

E: 8.1.2015, 11⁵³ Uhr
G. S. / M. La. 9.1.
R. W.

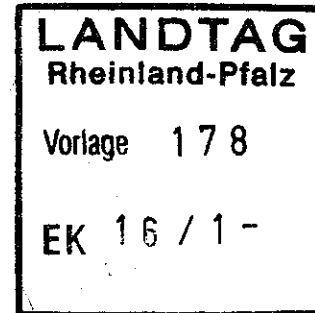
HANS-DIETER WIEDEN

Kallenbachswäldchen 6
35745 Herborn
Tel.: 02772/40674
Mobil: 0176/95655149
HansDieterWieden@aol.com

Herborn, 8. Januar 2015

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

55116 Mainz



Anhörung am 21. Januar 2015

**Sehr geehrte Mitgliederinnen und Mitglieder
der Enquete-Kommission**

**ich bedanke mich für die Einladung an der Anhörung im schriftlichen Verfahren
teilzunehmen.**

Zunächst darf ich mich und meine Funktionen kurz vorstellen.

Hans-Dieter Wieden, 53 Jahre, Jurist. In der Zeit von 1991 bis 2004 war ich in verschiedenen Funktionen in der hessischen Steuerverwaltung tätig, zuletzt dreieinhalb Jahre als Vorsteher des Finanzamts Weilburg/Lahn. Anschließend leitete ich für sieben Jahre die Abteilung Revision und Vergabe im Lahn-Dill-Kreis. Seit März 2011 leite ich das Revisionsamt der Stadt Frankfurt am Main.

Ich bin Vorsitzender des Verwaltungsrates des Instituts der Rechnungsprüfer (IDR – idrd.de), stellvertretender Vorsitzender der Arbeitsgemeinschaft der Leitungen der Revisionsämter im Hessischen Städtetag und Vorsitzender der Arbeitskreise Doppik und EDV/IT Prüfung. Darüberhinaus engagiere ich mich als Dozent an der Hessischen Verwaltungsfachhochschule für Polizei und Verwaltung mit Sitz in Wiesbaden und der Fachhochschule Frankfurt am Main sowie bei der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für innovative Verwaltung mit Sitz in Köln (KGSt).

Bei diesen Funktionen stehen die Aus- und Fortbildung der kommunalen Rechnungsprüfung, die Vermittlung des neuen Leitbildes „Kommunale Prüfung als Instrument der Führungsunterstützung“ und der interkommunale Erfahrungsaustausch im Zentrum.

Einführende Thesen

Kommunalverwaltungen sind geprägt von einer Vielzahl von Aufgaben der Daseinsvorsorge für die Bürgerinnen und Bürger sowie von Aufgaben, die andere staatliche Ebenen ihnen übertragen. Bei der Erfüllung sind einerseits die Erwartungen der Bürgerschaft und andererseits zahlreiche teils widersprüchliche gesetzliche Vorgaben und Standards zu berücksichtigen. Die Lebenssachverhalte und die immer komplexer werdenden Regelungen fordern die Entscheidungsträger und die Verwaltungen in den Kommunen und teilweise überfordern sie diese.

Modelle der Neuen Verwaltungssteuerung gehen von Strategischen Vorgaben der Entscheidungsträger und Zielkaskaden (langfristig - mittelfristig – kurzfristig) aus und beinhalten Elemente von Budgetierung und Controlling zur Prüfung der Zielerreichung. Entscheidend ist die Bündelung der fachlichen und der Finanzverantwortung in jeweils einer Hand (Budgetverantwortliche). Basis für diese Modelle ist ein doppisches Rechnungswesen.

Wie die Erfahrungen in Hessen zeigen, sind die Kommunen unabhängig von ihrer Größe und der Zahl der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit der Umstellung auf eine neue Steuerung bereits mit der Einführung des doppischen Rechnungswesens überfordert. Zahlreiche hessische Kommunen haben erhebliche Rückstände bei der Aufstellung der Jahresabschlüsse. Buchungsstrukturen orientieren sich an der Organisation und Ämterstrukturen statt an den zu erbringenden Leistungen und zu erfüllenden Aufgaben. Die Elemente Budgetierung und Controlling sind wenig ausgeprägt oder werden „nicht gelebt“. Es fehlt an klaren Zielen und Vorgaben. Die Ursachen sehe ich auch in fehlenden Vorgaben und Arbeitshilfen zur Umsetzung durch das Land Hessen.

Verwaltungen sind nur dann effektiv und effizient, wenn bei der jeweiligen Aufgabenerfüllung kurzfristige Ausfälle kompensiert und eine qualifizierte Vertretung jederzeit sichergestellt ist.

Hier sind die Aufgaben jeweils gesondert zu betrachten. Grundlegend ist zu unterscheiden, ob es sich um Aufgaben der Leistungsverwaltung für die Bürgerschaft oder um Eingriffsverwaltung handelt. Empfehlenswert ist eine prozessuale Sicht. Kernprozesse, Führungsprozesse sowie Service- und Unterstützungsprozesse sind dabei zu unterscheiden. Arbeitsabläufe sollten als Prozesse dargestellt und idealtypisch visualisiert werden. Hierzu verweise ich auf die Beispiele in der Prozessbibliothek der KGSt (KGSt.de).

Die heutigen Anforderungen an eine moderne Verwaltung können sinnvoll nur in Projektstrukturen erfüllt werden, die nicht der klassischen Organisationsstruktur kommunaler Verwaltungen entspricht. Besonders einmalige oder seltener vorkommende Aufgabenstellungen und gerade der Bereich der Investitionen erfordern eine klare Projektstruktur mit Verantwortlichen und Entscheidungsstrukturen insbesondere in Krisensituationen.

Die vorausschickend nehme ich zu den Leitfragen auf den folgenden Seiten Stellung.

Leitfragen der Fraktionen der SPD und Bündnis90/Die Grünen

Zu 1.

Die Organisations- und Entscheidungsstruktur sollte sich an den zu erbringenden Leistungen und zu erfüllenden Aufgaben orientieren. Prozesse und Projekte sollten beschrieben werden.

Strategische Ziele, operationale Ziele und die Kontrolle der Zielerreichung können zur Kostendämmung beitragen, indem rechtzeitig auf Fehlentwicklungen reagiert werden kann.

Zu 2.

Kooperationen sind nicht nur zur Reduzierung der Kosten sinnvoll, sondern auch zur Sicherung und Verbesserung der Qualität der Aufgabenerfüllung. Häufig kann nur durch interkommunale Zusammenarbeit eine qualifizierte Vertretung sicher gestellt werden. Ich empfehle – wie in Hessen praktiziert – die gezielte Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit.

Zu 3.

Das Zusammenlegen von Verwaltungen hat per se keinen Kosten senkenden Effekt. Die Vor- und Nachteile einer Zentralisierung sind jeweils Aufgaben bezogen zu beurteilen. Ich halte eine umfassende Aufgabenkritik sowie eine Erfassung der Kernprozesse und der Fallzahlen für diese Abwägung für zwingend erforderlich.

Entscheidende Kriterien sollten bei einer geplanten Gebietsreform die kommunale Selbstverwaltung und das Subsidiaritätsprinzip sein. Alle die Bürgerschaft unmittelbar betreffenden Prozesse sollten auch künftig dezentral und bürgernah vorgehalten werden. Viele Dienstleistungen können allerdings heute bereits Internet unterstützt angeboten werden. Die Einrichtung von Bürgerämtern, Bürgersprechstunden, Anlaufstellen und Internetportalen vor Ort, kann die Bürgernähe sicher stellen. Die weitere Bearbeitung der Anliegen kann an zentraler Stelle erfolgen.

Zu 4.

Vor einer umfassenden Gebiets- und Verwaltungsreform empfehle ich Pilotprojekte und Landesreferenzmodelle. Dies gilt insbesondere für die Aufgabenkritik, die Erfassung der Kernprozesse und Fallzahlen. Idealtypisch sollten diese Projekte wissenschaftlich begleitet werden und die Bürgerschaft einbeziehen.

Zu 5.

Nach meiner Auffassung bieten sich Unterstützungsprozesse (z.B. Haushaltsaufstellung, Buchführung, Jahresabschlussaufstellung, Personalverwaltung) an.

Der gesamte Baubereich (Bauhof, Bauunterhaltung, Ersatz- und Neubau, Friedhöfe, Grünflächen) kann in Teilen oder je nach Größe der betroffenen Kommunen im Ganzen zentralisiert werden.

Außerdem kommen Leistungen in Betracht, die nur selten nachgefragt werden oder nur auf größere Einheiten bezogen sinnvoll zu erfüllende Aufgaben. Zu denken ist hier z. B. an Standesämter, Ordnungsämter sowie die Wirtschafts- und Tourismusförderung. Auch bei der Betreuung von Kindern ist eine interkommunale Zusammenarbeit möglich.

Leitfragen der CDU Fraktion

Zu 1.

Zum Konsolidierungspotential ist mir keine pauschale Aussage möglich. Dieses hängt sehr von den Verhältnissen der einzelnen Kommune ab. Der Wegfall von Aufgaben oder die Übertragung der Auftragsangelegenheiten auf staatliche Behörden hat aus kommunaler Sicht ein erhebliches Konsolidierungspotential. Seit Jahren ist jedoch eine gegenläufige Entwicklung zu beobachten. Immer mehr staatliche Aufgaben werden auf die Kommunen übertragen, neue Leistungen per Gesetz definiert (z.B. Kinderbetreuung U3) und Standards erhöht (Betreuungsschlüssel in der Jugendhilfe). Aus Gesamtsicht hätte eine umfassende die Ebenen übergreifende Aufgabenkritik das größte Konsolidierungspotential. Hierbei ließen sich Doppelstrukturen erkennen. Beispielhaft sei hier der dreistufige Verwaltungsaufbau anzuführen.

Zu 2.

Die Begriffe „Pflichtaufgaben“ und „Freiwillige Aufgaben“ sind meines Erachtens nicht geeignet. Die Wirkungen von freiwilligen Leistungen – wie die Förderung der örtlichen Vereine – lassen sich nur langfristig erfassen. Eine Bewertung der freiwillig vorgenommenen Ausgaben ist mir ohne detaillierte Kenntnis der Verhältnisse in Rheinland-Pfalz nicht möglich.

Künftig sollte eine Kosten-Nutzen-Betrachtung erfolgen. Hierbei ist entscheidend, dass der Eintritt des erwarteten Nutzens überprüft wird.

Zu 3.

Wie die Regelungen des Hessischen Schutzschildes zeigen, scheinen die in den Vereinbarungen getroffenen Ziele in vielen Fällen erreicht zu werden. Dies wirkt nach meiner Auffassung aber nicht nachhaltig. Erforderlich ist eine umfassende die Ebenen übergreifende Aufgabenkritik.

Zu 4.

Durch die Einführung der Doppik wurde die Konsolidierungsnotwendigkeit nicht erhöht. Das doppische Rechnungswesen zeigt deutlicher und zeitnah die Folgebelastungen aus Entscheidungen. Die Kameralistik verführt dazu, z. B. auf die notwendige Bauunterhaltung und auf Rücklagen für Ersatzbeschaffungen zu verzichten.

Zu 5.

Alle Aufgaben, die ehrenamtlich übernommen werden, tragen zur Konsolidierung bei. Die Erfahrungen zeigen, dass ehrenamtliches Engagement personenbezogen ist und auch hier die demografische Entwicklung zu beachten ist.

Zu 6.

Die „Rasenmähermethode“ kann nur kurzfristige „Erfolge“ erzielen. Sie führt jedoch in der Regel zur „Bestrafung der Sparsamen und Ehrlichen“ und zur entsprechenden Frustration.

Nachhaltig kann eine Konsolidierung nur durch eine umfassende die Ebenen übergreifende Aufgabenkritik und die Überprüfung der festgelegten Standards erreicht werden.

Prozessbeschreibungen, Benchmarking und Controlling sind geeignet die Potenziale in den jeweiligen Prozessen aufzudecken und Abläufe zu optimieren.

Zu 7.

Konsolidierungspotentiale sind individuell unterschiedlich und abhängig vom jeweiligen Leitbild der Kommune. Die strategische Ausrichtung und die jeweilige Einstellung der Entscheidungsträger und Verwaltung zu einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung sind hierbei nach meiner Auffassung entscheidend. In Kommunen mit klaren Prioritäten und strategischen Zielen ist der Konsolidierungsbedarf geringer, weil Konsolidierungspotentiale schneller erkannt und realisiert werden.

Kommunen müssen auf die sich wandelnde Gesellschaft und den demografischen Wandel reagieren. Wer sich rechtzeitig damit auseinandergesetzt, die Potentiale der Kommune richtig eingeschätzt und darauf angemessen reagiert hat, hat keinen oder nur einen geringen Konsolidierungsdruck.

Zu 8.

Um die Konsolidierungsziele zu erreichen sind alle drei Elemente erforderlich.

Der Wille und der Mut, die Einnahmen aus Gebühren und Beiträgen an die gestiegenen Kosten anzupassen, sind wenig verbreitet. Trotz des Gebots der Kostendeckung wurden keine Erhöhungen vorgenommen.

Für die Reduzierung der Aufwendungen und die Optimierung der Abläufe sollte die interkommunale Zusammenarbeit ausgebaut werden.

Zu 9.

Das Konsolidierungspotential sollte durch eine umfassende die Ebenen übergreifenden Aufgabenkritik und Überprüfung der Standards ausgeschöpft werden. Die Ergebnisse der Aufgabenkritik werden zu Rechtsänderungen führen.

Zu 10.

Die gute Konjunktur wurde nicht genutzt, um die bestehenden Schulden abzubauen und die notwendigen strukturellen Änderungen umzusetzen. Sollte sich die Konjunktur abschwächen wird sich einerseits der Konsolidierungsdruck erhöhen und andererseits werden die Spielräume für eine notwendige Anpassung an den demografischen Wandel und die Ergebnisse der Aufgabenkritik sowie die Optimierung der Abläufe eingeschränkt.

Für weitere Erläuterungen und Ergänzungen stehe ich Ihnen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Hans-Dieter Wieden