

## Beschlussvorschlag für den Rechnungsprüfungsausschuss:

Der seit der Einführung des NKF im Jahr 2007 vom Rechnungsprüfungsamt angewandte risikoorientierten Prüfansatz hat bis heute zu erheblichen Veränderungen der Tätigkeiten des Rechnungsprüfungsamtes geführt. Der Rechnungsprüfungsausschuss nimmt zustimmend zur Kenntnis, dass die ursprünglichen, vergangenheitsbezogenen Prüfungen durch begleitende und in die Zukunft gerichtete Beratungen, Begleitungen, Prüfungen und Führungsunterstützungen ergänzt wurden. Die Umbenennung des Rechnungsprüfungsamtes in Beratungs- und Prüfungsamt wird befürwortet.

Der Rechnungsprüfungsausschuss empfiehlt dem Rat die Änderung der Rechnungsprüfungsordnung durch

- die Erweiterung des § 3 Abs.2 Nummer 1 Satz 1:
  - „1. die Prüfung der Verwaltung auf Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit gemäß § 103 Abs. 2 Ziffer 1 GO NRW (Effizienz und Effektivität des Verwaltungshandelns); **hierzu gehören insbesondere die Geschäftsprozesse, der Einsatz der Informationsverarbeitungstechnik, die Kosten- und Leistungsrechnungen und die Bewertung des Aufgabenerfolges.** Die zu prüfenden Vorgänge werden nach den Gesichtspunkten der Zweckmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Notwendigkeit von der Leitung des *Beratungs- und Prüfungsamtes* bestimmt; sie teilt dem Bürgermeister mit, für welchen Zeitraum welche Vorgänge an welchen Verfahrensständen mit welchen Unterlagen dem *Beratungs- und Prüfungsamt* zur Prüfung zuzuleiten sind.
  - Unberührt hiervon bleibt die Möglichkeit des *Beratungs- und Prüfungsamtes* jederzeitiger, weitergehender Zweckmäßigungs- und Wirtschaftlichkeitsprüfungen;“
- die Hinzufügung der Nummer 17 in § 3 Abs.2:
  - „17. **Die gutachtliche Stellungnahme zu beabsichtigten wichtigen organisatorischen Änderungen, insbesondere auf haushalts- und betriebswirtschaftlichem Gebiet, sowie zu Verträgen mit besonderer wirtschaftlicher Bedeutung vor ihrem Abschluss.** „
- die Neufassung des § 3 Abs. 3:
  - „(3) **Das Beratungs- und Prüfungsamt arbeitet steuerungsunterstützend; es prüft nicht nur vergangenheitsbezogen, sondern prüft und berät auch begleitend und zukunftsgerichtet z. B. durch Systemprüfungen, Prozess- und Risikoanalysen sowie die Darstellung von Chancen.**“

Ferner empfiehlt der Rechnungsprüfungsausschuss dem Rat, den Ersatz der Bezeichnung „Rechnungsprüfungsamt“ durch „Beratungs- und Prüfungsamt“ in der gesamten RPO zu beschließen.

## Beschlussvorschlag für den Rat:

Der Rat nimmt den Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses zur Kenntnis und befürwortet die Umbenennung des Rechnungsprüfungsamtes in Beratungs- und Prüfungsamt. Er beschließt aufgrund der Empfehlung des Rechnungsprüfungsausschusses die Änderung der Rechnungsprüfungsordnung durch

- die Erweiterung des § 3 Abs.2 Nummer 1 Satz 1:

- „1. die Prüfung der Verwaltung auf Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit gemäß § 103 Abs. 2 Ziffer 1 GO NRW (Effizienz und Effektivität des Verwaltungshandelns); **hierzu gehören insbesondere die Geschäftsprozesse, der Einsatz der Informationsverarbeitungstechnik, die Kosten- und Leistungsrechnungen und die Bewertung des Aufgabenerfolges.** Die zu prüfenden Vorgänge werden nach den Gesichtspunkten der Zweckmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Notwendigkeit von der Leitung des *Beratungs- und Prüfungsamtes* bestimmt; sie teilt dem Bürgermeister mit, für welchen Zeitraum welche Vorgänge an welchen Verfahrensständen mit welchen Unterlagen dem *Beratungs- und Prüfungsamt* zur Prüfung zuzuleiten sind.

Unberührt hiervon bleibt die Möglichkeit des *Beratungs- und Prüfungsamt* jederzeitiger, weitergehender Zweckmäßigungs- und Wirtschaftlichkeitsprüfungen;“

- die Hinzufügung der Nummer 17 in § 3 Abs.2:

**„17. Die gutachtliche Stellungnahme zu beabsichtigten wichtigen organisatorischen Änderungen, insbesondere auf haushalts- und betriebswirtschaftlichem Gebiet, sowie zu Verträgen mit besonderer wirtschaftlicher Bedeutung vor ihrem Abschluss. „**

- die Neufassung des § 3 Abs. 3:

**„(3) Das Beratungs- und Prüfungsamt arbeitet steuerungsunterstützend; es prüft nicht nur vergangenheitsbezogen, sondern prüft und berät auch begleitend und zukunftsgerichtet z. B. durch Systemprüfungen, Prozess- und Risikoanalysen sowie die Darstellung von Chancen.“**

Ferner beschließt der Rat, die Bezeichnung „Rechnungsprüfungsamt“ durch „Beratungs- und Prüfungsamt“ in der gesamten RPO zu ersetzen.

### **Erläuterungen und Begründungen:**

Die Stadt Hilden befindet sich wegen der Entwicklungen in ihrem Umfeld wie alle anderen Kommunen auch in einem tiefgreifenden Wandel. Gestiegene Erwartungen der Bürger, die demographische Entwicklung und die Entwicklung der Kommunalfinanzen sind nur einige der Ursachen, die die Notwendigkeit des Wandels belegen. Als Folge davon sind die Anforderungen an die erfolgreiche Führung durch Stadtrat und Verwaltungsführung deutlich gestiegen.

Auch die örtliche Rechnungsprüfung befindet sich in einem Veränderungsprozess, denn sie muss sich ebenfalls deutlich gestiegenen Anforderungen stellen. Die Ablösung der Kameralistik durch das NKF bei der Stadt Hilden im Jahr 2007 hat diesen Veränderungsprozess deutlich verstärkt und beschleunigt. Kernfunktion der modernen kommunalen Rechnungsprüfung ist inzwischen die Führungsunterstützung für Verwaltungsführung und Stadtrat. Im Rahmen ihrer Führungsunterstützung hat die Rechnungsprüfung zu prüfen, ob das kommunale Handeln insgesamt ordnungsmäßig, wirtschaftlich und zweckmäßig ist.

Das Wirtschaftlichkeitsgebot gilt aber nicht nur für die Verwaltung. Es gilt in gleicher Weise auch für die Rechnungsprüfung, denn sie muss durch ihre Prüfungs- und Beratungstätigkeiten einen möglichst hohen Nutzen für ihre Kommune erzielen. Die Schlagworte „Nutzenorientierung, Innovations- und Initiativfunktion, Veränderungsfunktion, Mediationsfunktion sowie geänderte Aufgabenschwerpunkte“ beschreiben einerseits das neue Leitbild der Rechnungsprüfung näher. Gleichzeitig sind sie aber auch die Methoden und Werkzeuge, um einen möglichst hohen Prüfungswert für die Kommune zu erreichen. Dabei sind unter Wert nicht nur die quantifizierbaren, insbesondere nicht nur finanzielle Aspekte zu verstehen, sondern alle Vorteile bei der kommunalen Aufgabenerfüllung.

Weil sie für die Effektivität der Überwachung verantwortlich sind, haben Stadtrat und Verwaltungsführung die Aufgabe und Verpflichtung, den Veränderungsprozess bei der kommunalen Rechnungsprüfung aktiv zu unterstützen.

Die Überwachung ist neben Planung und Steuerung eine der Kernfunktionen der kommunalen Führung. Gemäß § 62 Abs. 1 Satz 2 GO NRW der ist der Bürgermeister verantwortlich "für die Leitung und Beaufsichtigung des Geschäftsgangs der gesamten Verwaltung, mithin ist die Überwachung eine seiner Führungsaufgaben. Die kommunale Führungsebene (Stadtrat sowie Bürgermeisterin und Beigeordnete) ist damit verantwortlich für alle Defizite und Fehler im Verwaltungshandeln; diese sind als Führungsversagen zu interpretieren. Die gleiche Verantwortung - jeweils für ihren Zuständigkeitsbereich - trifft die nachgeordneten Vorgesetzten.

Es ist allerdings so, dass die Verwaltungsführung die vielfältigen Überwachungsaufgaben nicht höchstpersönlich wahrnehmen kann. Die kommunale Rechnungsprüfung entlastet sie deshalb bei der Wahrnehmung ihrer Überwachungsverpflichtung. Die Verantwortlichkeit der kommunalen Führung wird dadurch nicht eingeschränkt, sondern wandelt sich nur in ihrer konkreten Ausprägung. Aus dieser Übertragung von (Überwachungs-)Aufgaben ergibt sich die Verpflichtung der kommunalen Führung,

- die kommunale Rechnungsprüfung zu fördern, sie z.B. quantitativ und qualitativ angemessen auszustatten, und
- von der kommunalen Rechnungsprüfung die (Unterstützungs-)Leistungen zu fordern, die dieses Prüfungsorgan - bei professioneller Aufgabenerfüllung - leisten kann.

Die Verpflichtung, das Potential der kommunalen Rechnungsprüfung auszuschöpfen, ergibt sich wiederum aus dem Wirtschaftlichkeitsgebot, Steuerungsinstrumente so einzusetzen, dass sie für die Kommune einen möglichst hohen Nutzen erbringen.

Führung lässt sich in die drei Teilfunktionen Planung, Realisation und Überwachung unterteilen, die voneinander abhängen.

Die "Planung" umfasst die Setzung von Zielen und die Festlegung von Maßnahmen, mit denen die Ziele erreicht werden sollen. Mit dem NKF wurde die Zielorientierung als Grundlage eines rationalen Verwaltungshandelns verstärkt. Im Rahmen der Haushaltsplanung müssen explizit Ziele formuliert werden. Es müssen weiterhin Messgrößen ("Kennzahlen") angegeben werden, wie die Zielerreichung gemessen werden soll, weil Ziele ihre steuernde Wirkung nur dann voll entfalten, wenn sie so konkretisiert sind, dass sie gemessen werden können.

Mit der "Realisation" als zweiter Teilfunktion von Führung werden die geplanten Maßnahmen umgesetzt, um die kommunalen Pflicht- und freiwilligen Aufgaben zu erfüllen.

Mit der "Überwachung" als dritter Teilfunktion von Führung soll festgestellt werden, ob die geplanten Ziele erreicht worden sind. Wird diese Führungsfunktion Überwachung überhaupt nicht bzw. nur unvollkommen wahrgenommen, werden Abweichungen ("Fehler") nicht oder (zu) spät erkannt. Die Kenntnis der Abweichungen ist aber notwendige Voraussetzung für Korrekturen.

Die Erreichung eines Ziels ist immer latent gefährdet, weshalb seit Jahren die bewusste Steuerung der Risiken gefordert (Risikomanagement) wird. Das Risikomanagement umfasst dabei die Gesamtheit aller organisatorischen Regelungen und Maßnahmen zum Umgang mit den Risiken einer Institution. Ausgehend von der Risikostrategie besteht es aus den weiteren Teilbereichen Risikoidentifikation, Risikoanalyse und -bewertung, Risikosteuerung und Risikoüberwachung/ Risikocontrolling einschließlich der Dokumentation und Kommunikation sowie der Strategieanpassung (Risikokreislauf). Ein effektives Risikomanagement ist zukunftsorientiert bzw. vorausschauend.

Umso wichtiger sind deshalb kritische Hinweise, die die kommunale Führung möglichst frühzeitig auf Risiken hinweisen, damit sie entsprechende Entscheidungen treffen kann. Eine wichtige Unterstützungsfunktion hat vor diesem Hintergrund das Rechnungsprüfungsamt. Wegen seiner unab-

hängigen Stellung kann es kritische Hinweise und Anstöße geben, die zu einer verbesserten Zielerreichung führen:

- Der Zuständigkeitsbereich des RPA deckt sich mit dem Verantwortungsbereich der kommunalen Führungsebene. Das RPA kann Probleme an Schnittstellen zwischen Organisationseinheiten und in Leistungsprozessen identifizieren. Schnittstellenprobleme sind erfahrungsgemäß eine wichtige Ursache für unzureichende kommunale Leistungen, für Ineffizienzen und für Konflikte in einer Kommune.
- Das RPA ist nicht in das "Tagesgeschäft" einer Kommune eingebunden. Von ihm wird verlangt, dass es prozessunabhängig ist, d.h. an der Realisation der zu prüfenden Sachverhalte weder direkt noch indirekt mitgewirkt hat. Es hat deshalb eher die nötige Distanz, um die Sachverhalte unvoreingenommen beurteilen zu können.
- Abgesehen von der Erfüllung der Pflichtaufgaben ist die Rechnungsprüfung weitgehend frei, welche Aufgaben sie konkret erfüllen will. Sie kann deshalb ihre Aktivitäten so ausrichten, dass die kommunale Führungsebene bestmöglich unterstützt wird. Beispiele sind die vertiefende Analyse von Einzelsachverhalten und Entwicklungen oder die vielfältigen Beratungsleistungen.

Ein Arbeitsschwerpunkt des Rechnungsprüfungsamtes ist die Prüfung, wie die Verwaltungsführung und die Verwaltung ihre Überwachungsverpflichtungen wahrnehmen. Die kommunale Rechnungsprüfung muss sich vorrangig davon überzeugen,

- ob die jeweiligen Entscheidungsträger/Vorgesetzten (einschließlich der kommunalen Führungsebene) ihrer Führungsverantwortung bezüglich der Überwachung gerecht werden, insbesondere ob sie die Überwachungsverpflichtung akzeptiert haben, d.h. über ein adäquates Überwachungsbewusstsein verfügen, und
- ob sie geeignete Maßnahmen getroffen haben, um Fehlentwicklungen aller Voraussicht nach ausschließen zu können.

Denn wenn das RPA zu dem Ergebnis kommt, dass die Überwachung durch Führung effektiv ist, oder darauf hinwirken kann, die Effektivität der Überwachung zu verbessern, können Fehler aller Voraussicht nach ausgeschlossen werden. Folgerichtig können dann die Prüfungen, ob die kommunalen Leistungen ordnungsgemäß und wirtschaftlich erbracht werden, entsprechend reduziert werden können. Im Ergebnis werden sowohl die Prüfungswirkungen verbessert als auch die Wirtschaftlichkeit der Rechnungsprüfung erhöht.

Und so wurde der risikoorientierte Prüfungsansatz im Rechnungsprüfungsamt Hilden eingeführt; der Rechnungsprüfungsausschuss hat sich erstmals am 17.09.2007 und der Rat am 19.09.2007 mit diesem Thema befasst (SV 14/034 vom 15.08.2007). Eine Folge des risikoorientierten Prüfungsansatzes war eine Wandlung von Einzelfallprüfungen zu Systemprüfungen; aus den ausschließlich vergangenheitsgerichteten Nachschauprüfungen wurden begleitende Prüfungen und schließlich Prüfungen mit dem Ziel, durch Veränderung der Prozesse und Systeme der Verwaltung unmittelbar in die Zukunft zu wirken.

„Ein Fehler, der vermieden werden kann, ist immer „besser“ als ein eingetretener Fehler, der erst entdeckt wird, wenn er schon eingetreten ist!“

Die Gemeindeordnung bestimmt in ihren §§ 57, 59, 101, dass der Rechnungsprüfungsausschuss sich zur Durchführung der Prüfung des Rechnungsprüfungsamtes bedient. Mit dem Begriff „Prüfung“ in der GO NRW werden nach ganz übereinstimmender Auffassung (in den Handreichungen des Innenministers zum NKF, aber auch in verschiedenen Kommentaren und juristischen Abhandlungen) alle oben beschriebenen Steuerungsunterstützungsleistungen des Rechnungsprüfungsamtes bezeichnet. Da sich der Rechnungsprüfungsausschuss des Rechnungsprüfungsamtes „bedient“, sollten Rechnungsprüfungsausschuss und Rat neben den vergangenheitsbezogenen Prüfmethoden auch den begleitenden und beratenden, steuerungsunterstützenden Arbeitsansätzen und -methoden des Rechnungsprüfungsamtes zustimmen und sich darauf verlassen können.

Im Rahmen dieser Sitzungsvorlage wird der Leiter des Rechnungsprüfungsamtes den „alten“ und

„neuen“ Mitgliedern die Aufgaben und Bedeutung des Rechnungsprüfungsausschusses und die Aufgaben des Rechnungsprüfungsamtes und deren Veränderung mit einigen Folien kurz erläutern.

Die bisherigen Ausführungen haben gezeigt, dass sich die Aufgaben der Rechnungsprüfung in den letzten Jahren ganz erheblich gewandelt haben. Rechnungsprüfung hat mit dem überlieferten Bild eines Prüfers, der in seinem Büro in den Zahlen der vergangenen Woche, des vergangenen Monats oder Jahres einsam nach Fehlern sucht, nichts mehr gemeinsam. Selbst das Wort „Rechnungsprüfung“ hat seine Daseinsberechtigung zumindest in der Öffentlichkeit verloren; es gibt noch nicht einmal mehr eine „Rechnung der Stadt“, die zu prüfen wäre. Denn die kamerale Jahresrechnung der Stadt wurde im NKF zum Jahresabschluss bzw. zum Gesamtabschluss. Und deren (engere) Prüfungen machen inzwischen nur noch einen kleinen Teil der gesamten Prüf- und Beratungsaufgaben aus, wobei die Prüfungen der Jahres- und auch der Gesamtabschlüsse entsprechend der Leitlinien des Instituts der Rechnungsprüfer und der Prüfungsstandards des Instituts der Wirtschaftsprüfer risikoorientiert erfolgen.

Entsprechend dieser Entwicklung schlägt das Rechnungsprüfungsamt vor, die Rechnungsprüfungsordnung an drei Stellen inhaltlich zu ändern bzw. zu ergänzen. Im beigefügten Exemplar der Rechnungsprüfungsordnung sind die bisherigen Textpassagen in der Schrift Times New Roman und die die neuen Textpassagen **kursiv und fett** abgedruckt.

Betroffen sind im

- § 3 der Absatz 2 Nummer 1 Satz 1:
  - „1. die Prüfung der Verwaltung auf Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit gemäß § 103 Abs. 2 Ziffer 1 GO NRW (Effizienz und Effektivität des Verwaltungshandelns); **hierzu gehören insbesondere die Geschäftsprozesse, der Einsatz der Informationsverarbeitungstechnik, die Kosten- und Leistungsrechnungen und die Bewertung des Aufgabenerfolges.** Die zu prüfenden Vorgänge werden nach den Gesichtspunkten der Zweckmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Notwendigkeit von der Leitung des *Beratungs- und Prüfungsamtes* bestimmt; sie teilt dem Bürgermeister mit, für welchen Zeitraum welche Vorgänge an welchen Verfahrensständen mit welchen Unterlagen dem *Beratungs- und Prüfungsamt* zur Prüfung zuzuleiten sind.

Unberührt hiervon bleibt die Möglichkeit des *Beratungs- und Prüfungsamt* jederzeitiger, weitergehender Zweckmäßigkeits- und Wirtschaftlichkeitsprüfungen;“

Der bisherige und jetzt ersetzte § 3 Abs. 2 Nummer 1. lautete:

1. die Prüfung der Verwaltung auf Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit gemäß § 103 Abs. 2 Ziffer 1 GO NRW (Effizienz und Effektivität des Verwaltungshandelns); die zu prüfenden Vorgänge werden nach den Gesichtspunkten der Zweckmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Notwendigkeit von der Leitung des *Beratungs- und Prüfungsamtes* bestimmt; sie teilt dem Bürgermeister mit, für welchen Zeitraum welche Vorgänge an welchen Verfahrensständen mit welchen Unterlagen dem *Beratungs- und Prüfungsamt* zur Prüfung zuzuleiten sind.

Unberührt hiervon bleibt die Möglichkeit des *Beratungs- und Prüfungsamt* jederzeitiger, weitergehender Zweckmäßigkeits- und Wirtschaftlichkeitsprüfungen;

- die Hinzufügung der Nummer 17 in § 3 Abs.2:
  - „17. **Die gutachtliche Stellungnahme zu beabsichtigten wichtigen organisatorischen Änderungen, insbesondere auf haushalts- und betriebswirtschaftlichem Gebiet, sowie zu Verträgen mit besonderer wirtschaftlicher Bedeutung vor ihrem Abschluss.** „
- und die Neufassung des § 3 Abs. 3:

**„(3) Das Beratungs- und Prüfungsamt arbeitet steuerungsunterstützend; es prüft nicht nur vergangenheitsbezogen, sondern prüft und berät auch begleitend und zukunftsgerichtet z. B. durch Systemprüfungen, Prozess- und Risikoanalysen sowie die Darstellung von Chancen.“**

Der bisherige und jetzt ersetzte § 3 Abs. 3 lautete:

„Neben den genannten Prüfungsaufgaben bietet das Rechnungsprüfungsamt der Verwaltung Zusatzleistungen zur Unterstützung ihrer Tätigkeiten (z.B. Beratungen) im Rahmen seiner zeitlichen Möglichkeiten an.“

Um außerdem die beratenden Tätigkeiten auch seinen „Kunden“ schon im Namen deutlich zu machen, ist beabsichtigt, das Rechnungsprüfungsamt in „Beratungs- und Prüfungsamt“ umzubenennen. Eine solche Umbenennung ist unabhängig von der gesetzlichen Bezeichnung möglich; in vielen anderen Körperschaften wurde eine Umbenennung bereits durchgeführt, z. B. in Revisionsamt oder Amt für Revision und Beratung. „Revision“ bedeutet aber Rückschau, „Prüfung“ hingegen kann zurück und voraus schauen. Deshalb trifft der Name „Beratungs- und Prüfungsamt“ den Kern besser und kann außerdem bei den Prüferinnen und Prüfern identitätsstiftend wirken. (Die Bezeichnung Innenrevision ist übrigens nicht möglich, weil damit die fachliche Unterstellung unter die Verwaltungsführung bezeichnet würde, die aber die Gemeindeordnung nicht vorsieht.)

Die Umbenennung liegt im Zuständigkeitsbereich der Bürgermeisterin. Dennoch werden der Rechnungsprüfungsausschuss und der Rat um ihr grundsätzliches Votum gebeten, da das Beratungs- und Prüfungsamt als „Amt des Rates“ dem Rat unmittelbar unterstellt ist. Die Bezeichnungen Rechnungsprüfungsausschuss und Rechnungsprüfungsordnung müssen und sollen nicht verändert werden.

gez. Birgit Alkenings  
Bürgermeisterin