundlagen und Voraussetzungen sowie
- Probleme und Hindernisse.

Die Auswahl der begleitend zu prüfenden Kommunen erfolgte auf der Basis eines Bewerbungsverfahrens. In der Mitgliederzeitschrift des Städte- und Gemeindetages wurde eine ent-

sprechende Aufforderung an alle Landkreise, Städte und Gemeinden veröffentlicht. 11 Kommunen haben sich beworben. Eine intensive Vorort-Prüfung erfolgte bei:

- 2 Landkreisen,
- 3 Großen Kreisstädten und
- 2 kreisangehörigen Gemeinden.

Die Prüfungen bezogen sich ausschließlich auf die Verwaltungsbereiche, die in die angestrebte bzw. bereits umgesetzte Verwaltungsmodernisierung einbezogen waren. Weiterhin erfolgten Betrachtungen zur Finanzsituation. Zur Konkretisierung der bereits vorhandenen Daten zur Istsituation wurden strukturierte Erhebungsbögen zu nachfolgenden Themenkomplexen erarbeitet und vor Beginn der örtlichen Erhebungen in allen 11 Kommunen abgefragt:

- Finanzdaten,
- Haushaltswirtschaft und Personalwesen,
- Grundlagen und Voraussetzungen der Verwaltungsmodernisierung,
- Elemente neuer Steuerungsinstrumente.

Ein systematisches Vorgehen und vor allem ein Vergleich dieser Kommunen waren wichtige Prüfungsvoraussetzungen. Die Prüfungsschwerpunkte, die sich bis zu diesem Zeitpunkt maßgeblich auf theoretische Grundlagen stützten, konnten so entsprechend dem Stand des Reformprozesses in sächsischen Kommunen bestätigt werden. Nachfolgende Themenkomplexe für die begleitenden Prüfungen wurden gebildet, zu denen jeweils ein Erhebungsbogen erarbeitet wurde:

- Finanzdaten, Haushalt und Personal;
- Projektorganisation/ Projektdurchführung;
- Leitbild;
- Einsatz von Informationstechnik;
- Produktbildung;
- Budgetierung/ Dezentrale Ressourcen- und Ergebnisverantwortung;
- Kosten- und Leistungsrechnung (KLR);
- Controlling und Berichtswesen (inkl. Beteiligungsmanagement);
- Bürgerfreundlichkeit;
- Kontraktmanagement;
- Forderungen an den Normengeber.

Zu jedem Prüfungsschwerpunkt wurde dem SRH ein Ansprechpartner in der jeweiligen Kommunalverwaltung genannt, mit dessen Unterstützung am erklärten Prüfungsvorhaben gearbeitet wurde. Bewusst wurde dabei auf ein kooperierendes Handeln abgestellt. Jede begleitend geprüfte Kommune erhielt einen Prüfungsbericht mit Empfehlungen zum weiteren Reformprozess.

Der SRH bildete zur Koordinierung und Steuerung dieser beratenden Tätigkeit eine Arbeitsgruppe. Sie bestand aus Vertretern des Sächsischen Städte- und Gemeindetages, des Sächsischen Landkreistages und des Projektes „Kommunale Verwaltungsmodernisierung Sachsen“. Regelmäßig wurden die Vorgehensweise und Ergebnisse der Prüfungen sowie die Erarbeitung der Beratenden Äußerung in dieser Arbeitsgruppe erörtert. In größeren Zeitabständen wurden die 11 Kommunen, die sich für eine begleitende Prüfung beworben hatten, in diese Beratungen einbezogen. Eine Abstimmung mit den Sächsischen Staatsministerien des Innern und der Finanzen erfolgte in der Endphase des Projektes.

Die begleitende Prüfung umfasste zunächst Erhebungen und Vergleich zum Stand der Verwaltungsmodernisierung in sächsischen Kommunen in den Jahren 1999 und 2002. Anschließend wurden grundlegende Aspekte im Reformprozess und Handlungsempfehlungen zu einzelnen Steuerungsinstrumenten untersucht. Die Auswertung hierzu erfolgte zur besseren Lesbarkeit und Orientierung in der Beratenden Äußerung grundsätzlich wie folgt:

- Einführung,
- Feststellungen aus der begleitenden Prüfung,
- Zielstellung,
- Interne und externe Faktoren,
- Hinweise und Empfehlungen,
- Besonderheiten für kleinere Gemeinden.

Als Anlagen wurden Checklisten und Mustervorgaben sowie Musterbeispiele angefügt. Im Text wird auf ein Glossar im Anlagenteil verwiesen.

Der gesamte Prüfungsablauf erfolgte in einer phasengestützten Form in fünf abgrenzbaren Prüfungsphasen.

### **3 Istsituation in sächsischen Kommunen**

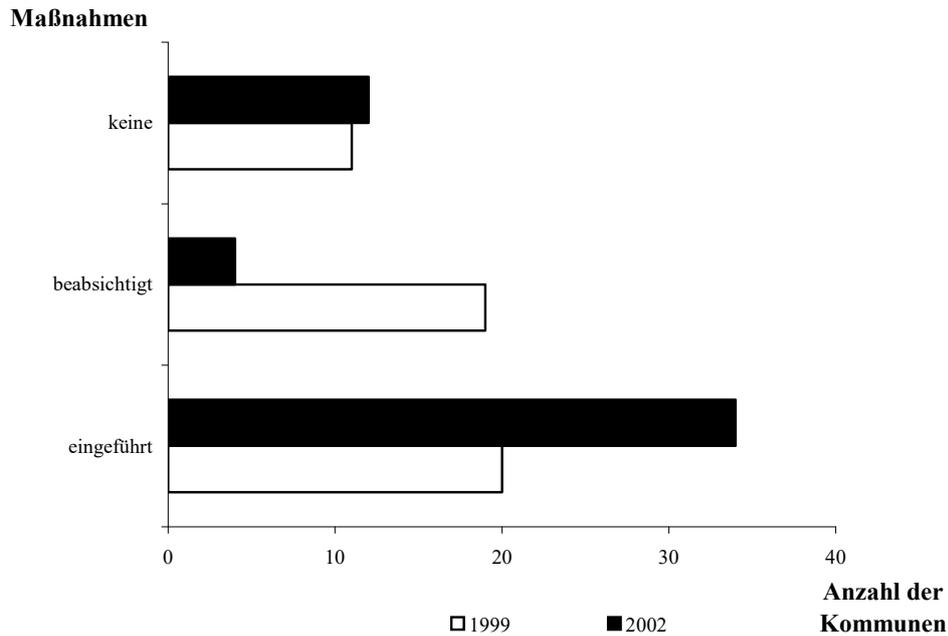
#### 3.1 Stand der Umsetzung der Verwaltungsmodernisierung

Die Umsetzung von Maßnahmen der Verwaltungsmodernisierung hat in den sächsischen Kommunen deutlich zugenommen. Bei einem Großteil der Kommunen fanden 2002 bereits konkrete Maßnahmen statt, während 1999 die Einführung neuer Steuerungsinstrumente lediglich beabsichtigt war.

Der Anteil der Kommunen mit konkreten Maßnahmen hat sich von 40 % (1999) auf rd. 70 % (2002) erhöht. Dagegen ist der Anteil der Kommunen, die keine Maßnahmen beabsichtigen bzw. durchführen, nahezu konstant geblieben (rd. 20 %).

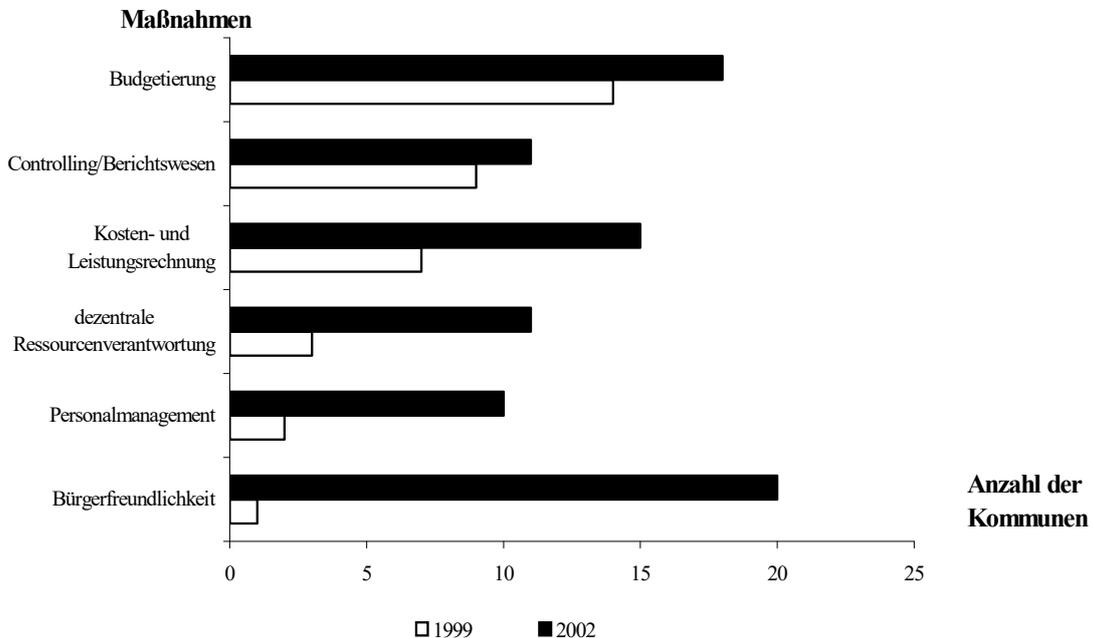
Die Einführung neuer Steuerungsinstrumente entwickelte sich wie folgt:

## Modernisierungsmaßnahmen



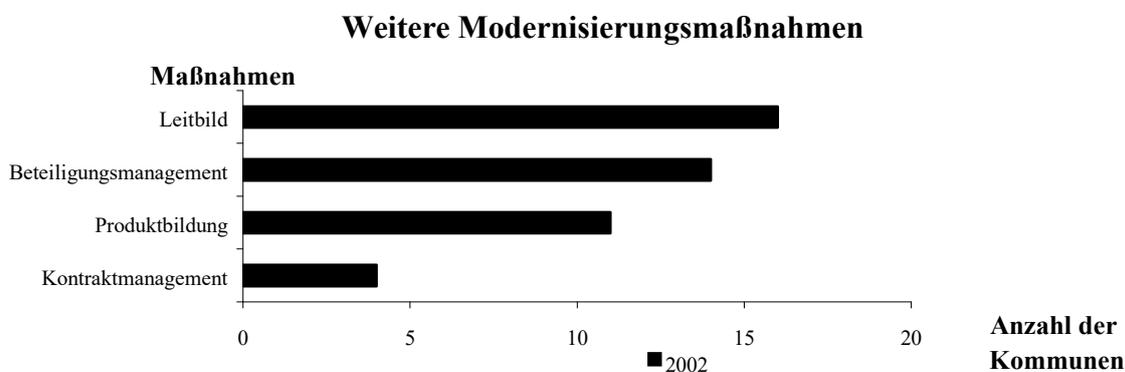
Die einzelnen Aktivitäten im Modernisierungsprozess der Kommunen können wie folgt dargestellt werden:

### Einführung einzelner Modernisierungsmaßnahmen

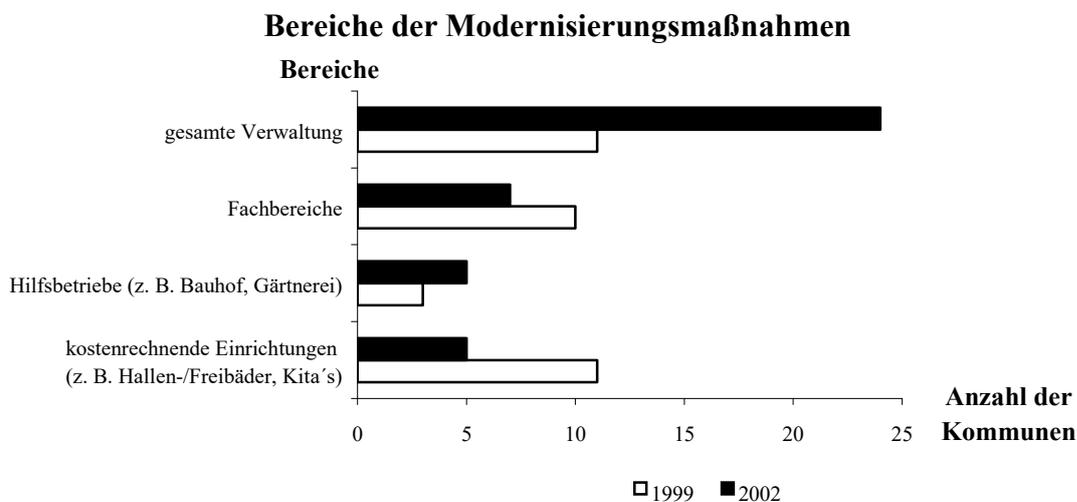


Die Budgetierung wurde 2002 wie 1999 von der Mehrzahl der Kommunen (2002: rd. 53 %) im Reformprozess umgesetzt. Verstärkt wurden 2002 vor allem die Bürgerfreundlichkeit (2002: rd. 59 %) und die Kosten- und Leistungsrechnungsrechnung (2002: rd. 44 %) als Reformelemente genannt.

Zusätzlich wurden 2002 das Leitbild (rd. 47 %), das Beteiligungsmanagement (rd. 41 %) und die Produktbildung (rd. 32 %) von den Kommunen aufgeführt. Eine untergeordnete Rolle ergab sich für das Kontraktmanagement zwischen dem Rat und der Verwaltungsführung (rd. 12 %).



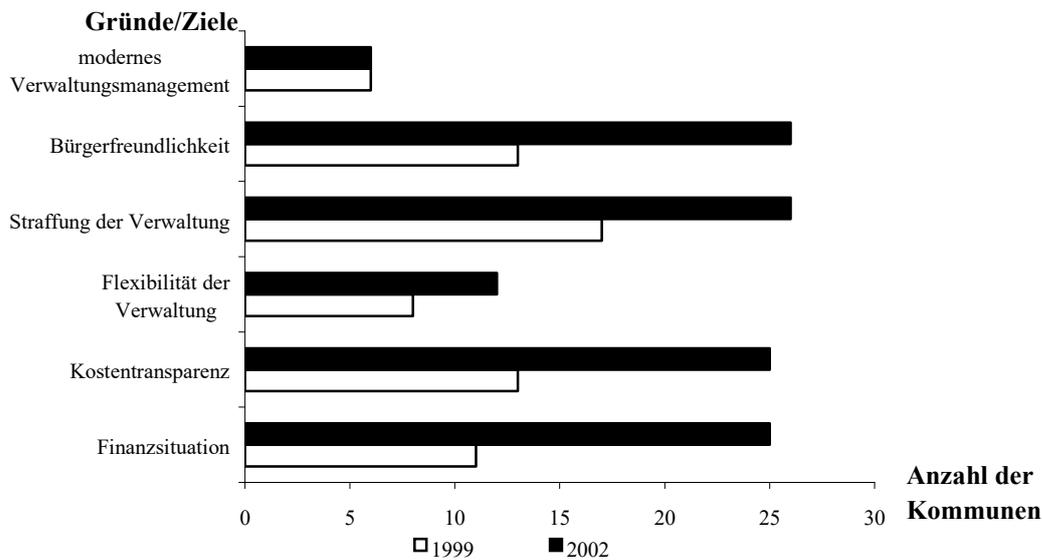
Die Modernisierungsmaßnahmen bezogen sich 2002 im Vergleich zu 1999 zunehmend auf die gesamte Verwaltung:



### 3.2 Ziele des Modernisierungsprozesses

Für die meisten Kommunen (2002: rd. 75 %) waren die angespannte Finanzsituation, die Kostentransparenz, die verbesserte Bürgerfreundlichkeit und die Straffung der Verwaltung Hauptgründe, während 1999 noch die Straffung der Verwaltung dominierte.

## Gründe und Ziele des Modernisierungsprozesses

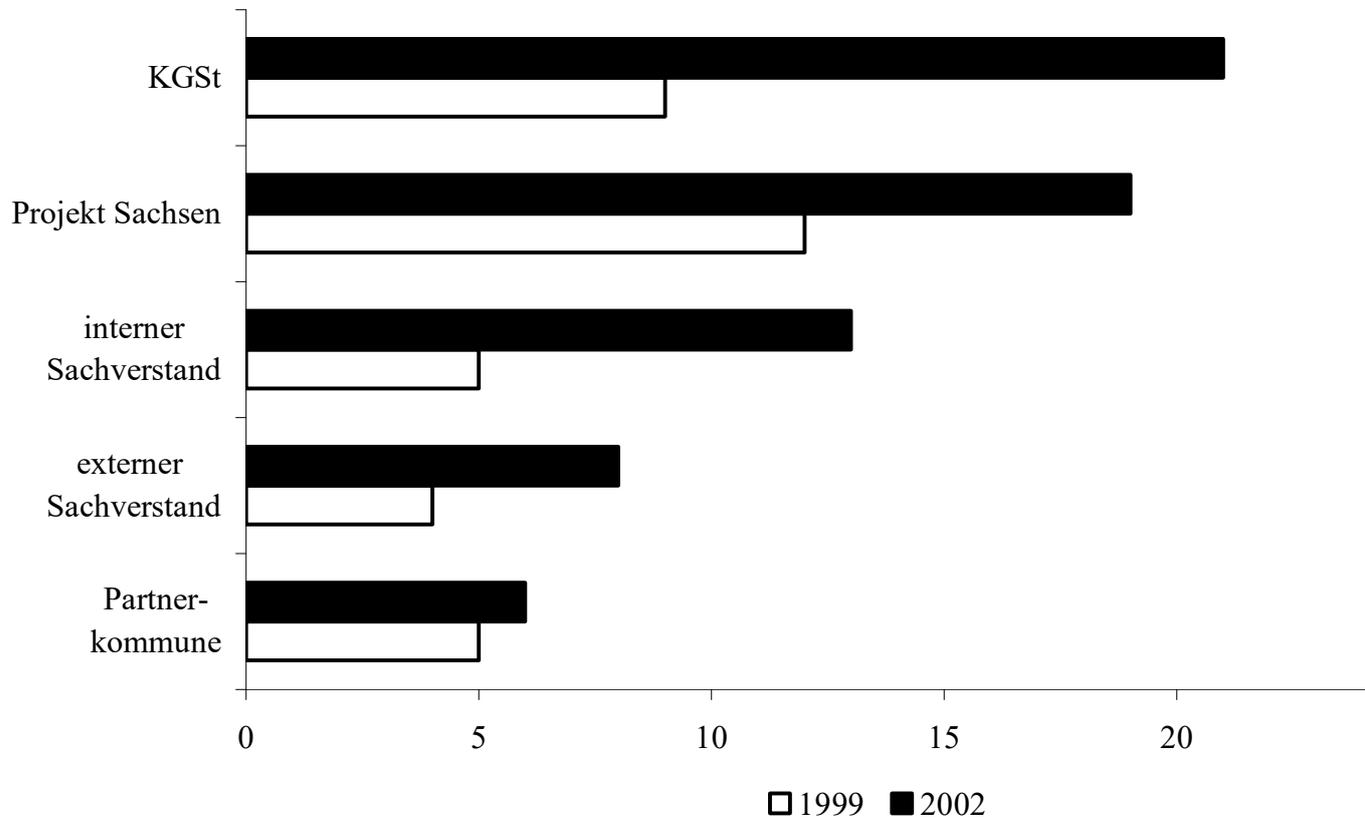


### 3.3 Orientierungshilfen bei der Zielfindung, Begleitung und Unterstützung bei der Umsetzung

Eine Vielzahl der Kommunen orientierte sich bei der **Zielfindung** (1999 sowie 2002) an theoretischen und praktischen Erkenntnissen, Hinweisen sowie Empfehlungen beispielsweise von der **Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung Köln** bzw. von dem **Projekt „Kommunale Verwaltungsmodernisierung Sachsen“**. Externer Sachverstand wurde maßgeblich genutzt.

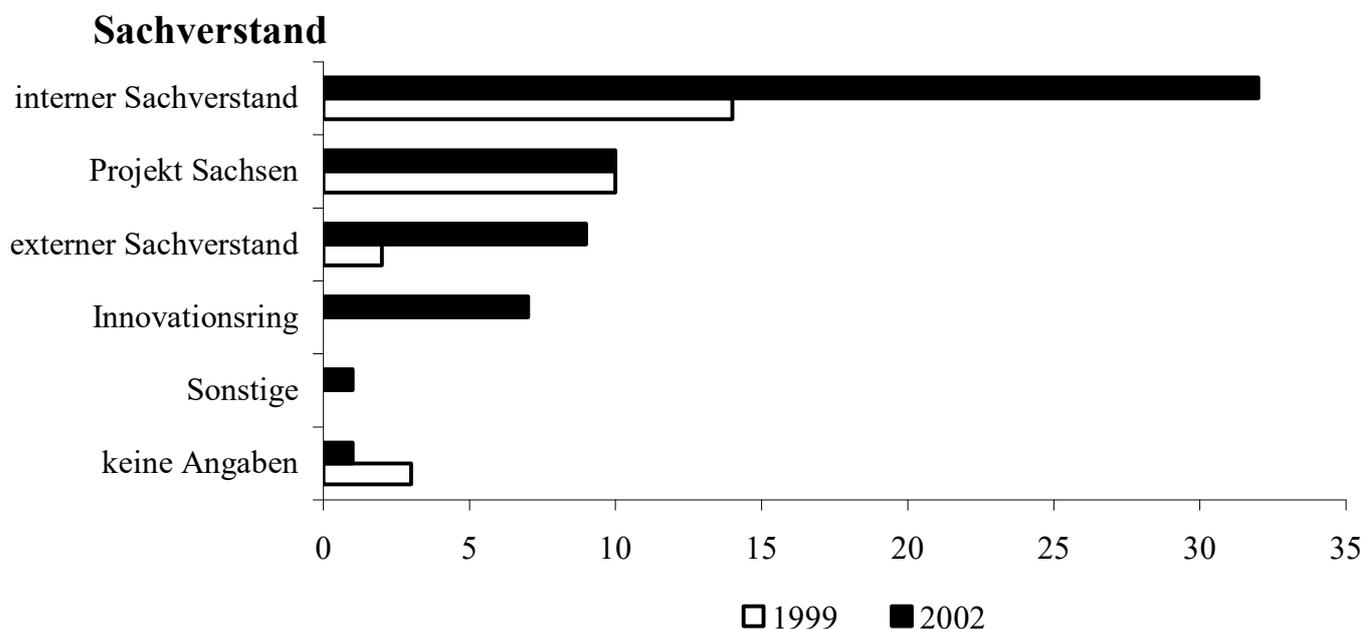
## Orientierungshilfen bei der Zielfindung bzw. Planung

### Sachverstand



Bei der **Umsetzung** neuer Steuerungsinstrumente wurde von den meisten Kommunen der **interne Sachverstand** genutzt.

## Begleitung/Unterstützung



### 3.4 Voraussetzungen für den Modernisierungsprozess

Eine Vielzahl von Grundlagen und Voraussetzungen für den Reformprozess wurden von den Kommunen, die Reformmaßnahmen bereits durchführen, 1999 und auch 2002 noch nicht geschaffen. So lagen **bei 25 % (1999) und bei 21 % (2002)** der Kommunen **keine schriftlichen Konzepte bzw. Regelvorschriften** zur Einführung der Verwaltungsmodernisierung vor.

Auch die informationstechnischen Voraussetzungen waren nicht in allen Fällen geschaffen. So **fehlten** in den Kommunen diese **Voraussetzungen bei 30 % (1999)** und noch bei **24 %** im Jahr **2002**. Ebenso war die Erarbeitung eines **Konzeptes zum Einsatz der Informationstechnik** im Jahr **2002 von 24 %** noch **nicht** veranlasst.

Von einem Großteil der Kommunen, die 2002 die Einführung neuer Steuerungsinstrumente schon praktizierten, sind **71 %** der Auffassung, dass mit der Verwaltungsmodernisierung verbundene **Erwartungen erfüllt** wurden.

Die einzelnen Erfolge des Modernisierungsprozesses wurden vielfach gleich bewertet. So haben **65 % der Kommunen die Erhöhung des Kostenbewusstseins der Mitarbeiter** und **jeweils 50 % der Kommunen die Einsparungen von Ausgaben** (z. B. Sach- und Personalausgaben), **die Verbesserung der Bürgerfreundlichkeit/ Kundenorientierung** und **die Erhöhung der Kostentransparenz** angegeben.

Wesentlich weniger Kommunen (38 %) haben eine **Verbesserung der internen Abläufe** festgestellt.

Der bisherige **monetäre Aufwand** zur Durchführung des Modernisierungsprozesses konnte von den meisten Kommunen **nicht angegeben werden**. Angemerkt wurde u. a., dass sich der

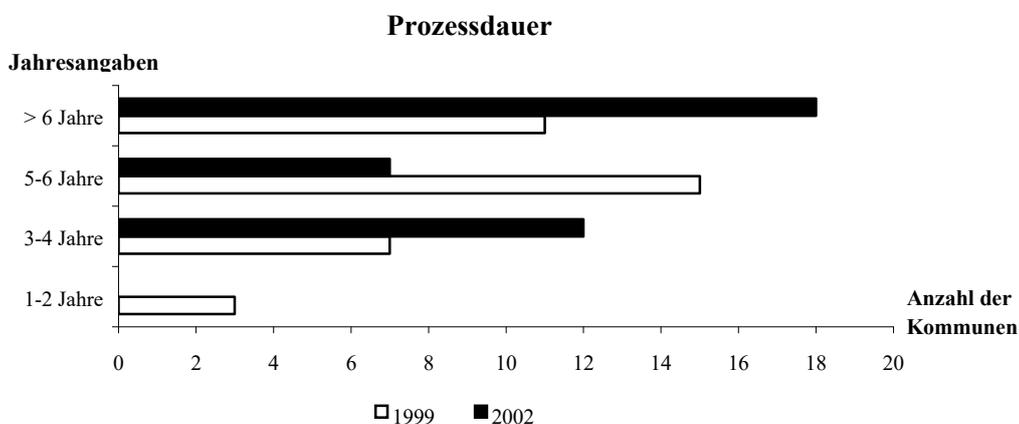
Prozess der Einführung neuer Steuerungsinstrumente langwierig gestaltet. Erfolge sind somit nicht gleich sichtbar und zudem schwierig messbar.

### 3.5 Probleme und Hindernisse, Dauer der Umsetzung

Die Kommunen, die Maßnahmen planen bzw. durchführen, haben eine Vielzahl wesentlicher Probleme bzw. Hindernisse bei der Umsetzung neuer Steuerungsinstrumente genannt. **1999 und 2002** waren vor allem die **starrten gesetzlichen Rahmenbedingungen** dominant. **Zusätzlich wirkten 2002 die beamten-, dienst- und arbeitsrechtlichen Vorschriften** gleichwertig als empfundene Problembereiche:

1999 %	Probleme bzw. Hindernisse	2002 %
14	geringe Akzeptanz bei den Beschäftigten	21
4	geringe Akzeptanz bei der Politik	11
38	Druck Haushaltskonsolidierung und Verwaltungsmodernisierung	42
46 ↘	starre gesetzliche Rahmenbedingungen (Kommunal- und Haushaltsrecht)	↗ 50
16	fehlende Qualifikation der Mitarbeiter	21
20	mangelnde IT-Voraussetzungen	32
28	beamten-, dienst- und arbeitsrechtliche Vorschriften	↗ 50

Aufgrund der noch zu bewältigenden Probleme/ Hindernisse und der finanziellen Engpässe der Kommunen schätzen diese die **Dauer der Umsetzung** des Reformprozesses 2002 im Vergleich zu 1999 deutlich länger ein.



Die Mehrzahl der Kommunen geht von einer Umsetzungsdauer von mehr als 5 Jahren aus. Der Reformprozess wird einen längeren Zeitraum beanspruchen, als anfänglich angenommen.

## 4 Entscheidungsfelder im weiteren Reformprozess

### 4.1 Grundsätzliche haushaltsrechtliche Entscheidungen

Die Innenministerkonferenz hat im Herbst 2000 eine weitgehende Reform des kommunalen Haushaltsrechts in zwei parallelen Entwicklungslinien beschlossen. Als eine erste Variante

soll das kameralistische Rechnungswesen unter deutlicher Aufwertung der KLR fortentwickelt werden. Die zweite Option ist der Aufbau eines an der kaufmännischen Buchführung orientierten kommunalen Rechnungswesens, das einen vollständigen Systemwechsel darstellen würde.

In einigen Bundesländern werden bereits Pilotprojekte durchgeführt sowie mögliche Umsetzungsvarianten auf unterschiedlichen Wegen (Wahlrecht zwischen Doppik und Kameralistik, Ablösung der Kameralistik durch die Doppik) erprobt. Für den Freistaat Sachsen steht eine diesbezügliche Entscheidung noch aus, entsprechende Konzepte befinden sich beim Innenministerium in der Erarbeitung.

In diesem Zusammenhang muss darauf hingewiesen werden, dass eine Veränderung der Buchführungsmethode noch keine Änderung der Haushaltslage der Kommunen bewirken wird. Eine Beschränkung der Aktivitäten im Bereich der neuen Steuerung auf die Umgestaltung des externen Rechnungswesens wird durch den SRH nicht befürwortet.

Vor der Entscheidung des Gesetzgebers über das künftige Buchführungssystem müssen die Anforderungen an das Finanzwesen definiert und die folgenden Überlegungen angestellt werden:

- Welches Buchführungssystem ist in der Lage, den erhöhten Anforderungen (z. B. Darstellung des kommunalen Vermögens und periodengerechte Erfassung des Ressourcenverbrauchs) gerecht zu werden?
- Mit welchem Buchführungssystem können die Zielsetzungen kommunalen Wirtschaftens (Wirtschaftlichkeit/ Sparsamkeit im Interesse des Gemeinwohls, stetige Aufgabenerfüllung, Haushaltsausgleich) nach Abwägung der Vor- und Nachteile besser erreicht werden?
- Welcher finanzielle, organisatorische und technische Aufwand ist notwendig, das bevorzugte Buchführungssystem erfolgreich zu erweitern bzw. einzuführen?
- Welcher Arbeitszeitaufwand entsteht? Ist die Erfüllung der kommunalen Aufgaben gesichert oder werden zusätzliche Mitarbeiter benötigt?
- Welche Software kann zum Einsatz kommen? Ist diese ausreichend erprobt, genügt sie allen Anforderungen an das kommunale Finanzmanagement? Entsteht für den Softwareanbieter eine Monopolstellung?
- Welche materiellen Einspareffekte treten (mittel- und langfristig) durch das ausgewählte Buchführungssystem auf?
- Welche Elemente der Verwaltungsmodernisierung werden durch das ausgewählte Buchführungssystem in ihrer Einführung gefördert oder behindert?
- Welche Belastungen entstehen für die auskunftgebenden Gemeinden und welche Vor- und Nachteile für die Nutzer der Finanzstatistik?
- Welche weiteren Anpassungen (z. B. gesetzliche und untergesetzliche Regelungen, Statistik) sind notwendig?
- Welche Übergangszeiträume müssen den Kommunen eingeräumt werden?
- Welche Übergangsregelungen müssen getroffen werden?
- Wann ist der Einführungsprozess in allen Kommunen beendet?

Eine unbedingt erforderliche Kosten-Nutzen-Analyse sollte aufgrund der Erfahrungen in Pilotkommunen - auch anderer Bundesländer - vorgenommen werden.

Höhere Bedeutung für die Zukunft der öffentlichen Finanzwirtschaft als der Wahl der Buchführungsmethode misst der SRH der Notwendigkeit bei, das vorhandene Vermögen (vollstän-

dig oder teilweise) zu bewerten, den entstandenen und entstehenden Ressourcenverbrauch darzustellen und darauf aufbauend z. B. eindeutige Anforderungen an einen ausgeglichenen Haushalt zu definieren (z. B. Ausnahmeregelungen, Umgang mit Fehlbeträgen).

#### 4.2 Bewertung des Anlagevermögens

Die gegenwärtige Behandlung des kommunalen Anlagevermögens ist unzureichend.

Der SRH empfiehlt dringend, die Behandlung des Anlagevermögens in der kommunalen Haushaltswirtschaft zu prüfen. Es muss eine Klärung erfolgen, ob und wie eine Bewertung des kommunalen Anlagevermögens sowie eine Darstellung des Werteverzehrs durch Abschreibungen im kommunalen Rechnungswesen künftig zu erfolgen hat.

Eine Entscheidung für die vollständige oder teilweise Bewertung des Anlagevermögens und die Ermittlung der Abschreibungen bedingt konkrete Vorgaben und Handlungsanweisungen durch gesetzliche und untergesetzliche Regelungen. So sind z. B. Vorschriften für die Bewertung und Abschreibung des Anlagevermögens u. a. Voraussetzung, um eine vergleichbare Ausgangsbasis der einzelnen Kommunen für die Verhandlungen zum Finanzausgleich zu erreichen.

Aus der Sicht des SRH ist der in den Kommunen erforderliche Aufwand für eine Erstbewertung des Anlagevermögens relativ hoch. Vor allem bindet er über einen gewissen Zeitraum zusätzliche Arbeitskraft. Sollte der Normengeber die Bewertung des Vermögens verbindlich fordern, ist zu prüfen, ob und wie ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu erbringen ist.

#### 4.3 Kosten- und Leistungsrechnung - internes Rechnungswesen

Die Einführung der KLR ist aufgrund der engen Verbindungen zu anderen Reformelementen zu einem viel diskutierten Thema mit zentraler Stellung geworden. Sie setzt eine Reihe von Reformelementen (z. B. Produkte, Bewertung Anlagevermögen) voraus und ist selbst Voraussetzung für weitere Reformelemente (z. B. Kontraktmanagement, outputorientierte Budgetierung).

Erfolgt eine Entscheidung für eine Einführung der KLR, müssen unbedingt in diesem Zusammenhang Festlegungen u. a. für die Bereiche Bewertung des Anlagevermögens, Darstellung des Anlagevermögens im Haushalt, Darstellung des Haushaltsplanes und der Jahresrechnung sowie outputorientierte Budgetierung getroffen werden. Die gegenwärtige Darstellung des Haushaltsplanes und der Jahresrechnung auf Basis der Gliederungs- und Gruppierungsnummern sind mit der Entscheidung für eine KLR nicht mehr sachgerecht. In der Konsequenz sind dies dann die Produkte. Die verbindliche Einführung eines auf der Basis von Produkten erstellten Haushaltsplanes auch im Hinblick auf seine Genehmigungsfähigkeit müsste in diesem Zusammenhang erfolgen. Aufbauend auf dem bestehenden Rahmenproduktplan Sachsen ist eine Vorgabe für alle sächsischen Kommunen zumindest für Produktgruppen und -bereiche sinnvoll.

Gesetz- und Verordnungsgeber sollten Entscheidungen zu nachfolgenden Themen treffen:

- Einführung der KLR (ja, nein, optional),
- Bewertung des Anlagevermögens einschließlich der Festlegung der Abschreibungsmodalitäten,

- Umgang mit dem Anlagevermögen im Haushalt,
- produktorientierte Haushaltsplanung (in Abhängigkeit von der Einführung der KLR) sowie
- outputorientierte Budgetierung (in Abhängigkeit von der Einführung der KLR).

In der Verantwortung von Gesetz- und Verordnungsgeber liegt es, den Kommunen schnellst möglich Planungs- und Rechtssicherheit im Zusammenhang mit der Einführung der KLR zu geben. Der Reformprozess wird sonst unnötiger Weise gefährdet.

Bei der Festlegung der einzuführenden neuen Steuerungsinstrumente muss ein angemessenes Verhältnis von Aufwand und Nutzen gewahrt bleiben.

Die Kommunen benötigen im Reformprozess zwingend die Unterstützung des Staates.

#### 4.4 Modifizierung des derzeit gültigen Haushaltsrechts

Bis zur Umsetzung grundsätzlicher haushaltsrechtlicher Entscheidungen sollte das derzeit gültige Haushaltsrecht konsequent fortentwickelt werden.

Aufgrund der bei den Prüfungen vorgefundenen vielfältigen Probleme der Kommunen bei der Erstellung einer Vermögensrechnung sollte vom Verordnungsgeber in Betracht gezogen werden, durch Verwaltungsvorschriften o. ä. Erläuterungen zur Vermögensrechnung zu geben.

Ebenso wird empfohlen, Verwaltungsvorschriften o. ä. zur Erstellung von Anlagennachweisen für kostenrechnende Einrichtungen zu erarbeiten.

#### 4.5 Weitere Anmerkungen

Für ein behördenübergreifendes Verwaltungshandeln bedürfen die E-Government-Lösungen einzelner Verwaltungen einer Koordination. Mit einem kommunalen Datennetz könnte eine Grundvoraussetzung für die digitale Vorgangsbearbeitung und den gemeinsamen Zugriff auf Datenbestände der Kommunen untereinander geschaffen werden. Vorstellbar sind darüber hinaus Lösungen zwischen Kommunen, Ministerien, Regierungspräsidien und weiteren nach geordneten ministeriellen Bereichen.

Aufgrund der nutzbaren technischen Möglichkeiten des Internets sind die gemeinde- und gemeindehaushaltsrechtlichen Bestimmungen im Freistaat Sachsen auf ihren Veränderungsbedarf hinsichtlich des Einsatzes der digitalen Signatur zu überprüfen.

Die angesprochenen Entwicklungen stehen in Wechselbeziehungen mit dem Dienst- und Tarifrecht. Bei der Fortentwicklung des Dienstrechts wird der Gesetzgeber verstärkt die angemessene Honorierung von Leistung und Engagement vorsehen müssen. Im Tarifbereich können die Kommunen dies, wie auch weitere Forderungen, selbst in die Verhandlungen einbringen.

## 5 Schlussbemerkungen

Der von der Verwaltungsmodernisierung ausgehende Systemwandel umfasst alle Bereiche der kommunalen Verwaltung. Bisher waren Veränderungen im Rahmen der geltenden Normen

grundsätzlich möglich. Zunehmend erfordert die Umsetzung des weiteren Reformprozesses vor allem bezüglich des Haushaltsrechts veränderte Vorgaben, Verordnungen und Gesetze.

Die Kommunen erwarten, dass der Gesetz- und Ordnungsgeber konkrete sachliche und terminliche Entscheidungen, u. a. zu Änderungen im System des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens und zur Schaffung von Voraussetzungen für die interkommunale Vergleichbarkeit von Produkten, trifft.

Für den weiteren Reformprozess ist eine starke kommunale Selbstverwaltung unter Bereitstellung einer angemessenen finanziellen Mindestausstattung grundlegend. Die Kommunen müssen für ihre Planungen eine höhere Finanzsicherheit erhalten. Erhoffte Einsparungen durch die Verwaltungsmodernisierung ändern nichts an der Notwendigkeit einer grundlegenden Reform der kommunalen Finanzen. Nur wenn die grundgesetzlich geregelte kommunale Selbstverwaltung finanziell gesichert ist, kann eine umfassende Neugestaltung der kommunalen Verwaltungen gelingen.

Nach dem Konnexitätsprinzip hat der Staat die zur Aufgabenerfüllung notwendigen finanziellen Mittel zur Verfügung zu stellen, wenn den Gemeinden neue Pflichtaufgaben auferlegt, bestehende wesentlich erweitert oder Standards angehoben werden. Dies gilt auch, wenn aufgrund von rechtlichen Regelungen bisher freiwillige Aufgaben zur Pflicht gemacht werden.

Gegenwärtig wird oftmals ein großer Teil des kommunalen Haushaltsvolumens durch Pflichtaufgaben gebunden. Die Handlungsfähigkeit der Kommunen ist zusätzlich erschwert durch eine hohe Regelungsdichte, die Verlagerung von weiteren Pflichtaufgaben auf die Kommunen und die starke Beeinflussung der Prioritätensetzung in den Kommunen durch staatliche Zweckzuweisungen.

Den Kommunen sollte grundsätzlich mehr Ermessensspielraum bei der Erledigung ihrer Aufgaben eingeräumt werden. Personal- und Ausstattungsstandards sollten in allen Verwaltungsbereichen am konkreten Beispiel auf ihre Notwendigkeit hin überprüft und in begründeten Fällen in eigener kommunaler Entscheidung an die örtlichen Bedingungen angepasst und damit oftmals gesenkt werden können. Notwendiges, Wünschenswertes und Finanzierbares sollte stärker als bisher in Einklang gebracht werden können.

Für konkrete Aussagen, in welchen Bereichen und bei welchen Aufgaben Standards abgesenkt und ein größerer Ermessensspielraum eingeräumt werden könnte, wäre eine Initiative der kommunalen Spitzenverbände wünschenswert.

Neben der Förderung der Veränderungsprozesse in der Verwaltung selbst ist für die politischen Gremien ein neues Verständnis von politischer Arbeit erforderlich. Um sich intensiver mit Fragen der strategischen Steuerung der Kommune befassen zu können, sollten Mandatsträger von Detailfragen der Verwaltungssteuerung entlastet werden. Die Gemeindevertreter beschränken sich damit auf ihre Kernkompetenzen und die Verwaltung erhält durch die stärkere Kompetenzabgrenzung den für die Modernisierung notwendigen größeren Handlungsspielraum.

Entsprechend den Einflussfaktoren auf die Entwicklung der kommunalen Verwaltungen ergibt sich ein Anforderungswandel an die Überwachung im Zuge der Verwaltungsmodernisierung und dabei neben der Mitwirkung auf die Änderungen des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens auch auf Grund der immer differenzierter werdenden Formen der Auf-

gabenerfüllung und des Agierens der kommunalen Verwaltungen am Markt und in Bezug auf die Nachfrage von Beratungsleistungen.

Daraus erwächst die Fragestellung, welche Funktionen öffentliche Prüfer im laufenden Modernisierungsprozess bereits gespielt haben und inwieweit sich die Arbeitsweise der öffentlichen Prüfer ändern muss.

Das Vorhaben der Verwaltungsmodernisierung, das neue Verwaltungsmanagement und die Schritte der Verwaltung auf dem Weg zur Erhöhung der Effektivität und der Effizienz der Aufgabenerfüllung führen zu weiteren typisch neuen Problemstellungen für die Überwachung und werden wie folgt skizziert:

- Prüfung der Verwaltung hinsichtlich der Wahrnehmung ihrer Organisationsaufgaben. Entsprechend dem Umfang der kommunalen Aufgaben und auf Grund der konstatierten Organisationsmängel stellt die Durchführung von Organisationsprüfungen der Verwaltungen eine bleibende Aufgabe der überörtlichen Prüfung dar. Die Durchführung von Personalbedarfsermittlungen in den Verwaltungen als kann als wichtige organisatorische Daueraufgabe, die seitens der Überwachung zu untersuchen ist, verstanden werden;
- Prüfung der Gestaltung und Durchführung von Projekten;
- Durchführung von Informations- und Kommunikationsanalysen;
- Prüfung der neu implementierten Planungs-, Steuerungs- und Kontrollverfahren.

Die kommunale Finanzkontrolle entfernt sich in diesen Bereichen zunehmend aus der Rolle der nachgängigen Beobachtung und übernimmt eine aktive Unterstützungsfunktion in Veränderungsprozessen und gewinnt damit das Profil eines Unternehmensberaters.