

**Helga Hornung**

Örtliche Finanzkontrolle  
als Innovationsfaktor

Helga Hornung

## Örtliche Finanzkontrolle als Innovationsfaktor

Die vorliegende Arbeit wurde vom Fachbereich Wirtschaftswissenschaften der Universität Kassel als Dissertation zur Erlangung des akademischen Grades einer Doktorin der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (Dr. rer. pol.) angenommen.

Tag der mündlichen Prüfung

11. Juli 2013

Als Dissertation angenommen unter dem Titel:  
Öffentliche Finanzkontrolle als Innovationsfaktor  
untersucht am Beispiel der Kommunalverwaltung

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek  
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen  
Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über  
<http://dnb.dnb.de> abrufbar

Zugl.: Kassel, Univ., Diss. 2013  
ISBN 978-3-86219-760-6 (print)  
ISBN 978-3-86219-761-3 (e-book)  
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0002-37610>

© 2014, kassel university press GmbH, Kassel  
[www.upress.uni-kassel.de/](http://www.upress.uni-kassel.de/)

Druck und Verarbeitung: Print Management Logistics Solutions, Kassel  
Printed in Germany

Meinen Eltern

Elisabeth und Helmut Hornung



## Inhaltsverzeichnis

**Abbildungsverzeichnis ..... VIII**

**Tabellenverzeichnis ..... IX**

**Abkürzungsverzeichnis..... X**

<b>1</b>	<b>Einführung .....</b>	<b>1</b>
1.1	Begriffsbestimmungen.....	5
1.1.1	Innovationen in der öffentlichen Verwaltung.....	5
1.1.2	Örtliche kommunale Prüfung als Finanzkontrolle.....	10
1.2	Zielsetzung und Abgrenzung.....	15
1.3	Entwicklung der Fragestellung.....	16
1.3.1	Innovativität der örtlichen Prüfung als Untersuchungsvariable.....	18
1.3.2	Untersuchungsleitende Fragestellung.....	22
1.4	Vorgehensweise und Methodik.....	27
1.5	Aufbau der Arbeit.....	30
<b>2</b>	<b>Forschungsstand zur Innovativität der Prüfung.....</b>	<b>32</b>
2.1	Örtliche kommunale Prüfung im Kontext von Veränderung und Innovation.....	33
2.2	Innovationsfunktion anderer Prüfungsorganisationen.....	41
2.3	Beurteilung des Forschungsstands.....	50
<b>3</b>	<b>Innovationsfördernde Faktoren aus Sicht der Organisationsforschung .....</b>	<b>50</b>
3.1	Akteurorientierte Forschungsansätze.....	52
3.2	Prozessorientierte Forschungsansätze.....	57
3.3	Strukturorientierte Forschungsansätze.....	58
3.4	Integrative Forschungsansätze.....	61
3.5	Lernen als Voraussetzung für Innovationen.....	65
3.6	Innovationsfördernde Faktoren im Kontext der Kommunalverwaltung.....	70
3.7	Zusammenfassung.....	75
<b>4</b>	<b>Bezugsrahmen einer innovativen Prüfungsorganisation.....</b>	<b>76</b>
4.1	Globales Umsystem.....	80
4.2	Aufgabenspezifisches Umsystem.....	84
4.3	System der innovativen Kommunalverwaltung.....	88
4.3.1	Politisches Umfeld/Behördenleitung.....	88
4.3.2	Verwaltungsmanagement.....	89
4.4	Prüfungsorganisation als Binnensystem.....	90
4.4.1	Faktoren der Innovativität der Prüfungsorganisation.....	91
4.4.2	Der Prüfer als Akteur.....	91

4.4.3	Die Prüfungsleitung als Akteur .....	95
4.4.4	Innovativer Prüfungsprozess .....	95
4.4.5	Strukturelle Rahmenbedingungen .....	101
4.5	Prüfungsergebnis als Innovationsinput.....	103
4.6	Zusammenfassung .....	107
<b>5</b>	<b>Empirische Forschungsstrategie .....</b>	<b>108</b>
5.1	Operationalisierung der unabhängigen Variablen .....	109
5.1.1	Indikatoren der Innovationsbereitschaft .....	109
5.1.2	Indikatoren der Innovationsfähigkeit.....	110
5.1.3	Indikatoren der Innovationsmöglichkeit.....	111
5.2	Indikatoren der Innovativität als abhängige Variable.....	112
5.2.1	Entwicklung eines innovativen Beurteilungsmaßstabes.....	113
5.2.2	Prüfung als Lernprozess .....	116
5.2.3	Prüfung als Vertrauensgut .....	117
5.3	Untersuchungsleitende Hypothesen .....	119
5.4	Methodischer Ansatz .....	122
5.4.1	Experteninterviews .....	123
5.4.2	Expertenauswahl.....	124
5.4.3	Interviewleitfaden .....	126
5.4.4	Datenerhebung.....	127
5.4.5	Datenauswertung .....	128
<b>6</b>	<b>Bestimmungsfaktoren der Innovativität .....</b>	<b>130</b>
6.1	Einflüsse des Umsystems .....	130
6.1.1	Kommunalverfassungsrechtliche Rahmenbedingungen.....	130
6.1.2	Wirtschaftliche Rahmenbedingungen.....	133
6.1.3	Stand der Umstellung des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens.....	134
6.2	Innovationsbereitschaft.....	135
6.2.1	Motivation zur Neuerung und Veränderung.....	136
6.2.2	Prüfungsprozesse sind auf Innovationen ausgerichtet.....	141
6.2.3	Zusammenfassung .....	143
6.3	Innovationsfähigkeit .....	143
6.3.1	Innovationskompetenz innerhalb der Prüfungsorganisation .....	144
6.3.2	Fortentwicklung der Innovationskompetenz .....	151
6.3.3	Aktualisierung des Wissens .....	153
6.3.4	Anwendung innovationsfördernder Methoden .....	154
6.3.5	Zusammenfassung .....	155
6.4	Innovationsmöglichkeit .....	156
6.4.1	Qualitätsmanagement in der Prüfungsorganisation.....	156
6.4.2	Innovationsförderliche Kultur der Prüfungsorganisation .....	158
6.4.3	Fehlerlernkultur .....	160

---

6.4.4	Interaktion .....	162
6.4.5	Sicherung der Unabhängigkeit.....	164
6.4.6	Ressourcen .....	166
6.4.7	Innovationskultur in der Verwaltung .....	170
6.5	Zusammenfassung .....	173
<b>7</b>	<b>Wirkungen der Innovativität auf Innovationsprozesse .....</b>	<b>175</b>
7.1	Wirkungen des Prüferurteils .....	175
7.2	Prüfung als Lernprozess.....	177
7.2.1	Veränderungslernen (double-loop-learning).....	177
7.2.2	Prozesslernen (deutero-learning) .....	182
7.3	Akzeptanz und Vertrauen .....	183
7.4	Mehrwert der Prüfung im Kontext von Innovationsprozessen .....	185
7.5	Zusammenfassung .....	187
<b>8</b>	<b>Diskussion der Ergebnisse .....</b>	<b>188</b>
8.1	Bestimmende Faktoren der Innovativität.....	188
8.2	Einfluss der Leitung auf die Innovativität der Prüfungsorganisation .....	193
8.3	Wirkungen außerorganisationaler Faktoren.....	193
8.4	Unabhängigkeit als Bestimmungsfaktor der Innovativität .....	196
8.5	Elemente eines innovativen Prüfungsprozesses .....	196
8.6	Innovationen in der Prüfungsorganisation .....	197
8.7	Wechselbeziehungen von Prüfungsorganisation und Innovationsprozessen.....	198
8.8	Wirkungen der Innovativität .....	200
<b>9</b>	<b>Gestaltungsempfehlungen.....</b>	<b>203</b>
<b>10</b>	<b>Zusammenfassung und Ausblick .....</b>	<b>206</b>
10.1	Zusammenfassung .....	206
10.2	Ausblick auf die zukünftige Forschung .....	208
	<b>Literaturverzeichnis.....</b>	<b>209</b>
<b>A</b>	<b>Anhang.....</b>	<b>225</b>

## **Abbildungsverzeichnis**

Abbildung 1: Veränderung und Innovation in Bezug auf die Neuartigkeit der Veränderung ....	7
Abbildung 2: Kontrolle und Prüfung als Elemente der Überwachung .....	12
Abbildung 3: Bestimmungsfaktoren der Innovativität.....	20
Abbildung 4: Beteiligung der örtlichen kommunalen Prüfung am Innovationsprozess .....	21
Abbildung 5: Variablenbezugsrahmen.....	28
Abbildung 6: Gang der Untersuchung .....	32
Abbildung 7: Das Objekt der öffentlichen (Finanz-)Kontrolle.....	35
Abbildung 8: Herausforderung an die Rechnungsprüfungsämter.....	39
Abbildung 9: Einstellung der Mitarbeiter zu Veränderungsprozessen .....	71
Abbildung 10: Konzeptioneller Bezugsrahmen der innovativen örtlichen Prüfung .....	79
Abbildung 11: Typologie des innovativen Beurteilungsmaßstabes.....	115
Abbildung 12: Mehrebenenlernmodell unter Einfluss von Prüfung .....	117
Abbildung 13: Kommunikation als Bindeglied in Innovationsprozessen .....	199
Abbildung 14: Typologie des Beurteilungsmaßstabes im Kontext der Innovativität.....	204
Abbildung 15: Systemmodell der innovativen Prüfungsorganisation .....	205

**Tabellenverzeichnis**

Tabelle 1: Typologie der Innovationsbereitschaft .....	56
Tabelle 2: Die vier Kategorien der Lern- und Innovationsfähigkeit .....	69
Tabelle 3: Indikatoren und Merkmale der Innovativität.....	119
Tabelle 4: Verteilung der Experten auf Größenklassen.....	126
Tabelle 5: Abwahlregelung in den Kommunalverfassungen .....	146
Tabelle 6: Anforderungsprofile Leitung örtliche kommunale Prüfung.....	148
Tabelle 7: Dauer der Leitungsfunktion.....	150
Tabelle 8: Argumente Pro und Contra eine Beteiligung der Prüfung .....	163
Tabelle 9: Quantitative Personalausstattung.....	168
Tabelle 10: Handlungsbedingungen für die Innovativität der Prüfungsorganisation.....	192
Tabelle 11: Handlungsbedingungen außerorganisationaler Bestimmungsfaktoren .....	194
Tabelle 12: Merkmale der Strategischen Innovationsfunktion der Prüfungsorganisation	200
Tabelle 13: Merkmale der Operativen Innovationsfunktion der Prüfungsorganisation ....	201
Tabelle 14: Merkmale der Bewahrenden Korrekturfunktion der Prüfungsorganisation...	201

## Abkürzungsverzeichnis

BB	Brandenburg
BbgKVerf.	Kommunalverfassung des Landes Brandenburg
BHO	Bundshaushaltsordnung
BRHG	Bundesrechnungshofgesetz
BW	Baden-Württemberg
BY	Bayern
CIA	Certified Internal Auditor
Doppik	Doppelte Buchführung in Konten
Drs.	Drucksache
FuE oder F&E	Forschung und Entwicklung
GemO	Gemeindeordnung (Rheinland-Pfalz)
GG	Grundgesetz
GO NRW	Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen
HE	Hessen
HGB	Handelsgesetzbuch
HGO	Hessische Gemeindeordnung
N	Niedersachsen
IT	Informationstechnik
IR	Interne Revision
lat.	Lateinisch
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement

M-V	Mecklenburg-Vorpommern
NI	Niedersachsen
NKomVG	Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz
NRW	Nordrhein-Westfalen
RP	Rheinland-Pfalz
RPA	Rechnungsprüfungsamt
SN	Sachsen
ST	Sachsen-Anhalt
SH	Schleswig-Holstein
SL	Saarland
TH	Thüringen



# 1 Einführung

Innovationen sind für Unternehmen existenzsichernd. Sie sind jedoch nicht nur für Organisationen von Bedeutung, die gewinnorientiert handeln. Für die öffentliche Verwaltung, deren Verpflichtung darin besteht, die für ihre Aufgaben zur Verfügung gestellten Finanzmittel wirtschaftlich und zweckgerichtet einzusetzen, wird es immer dringlicher, den Bedarf und das Potenzial an Veränderungen und Neuerungen in der eigenen Organisation zu erkennen und dementsprechende Innovationen schnellstmöglich zu implementieren.<sup>1</sup> Nicht nur wenn der Staat sich unternehmerisch betätigt, sondern auch in seinen politischen und rechtsstaatlichen Handlungen ohne Gewinnorientierung ist die Fähigkeit zur Innovation mit ausschlaggebend dafür, die übertragenen Aufgaben des Gemeinwesens unter veränderten Bedingungen erfüllen zu können.<sup>2</sup> Um ihre ständig sich ändernden Anforderungen effizienter und effektiver zu bewältigen, müssen auch die öffentlichen Verwaltungen die Bereitschaft zur Innovation zentral in ihre strategische Ausrichtung aufnehmen.<sup>3</sup> In der Literatur werden Innovationen in der öffentlichen Verwaltung immer wieder thematisiert, in universitären Studiengängen des Public Management sind sie Bestandteil des Lehrplans geworden.<sup>4</sup> Zunehmend wird jedoch über das mangelnde Interesse an Public Management als Ausbildungs- und Forschungsschwerpunkt geklagt und vor allem seitens der Wissenschaft auf die daraus sich ergebenden negativen Folgen hingewiesen.<sup>5</sup>

Die Ausgangslage, von der die „Vision einer zukunftsorientierten innovativen Verwaltung“<sup>6</sup> ausgeht, beschreibt das *Bundesinnenministerium* folgendermaßen:

„Der verschärfte internationale Wettbewerb im Zeichen der Globalisierung stellt steigende Anforderungen auch an Staat und Verwaltung. Die Erwartun-

---

<sup>1</sup> Vgl. Hauschildt/Salomo (2011), S. 11. Auch wenn im Standardwerk des Innovationsmanagements den Innovationen in der öffentlichen Verwaltung nur ein Satz explizit gewidmet ist, reduziert dies nicht deren Bedeutung. Zudem hat die Innovationsforschung gezeigt, dass mechanistische Managementsysteme, wie die Bürokratieförmungen im Sinne Max Webers verstanden werden, auch innovativ sein können (siehe Baldrige/Burnham zit. n. Hauschildt/Salomo (2011), S. 62). Dies lässt es zu, Erkenntnisse der Innovationsforschung auf die öffentliche Verwaltung als eine Organisationsform, die wie Mayntz feststellt, auch heute noch überwiegend bürokratisch organisiert ist (vgl. Mayntz (1997), S. 110), zu übertragen.

<sup>2</sup> Anders Thom/Ritz (2008), S. 119. Sie richten die Bedeutung von Innovationen allein auf die unternehmerische Tätigkeit des Staates aus.

<sup>3</sup> Vgl. Bundesministerium des Innern (2006), S. 5.

<sup>4</sup> Z.B. Universität Kassel, Masterstudiengang Public Administration.

<sup>5</sup> Vgl. Budäus (2006) und Heiling (2008).

<sup>6</sup> Bundesministerium des Innern (2006), S. 5.

gen von Bürgern<sup>7</sup> sowie Unternehmen an Qualität und Schnelligkeit öffentlicher Dienstleistungen werden zunehmend komplexer und anspruchsvoller. Der demographische Wandel wird nicht nur die künftige gesellschaftliche Entwicklung beeinflussen, sondern sich auch auf Aufgaben, Strukturen und Finanzen der öffentlichen Verwaltung auswirken. Insbesondere die rasante Entwicklung der Informationstechnologie und nicht zuletzt die schwierige Lage der öffentlichen Haushalte haben grundlegende Reformen von Staat und Verwaltung möglich bzw. notwendig gemacht."<sup>8</sup>

Innovationen unterstützen den Modernisierungsprozess im öffentlichen Sektor, der in den 1990er Jahren eine Managementbewegung in Reaktion auf unterschiedliche Krisen auslöste.<sup>9</sup>

Verwaltungsreformen und der Gedanke des New Public Management haben sich in der öffentlichen Verwaltung als stetige Herausforderung etabliert. Es sind zwar nicht die erhofften Wirkungen eingetreten<sup>10</sup>, doch sind in allen Bereichen und auf allen Ebenen der Verwaltung Veränderungen in vielen Richtungen angestoßen und Innovationen hervorgebracht worden. Infolge der Modernisierung und der damit verbundenen Reformen richten sich öffentliche Verwaltungen zunehmend auf Effizienz aus und streben mit ihren Prozessen an, die Aufgaben mit Bürgerorientierung effektiv zu erfüllen. Eine Vorreiterrolle hat dabei die Kommunalverwaltung eingenommen.<sup>11</sup> Verwaltungsreformen haben sich bereits von der binnenorientierten Sicht der Public Administration hin zur netzwerkorientierten Public Governance weiterentwickelt.<sup>12</sup> Neue Strategien, die Elemente wie Risikomanagement, Innovationsmanagement und Lernprozesse als wichtig für eine zukunftsfähige Verwaltung erachten, führen die nächste Generation der Verwaltungsmodernisierung an.<sup>13</sup> Gerade die Kommunalverwaltung hat sich aufgrund ihrer Nähe zum Bürger und zu anderen privatwirtschaftlichen und gesellschaftlichen Akteuren Reformprozessen zu stellen. Die kommunale Ebene vollzieht solche Reformen mit Blick auf das Dreiecksverhältnis zwischen Politik, dem Bürger und der Verwaltung in Ausrichtung ihrer Verwaltungsorganisation weg von einer Behörde über eine Dienstleistungs- hin zur Bürgerkommune.<sup>14</sup> Die logische Konsequenz aus der Absicht, die unmittelbare Bürgerverwaltung zu stärken, ist

---

<sup>7</sup> Um die Lesbarkeit des Textes zu erleichtern, wird bei Personenbezeichnungen i.d.R. die männliche Form verwendet. Es sind jedoch jeweils männliche und weibliche Personen gemeint.

<sup>8</sup> Vgl. Bundesministerium des Innern (2006), S. 4.

<sup>9</sup> Vgl. Bogumil (2001), S. 109 - 110; Thom/Ritz (2008), S. 9-12.

<sup>10</sup> Vgl. Jann (2004), S. 9-21.

<sup>11</sup> Vgl. Naschold/Jann/Reichard (1999), S. 13.

<sup>12</sup> Vgl. Reichard (2002), S. 28; vgl. Stock (2005), S. 30.

<sup>13</sup> Vgl. Hill (2011), S. 4 mit weiteren Nachweisen.

<sup>14</sup> Vgl. Brandel/Stöbe-Blossey/Wohlfahrt (1999), S. 72ff.

für *Albig* ein Wechsel von der „Gemarkungskommune“ zur „Aufgabenerledigungskommune“, die es erlaubt, unabhängig von regionalen Zuordnungen, den Anliegen der Bürger direkt entsprechen zu können.<sup>15</sup>

Neben externen Akteuren sind alle Organisationseinheiten und Gremien der Verwaltung in der Pflicht, ihren Beitrag zu einer zukunftsfähigen Aufgabenerfüllung zu leisten. Dass in der Praxis solche umfangreichen Beteiligungsmodelle verwirklicht werden und auch Leuchtturmfunktion haben können, zeigt das „Change<sup>2</sup> Projekt“ der Stadtverwaltung Mannheim.<sup>16</sup>

Eine interne Organisationseinheit der Kommunalverwaltung ist bisher nur marginal in den öffentlichen Blick der Reformen und noch weniger in den Fokus der Wissenschaft getreten, wenn auch bereits seit langer Zeit als Institution in der Kommunalverwaltung etabliert. Es handelt sich um die örtliche kommunale Prüfung. An diese Organisationseinheit wird seit einigen Jahren auch in der Fachliteratur und aus Fachkreisen<sup>17</sup> wiederholt und verstärkt die Forderung herangetragen, angesichts andauernder Reformbemühungen in der öffentlichen Verwaltung auch sich selbst einer Veränderung zu unterziehen. Verbunden ist damit die Erwartung an die örtliche kommunale Prüfung, Fehler nicht nur zu erkennen und auf deren Korrektur hinzuwirken, sondern nach deren Ursachen zu forschen und Empfehlungen für deren zukünftige Vermeidung auszusprechen, um so einen Lernprozess in Gang zu setzen.<sup>18</sup> Die Prüfmaßstäbe der Ordnungsmäßigkeit und der Rechtmäßigkeit der Belege sollen um die Betrachtung der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit<sup>19</sup> des Verwaltungshandelns erweitert werden.<sup>20</sup>

---

<sup>15</sup> Siehe *Albig* (2011), S. 170.

<sup>16</sup> Siehe *Beutel* (2011), S. 2. Die Stadt Mannheim wurde mit dem Change<sup>2</sup> Projekt 2011 als Finalist des European Public Sector Award (EPSA) ausgezeichnet.

<sup>17</sup> Vgl. *Wolter* (1997), S. 35.

<sup>18</sup> Vgl. *Wolter* (1997), S. 33.

<sup>19</sup> Diese Begriffe werden aus den gesetzlichen bzw. übertragenen Prüfungsaufgaben der jeweiligen Kommunalverfassung, z. B. in Hessen § 131 HGO, abgeleitet. Der Begriff Wirtschaftlichkeit ist gleichzusetzen mit dem Begriff Effizienz. Zweckmäßigkeit wird im Sinne von Wirksamkeit oder Effektivität verstanden. Diesen Prüfungsansatz bezeichnen *Glöckner/Mühlenkamp* als outcome-bezogene Effizienzprüfung. Siehe *Glöckner/Mühlenkamp* (2009), S. 403. Sie benennen Wirtschaftlichkeit als Voraussetzung der Effektivität und folgen nicht dem 3-E Konzept z. B. bei *Budäus* (1997), S. 50.

<sup>20</sup> Vgl. *Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement* (1997), S. 11; *Glöckner/Mühlenkamp* (2009), S. 402 mit weiteren Nachweisen für die größere Bedeutung dieser Prüfungstätigkeit.

Die Umstellung auf das kaufmännisch geprägte Rechnungswesen in der Kommunalverwaltung<sup>21</sup> war bzw. ist für die örtliche kommunale Prüfung ein wichtiger Meilenstein dabei, sich in Funktion und Prozess einem veränderten Anforderungsprofil anzupassen.<sup>22</sup> Diese Veränderung beschränkt sich nicht nur auf die Einführung eines neuen Buchhaltungssystems. Mit dem Einsatz von Produkthaushalt, der Kosten- und Leistungsrechnung und der Einwicklung eines Zielsystems unternimmt die kommunale Haushaltswirtschaft Schritte der Neuorientierung hin auf größere Effizienz und Effektivität. Dies ist eine Herausforderung für die öffentliche Verwaltung an sich und im Annex somit über die Prüfungsleistungen auch für die örtliche kommunale Prüfungsorganisation.

Im Modernisierungsprozess der Kommunalverwaltung wurde bei der örtlichen kommunalen Prüfung eingefordert, zunehmend zu beraten, begleitend zu prüfen und nicht nur eine vergangenheitsorientierte Perspektive einzunehmen. Die Prüfung ist für *Wolter* im Neuen Steuerungsmodell nicht „überflüssig“ geworden, sondern bedingt eine qualitätsorientierte Aufgabenwahrnehmung, verbesserte Qualifizierungen, kundenorientiertes Prüfverhalten, managementorientierte Prüfungsschwerpunkte und eine kooperative Prüfungskommunikation.<sup>23</sup> Auch wenn kritisch zu hinterfragen ist, ob die kommunale Prüfungsfunktion sich „im Zuge neuer Kooperationsformen zwischen Staat und Wirtschaft“ im Sinne einer Prüfungsökonomie neuer „qualitativer Formen“<sup>24</sup> bedienen sollte oder ob „rein privatwirtschaftliche Lösungen“ wie das Interne Revisions-Modell sich eher eignen könnten, die öffentliche Verwaltung effizienter zu überwachen,<sup>25</sup> muss sich die kommunale Prüfungsorganisation sowohl dem internen als auch dem externen Wettbewerb stellen.<sup>26</sup>

Die wissenschaftliche Diskussion um die Interne Revision als Change Agent oder den Prüfer als Change Agent<sup>27</sup> ist lediglich angestoßen und bedarf weiterer Forschungen, wozu vorliegende Arbeit beitragen möchte. Dabei kann auf keine umfangreiche wissenschaftliche Basis zurückgegriffen werden. Die örtliche kommunale Prüfung ist im Vergleich zu

---

<sup>21</sup> Mit Beschluss vom 11.06.1999 über die „Konzeption zur Reform des kommunalen Haushaltsrechts“ hat die Innenministerkonferenz der Bundesländer die Umstellung des kommunalen Haushalts- und Wirtschaftswesen angestoßen.

<sup>22</sup> Vgl. Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (2007b), S. 9; Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften beim Hessischen Rechnungshof (2010), S. 237.

<sup>23</sup> Siehe *Wolter* (1997), S. 35.

<sup>24</sup> Siehe *Reese* (1996), S. 867.

<sup>25</sup> Siehe *Richter* (1998), S. 116.

<sup>26</sup> Vgl. *Fedrow* (2006). Interner Wettbewerb besteht zum Controlling. Externer Wettbewerb besteht zu anderen kommunalen Prüfungsorganisationen oder Wirtschaftsprüfern.

<sup>27</sup> Hierzu *Richter* (1999a) und *Kundinger* (2007).

anderen Prüfungsorganisationen<sup>28</sup> bisher kaum wissenschaftlich untersucht worden. Der Beitrag zu Innovationen, den Prüfungsorganisationen leisten könnten, wird derzeit in der sonst sehr umfangreichen einschlägigen wissenschaftlichen Literatur zur Innovationsforschung so gut wie nicht bearbeitet.

Dies ist Anlass, sich mit dem Beitrag der örtlichen kommunalen Prüfung im Innovationsprozess näher zu beschäftigen und dadurch die Basis für weitere wissenschaftliche Beiträge zu schaffen.

## 1.1 Begriffsbestimmungen

Die örtliche kommunale Prüfung unter dem Aspekt ihrer Beteiligung in Innovationsprozessen zu betrachten, erfordert es, sich den Themen „Innovationen in der öffentlichen Verwaltung“ und „örtliche Prüfung als kommunale Finanzkontrolle“ durch Beschreibungen zu nähern. Angesichts einer umfangreichen Begriffsvielfalt aus theoretischen und empirischen Erkenntnissen aus der Innovationsforschung und betriebswirtschaftlichen Prüfungstheorien sind definitorische Einordnungen zu treffen, die im weiteren Fortgang für konkrete Untersuchungsfragen und deren Beantwortung die Basis bilden.

### 1.1.1 Innovationen in der öffentlichen Verwaltung

Zum Begriff „Innovationen“ finden sich in der wissenschaftlichen Literatur zahlreiche Definitionen<sup>29</sup>, deren Vielfalt für *Behrends* „in den unterschiedlichen theoretischen Zugängen, empirischen Vorgehensweisen und wissenschaftlichen Erklärungszielen der jeweiligen Autoren“<sup>30</sup> begründet sei. Um die weitere Entscheidung über die Behandlung eines konkreten Innovationsproblems zu ermöglichen, bedarf es einer präzisen Bestimmung. Grundsätzlich wird Innovation als etwas Neues verstanden.<sup>31</sup> Die Neuerung besteht darin, Bestehendes wesentlich zu verändern oder nicht Vorhandenes zu erschaffen. Für *Hauschildt/Salomo* ist eine Innovation eine Neuartigkeit, die nicht nur dem Grad nach neu, sondern auch in der Art der Änderung neu ist.<sup>32</sup>

---

<sup>28</sup> Rechnungshof, Wirtschaftsprüfer, Interne Revision.

<sup>29</sup> Zusammenstellungen bei Bullinger/Schlick (2002), S. 13; Hauschildt/Salomo (2011), S. 3; Thom (1980), S. 23ff.

<sup>30</sup> Behrends (2001), S. 97.

<sup>31</sup> Siehe Seebold (2002), S. 442. „Innovation“, entlehnt aus „innovatio“ (lat.) „Erneuerung“.

<sup>32</sup> Siehe Hauschildt/Salomo (2011), S. 3.

Am Grad der Neuartigkeit gemessen müsste sich Innovation den oft synonym verwendeten Begriffen „Wandel“, „Change“ oder „Veränderung“ gegenüber differenzieren lassen.

*Freese* charakterisiert Innovationen als „Änderungen, die den Charakter der Neuartigkeit aufweisen“ und somit als „eine spezifische Form einer Veränderung“<sup>33</sup>. Den Innovationsgehalt von Änderungen zu bestimmen, stößt nach seiner Auffassung jedoch auf Schwierigkeiten, da keine Beschreibungsstandards zur Tiefe und Breite (ausgenommen bei technischen Erfindungen als Teil des Patentsystems) vorliegen.<sup>34</sup> Für ihn dient die Tatsache einer weltweiten Neuigkeit als einzig sinnvolles Kriterium des Innovativen, auch wenn es schwierig ist, eine Änderung weltweit als neuartig einzustufen.<sup>35</sup> Diese Ausweitung des Geltungsrahmens löst jedoch, wie *Freese* selbst einschränkend bestätigt, nicht die Unterscheidung von Innovation und Änderung.<sup>36</sup>

*Hauschildt/Salomo* bemühen sich um eine solche Lösung, indem sie den Begriff des Neuen innerhalb von fünf Bezugsrahmen bestimmen und daraus einen Begriff von Innovation gewinnen. Sie unterscheiden deshalb die inhaltliche Dimension (was ist neu?), die Intensitätsdimension (wie neu?), die subjektive Dimension (neu für wen?), die prozessuale Dimension (wo beginnt, wo endet die Neuerung?) und die normative Dimension (ist neu gleich erfolgreich?)<sup>37</sup>.

Wesentlich ist daher für die Untersuchungsfrage, für das Problem der Neuartigkeit einen überschaubaren Bezugsrahmen zu finden und hierdurch eine Unterscheidung von Innovation und Veränderung zu ermöglichen. Der Geltungsrahmen der Innovation wird für die vorliegende Untersuchung aus Sicht der betrieblichen Organisation bestimmt.

Die Neuartigkeit der Innovation kann als deutliche Differenz zum vorherigen Zustand wahrgenommen werden.<sup>38</sup> Die Übergänge von Veränderung zur Innovation sind jedoch nicht immer eindeutig abgrenzbar. Hilfreich ist, in Bezug auf den Neuigkeitsgrad eine Ver-

---

<sup>33</sup> Siehe *Freese* (2004), SP 1010 mit weiteren Nachweisen.

<sup>34</sup> Siehe *Freese* (2004), SP 1010-1011.

<sup>35</sup> Siehe *Freese* (2004), SP 1011.

<sup>36</sup> Siehe *Freese* (2004), SP 1011.

<sup>37</sup> Siehe *Hauschildt/Salomo* (2011), S. 5.

<sup>38</sup> Siehe *Hamel* zit. n. *Hauschildt/Salomo* (2011), S. 3.

änderung, für die auch die Begriffe „Change“ und „Wandel“ synonym verwendet werden, als Teilmenge der Innovation zu verstehen.<sup>39</sup>

Die nachstehende Abbildung verdeutlicht den Zusammenhang, dass mit steigendem Neuigkeitsgrad Change, Wandel und Veränderung zu einer Innovation werden.

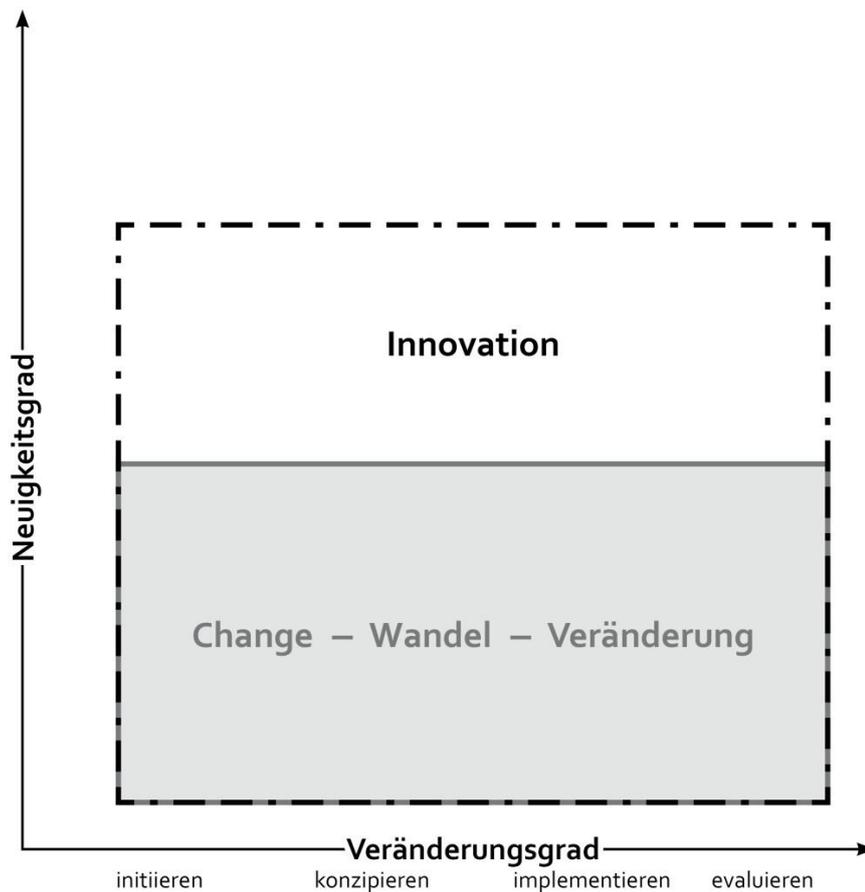


Abbildung 1: Veränderung und Innovation in Bezug auf die Neuartigkeit der Veränderung<sup>40</sup>

Eine begriffliche Unterscheidung zwischen Innovation und Veränderung anhand der Neuartigkeit fehlt auch in den Modernisierungsansätzen der öffentlichen Verwaltung. Sie werden synonym verwendet. So stuft das *Bundesinnenministerium* im Rahmen von Change Management die Spanne möglicher Veränderungen als groß ein. Die Bandbreite bewegt sich z. B. von der Eingliederung neuer Beschäftigter über die Einführung neuer IT-

<sup>39</sup> Siehe Kundinger (2007), S. 46.

<sup>40</sup> Eigene Darstellung.

Systeme bis hin zur Auflösung oder Fusion von Behörden bzw. Organisationseinheiten.<sup>41</sup> Zugleich nimmt dieser Handlungsleitfaden keinen Bezug auf das Konzept „Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen“ des Bundesministeriums des Innern.<sup>42</sup> Auch für *Grimmer* lassen sich Veränderung und Neuerung nicht eindeutig in der Praxis abgrenzen.<sup>43</sup> Er setzt die Begriffe „Modernisierung“ und „Innovation“ synonym in Bezug auf die Gestaltung öffentlicher Verwaltungen ein. Für ihn ist es eine „Modernisierung im eigentlichen Sinn“, (...) „wenn über eine Anpassung und Funktionssicherung hinaus neue Erkenntnisse und Erfahrungen in die Organisation der Verwaltung, in deren Gestaltung und in den Einsatz von Ressourcen aufgenommen werden“<sup>44</sup>. *Thom/Ritz* übertragen den Begriff der Innovation als etwas grundlegend Neuartiges aus der betriebswirtschaftlichen Fachliteratur auf Innovationen des öffentlichen Sektors.<sup>45</sup> Für sie sind Innovationen durch die dominanten Merkmale Neuigkeitsgrad, Unsicherheit/Risiko, Komplexität und Konfliktgehalt gekennzeichnet.<sup>46</sup> *Ball* verbindet Innovation mit einer „sprunghaften Entwicklung“ und nicht mit „kontinuierlichen Verbesserungen im Kleinen“.<sup>47</sup>

Die Einstufung des Neuigkeitsgrades einer Innovation gegenüber der Veränderung erweist sich aufgrund der unterschiedlichen Interpretationen als kaum skalierbar und somit objektiv nicht unterscheidbar.<sup>48</sup> Sie ist abhängig von der individuellen Einschätzung derjenigen, die ein Innovationsbewusstsein aufbauen und wie es organisationsindividuell festgelegt ist.<sup>49</sup>

Innovation verläuft prozessual in mehreren Phasen von der Entwicklung einer Idee bis zur ihrer Realisierung.<sup>50</sup> Der Innovationsprozess in der öffentlichen Verwaltung ist stärker als in privatrechtlich organisierten Unternehmen von der Unterstützung vieler Akteure im politischen und verwaltungsorganisatorischen Gefüge abhängig.

---

<sup>41</sup> Siehe Bundesministerium des Innern (2009), S. 6.

<sup>42</sup> Vgl. Bundesministerium des Innern (2006).

<sup>43</sup> Siehe *Grimmer* (1997), S. 61.

<sup>44</sup> Siehe *Grimmer* (1997), S. 62.

<sup>45</sup> Siehe *Thom/Ritz* (2008), S. 132.

<sup>46</sup> Siehe *Thom/Ritz* (2008), S. 133.

<sup>47</sup> *Ball* (1997), S. 70.

<sup>48</sup> Siehe auch *Hauschildt/Salomo* (2011), S. 21.

<sup>49</sup> Vgl. *Hauschildt/Salomo* (2011), S. 22; vgl. *Thom/Ritz* (2008), S. 132.

<sup>50</sup> Vgl. *Hauschildt/Salomo* (2011), S. 20; vgl. *Ball* (1997), S. 69; vgl. *Thom/Ritz* (2008), S. 137.

Für *Thom/Ritz* entstehen innovative Ideen durch Verknüpfung von Erfahrung und Wissen.<sup>51</sup> Sie sehen Innovation als das Ergebnis von systematischem Lösen von Problemen und insofern als Resultat eines komplexen Prozesses.<sup>52</sup> *Reichard* zufolge kann die öffentliche Verwaltung von den Prozessenerfahrungen im privatwirtschaftlichen Innovationsmanagement lernen, auch wenn sich für sie hieraus keine „one-best-way Innovationsstrategie“ ableiten lässt.<sup>53</sup> Für *Ball* „lassen sich die Kernkompetenzen des Unternehmens als Bezugsfelder der Innovation voll auf die Verwaltungs- und Behördenwelt übertragen“<sup>54</sup>.

Innovationen lassen sich ihrer Art nach in der Fachliteratur unterschiedlichen Kategorien zuordnen. Die bisherige klassische Trennung nach Produkt- oder Prozessinnovation wurde weiterentwickelt aus systemtheoretischer Sicht um „Innovationen von Systemeigenschaften“ und „postindustrielle Systeminnovationen“.<sup>55</sup>

*Ball* schreibt dem „Humanbereich“ eine zunehmende Bedeutung als weitere Innovationsform neben der Produktinnovation und der Prozessinnovation in der öffentlichen Verwaltung zu.<sup>56</sup> *Thom/Ritz* wiederum unterscheiden „Politikinnovationen“ von „Verwaltungsinnovationen“ auf der Ebene der betrieblichen Steuerung, schränken jedoch die Trennung dahingehend wieder ein, dass „zugleich Politik- und Verwaltungsinnovationen notwendig sind, sofern sie wirklich zum Durchbruch kommen wollen“.<sup>57</sup> Sie sehen auch eine Übernahme der betriebswirtschaftlichen Klassifizierung von Innovationsarten für den öffentlichen Bereich als nützlich an.<sup>58</sup> Hierbei unterscheiden sie in Produkt-, Verfahrens- und soziale Innovationen, die zueinander in Wechselbeziehungen stehen können.<sup>59</sup>

Das Ziel von Innovationen in der öffentlichen Verwaltung wird hauptsächlich in der Optimierung der Dienstleistungsfunktion für den Bürger gesehen. Eine solche Dienstleistungsinnovation geht einher mit der Steigerung der Effizienz der eingesetzten Ressourcen und der verbesserten Effektivität der Aufgabenerfüllung. Eine klassische Trennung, wie sie in

---

<sup>51</sup> Siehe *Thom/Ritz* (2008), S. 140.

<sup>52</sup> Siehe *Thom/Ritz* (2008), S. 120.

<sup>53</sup> Siehe *Reichard* (2005), S. 11.

<sup>54</sup> *Ball* (1997), S. 69.

<sup>55</sup> Siehe *Hauschildt/Salomo* (2011), S. 8.

<sup>56</sup> Siehe *Ball* (1997), S. 72.

<sup>57</sup> *Thom/Ritz* (2008), S. 134.

<sup>58</sup> Siehe *Thom/Ritz* (2008), S. 134.

<sup>59</sup> Siehe *Thom/Ritz* (2008), S. 135.

der Fachliteratur in Produkt- und Prozessinnovation vorgenommen wird, ist für eine Dienstleistungsinnovation nicht gegeben, da bei ihr interne Prozesse und nach außen gerichtete Leistungen zusammentreffen.<sup>60</sup>

Die bisherige Diskussion belegt die Vielschichtigkeit der Begriffsdefinitionen für Innovation. Eine konkrete Bestimmung wurde hinsichtlich des Geltungsrahmens, des Grades der Neuartigkeit und der Art der Innovation für die durchzuführende Untersuchung vorgenommen. Für die vorliegende Arbeit wird Innovation folgendermaßen bestimmt:

**Innovation ist ein Verfahren oder eine Dienstleistung, welche für die zu untersuchende Kommunalverwaltung erstmalig eingeführt oder von deren Entscheidungsträgern als neuartig eingeschätzt wird.**

### **1.1.2 Örtliche kommunale Prüfung als Finanzkontrolle**

Im Aufbau der Verwaltungsgliederung der Bundesrepublik sind kraft Verfassung auf Bundes- und Länderebene Rechnungshöfe als unabhängige Prüfungsorganisationen installiert. Deren Aufgaben bestehen nicht nur darin, die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes bzw. der Länder auf Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit zu prüfen, sondern auch in der Beratung des Parlamentes und der Regierungen aufgrund von Prüfungserfahrungen.<sup>61</sup> Diese besondere Stellung übernimmt auf kommunaler Verwaltungsebene die „örtliche Prüfung“. Sie kann sowohl innerhalb des Verwaltungsaufbaus als interne Prüfungsorganisation oder extern angesiedelt sein.<sup>62</sup>

Für den Begriff „Finanzkontrolle“, der in Publikationen und auch in Gesetzen verwendet wird, gibt es kein einheitliches Verständnis. Er wird in der Regel verwendet, wenn es sich um Rechnungshöfe als Prüfinstanzen handelt. Gelegentlich findet er, erweitert zu „kommunale Finanzkontrolle“, auch für die örtliche kommunale Prüfung Verwendung<sup>63</sup>. Finanzkontrolle wird synonym verwendet für Prüfung, Rechnungsprüfung oder Revision vornehmlich in der öffentlichen Verwaltung. Die örtliche kommunale Prüfung ist „als

---

<sup>60</sup> Vgl. Hauschildt/Salomo (2011), S. 8.

<sup>61</sup> Z. B. Art 114 Abs. 2 GG, § 88 Abs. 1, Abs. 2 BHO, § 1 S. 2 BRHG.

<sup>62</sup> Weitere Ausführungen siehe Glöckner/Mühlenkamp (2009).

<sup>63</sup> Z. B. bei Glöckner/Mühlenkamp (2009).

Selbstprüfung“ ein Element im System der öffentlichen Finanzkontrolle und „unentziehbarer Teil der verfassungsrechtlich garantierten Selbstverwaltung“<sup>64</sup>. Für sie findet sich in den Kommunalverfassungen der Begriff „Rechnungsprüfungsamt“ sowohl als Organisation als auch als Funktion oder der Begriff „örtliche Rechnungsprüfung“. Um sich von der falschen Vorstellung zu lösen, es würden nur (Einzel)Rechnungen geprüft, führen zum Zeichen der Veränderung im Modernisierungsprozess vor allem in Hessen die dortigen Rechnungsprüfungsämter die Bezeichnung „Revision“ oder „Revisionsamt“.<sup>65</sup>

Der Begriff Finanzkontrolle ist formaljuristisch geprägt. Die Betriebswirtschaft geht von einer grundsätzlichen Unterscheidung von Kontrolle und Prüfung aus.<sup>66</sup> Sie differenziert zwischen prozessabhängiger permanenter Kontrolle und prozessunabhängiger fallbezogener Prüfung (Revision), ordnet aber beide Begriffe der Überwachung zu. Maßgeblich für eine Unterscheidung ist die Position des Überwachungsträgers im betrieblichen Arbeitsablauf. Gehört die Überwachungsaufgabe zur Realisation, definiert sich die Aufgabe als Kontrolle, ist sie organisatorisch hiervon getrennt, handelt es sich um Prüfung oder synonym verwendet um Revision.<sup>67</sup>

Nachfolgende Abbildung verdeutlicht die Zusammenhänge von Kontrolle und Prüfung als Elemente der Überwachung.

---

<sup>64</sup> Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften beim Hessischen Rechnungshof (2010), S. 237.

<sup>65</sup> Vgl. Arbeitsgemeinschaften hessischer Rechnungsprüfungsamtsleiter (2003), S. 43.

<sup>66</sup> Vgl. Wöhe/Döring (2005), S. 189; anders Sieben/Bretzke (1973), S. 625: hier werden Prüfung und Kontrolle synonym verwendet, da der Fokus der Definition auf dem Aspekt des Prozesses „Soll-Ist Abweichungsanalyse“ liegt und insofern keinen Widerspruch zu anderen Definitionen darstellt, die auf andere Ausprägungen fokussiert sind.

<sup>67</sup> Vgl. v. Wysocki (1988), S. 2; vgl. Baetge (1993), S. 179; anders jedoch Knapp (2009), S. 34 mit weiteren Literaturhinweisen, der auf die auch in der Literatur gelegentlich verwendete begriffliche Trennung von Prüfung und Revision verweist. Hiernach wird Prüfung als Überwachungshandlung unternehmensfremder Personen und Revision als Überwachungstätigkeit unternehmenseigener Mitarbeiter definiert. Für die Funktion „Revision“ hat sich die Tätigkeitsbezeichnung „Prüfen“ im praktischen Sprachgebrauch durchgesetzt. Diese Unterscheidungen zeigen allerdings lediglich Relevanz für die Bereiche, wo dies auf Wirtschaftsprüfung (extern) und Interne Revision Anwendung finden kann. Die Konstellationen im öffentlichen Prüfungswesen wie die Stellung der örtlichen Rechnungsprüfung und der öffentlichen Finanzkontrolle lassen diesbezüglich keinen Transfer zu. Insofern wird im weiteren Fortgang dieser Arbeit von der synonymen Begriffsverwendung Gebrauch gemacht.

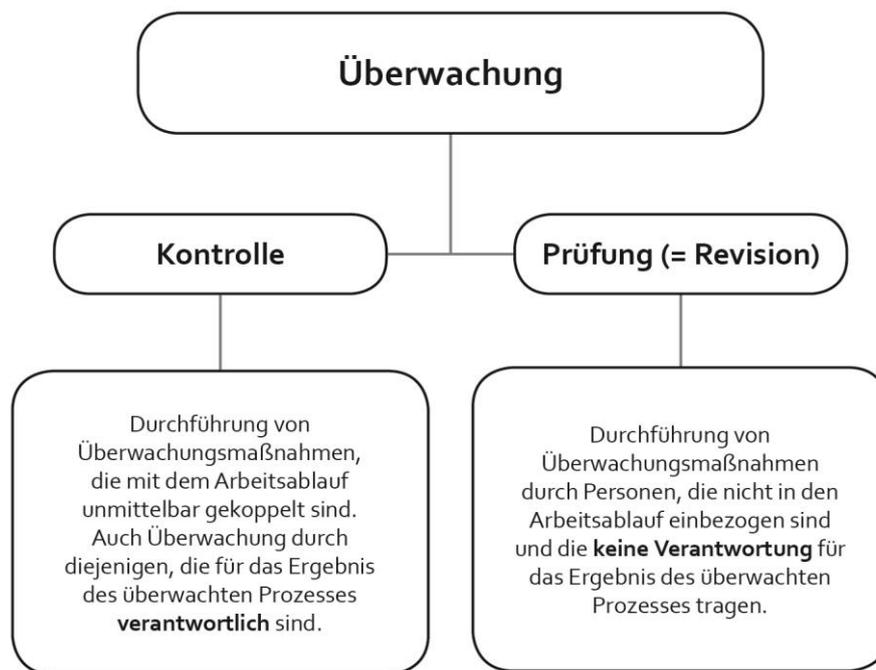


Abbildung 2: Kontrolle und Prüfung als Elemente der Überwachung<sup>68</sup>

Der Überwachung werden sowohl Sicherheitswirkung als auch Präventiv-, Korrektur- und darüber hinausgehend auch Lernwirkung beigemessen.<sup>69</sup>

Überwachung im engeren Sinne ist definitorisch der Vergleich und die Analyse von Soll- und Ist-Zustand und somit sowohl für die Kontrolle als auch die Prüfung gültig.<sup>70</sup> Meyer bezeichnet Kontrolle als Analyse des „Ist-Zustandes“ und des „Soll-Zustandes“ und Prüfung oder Revision als Analyse des „Ist-Zustandekommens“ und des „Soll-Zustandekommens“.<sup>71</sup> Diese Definition, die für Prüfung auch das Überprüfen eines Prozesses miteinschließt, hat sich in der Prüfungslehre nicht durchgesetzt. Treffender beschreibt von Wysocki Prüfung als den Vorgang des Vergleichs von „Ist-Objekt“ und „Soll-Objekt“, der mit der Mitteilung des Ergebnisses endet.<sup>72</sup> Durch die Erweiterung auf den Objektbereich wird der Prüfungsgegenstand nicht nur auf einen Zustand, ein Zustande-

---

<sup>68</sup> Darstellung nach Baetge (1993), S. 179.

<sup>69</sup> Siehe Baetge (1993), S. 180+182.

<sup>70</sup> Siehe Richter (1998), S. 111; Schäffer (2001), S. 13.

<sup>71</sup> Siehe Meyer (1970), SP 1466.

<sup>72</sup> Siehe v. Wysocki (2003), S. 1.

kommen, sondern ganzheitlich auf reale Strukturen, Abläufe und Ergebnisse (Zustände/Vorgänge) des Prüfobjekts bezogen.<sup>73</sup>

*Sieben* definiert Prüfungen als „Instrumente zur Gewinnung von Informationen über den Grad der Sollentsprechung bestimmter Objekte“, sie sind somit „Elemente eines umfassenderen Systems von Information und Rückinformation bzw. Entscheidung und Kontrolle“.<sup>74</sup>

Prüfung muss institutionalisiert werden, wenn Personen Interesse an einem bestimmten Zustand eines Objektes haben, aber auf die Entwicklung dieses Objektes keinen direkten Einfluss nehmen können, wie dies z. B. auf kommunaler Ebene für den Bürger gilt.<sup>75</sup> Während Kontrolle auch automatisiert<sup>76</sup> erfolgen kann, erfolgt Prüfung immer durch eine Person.<sup>77</sup>

Eine weitere Unterscheidung liegt in der Zuordnung als interne oder externe Überwachungsfunktion.

Der Begriff „Interne Prüfung“ bzw. „Interne Revision“ wird dann verwendet, wenn sie durch interne, prozessunabhängige, aber verwaltungsangehörige Personen vorgenommen wird.<sup>78</sup> Demgegenüber abzugrenzen ist die externe Prüfung, die organisationsfremd die Überwachungsfunktion ausübt.<sup>79</sup> Nach *Gohlke* ist die örtliche Prüfung institutionell der gemeindeinternen Überwachung zuzuordnen und erfüllt eine „Informationsversorgungsfunktion“, indem sie über „prüferische und beratende Tätigkeiten Schwachstellen in der Kommunalverwaltung aufdeckt und Lösungsvorschläge erarbeitet“.<sup>80</sup> Der Unterschied zur Internen Revision in privaten Unternehmen bestehe darin, dass die örtliche Prüfung auch die Geschäftsführung, und zwar die des Verwaltungsorgans, überprüft.<sup>81</sup> Trotz dieses Unterschiedes kann für *Gohlke* die örtliche Prüfung als „Interne Revision im Dienste der Gemeindevertretung“ bezeichnet werden.<sup>82</sup>

---

<sup>73</sup> Siehe v. Wysocki (2003), S. 58.

<sup>74</sup> *Sieben/Bretzke* (1973), S. 625.

<sup>75</sup> Vgl. *Sieben/Bretzke* (1973), S. 625 + 629 mit weiteren Beispielen.

<sup>76</sup> Z.B. automatisierte Plausibilitätskontrollen bei Nutzungsberechtigungen.

<sup>77</sup> Siehe *Knapp* (2009), S. 35.

<sup>78</sup> Siehe v. Wysocki (1988), S. 7.

<sup>79</sup> Siehe v. Wysocki (1988), S. 7.

<sup>80</sup> *Gohlke* (1997), S. 417.

<sup>81</sup> Siehe *Gohlke* (1997), S. 417.

<sup>82</sup> *Gohlke* (1997), S. 418.

*Richter* kritisiert die Doppelfunktion der örtlichen kommunalen Prüfung als interne und externe Revision in funktioneller Sicht und verweist auf die direkte Zuordnung zum kommunalen Vertretungsorgan, verbunden mit der Weisungsfreiheit in sachlichen Prüfungsangelegenheiten und der gleichzeitigen disziplinarischen und weisungsgebundenen Zuordnung zum Dienstbetrieb.<sup>83</sup>

Auf die Prüfungsorganisationen der Landkreise<sup>84</sup>, die sowohl die Überwachungsfunktion für die eigene Behörde als auch die kreisangehörigen Kommunen, Zweckverbände und sonstige Körperschaften übernehmen, treffen die Funktionen interne und externe Prüfung im Kontext beider Definitionen zusammen.

Institutionell ist allen Prüfungsorganisationen wie dem Bundesrechnungshof, den Landesrechnungshöfen, der überörtlichen und örtlichen kommunalen Prüfung und der Internen Revision die prozessunabhängige Stellung in oder gegenüber Behörden und öffentlichen Unternehmen gemein. Für die vorliegende Untersuchung werden die Begriffe Finanzkontrolle, Prüfung und Revision synonym verwendet, wenn sich die Betrachtung auf die Funktion des Prüfungsprozesses richtet. Wo institutionelle Unterschiede vorliegen und diese für die Betrachtung relevant werden, werden die konkreten Funktionsbezeichnungen wie örtliche kommunale Prüfung, überörtliche kommunale Prüfung, Interne Revision oder Rechnungshof genutzt. Die Bezeichnung örtliche kommunale Prüfung schließt den in den Kommunalverfassungen verwendeten Begriff örtliche Rechnungsprüfung mit ein.

Die örtliche kommunale Prüfung definiert sich aufgrund der vorgenannten Diskussion als:

**„Prozessunabhängige interne Prüfungsorganisation, die aufgrund der sachlichen Unabhängigkeit der Einflussphäre der Entscheidungsinstanz entzogen ist“.**<sup>85</sup>

---

<sup>83</sup> Siehe Richter (1998), S. 113.

<sup>84</sup> Oder auch jene städtischen Prüfungsämter, die im Wege der interkommunalen Zusammenarbeit die eigene und andere Kommunen prüfen. Die Kommunalverfassungen wie z. B. § 129 Hessische Gemeindeordnung; § 103 Gemeindeordnung NRW, lassen diese Möglichkeiten zu.

<sup>85</sup> In Übertragung des Prüfungssystem Typ III auf die örtliche kommunale Prüfungsinstanz vgl. Sieben/Bretzke (1973), S. 628.

## 1.2 Zielsetzung und Abgrenzung

Die Untersuchung soll zu einem Erkenntnisfortschritt der Verwaltungswissenschaft beitragen. Die Analyse der Handlungsmechanismen von Prüfungsprozessen und Innovationsprozessen der Kommunalverwaltung soll zu einem vertieften Verständnis der Innovationsfunktion der örtlichen kommunalen Prüfung führen.

Zur Beantwortung der Forschungsfrage, welchen Beitrag die örtliche kommunale Prüfungen zu Innovationen leistet, werden die nötigen Anforderungen an ein innovatives Handeln zunächst anhand theoretischer Konzepte beschrieben und die hier interessierende Problematik, welche Einflussfaktoren dieses Handeln bestimmen und wie sich dessen Wirkung zeigt, herausgearbeitet. Mittels einer empirischen Untersuchung werden die in diesem Kontext entwickelten Hypothesen hinsichtlich der Fragestellung bearbeitet und diskutiert. Anhand der Ergebnisse dieser Untersuchung werden abschließend Empfehlungen für die Gestaltung einer innovativen Prüfungsorganisation abgeleitet. Diese Arbeit leistet über die konkreten Aussagen zum konkreten Forschungsgegenstand hinaus einen Beitrag zur Organisationstheorie der öffentlichen Verwaltung, indem die Untersuchungsergebnisse bei der Gestaltung von Veränderungs- und Innovationsprozessen unter Beteiligung von Prüfungsorganisationen Berücksichtigung finden können.

Um sich dieser Aufgabe zu nähern, werden theoretische Erkenntnisse mehrerer Forschungsdisziplinen und das praktische Erfahrungswissen der Verfasserin herangezogen. Innovationen sind Gegenstand vieler Wissenschaftsgebiete. Wegen der Nähe des Forschungsthemas zur Verwaltungswissenschaft, zu den Wirtschaftswissenschaften, der Soziologie und der Politikwissenschaft werden mit einem interdisziplinären Ansatz aus diesen Wissenschaftsgebieten Erkenntnisse der Innovations- und Organisationsforschung mit zur Beantwortung der Fragestellung herangezogen.

Zudem können Ergebnisse aus der vorliegenden Arbeit generell Einfluss auf Innovationsprozesse an sich haben. Sie ermöglichen auch Prüfinstitutionen wie Rechnungshöfen oder Internen Revisionen, sich bei Innovationsprozessen einer Organisation wirkungsvoll zu positionieren, um zur Effizienz und Effektivität beizutragen. Die gewonnenen Erkenntnisse über die öffentliche Finanzkontrolle als Innovationsfaktor allein auf die kommunale Funktion fokussiert, mögen zudem nicht für alle Prüfungsorganisationen der Finanzkontrolle generell zu verallgemeinern sein. Es wird nicht verkannt, dass es durch unterschiedliche Sachlagen der Prüfungsorganisationen der gebietskörperschaftlichen Ebenen von Bund,

Ländern und Gemeinden (Städte, Landkreise und Gemeinden) und der Verbandsebenen (Gemeindeprüfungsanstalt, Kommunalen Prüfungsverband) zu praktischen Problemen kommen kann, die im Forschungsprozess zugunsten eines strukturierten Untersuchungsdesigns vereinfacht und aus arbeits- und zeitökonomischen Gründen vernachlässigt werden müssen. Doch ist die Untersuchung so angelegt, dass wesentliche Elemente betrachtet werden, die auch auf der Ebene des Bundes und der Länder zum Tragen kommen, da die Funktionalität eines Prüfungsprozesses ebenenübergreifende Gemeinsamkeiten<sup>86</sup> aufweist. Die Übernahme praxisrelevanter Erkenntnisse aus der öffentlichen Verwaltung für Innovationsprozesse privater Unternehmungen kann zudem zielführend sein, wenn auch bisher und nicht immer kritikfrei<sup>87</sup> überwiegend die andere Richtung eingeschlagen wurde.

Der Nachteil, sich breit angelegt einem wissenschaftlich relativ unerforschten Gegenstand zu nähern, liegt darin, dass sich im Laufe des Forschungsprozesses immer wieder vielfältige interessante und untersuchungswürdige Fragestellungen ergeben und bearbeitet werden müssten, um die zugrundeliegende Forschungsfrage erschöpfend zu beantworten. Dies kann diese Arbeit jedoch nicht leisten. Sehr wohl aber kann sie gerade wegen ihrer vielfältigen Fragestellung den Weg für weitere Forschungsvorhaben eröffnen, sowohl auf dem Gebiet der Kommunalverwaltung als auch auf dem Gebiet von deren Prüfungsorganisationen. Die Doppelfunktion der örtlichen kommunalen Prüfung als interne und - bei der Prüfung des Jahresabschlusses - als externe Prüfungsorganisation ist für die Forschungsfrage unbedeutend und wird deshalb nicht diskutiert. Dies betrifft auch die in der Bundesrepublik unterschiedlich ausgestaltete örtliche Zuständigkeit und die Vielfalt der Prüfungsorgane.<sup>88</sup>

### 1.3 Entwicklung der Fragestellung

Die Forschungsfrage kann im Rahmen einer qualitativen Methode an sich von theoretischen Vorüberlegungen kaum getrennt werden. Sie ist aber so einzugrenzen, dass sie anhand der empirischen Studie zu beantworten ist. Das Forschungsproblem fokussiert sich

---

<sup>86</sup> Beispielhaft sind hier Prüfungsplanung, Prüfungsmaßstäbe, Prüfungsmethoden, Berichterstattung zu nennen.

<sup>87</sup> Vgl. Reichard (2005), S. 10.

<sup>88</sup> Nähere Ausführungen zur Regelungsvielfalt bei Glöckner/Mühlenkamp (2009) und auch bei Richter, der zum Schluss kommt, dass die öffentliche Verwaltung über eine beachtliche Vielfalt von Prüfungen und Prüfungsorganen verfügt. Vgl. Richter (1998), S. 110.

auf die grundlegende Fragestellung, welchen Beitrag die kommunale Prüfungsorganisation im Innovationsprozess leistet.

Prüfung als vergangenheitsorientierte Überwachungsfunktion in den Kontext zukunftsgewandter Steuerungsaktivitäten einer Organisation zu stellen, gleicht einem Paradoxon. Für *Richter* kann Prüfung eine Innovationsfunktion übernehmen oder sogar eine Steuerungsfunktion, wenn Projekte zu versanden drohen.<sup>89</sup> Aufgrund gewisser Freiheitsgrade und eines umfangreichen Einblicks in die Verwaltungsprozesse fällt in der Erfüllung der Prüfungsaufgaben Wissen an, das nicht nur wieder in die unmittelbare Prüfungstätigkeit einfließt, sondern auch für Innovationsprozesse relevant und deshalb zu deren Gunsten eingesetzt werden könnte. Prüfungsthemen, abgeleitet aus risikoorientierter Planung, beschäftigen sich gegenwärtig zunehmend mit Prozessabläufen, mit der Wirkungsorientierung des Verwaltungshandelns und der Wirtschaftlichkeit des Einsatzes von Haushaltsmitteln. Prüfungserkenntnisse werden in Form von Änderungsempfehlungen erarbeitet und der Verwaltung zur Realisierung empfohlen. Diese wechselseitigen Beziehungen zum verwaltungsbetrieblichen Prozess könnten geeignet sein, Veränderungsprozesse und Innovationen auszulösen.

Sich einem Thema zu nähern, welches in wissenschaftlicher Literatur und Forschung bisher wenig beachtet ist und dessen Prozesse von komplexer Struktur sind, löst vielfache Fragestellungen aus. Diese alle mit einer Untersuchung zu beantworten, ist aus ressourcenökonomischen Gründen nicht zu leisten. Der Kontext, in dem ein Beitrag der kommunalen Prüfung im Innovationsprozess zu untersuchen ist, ist so allgemein und von so vielen Faktoren abhängig, dass es erforderlich ist, einen konkreten Zugang zum Forschungsfeld zu schaffen.

Soll die örtliche kommunale Prüfung einen Beitrag zu einem Innovationsprozess ermöglichen, so ist von der Annahme auszugehen, dass sie in der Lage ist, einen solchen Beitrag zu leisten. Konkret formuliert bedeutet es, dass sie die Eigenschaft besitzt, innovativ zu sein. Für den Forschungsfortgang ist erforderlich, sich näher mit den Fähigkeiten auseinanderzusetzen, die die Prüfungsorganisation als eine innovative Organisation auszeichnet und sie oder den einzelnen Prüfer zum Innovator werden lässt.

Die zu untersuchende Eigenschaft „Innovativität“ der örtlichen kommunalen Prüfung wird daher als die zu untersuchende und somit abhängige Variable festgelegt und wird nachfol-

---

<sup>89</sup> Siehe Richter (1999a).

gend begrifflich präzisiert, bevor die zu untersuchende Fragestellung entwickelt und formuliert wird.

### **1.3.1 Innovativität der örtlichen Prüfung als Untersuchungsvariable**

Innovativität wird als die Fähigkeit, Innovationen hervorzubringen bzw. innovative Lösungen zu finden, bezeichnet.<sup>90</sup> In verschiedenen Untersuchungen wird dieses Verständnis je nach forschungsspezifischem Betrachtungsgegenstand noch konkretisiert wie bspw.: „die Befähigung einer Organisation zur Generierung und Implementation bedeutsamer Neuerungen in Bezug auf die von ihr erarbeiteten Leistungsangebote und/oder eingesetzten Verfahren“<sup>91</sup>, „die Fähigkeit, neue Produkte und Dienstleistungen zu entwickeln und erfolgreich in den Markt einzuführen und dort zu behaupten“<sup>92</sup>, oder im Sinne eines umfassenderen Verständnisses der Innovationsmechanismen als „Produkt von Innovationsbereitschaft, Innovationsfähigkeit und Innovationsmöglichkeit“<sup>93</sup>. *Meißner* verweist auf die kontroverse Diskussion über die Definition des Begriffs Innovativität in der innovationstheoretischen Literatur und unterscheidet die „individuelle“ von der „organisationalen Innovativität“.<sup>94</sup>

Die Innovativität einer Organisation zeichnet sich nach *Behrends* dadurch aus, dass ihre organisationale Handlungslogik immer aufs Neue und dauerhaft innovatives Verhalten erzeugen kann.<sup>95</sup> Im Sinne der Betrachtung der organisationalen Innovativität der Prüfungsorganisation ist daher für ihn an den Kerndimensionen der Leistung dieser Organisationseinheit anzusetzen, die sowohl die Fähigkeit, die Bereitschaft und die Möglichkeit besitzen muss, um innovatives Verhalten hervorzubringen.<sup>96</sup>

---

<sup>90</sup> Siehe Kraif/Wermke (2005), S. 459. Begriff „Innovativität“.

<sup>91</sup> Siehe Gebert/Boerner/Lanwehr (2001), S. 210.

<sup>92</sup> Siehe Franke/Dömötör (2008), S. 1 und Dömötör (2011), S. 1, mit weiteren Verweisen.

<sup>93</sup> Siehe Bannert (2008), S. 21, verstanden im Sinne von „Wollen“ (Innovationsbereitschaft), „Können“ (Innovationsfähigkeit) und „Dürfen“ (Innovationsmöglichkeit).

<sup>94</sup> Siehe Meißner (1989), S. 142, mit weiteren Nachweisen, der in einer empirischen Studie den Indikator „Anzahl der innovativen Ideen eines Individuums“ generierte und dies am Beispiel von FuE Abteilungen der High-Tech-Industrie untersuchte. Indikator für individuelle Innovativität kann z. B die Zahl von Verbesserungen oder Neuerungen im Dienstleistungsangebot sein.

<sup>95</sup> Siehe Behrends (2001), S. 96.

<sup>96</sup> Siehe Behrends (2001), S. 96.

Für die vorliegende Arbeit bedarf es der Konkretisierung der Produkteigenschaft der Innovativität der örtlichen kommunalen Prüfung aus definatorischer Sicht.

### 1. Innovationsbereitschaft der Prüfung

Hierunter ist die Einstellung und Bereitschaft Einzelner und von Gruppen in der Prüfungsorganisation zu definieren, sowohl Widerstand gegenüber Innovationen zu leisten als auch diese aktiv zu unterstützen. Widerstand ist in Bezug auf die Objektivität und Unabhängigkeit des Prüferurteils zu verstehen, die es auch erforderlich macht, in Innovationsprozessen ein anderslautendes Urteil, wenn es einen Innovationserfolg herbeiführen könnte, zu vertreten.

### 2. Innovationsfähigkeit der Prüfung

Dies bedeutet, eine umfassende Kompetenz für Innovationen in der Prüfungsorganisation entwickelt zu haben und diese im Verlauf eines Innovationsprozesses auch anwenden zu können.

### 3. Innovationsmöglichkeit der Prüfung

Die Innovationsbereitschaft und die Innovationsfähigkeit der örtlichen kommunalen Prüfung werden noch um die Dimension der inner- und außerorganisationalen Rahmenbedingungen erweitert, die den Gestaltungsspielraum für den Innovationsbeitrag darstellen.

Der Begriff Innovationsprozess impliziert in vorliegender Untersuchung hierbei einen jeglichen Handlungsablauf in Bezug auf Innovationen und ist nicht im formalen und strukturalen Sinn zu verstehen.

Das Zusammenwirken der drei Dimensionen der Innovativität zeigt nachfolgende Abbildung.

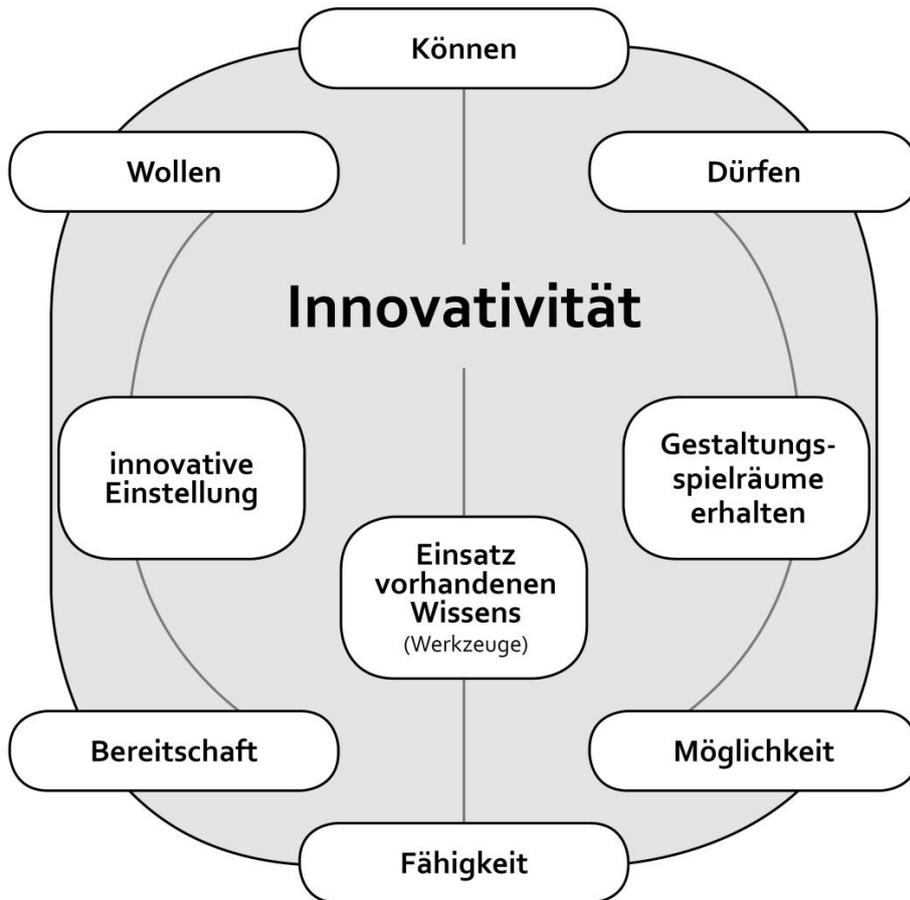


Abbildung 3: Bestimmungsfaktoren der Innovativität<sup>97</sup>

Die bisherigen Definitionen für Innovativität sind formuliert aus der Perspektive von Organisationen und Entscheidungsträgern, deren Aufgabe es ist, Innovationen selbst hervorzubringen. An diesem Prozess sind mehrere innerbetriebliche Akteure und externe Kooperationspartner beteiligt, die in unterschiedlichen Funktionen agieren.<sup>98</sup> Die externen Kooperationspartner, bei denen es sich für *Hauschildt/Salomo* bspw. um staatliche Organe, das Wissenschaftssystem, Marktkräfte oder Transfersysteme handelt, agieren als selbstständige „Diffusions-Agenten“, die Schnittstellenfunktionen übernehmen und mit ihrer Wissensbasis den Innovationsprozess unterstützen.<sup>99</sup> Obwohl die örtliche kommunale Prüfung ein interner Akteur ist, bleibt sie von den Entscheidungen über Innovationen unbe-

<sup>97</sup> Eigene Darstellung in Anlehnung an Bannert (2008), S. 22, Martin/Behrends (2001), S. 14 und Behrends (2001), S. 96.

<sup>98</sup> Vgl. Hauschildt/Salomo (2011), S. 152. „Innovationen sind das Produkt einer langandauernden Teamarbeit“ (Hauschildt/Salomo (2011), S. 121.). „Das Innovationsmanagement bezieht Aktionen und Reaktionen externer Partner in seine Disposition mit ein“ (Hauschildt/Salomo (2011), S. 152.).

<sup>99</sup> Siehe Hauschildt/Salomo (2011), S. 156 – 157.

troffen. Im Gegenteil darf sie, weil sie in den Entscheidungsprozess nicht eingebunden ist, bei Innovationen nur beratend tätig werden.<sup>100</sup> Anders demgegenüber ist die Kontrolle unmittelbar in diesen Entscheidungsprozess eingebunden.

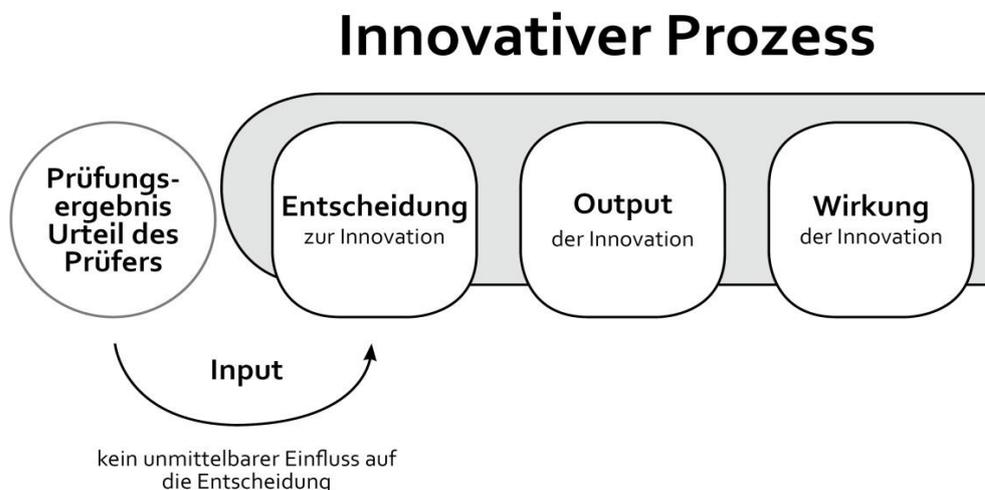


Abbildung 4: Beteiligung der örtlichen kommunalen Prüfung am Innovationsprozess<sup>101</sup>

Der Begriff „Wirkung der Innovation“ wird in Fortführung der Definition von Effektivität/Zweckmäßigkeit bzw. Outcome<sup>102</sup> gewählt. Innovationen in der öffentlichen Verwaltung unterliegen ebenfalls den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit, wie diese für das Verwaltungshandeln abgeleitet werden können. Demzufolge haben die zu treffenden Innovationsentscheidungen generell und auch im Zusammenspiel mit den Prüfungsorganisationen zu Wirkungen<sup>103</sup> zu führen.

Ein Prüfungsprozess ist mit der Übermittlung des Prüfungsergebnisses (definiert als Prüferurteil mit Handlungsvorschlag) beendet. Aus Entscheidersicht verbleiben nur zwei Möglichkeiten, nämlich die Berücksichtigung oder Nichtberücksichtigung des Prüfungsergebnisses bei der Entscheidung. Da systemisch keine direkte Entscheidungskompetenz vor-

<sup>100</sup> Z. B. normiert in § 130 HGO: „Der Leiter und die Prüfer des Rechnungsprüfungsamts dürfen eine andere Stellung in der Gemeinde nur innehaben, wenn dies mit ihren Prüfungsaufgaben vereinbar ist.“ § 104 GO NRW: „Die Leitung und die Prüfer können nicht Mitglieder des Rates sein und dürfen eine andere Stellung in der Gemeinde nur innehaben, wenn dies mit ihren Prüfungsaufgaben vereinbar ist.“

<sup>101</sup> Eigene Darstellung.

<sup>102</sup> Vgl. Glöckner/Mühlenkamp (2009), S. 402, die die Aufgabe einer zielorientierten Finanzkontrolle in der Analyse der Effizienz der Outcome-Ebene analysieren.

<sup>103</sup> Wirkung als Begriff wird umfassend verstanden und beinhaltet die Dreiteilung effect, impact und outcome. Siehe Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (2007c), S. 8.

handen ist, steht im zentralen Fokus der vorliegenden Untersuchung die Innovativität der Prüfungsorganisation in Form des Ergebnisses als Innovationsinput und nachrangig das Entscheidungsergebnis der geprüften Stelle.

Für die vorzunehmende Untersuchung wird die Innovativität einer Prüfung<sup>104</sup> definiert als:

**“die Fähigkeit, in einem Zusammenspiel von Innovationsbereitschaft, Innovationsfähigkeit und Innovationsmöglichkeit innovative Lösungen zu finden, die Innovationsentscheidungen dahingehend ermöglichen, eine Innovationswirkung zu erzeugen“.**

### 1.3.2 Untersuchungsleitende Fragestellung

Die bisherigen Darlegungen verdeutlichen ein komplexes Handlungsumfeld, in dem die Fragestellung zu entwickeln und im weiteren Fortgang der Untersuchung zu beantworten ist.

Das Ziel, den Beitrag der kommunalen Finanzkontrolle im kommunalen Innovationsprozess zu beschreiben und zu analysieren, erfordert es, die im vorhergehenden Abschnitt entwickelte „Innovativität der Prüfungsorganisation“ als abhängige Variable zu untersuchen.

Die zu präzisierende Fragestellung richtet sich demnach auf die diese Variable bestimmenden Faktoren (unabhängige Variablen) und zum anderen auf deren Wirkung als abhängige Variable. Zur Präzisierung müssen sich insofern an die Hauptfrage auch weitergehende Fragen anschließen, die letztendlich auch auf die Wirkung der Innovativität (abhängige Variable) abzielen können. So lassen sich im theoretischen Konstrukt angenommene Relationen bestätigen oder verwerfen.

---

<sup>104</sup> Aufgrund der grundsätzlichen Prozessunabhängigkeit gilt dies sowohl für Interne Revisionen, örtliche und überörtliche kommunale Prüfungsorganisationen, Rechnungshöfe auf Bundes- und Landesebene und Wirtschaftsprüfungen.

Die untersuchungsleitende Fragestellung ist nachfolgend zusammengefasst dargestellt:

### **Welche Faktoren bestimmen die Innovativität der Prüfungsorganisation?**

Die Innovativität der kommunalen Prüfung ist als abhängige Variable in der Betrachtung des zu lösenden Forschungsproblems definiert. Um deren Wirkung erklären zu können, müssen die auf sie wirkenden unabhängigen Variablen näher betrachtet werden. Die Bestimmungsfaktoren der Innovativität müssen identifiziert, beschrieben und analysiert werden.

Bereits herausgearbeitet wurden drei Kategorien, die einen maßgeblichen Einfluss auf die Untersuchungsvariable „Innovativität der Prüfungsorganisation“ ausüben können. Die Innovationsbereitschaft, die Innovationskompetenz und die Innovationsmöglichkeit beeinflussen je nach Ausprägung die Innovativität der Prüfungsorganisation. Als dynamisches Phänomen wird Innovativität als „das Ergebnis des Zusammenwirkens und Ineinandergreifens von organisationalen Akteuren, Prozessen und Strukturen“<sup>105</sup> begriffen und muss durch diese immer wieder neu erzeugt werden. Die jeweiligen Einflussfaktoren agieren auf unterschiedliche Art und Weise und in unterschiedlicher Intensität. Darüber, welche Einflussfaktoren auf das Innovationsverhalten im Zusammenhang mit Prüfungsprozessen wirken, besteht noch Unklarheit.

### **Welche Elemente des Prüfungsprozesses sind auf Innovationen hin ausgerichtet und geeignet, einen Beitrag zum Innovationsprozess zu leisten?**

Die betriebswirtschaftliche Prüfungslehre beschreibt Standardprozesse von Prüfungen mit einzelnen Ablaufphasen. Über Prüfungsprozesse kommunaler Prüfungsorganisationen im Zusammenhang mit Innovationen wurde bislang wenig geforscht. Die Abläufe sind, da es sich um eine interne Prüfungsorganisation handelt, deren Berichterstattung zudem nicht öffentlichkeitswirksam wird, selbst für die Prüfungsadressaten oft nicht transparent. Diese kennen lediglich das Prüfungsergebnis, das auf das weitere Entscheidungsverhalten ein-

---

<sup>105</sup> Behrends (2001), S. 96.

wirken soll. Über das Zustandekommen von Prüfungsergebnissen im Kontext von Innovationen besteht Erkenntnisbedarf.

### **Wie ist die Prüfungsorganisation innerhalb ihrer Organisation auf Innovationen eingestellt?**

Die Innovativität der kommunalen Prüfungsorganisation wirkt in zwei Richtungen. Zum einen tritt sie außerhalb in Interaktion mit der Ebene der Verwaltung bzw. dem Prüfadesaten, zum anderen ist sie nach innen auf die eigenen Geschäftsprozesse gerichtet.

In Literatur und Forschung werden Veränderungen, denen sich die kommunale Prüfungsorganisation in der Ausgestaltung und Qualität ihrer eigenen Geschäftsprozesse bisher unterzogen hat, beschrieben und vielfältige Anforderungen an künftige Ausrichtungen formuliert. Ergebnisse empirischer Analysen zum aktuellen Stand der Veränderungsprozesse liegen bisher nur eingeschränkt vor. Die vorliegende Untersuchung ist geeignet, einen Beitrag zur Analyse dieser Prozesse zu leisten.

### **Welche Wechselbeziehungen zwischen Innovationsprozessen und dem Handeln der Prüfungsorganisation sind gegeben?**

Die Funktion der Prüfung besteht in Rückkopplungen zu den Elementen eines Managementprozesses. Es bestehen insbesondere Wechselbeziehungen zwischen beiden Prozessen, bedingt durch die umfassenden Prüfzuständigkeiten. Da es keine Prüfungsfreiräume geben darf, unterliegen nach allgemeinem Verständnis auch Innovationsprozesse der Prüfung. Dies kann darin bestehen, dass das Innovationsmanagement, die Wirtschaftlichkeit des Innovationsprozesses, der Innovationserfolg zum Prüfungsobjekt gemacht werden.<sup>106</sup> Andererseits benötigt ein Innovationsprozess Fachinformationen, um eine Idee auch tatsächlich in eine Innovation zu verwandeln. Über dieses Wissen verfügt beispielsweise die Prüfungsorganisation aufgrund ihrer umfassenden Zuständigkeit und ihres Rechts auf umfassende Information über alle Verwaltungsabläufe. Als weiterer Beziehungspunkt kann ein Prüfungsergebnis dienen, das eine Innovation auslösen kann. Der Ablauf zweier Regelkreise mit vermuteten Wechselbeziehungen, ohne dass bisher eine strukturierte Verzah-

---

<sup>106</sup> Vgl. Brand-Noé (2002).

nung bekannt ist, bedarf im Sinne der Effektivität und Effizienz des Handelns der Prüfungsorganisation der näheren Untersuchung.

### **Besteht ein Zusammenhang zwischen der Innovativität der Leitung einer Prüfungsorganisation und der Innovativität der Prüfungsorganisation selbst?**

Die Leitung der kommunalen Prüfungsorganisation ist zum einen aus organisationstheoretischer Sicht als Führungsperson für das Handeln der Prüfungsorganisation verantwortlich, hat Richtlinienkompetenz für das Prüfungswesen und ist gegenüber den Mitarbeitern weisungsbefugt. Ihre funktionale Position ist kommunalverfassungsrechtlich in besonderer Weise gesichert. Im Sinne der Aufgabenwahrnehmung und einer relativen Unabhängigkeit<sup>107</sup> bestehen Handlungsmöglichkeiten, deren Ausschöpfung die Innovativität der Prüfungsorganisation beeinflussen könnte. Zudem ist anzunehmen, dass Einflussfaktoren bestehen, die in der Person der Leitung und ihrem beruflichen Qualifizierungsstand und Entwicklungsweg liegen. Über diese Zusammenhänge gibt es bisher keine wissenschaftlichen Erkenntnisse.

### **Welche außerorganisationalen Faktoren hemmen oder unterstützen die Innovativität der Prüfungsorganisation?**

Die örtliche kommunale Prüfung ist eine eigenständige interne Organisation, was durch die besondere unabhängige Stellung, die ihr in der Gemeindeordnung zugebilligt wird, zum Ausdruck kommt. Zugleich ist sie wie andere Organisationseinheiten einer Gebietskörperschaft auch Teil der Gesamtorganisation und unterliegt somit der Organisationshoheit der Verwaltungsleitung. Die Prüfungsorganisation ist sowohl auf die Bereitstellung von personellen, sachlichen und finanziellen Ressourcen als auch auf die Kooperation in ihren Prüfungshandlungen angewiesen, um einen Mehrwert zum Innovationsprozess beitragen zu können.

---

<sup>107</sup> Die relative Unabhängigkeit ist darin begründet, dass die Leitung in der Prüfungsfunktion weisungsfrei und zugleich disziplinarrechtlich abhängig ist.

**Werden die Freiheitsgrade, die sich aus der Unabhängigkeit der Aufgabenwahrnehmung ergeben, genutzt, einen Innovationsbeitrag zu leisten?**

Die Unabhängigkeit ist der Anker für eine selbstständige Handlungsweise der Prüfungsorganisation. Durch die Aufgabenstellung und einhergehend mit einem umfassenden aktiven und passiven Informationsrecht müsste sie über Einblick in alle Bereiche einer Verwaltung verfügen. Im Rahmen der Unabhängigkeit ergeben sich Gestaltungsmöglichkeiten, die die Prüfungsorganisation auch für einen Beitrag im Innovationsprozess nutzen könnte. Zu untersuchen, wie die Freiheit der kommunalen Prüfungsorganisation, resultierend aus einer inhaltlichen Unabhängigkeit zur Gesamtorganisation, dazu genutzt wird, einen Beitrag im Innovationsprozess einer Kommunalverwaltung zu leisten, hat eine praktische Relevanz, da hierdurch die Effektivität sowohl der Innovations- als auch der Prüfungsprozesse erreicht werden kann.

**Welche Wirkungen entfaltet die Innovativität der Prüfungsorganisation auf Innovationen in der Kommunalverwaltung? Sind strukturelle Unterschiede in Deutschland festzustellen und wenn ja, worauf beruhen diese? Worin besteht die Lernwirkung von Prüfungsprozessen?**

Ausgehend von der Definition der Innovativität müssten sich deren Wirkungen in innovativen Lösungen zeigen, die eine Innovationsentscheidung hervorrufen, die zu einer erfolgreichen Innovation führt. Lernen ist Voraussetzung von Innovationen. Veränderungen sind aufgrund von Lernprozessen möglich. Der Prüfungsorganisation wird neben Sicherheits- und Korrekturwirkung auch eine Lernwirkung zugesprochen.<sup>108</sup> Die Prüfungsfunktion, grundsätzlich nicht mit Entscheidungsbefugnis ausgestattet, müsste in der Lage sein, mittels Vorschlägen für Veränderungen des bestehenden Ziel-, Regelungs- und Handlungsrahmens<sup>109</sup> einen Entscheidungsinput für Innovationen zu geben. Prüfungsorganisation und Verwaltungsorganisation treten in Reaktion auf das Prüfungsergebnis in Interaktions- und Kommunikations- sowie evtl. auch Konfliktsituationen ein, die Auswirkungen auf die Innovationsentscheidungen entfalten müssten. Das Problem besteht darin, dass für diese An-

---

<sup>108</sup> Vgl. Baetge (1993), S. 182.

<sup>109</sup> Vgl. Peemöller/Richter (2000), S. 36.

nahmen bisher aufgrund der nicht systematisch untersuchten Wechselbeziehungen zwischen Prüfungsorganisation und Prüfungsadressaten keine empirischen Erkenntnisse vorliegen.

Die umfassende Ausrichtung der Fragestellung dient dazu, den Beitrag der kommunalen Prüfungsorganisation möglichst gesamtheitlich analysieren zu können und der weiteren Untersuchung eine Leitlinie zu geben, ohne einen Anspruch auf Vollständigkeit zu erheben. Die Fragen werden im weiteren Fortgang bearbeitet und die Ergebnisse und Lösungsansätze am Ende der vorliegenden Arbeit diskutiert.

## 1.4 Vorgehensweise und Methodik

Die Arbeit ist explorativ angelegt und bewegt sich in einem relativ neuen Forschungsfeld, indem sie Prüfungsorganisationen und ihre Beteiligung an Innovationen in der öffentlichen Verwaltung analysieren will. Die Herangehensweise ist offen angelegt, darf jedoch bisherige Forschungsergebnisse nicht ignorieren.

Der Untersuchungsgegenstand des vorliegenden Forschungsprozesses ist die örtliche kommunale Prüfung. Die Eingrenzung des Forschungsinteresses hat Auswirkungen auf das theoretische und methodische Vorgehen. Einen Königsweg gibt es hierfür nicht. Jedoch haben sich auch in der qualitativen Forschung Basisdesigns für die Planung einer Untersuchung etabliert. Nach *Witt* verläuft der „Forschungsprozess zirkulär und endet, wenn die dialogischen Fragen an den Gegenstand keine neuartigen Daten mehr ergeben“<sup>110</sup>. In einem „iterativ-zyklischen Prozess“ liegen für *Flick* Datenerhebung und Datenanalyse auch zeitlich dicht nebeneinander und bedingen eine stetige Reflexion des Forschungsvorgehens.<sup>111</sup> Insofern wird auch das Vorverständnis des Untersuchungsgegenstandes im Rahmen des Forschungsvorhabens einer Revision unterzogen und seine Konstruktion somit vorangetrieben.<sup>112</sup>

Der Bezugsrahmen für die zu untersuchenden Variablen ist entsprechend folgender Abbildung konzipiert:

---

<sup>110</sup> Witt (2001).

<sup>111</sup> Siehe Flick (2010b), S. 126.

<sup>112</sup> Vgl. Flick (2010b), S. 128.

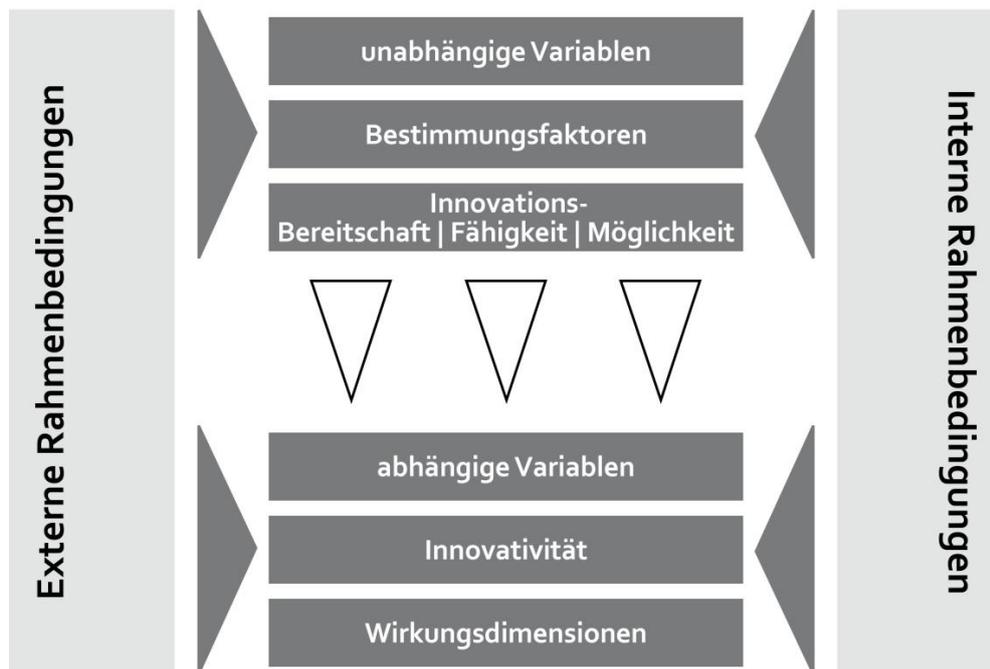


Abbildung 5: Variablenbezugsrahmen<sup>113</sup>

Aus den Erkenntnissen der vielfältigen Innovationsforschung bilden sich die Bestimmungsfaktoren „Innovationsbereitschaft“, „Innovationsfähigkeit“ und „Innovationsmöglichkeit“ als Oberkategorien heraus. Die Merkmale dieser Variablen sind hinreichend für die Gestaltungsfelder „Akteur“, „Prozess“ und „Strukturen“ theoretisch abzuleiten. Inwieweit der Prüfungsprozess als prozessuales Element die Innovativität der Prüfung beeinflusst, ist bisher nicht untersucht worden. Innovationen entstehen als Ergebnis komplexer Prozesse. Als Forschungsschwerpunkt werden daher die Bereiche näher betrachtet, die in Wechselbeziehungen zur örtlichen kommunalen Prüfung treten und deren Innovativität sie am ehesten bestimmen könnten.

Grundsätzlich könnte allein der theoretische Beitrag, der in der Entwicklung des konzeptionellen Bezugsrahmens liegt, Aufschluss über den Innovationsbeitrag liefern. Dies würde gelingen, wenn anzunehmen ist, dass die Bedingungen, unter denen in der Kommunalverwaltung Innovationen generiert werden, denen in den bereits intensiv untersuchten Bereichen der privaten Unternehmungen ähneln. Die wenigen, konkret auf die kommunale Prü-

<sup>113</sup> Eigene Darstellung.

fungsorganisation abgestellten empirischen Untersuchungen nehmen jedoch keinen Bezug auf mögliche Innovationsbeiträge. Die ebenfalls an Anzahl geringen empirischen Untersuchungen von Innovationsprozessen in der Kommunalverwaltung berücksichtigen nicht den Beitrag der kommunalen Prüfungsorganisation. Trotz allem befindet sich das Untersuchungsobjekt in keinem erkenntnislosen Raum, so dass Theoriekonzepte und das Vorwissen der Verfasserin in den Untersuchungsaufbau und -ablauf einfließen und die wesentlichen Merkmale qualitativer Sozialforschung berücksichtigen. Mittels einer empirischen Forschungsstrategie werden in einem weiteren Schritt die beschriebenen Beziehungen der Variablen untersucht, um Hypothesen darüber formulieren zu können, ob und wie wechselseitige Beziehungen zwischen Innovationsprozess und Prüfungsprozess auf die Innovativität der örtlichen kommunalen Prüfung wirken können.<sup>114</sup>

Für die Betrachtung derart komplexer Strukturen ist es unumgänglich, ein Vereinfachungsmodell zu wählen und Schwerpunkte zu setzen. Dies betrifft auch die Auswahl möglicher Bestimmungsfaktoren der Innovativität der Prüfung. Diese werden so gewählt, dass sie mittels der Methode des Experteninterviews und valide ein Untersuchungsergebnis ermöglichen und offen genug sind, neue Erkenntnisse zuzulassen.

Welche Bestimmungsfaktoren in welcher Intensität auf die Innovativität der kommunalen Prüfungsorganisation wirken und wie die Innovativität sich als Innovationsinput auf die Innovationsentscheidung<sup>115</sup> auswirkt, soll die empirische Untersuchung aufgrund der theoretischen Aufarbeitung zeigen. Anhand der ermittelten Indikatoren und deren Operationalisierung werden zwei Interviewleitfäden gestaltet, die für Experteninterviews mit Leitungen kommunaler Prüfungsorganisationen und Behördenleitungen in Deutschland die Basis bilden.

In Kombination mit der qualitativen Erhebungsmethode des Experteninterviews wird eine grundlegende Offenheit angestrebt, in der sich die Daten aus den qualitativen Interviews mit dem heuristisch entwickelten theoretischen Konstrukt gegenseitig ergänzen oder widersprechen. Dem zyklischen Vorgehen wird insoweit Rechnung getragen, als Erkenntnisse aus der Datenerhebung und -analyse und bei neuen auftretenden Fragen sowohl der Interviewleitfäden als auch die Auswahl der Experten revidiert werden.

---

<sup>114</sup> In diesem Zusammenhang wird der Innovationsprozess nicht aus Prozesssicht, sondern im weiteren Sinne, aus einem integrativen Ansatz heraus, der das Können, Wollen und Dürfen zusammenführt, verstanden.

<sup>115</sup> Dieser Begriff ist sehr weit zu fassen. Hierunter sind sowohl Entscheidungen zu verstehen, eine Innovation zu initiieren, als auch sie zu implementieren oder zu evaluieren.

Mit dem Zwang zur Abgrenzung, verbunden mit der multidimensionalen Problemlage, muss auch der empirische Forschungsanspruch dahingehend relativiert werden, lediglich punktuell auf die Ebene der Interpretation zu gelangen. Auch wenn unter heuristischen Aspekten heterogene Stichproben vorteilhafter sind, um den größtmöglichen Erkenntnisgewinn zu erzielen<sup>116</sup>, so ist es doch erforderlich, im Sinne einer fundierten Einschätzung der Erkenntnisse eine Abgrenzung des Forschungsvorhabens in Hinblick auf die Untersuchungsobjekte vorzunehmen.

Die Zuständigkeitsvielfalt der Finanzkontrolle in unterschiedlichen Organisationsstrukturen auf kommunaler Ebene wie Landkreisen, Groß- und Kleinstädten, kreisfreie und kreisangehörige Körperschaften sowie Prüfverbänden ist komplex. Das Untersuchungsmodell wird auf die Ebene der örtlichen kommunalen Prüfung der Städte ab 50.000 Einwohner in Deutschland abgestellt, deren Aufgabenschwerpunkt in der einer internen Prüfinstanz besteht. Die ursprünglich beabsichtigte Einbeziehung der Landkreise führte nach dem Pretest der Interviews zur Erkenntnis, dass deren Aufgabenschwerpunkte sich eher auf die Prüfung der Gemeinden verlagert denn auf die interne Prüfung der Körperschaft und für die somit eine Vergleichbarkeit nicht mehr gegeben sein könnte.

## **1.5 Aufbau der Arbeit**

Die vorliegende Arbeit findet ihren Ausgangspunkt in der Hinführung zum Thema und der Entwicklung der Fragestellung (Kapitel 1). Anschließend ist der Fokus auf bisherige wesentliche Erkenntnisse der Innovationsforschung im Kontext von Prüfungsorganisationen gerichtet (Kapitel 2).

Die theoretische Aufbereitung innovationsfördernder Faktoren der Organisationsforschung erfolgt anhand verschiedenartiger Forschungsansätze und analysiert ihre Anwendungen im Kontext von Kommunalverwaltungen. Um die Wirksamkeit der Innovativität dahingehend zu untersuchen, inwieweit sie zu einem Veränderungsprozess bzw. auch zu Innovationen führt, wird zur weiteren Betrachtung das Modell des Organisationalen Lernens herangezogen (Kapitel 3).

Die explorativ ausgerichtete theoretische Forschungskonzeption besteht darin, mögliche Einflussfaktoren und Wechselbeziehungen zu ermitteln, die darunter wesentlichen aus

---

<sup>116</sup> Vgl. Kubicek (1977), S. 26.

Sicht der Freiheit der Prüfung zu präzisieren und konkret für die Untersuchung aufzubereiten. Im Weiteren liegt die theoretische Herangehensweise in der Erarbeitung eines konzeptionellen Bezugsrahmens, der zum einen den größeren Zusammenhang darstellt, in dem das zu lösende Problem steht, und zum anderen dieses wiederum in beschreibbare Teilprobleme zergliedert. Er ist als ein im Sinne eines Lernprozesses sich entwickelnder und verändernder Prozess zu begreifen, der letztendlich eine Ordnungsstruktur für das zu untersuchende Problem bildet. Dies bietet eine geeignete Grundlage, das Untersuchungsthema für den empirischen Forschungsprozess aufzubereiten. Die Elemente werden in ihren Relationen und Interaktionen mit dem Untersuchungsobjekt unter Berücksichtigung unterschiedlicher Theorieansätze im Hinblick auf mögliche Einflussfaktoren und Wirkungen der Innovativität als Basis der empirischen Strategie beschrieben (Kapitel 4).

Die im Bezugsrahmen entwickelten Elemente der Gestaltungsfelder „Akteur“, „Prozess“ und „Struktur“ werden im Hinblick auf eine innovative Prüfungsorganisation analysiert und für die empirische Untersuchung operationalisiert. Die Wirkungsdimensionen der Innovativität werden bezüglich der Gestaltungsfelder „Innovativitätstypen“, „Lernprozess“ und „Qualität“ operationalisiert. Grundlage hierfür ist eine Kategorisierung unterschiedlicher Innovativitätstypen, die anhand verschiedener Merkmalsausprägungen von Prüferurteilen erstellt wird. Mittels einer Skalierung, mit deren Anwendung der Grad der Innovativität einer Prüfungsorganisation eingestuft werden kann, soll ein pragmatischer Ansatz für einen effektiven Beitrag im Innovationsprozess zur Verfügung gestellt werden. Die sich anschließende Formulierung forschungsleitender Hypothesen bildet die Basis für die qualitative Datenerhebungsmethode (Kapitel 5).

Die empirisch erhobenen Daten aus den Experteninterviews werden analysiert und beschrieben mit Blick auf die Bestimmungsfaktoren der Innovativität (Kapitel 6) und die Wirkungen der Innovativität auf Innovationsprozesse (Kapitel 7).

Die Ergebnisse insgesamt werden zur Beantwortung der Fragestellung diskutiert (Kapitel 8). Die gewonnenen Erkenntnisse münden in praktisch anwendbare Gestaltungsempfehlungen für eine innovative Prüfungsorganisation (Kapitel 9). Eine Zusammenfassung der Analyse und ein Ausblick auf weitere Forschungsansätze beschließen die vorliegende Arbeit (Kapitel 10).

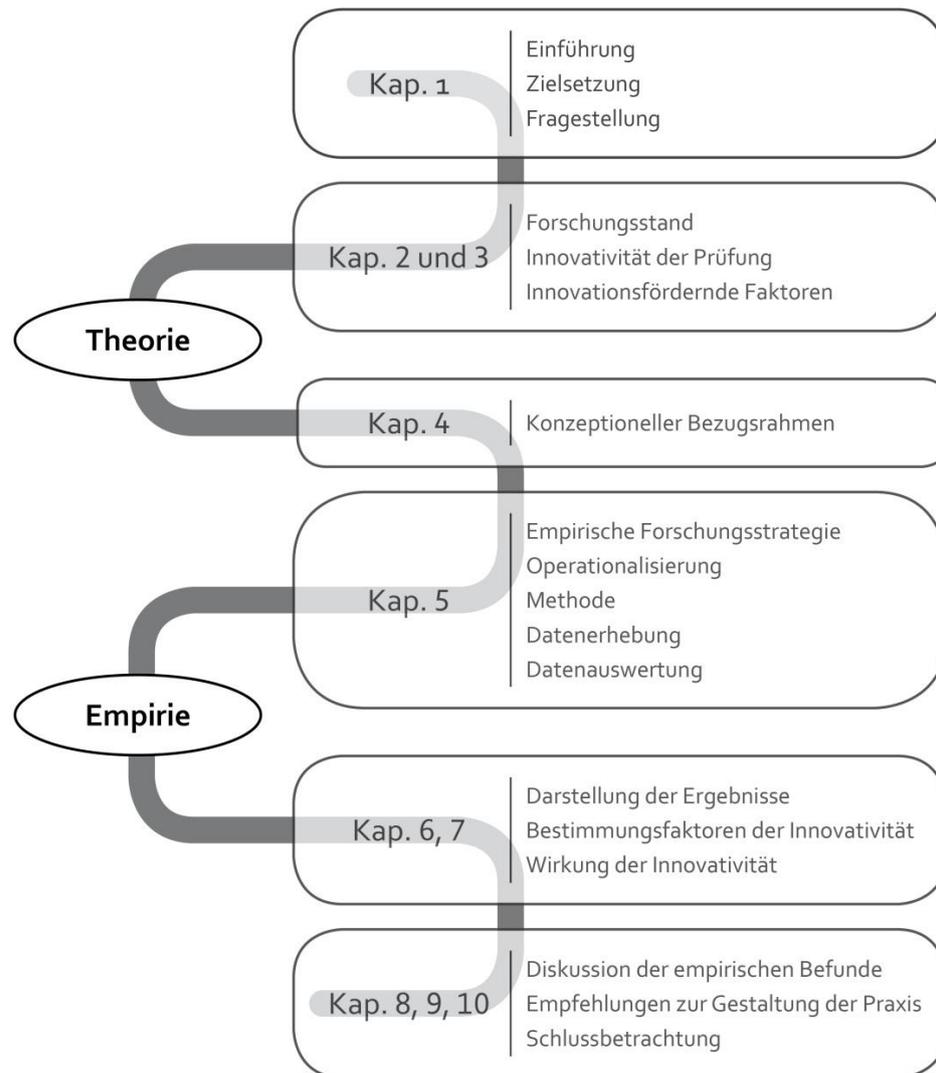


Abbildung 6: Gang der Untersuchung<sup>117</sup>

## 2 Forschungsstand zur Innovativität der Prüfung

Es gibt nur wenige Untersuchungen zum Thema kommunale Finanzkontrolle.<sup>118</sup> Daher werden auch Forschungsarbeiten berücksichtigt, die sich mit ähnlich strukturierten Prüfungsorganisationen wie der Internen Revision, der überörtlichen kommunalen Prüfung und den Rechnungshöfen beschäftigen. Für die Wirtschaftsprüfung liegen umfangreichere Forschungsergebnisse vor<sup>119</sup>, die jedoch im Hinblick auf Innovationen keine Aussagen

---

<sup>117</sup> Eigene Darstellung.

<sup>118</sup> Vgl. Donle/Richter (2006), S. 207.

<sup>119</sup> Vgl. Richter (1997).

treffen. Dies erklärt sich mit dem konkreten Prüfauftrag der Wirtschaftsprüfung im Rahmen der Jahresabschlussprüfung. Die Prüfung des Jahresabschlusses und des Konzernabschlusses erstreckt sich auf die Frage, ob die gesetzlichen Vorschriften und sie ergänzende Bestimmungen des Gesellschaftsvertrags oder der Satzung beachtet worden sind.<sup>120</sup>

Einbezogen werden zudem nicht nur konkrete Forschungsarbeiten, sondern auch Fachliteratur, die einen Einblick in Prüfungsorganisationen und ihren Beitrag im Innovationsprozess geben können. Der hier gewählte Ansatz ist im Hinblick auf die Bandbreite der Fragestellung sehr offen gestaltet.

Zuerst werden fachwissenschaftliche Darstellungen der örtlichen kommunalen Prüfung im Kontext von Veränderung und Innovation vorgestellt.<sup>121</sup> Daran anschließend werden Aussagen in der Literatur ausgewertet und dargestellt, die sich der Innovationsfunktion anderer Prüfungsorganisationen widmen: dem Rechnungshof, der überörtlichen Prüfung und der Internen Revision.

## **2.1 Örtliche kommunale Prüfung im Kontext von Veränderung und Innovation**

Der Aufbau einer kommunalen Körperschaft in den Flächenländern folgt grundsätzlich dem jeweiligen Landesrecht und der Kommunalverfassung. Je nach Bundesland und dem dortigen Verfassungssystem sind unterschiedliche Zuordnungen der kommunalen Prüfung zu einem politischen Organ möglich.<sup>122</sup> Die Prüfung der Gebietskörperschaften erfolgt auf zwei Ebenen. Im Organisationsaufbau bei Städten, Gemeinden und Landkreisen ist entweder ein unabhängiges örtliches Rechnungsprüfungsamt<sup>123</sup> integriert, oder die Prüfung erfolgt über Gremien<sup>124</sup>, die im Falle eines existierenden Rechnungsprüfungsamtes sich dessen bedienen.

---

<sup>120</sup> § 317 HGB.

<sup>121</sup> Hier wird dem Umstand Rechnung getragen, dass definitorisch nicht immer Veränderung und Innovation zueinander abgegrenzt werden. Vgl. Kapitel 1.1.1

<sup>122</sup> Eine ausführliche bundesweite Darstellung bei Glöckner/Mühlenkamp (2009).

<sup>123</sup> In den Bundesländern BW, BB, HE, NI, SA, SH, ST, TH, siehe bei Glöckner/Mühlenkamp (2009), S. 405.

<sup>124</sup> In den Bundesländern BY, MV, NRW, SL, RP vom Gemeinde-/Stadtrat, Kreistag oder einem Ausschuss, dem Rechnungsprüfungsausschuss, siehe bei Glöckner/Mühlenkamp (2009), S. 405.

Installiert in der jeweiligen Kommunalverfassung eines Bundeslandes variiert der Aufgabenzuschnitt der örtlichen kommunalen Prüfung. Kritisch bemerken *Donle/Richter*, dass nicht in allen Gemeindeordnungen eine umfassende Generalklausel für die „wichtigen Prüfungen der Verwaltung auf Ordnungsmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit“ verankert ist und die Gefahr von Prüfungsfreiräumen bestehe.<sup>125</sup> Dies kann empirisch *Zahradnik* für Hessen nachweisen. Lediglich sieben, d. h. 1,8 % von 398 Gemeinden hatten örtliche Rechnungsprüfungsämter als externe Sachverständige herangezogen und mit Prüfungen der Verwaltung auf Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit beauftragt.<sup>126</sup> Dass dies keine einmalige Situation ist, bestätigen die Ergebnisse der überörtlichen Prüfung in Hessen, wonach in den geprüften Landkreisen weder in den Jahren 1999 bis 2002 noch in den Jahren 2004 bis 2009 systematisch Wirtschaftlichkeitsprüfungen durchgeführt worden sind.<sup>127</sup>

Inwiefern allerdings diese Beurteilungsmaßstäbe bereits von den Pflichtprüfungen im Rahmen des Jahresabschlusses mit abgedeckt werden, erschließt sich hieraus nicht. Gleiches gilt für die Betrachtung, ob Beratungen über die eigentliche Prüftätigkeit hinaus geleistet werden.

Die Prüf- und Beratungsaufgaben der Prüfungsorganisationen beschränken sich dabei nicht nur auf rein fiskalische Betrachtungen, sondern beziehen auch Verwaltungsprozesse und ihre Veränderungen mit ein.

Auch die örtliche kommunale Prüfung tritt in Wechselbeziehungen zum Verwaltungshandeln<sup>128</sup> über die traditionelle Rolle als ex-post-Prüfer hinaus. Dies belegt das Ergebnis der überörtlichen Prüfung in Hessen in Bezug auf die Umstellung des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens: „Die Rechnungsprüfungsämter schalteten sich aktiv in den Umstellungsprozess ein; sie übernahmen Verantwortung und wurden damit ihrer Leitbildfunktion auf der örtlichen Ebene gerecht“<sup>129</sup>.

*Glöckner/Mühlenkamp* bezeichnen die Aufgabe der Finanzkontrolle als „Analyse der Effizienz der Outcome-Ebene“, bei der sich ihrer Auffassung nach die „traditionelle Wirt-

---

<sup>125</sup> Siehe *Donle/Richter* (2006), S. 212.

<sup>126</sup> Vgl. *Zahradnik* (1997), S. 117.

<sup>127</sup> Vgl. *Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften beim Hessischen Rechnungshof* (2010), S. 211.

<sup>128</sup> Vgl. *Wolter* (1997), S. 33, der auch einen „inhaltlichen Zusammenhang“ der Rechnungsprüfung „mit dem gesamten kommunalen Management“ sieht.

<sup>129</sup> *Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften beim Hessischen Rechnungshof* (2010), S. 236.

schaftlichkeitsprüfung und die als Wirksamkeitsprüfung verstandene Zweckmäßigkeitprüfung zu einer ziel- bzw. outcome-bezogenen Effizienzprüfung zusammenfügen“.<sup>130</sup>

Die nachfolgende Abbildung veranschaulicht diesen Prüfungsauftrag.

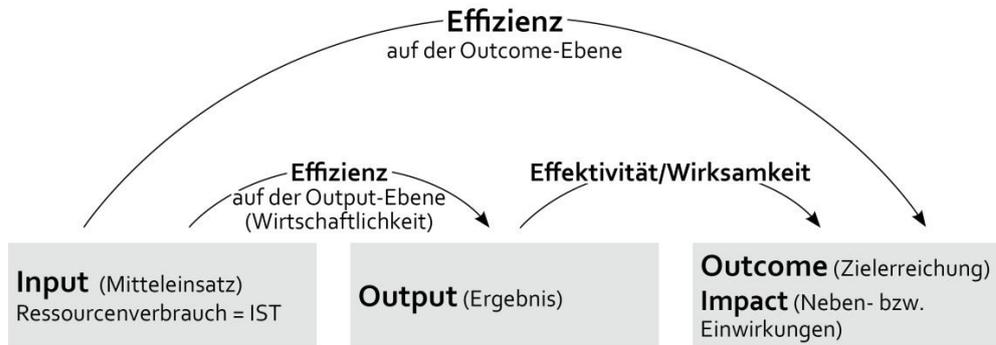


Abbildung 7: Das Objekt der öffentlichen (Finanz-)Kontrolle<sup>131</sup>

Auf den rechtlich möglichen umfassenden Prüfungsauftrag bezogen, ist die Prüfungsorganisation selbst den Geboten von Effizienz und Effektivität unterworfen und hat dementsprechend ihre Wirkung unter Einsatz wirtschaftlicher Ressourcen zur Entfaltung zu bringen. *Donle/Richter* schließen aufgrund des bestehenden Wirtschaftlichkeitsgebotes des öffentlichen Handelns auf die Verpflichtung der örtlichen kommunalen Prüfung, einen Mehrwert zu leisten.<sup>132</sup> *Eichhorn* erhebt den Anspruch an die kommunale Prüfung, sich mehr von der Rechnungslegungsprüfung weg hin zu Effizienz- und Effektivitätsprüfungen auszurichten.<sup>133</sup> Die Ausrichtung auf neue Aufgabenschwerpunkte wird als Voraussetzung für die Steigerung des Mehrwertes von Prüfungen erachtet.<sup>134</sup> Der Mehrwert bestehe darin, „Fehler als Auslöser für Veränderungsnotwendigkeiten zu erkennen und mit Empfehlungen an die Organisation gezielt auf Veränderungen hinzuarbeiten“.<sup>135</sup>

Prüfungsaspekt der kommunalen Prüfung soll sein, ob politische Ziele erreicht wurden und wie zweckmäßig dies geschehen ist. Für *Eichhorn* hat die kommunale Finanzkontrolle

<sup>130</sup> Siehe Glöckner/Mühlenkamp (2009), S. 403.

<sup>131</sup> Siehe Glöckner/Mühlenkamp (2009), S. 403.

<sup>132</sup> Siehe Donle/Richter (2006), S. 213.

<sup>133</sup> Siehe Eichhorn (2009), S. 35.

<sup>134</sup> Siehe Donle/Richter (2006), S. 214.

<sup>135</sup> Donle/Richter (2003), S. 199.

nicht nur ökonomische Aspekte, sondern auch metaökonomische Ziele im Sinne einer Verpflichtung zu „good public governance“ zu verfolgen.<sup>136</sup>

Nach *Amling/Bantleon* könne die Prüfung wegen ihrer Prozessunabhängigkeit über „den Tellerrand des Systems hinaus“ schauen und somit zusätzliche Innovationsanstöße liefern.<sup>137</sup> Für die Innovationsfunktion der Prüfung ist der Fokus der Überprüfung von Wirtschaftlichkeits- und Zweckmäßigkeitsaspekten von größerer Bedeutung als die Ordnungs- und Rechtmäßigkeitsbetrachtung.<sup>138</sup>

*Neitz* hat 1969 Entwicklungen, Verfahren und Aufgaben der kommunalen Rechnungsprüfung in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland dargestellt. Die kommunale Prüfungsorganisation richtet zu dieser Zeit den Schwerpunkt ihrer Tätigkeit auf Ordnungs- und Rechtmäßigkeitsgrundsätze: „So kann das Rechnungsprüfungsamt sich z. B. nicht mit der Frage befassen, ob es zweckmäßiger und wirtschaftlicher sei, Wohnungen, Schulen oder ein Krankenhaus anstelle eines Theaters zu bauen“<sup>139</sup>. Die Prüfung der Zweckmäßigkeit des Handelns der Verwaltung reduziere sich nach *Neitz* auf „wirtschaftliche Zweckmäßigkeit“.<sup>140</sup> Als eine „Ermessensprüfung“ können die Prüfer „die Verwaltungsentscheidungen nach den von ihnen für maßgeblich erachteten Wirtschaftlichkeitsmaßstäben würdigen“<sup>141</sup>, haben jedoch hierbei zu beachten, dass die „Verwaltung nicht durch kleinliche Rügen in ihrer Initiative behindert werden darf“<sup>142</sup>.

*Siedentopf/Grunwald* unternahmen 1976 eine Bestandsaufnahme der kommunalen Rechnungsprüfung, fragten nach deren Wirksamkeit und formulierten Verbesserungsvorschläge. Sie stellen fest: „das Rechnungsprüfungsamt muss ein weisungsunabhängiges Kontrollorgan der kommunalen Gebietskörperschaft bleiben, das auf eine fachspezifische Kontrolltätigkeit begrenzt ist“<sup>143</sup>. Für sie sind Veränderungen innerhalb der Grenzen möglich, „die insgesamt eine Verbesserung in Richtung auf ein effektives Rechnungsprüfungswesen bedeuten“<sup>144</sup>. „Die Wirtschaftlichkeits- und Zweckmäßigkeitsprüfung bei kommunalen

---

<sup>136</sup> Siehe Eichhorn (2009), S. 35.

<sup>137</sup> Siehe Amling/Bantleon (2007), S. 42.

<sup>138</sup> Vgl. Amling/Bantleon (2007), S. 42. Weber/Schäffer (2006), S. 393; Dahlhoff (2011), S. 14.

<sup>139</sup> Siehe Emrich, zit. n. Neitz (1969), S. 235.

<sup>140</sup> Neitz (1969), S. 240.

<sup>141</sup> Siehe Fuchs, zit. n. Neitz (1969), S. 240.

<sup>142</sup> Neitz (1969), S. 240.

<sup>143</sup> Siehe Siedentopf/Grunwald (1976), S. 98.

<sup>144</sup> Siehe Siedentopf/Grunwald (1976), S. 98.

Vorhaben finanzieller Bedeutung sollen zu einer Pflichtaufgabe der örtlichen Rechnungsprüfungsämter gemacht werden. In gleicher Weise sollen sie in die kommunalen Planungen (Finanz-, Aufgaben- und Entwicklungsplanung) eingeschaltet werden“<sup>145</sup>. Für *Siedentopf/Grunwald* bietet die Rechnungsprüfung eine Beratungsfunktion für die Entscheidungsorgane, deren Sachverstand bei der Aufgabenkritik nicht ungenutzt bleiben und so früh wie möglich eingeschaltet werden sollte.<sup>146</sup> Für sie ist die begleitende Funktion effektiver als „eine nachherige bloße Überprüfung und umständliche und langwierige Berichtigung“<sup>147</sup>.

Den Forderungen, „die örtliche Kontrolle auf die Wirtschaftlichkeit“ und „gutachtliche Beratung“ zu erstrecken, schließt sich *von Arnim* an.<sup>148</sup> Er übt Kritik an der rechtlichen Ausstattung der örtlichen kommunalen Finanzkontrolle. Für ihn verstoßen die Regelungen für die Gemeinden „z. T. in krasser Form“ gegen das Prinzip der Unabhängigkeit und das Prinzip der Öffentlichkeit der Kontrollberichte des Rechnungsprüfungsamtes.<sup>149</sup> Für *von Arnim* wären dies Ansatzpunkte für Verbesserungsvorschläge.<sup>150</sup>

Eine Betrachtung der örtlichen Rechnungsprüfung ist Gegenstand der umfassenden empirischen Untersuchung von *Gohlke*. Er kommt in einer deutschlandweiten Untersuchung in 1994 zu dem Ergebnis: „Ihre volle Wirksamkeit wird die örtliche Prüfung nur dann entfalten können, wenn ihre Notwendigkeit in der Gemeindevertretung erkannt ist“<sup>151</sup>. „Das Interesse der Gemeindeverwaltung an einer an den Überwachungszielen orientierten örtlichen Prüfung wächst, wenn diese den Dienststellen bei der Verwirklichung ihrer fachbereichsspezifischen Zielsetzungen im Einklang mit den gemeindlichen Organisationszielen unterstützend zur Seite steht“<sup>152</sup>.

---

<sup>145</sup> Siedentopf/Grunwald (1976), S. 98; so auch Zahradnik (2003), S. 275.

<sup>146</sup> Siehe Siedentopf/Grunwald (1976), S. 88.

<sup>147</sup> Siehe Siedentopf/Grunwald (1976), S. 88.

<sup>148</sup> Siehe v. Arnim (1978), S. 52.

<sup>149</sup> Siehe v. Arnim (1978), S. 47.

<sup>150</sup> Siehe v. Arnim (1978), S. 47.

<sup>151</sup> Gohlke (1997), S. 416.

<sup>152</sup> Gohlke (1997), S. 416.

Für *Gohlke* gibt es drei „zentrale Ansatzpunkte zur Steigerung des Revisionserfolgs:

- Maßnahmen zur Steigerung des Überwachungsinteresses der Gemeindevertretung
- Maßnahmen zur Steigerung der Mitwirkungsbereitschaft der Gemeindeverwaltung
- Maßnahmen zur Sicherstellung der Vertrauenswürdigkeit des Revisionsurteils<sup>153</sup>.

Für *Zahradnik* ist die örtliche Rechnungsprüfung Experte für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen<sup>154</sup> und empfiehlt sich damit, zur Verbesserung der Informationslage über das kommunale Haushalts- und Rechnungswesen beitragen zu können. Die Literatur beschäftigt sich ebenfalls nur rudimentär mit der örtlichen Rechnungsprüfung. Ein Anstieg der Veröffentlichungen ist in den letzten Jahren in Bezug auf die Umstellung auf das neue Haushalts- und Rechnungswesen, die daraus abgeleitete „neue“ Rolle der Prüfung und die Anforderungen an die Zukunftsfähigkeit der örtlichen kommunalen Prüfung zu verzeichnen.<sup>155</sup> Anforderungen an die kommunale Rechnungsprüfung werden in der Literatur zum einen durch die Einführung des Neuen Steuerungsmodells, entwickelt von der *KGS*, und zum anderen in der neueren Entwicklung durch die Einführung eines neuen kommunalen Steuerungs- und Finanzsystems bestimmt.

Die *KGS* erwartet für die Rechnungsprüfungsämter ebensolche „Veränderungen in Organisation und Aufgabengestaltung“, wie sie es für den Wandel der Kommunalverwaltung im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells sieht.<sup>156</sup> Es werden bereits konkrete Veränderungen beschrieben:

„Verschiebungen in der Aufgabengewichtung und bei den Prüfungsabläufen sind feststellbar. Vom Schwerpunkt der Ordnungsmäßigkeit und Rechtmäßigkeit steigerte sich die Bedeutung der Prüfung der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit.“<sup>157</sup>

Auf Hessen bezogen hat die überörtliche Prüfung 2003 und 2010 vergleichende Prüfungen hessischer Rechnungsprüfungsämter bei den Landkreisen durchgeführt. Die Innovationsfunktion wurde bisher nicht explizit einbezogen.

---

<sup>153</sup> Gohlke (1997), S. 416.

<sup>154</sup> Vgl. Zahradnik (1997), S. 116.

<sup>155</sup> Z.B. Veröffentlichungen von Budäus (2002); Brockhaus (2003); Fedrow (2006); Glinder/Friedl (2010); Küstermeier/Heiman-Sachsse/Stratmann (2008).

<sup>156</sup> Vgl. Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (1997), S. 3.

<sup>157</sup> Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (1997), S. 11.

Im Zusammenhang mit der Umstellung auf das neue Haushalts- und Rechnungswesen werden konkrete Weiterentwicklungspotenziale formuliert:

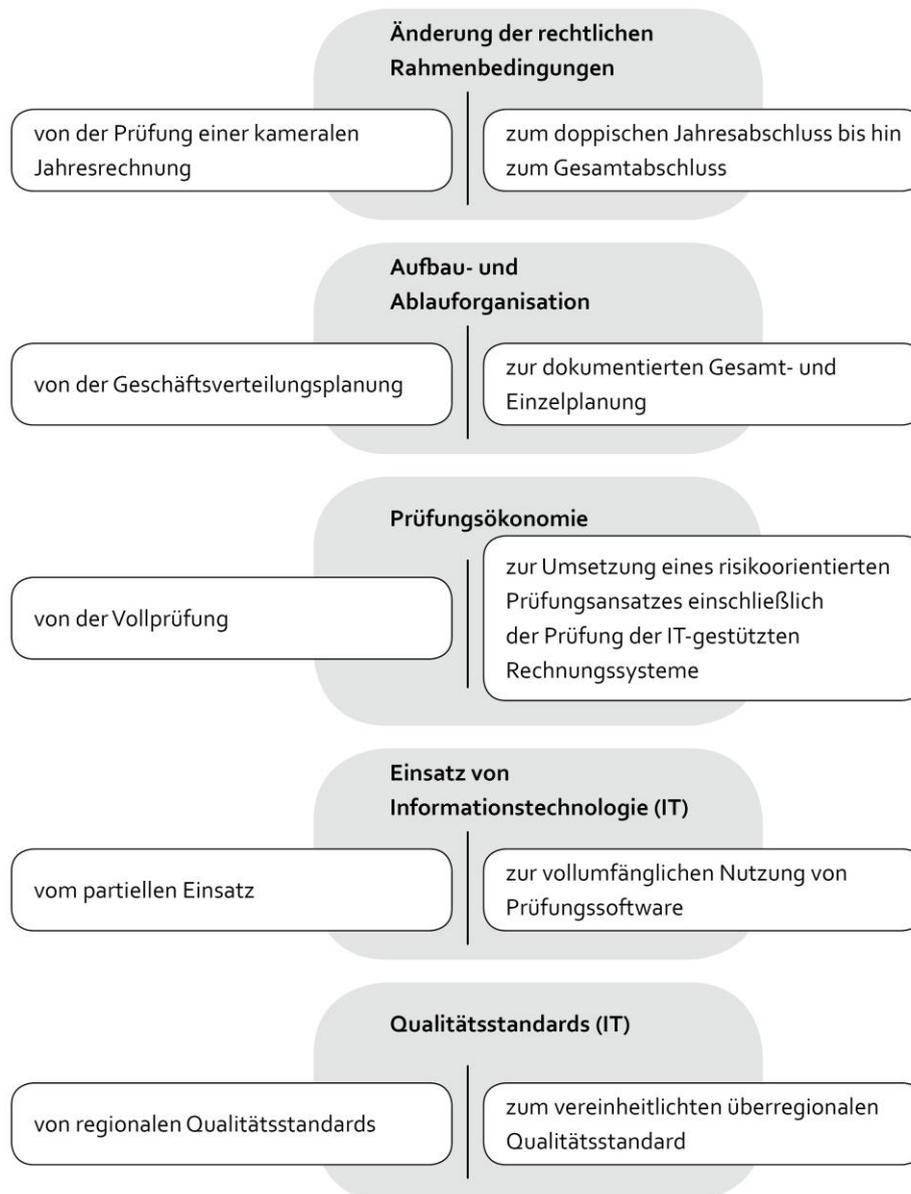


Abbildung 8: Herausforderung an die Rechnungsprüfungssämter<sup>158</sup>

Ausgelöst durch das Neue Steuerungsmodell und das Neue Finanzwesen wird von der örtlichen Rechnungsprüfung eine andere Rolle erwartet.<sup>159</sup> Eine Veränderung vom negativen Bild des ‚Grüne-Häkchen-Machers‘, des ‚Erbsenzählers‘ und ‚Verhinderers‘ hin zum ‚Reformpromotor‘ und zum ‚Change Agent‘ wird für möglich gehalten.<sup>160</sup> Die Ausweitung

<sup>158</sup> Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften beim Hessischen Rechnungshof (2010), S. 235.

<sup>159</sup> Vgl. Brockhaus (2003), S. 222-223.

<sup>160</sup> Siehe Brockhaus (2003) S. 223

der Beratungsfunktion<sup>161</sup> wird ebenso angestrebt, wie zum „Initiator und Promotor des Reformprozesses in der Kommunalverwaltung“<sup>162</sup> zu werden. „Die Rechnungsprüfung trägt als prozesseexterne Prüfungsorganisation zur Wirtschaftlichkeit und Effizienz der Verwaltung bei“<sup>163</sup>.

Für die Bestätigung dieses Erfahrungswissens ist bisher kein wissenschaftlicher Beweis geliefert. Sich dem Reformprozess zu stellen, ist nicht nur eine Anforderung an die örtliche kommunale Prüfung, sondern kommt aus dem internen Anspruch der eigenen Veränderungsbereitschaft. Der Frage, wie im Neuen Steuerungsmodell bei veränderten Rahmenbedingungen die Rechnungsprüfung ihrer Aufgabe weiter gerecht werden kann, widmen sich Vertreter örtlicher Prüfungsorganisationen selbst.<sup>164</sup> Es ist zu festzustellen, dass Praxisanwender sich vielfach zur neuen Rolle der kommunalen Prüfung positiv äußern. Zu kritischer Auseinandersetzung neigen eher externe Experten.

Die von *Gohlke* bereits skizzierten kritischen Sichtweisen haben nach Auffassung von *Zahradnik* offensichtlich noch Fortbestand.<sup>165</sup> Mängeln in der Aufgabenwahrnehmung der örtlichen kommunalen Prüfung wird mit eigenen Reformprozessen entgegengetreten.<sup>166</sup> Der „Funktionsstreit“<sup>167</sup>, die Zuständigkeit für die Jahresabschlussprüfung privaten oder öffentlich-rechtlichen Organisationformen zu übertragen, wurde zwar nicht entschieden, aber in einigen Kommunalverfassungen durch ein Wahlrecht entschärft.

*Donle/Richter* zeichnen ein uneinheitliches Bild hinsichtlich der Qualität öffentlicher Prüfungsorgane. Ihrer Einschätzung nach „haben einzelne öffentliche Prüfungsorgane bereits einen beachtlichen Wandel vollzogen; andere dagegen verharren noch in ihrem traditionellen Selbstverständnis und sind wenig effektiv und effizient“<sup>168</sup>. Ferner sehen *Donle/Richter* in der Funktion des öffentlichen Prüfers als Veränderer eine Weiterentwicklung seiner Beraterfunktion.<sup>169</sup> Die aktive Rolle dieses Change Agent sehen sie in der Beglei-

---

<sup>161</sup> Vgl. Kämmerling (2009); vgl. Loose (2008b); vgl. Erdmann (2012).

<sup>162</sup> Siehe Dreher/Wolter (1996), S. 38.

<sup>163</sup> Brockhaus (2003), S. 223.

<sup>164</sup> Z.B. Arbeitskreis der Rechnungsprüfungsämter im Innovationsring "Kreisverwaltung der Zukunft" (2000); Arbeitsgemeinschaften hessischer Rechnungsprüfungsamtsleiter (2003); Loose (2008a); Loose (2008c); Loose (2009a); Loose (2009b); Streffing (2011); Wilke (2011).

<sup>165</sup> Vgl. Zahradnik (2003), S. 271 – 276.

<sup>166</sup> Vgl. Schwarting (2005), S. 51; vgl. Küstermeier/Heiman-Sachsse/Stratmann (2008); vgl. Glinder/Friedl (2010).

<sup>167</sup> Vgl. Gohlke (1997), S. 64; vgl. Reese (1996); vgl. Richter (1998); vgl. Budäus (2002); vgl. Donle/Richter (2006).

<sup>168</sup> Donle/Richter (2006), S. 207.

<sup>169</sup> Siehe Donle/Richter (2006), S. 214.

tion des Veränderungsprozesses, ohne dass die prozessunabhängige Funktion des Prüfers verlassen wird.<sup>170</sup> Die letztendliche Entscheidungsfunktion obliegt nach wie vor dem geprüften Bereich. Dass die örtliche kommunale Prüfung allein nicht die Verantwortung für ihre geringe Mitwirkung an zukunftsorientierten Entscheidungen trägt, macht *Ball* deutlich, wenn er die Behördenleitung kritisiert, dass sie die ihr zugeordnete Prüfungsorganisation nicht als „Instrument zur Durchsetzung überfälliger Reorganisationen und Rationalisierungen“ einsetzt.<sup>171</sup>

Die örtliche Prüfungsorganisation als Beteiligte bei kommunalen Innovationen findet in der Literatur kaum Erwähnung. Auswertungen haben dies im Kontext der Einführung des Neuen Haushalts- und Rechnungswesen<sup>172</sup> oder im Zusammenhang mit Prüfungsergebnissen<sup>173</sup> ergeben. In ausgewählten Innovationsprozessen zu anderen Themenbereichen finden sie weder positiv noch negativ Erwähnung.<sup>174</sup> Selbst in wissenschaftlichen Fallstudien in Kommunalverwaltungen werden sie trotz ihrer herausgehobenen Stellung nicht einmal als Akteure wahrgenommen.<sup>175</sup>

## 2.2 Innovationsfunktion anderer Prüfungsorganisationen

*Göke/Thörmer* schreiben der Finanzkontrolle - sie berücksichtigen hier die Rechnungshöfe in Bund und den Ländern - einen „Trend zu anspruchsvolleren Prüfungen und Prüfungsverfahren sowie ein Mehr an Beratungen“<sup>176</sup> zu. Die Präventivwirkung der öffentlichen Finanzkontrolle mit dem Effekt, unwirtschaftliches Handeln zu verhindern, erlange in Zukunft ebenso Bedeutung wie System- und Programmprüfungen mit dem Ziel, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit von Regelwerken oder Programmen zu prüfen.<sup>177</sup> Im Kon-

<sup>170</sup> Siehe Donle/Richter (2006), S. 215.

<sup>171</sup> Ball (1997), S. 49.

<sup>172</sup> Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften beim Hessischen Rechnungshof (2010), S. 236; die Publikationen beschäftigen sich überwiegend mit der Rolle im Neuen Haushalts- und Rechnungswesen wie z. B. Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (2007a); Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (2007b); Häfner (2008); Erdmann et al. (2008), S. 352; Daneke et al. (2010), S. 818.

<sup>173</sup> Vgl. Schröter (1995), S. 32.

<sup>174</sup> Vgl. Schweitzer et al. (1994); vgl. Hasenritter (1996); vgl. Ortseifen (2011).

<sup>175</sup> Z. B. Vernau (2002) und Geißler (2011). Was schon verwundert, da die Untersuchungen sich mit „prüfungsnahen“ Themen beschäftigen.

<sup>176</sup> Siehe Göke/Thörmer (2011), S. 460.

<sup>177</sup> Siehe Göke/Thörmer (2011), S. 458.

text der Verwaltungsmodernisierung sehen *Göke/Thörmer* die öffentliche Finanzkontrolle als einen unentbehrlichen Helfer, der mit der Überzeugungskraft der Argumente Lernprozesse anstoße.<sup>178</sup>

Das Innovationsverhalten öffentlicher Unternehmen kann nach *Niopek* auch von unabhängigen Rechnungshöfen und kommunalen Rechnungsprüfungsämtern beeinflusst werden.<sup>179</sup> „Um nachträglicher Kritik der Prüfer zu entgehen“, hält er eine frühzeitige Einbindung dieser Prüfungsorganisationen in Innovationsprozesse für erforderlich.<sup>180</sup> Sowohl die rechtlichen Vorgaben aus der Bundeshaushaltsordnung als auch die Lern- und Präventivfunktion der öffentlichen Finanzkontrolle können „Innovationsimpulse“<sup>181</sup> geben und „Lerneffekte bei den Entscheidungsträgern erzielen“<sup>182</sup>. Für *Niopek* kann die Beteiligung des Rechnungshofes aber auch blockierende oder verzögernde Folgen für die Innovation haben, wenn die „Prüfverfahren ... eher auf Routineabläufe und -investitionen zugeschnitten sind als auf Innovation“.<sup>183</sup>

Für Rechnungshöfe ergeben sich für *Göke/Thörmer* vor dem Hintergrund neuer Herausforderungen drei erkenntnisleitende Fragen:

- „Wie kann die Leistungsfähigkeit der Verwaltung verbessert werden?
- Wie kann unter finanzwirksamen Gesichtspunkten die Ordnungsmäßigkeit der Verwaltungsabläufe gesichert werden?
- Wie können zukunftsgerichtet Fehlentwicklungen vermieden und Entwicklungschancen eröffnet werden?“<sup>184</sup>

Auch für die Aufgaben der Rechnungshöfe werden Defizite und Weiterentwicklungen in unterschiedlich kritischen Sichtweisen diskutiert<sup>185</sup>, eine mögliche Innovationsfunktion wird dabei nicht explizit diskutiert.

---

<sup>178</sup> Siehe *Göke/Thörmer* (2011), S. 459.

<sup>179</sup> Siehe *Niopek* (1986), S. 246. Die Ausführungen sind auf die rechtlichen Grundlagen für Rechnungshöfe gestützt, lassen sich aber durch vergleichbare Regelungen in den Gemeindeordnungen und gesellschaftsrechtlichen bzw. satzungrechtlichen Befugnissen auf die kommunalen Rechnungsprüfungsämter übertragen, z. B. für Hessen über § 131 Abs. 2 Nr. 7 der HGO.

<sup>180</sup> *Niopek* (1986), S. 103.

<sup>181</sup> *Niopek* (1986), S. 104.

<sup>182</sup> *Niopek* (1986), S. 105.

<sup>183</sup> *Niopek* (1986), S. 105.

<sup>184</sup> *Göke/Thörmer* (2011), S. 457.

<sup>185</sup> Wie bei *Blasius/Kühne* (1991); *Blasius* (1996a); *Blasius* (1996b); *Frank* (1996); *Göke/Suray/Beyer* (2001); *Harms* (1999); *Harms* (2002a); *Harms* (2002b); *Kostelka* (2004); *Reus/Mühlhausen* (2011). Es überwiegt das Beharren auf

Der Wissensstand über die überörtliche Prüfung im Hinblick auf ihre Innovationsfunktion ist ebenso gering, wie der über die örtliche kommunale Prüfung. Eine empirische Untersuchung in Konzeption einer Querschnittsprüfung des sächsischen Rechnungshofs erfasste kundenorientierte Sachverhalte und kam zum Ergebnis, dass ein künftiger Schwerpunkt der überörtlichen Prüfung in der Beratung zur Verwaltungsmodernisierung liegt.<sup>186</sup> Für *Binus* gilt, das von Richter entwickelte Leitbild eines Prüfers als Change Agent anzuwenden.<sup>187</sup>

Wechselbeziehungen zu Innovations- und Veränderungsprozessen bestehen für Interne Revisionen im Rahmen des Management-Auditing, das sich auf die Unternehmensführung bezieht.<sup>188</sup> Die Unterstützungsfunktion der Prüfung liegt sowohl im Prüfen der Zweckmäßigkeit des Kontrollsystems als einem Ansatz für Verbesserungen als auch in der Prüfung der Innovationsfähigkeit des Unternehmens.<sup>189</sup> „Im Rahmen des Management-Auditing“ wird nach Ansicht von *Zünd* „immer eine Führungsentscheidung“ beurteilt.<sup>190</sup>

*Hofmann* stellt fest, dass es sich bei den aus dem Innovationsmanagement ergebenden Aufgaben für die Interne Revision um „keine Revolutionierung ihrer Arbeit“, sondern um die „evolutionäre Weiterentwicklung des Management-Auditing“ handelt.<sup>191</sup> Er sieht den Beitrag der Internen Revision darin, „dass die für das Management notwendigen Feedback-Informationen reibungslos funktionieren, wie

- Vergleichen der Leistung mit den vorgegebenen Kriterien,
- Angemessenheit der Kriterien und
- Gegenüberstellung der Kriterien mit den Werten der mittel- und langfristigen Planung“.<sup>192</sup>

Eine weitere Annäherung der Internen Revision an den Innovationsprozess liegt in ihrer Aufgabe, Projekte in allen Projektlebenszyklen<sup>193</sup> zu prüfen. Das Deutsche Institut Interne

---

der traditionellen Rolle als ex-post Kontrolle. Öffnungen zu mehr Effizienz, neuen Prüfungsmethoden, Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen und Beratungsfunktion in Bezug auf Haushaltsthemen sind feststellbar.

<sup>186</sup> Siehe *Binus* (2006), S. 145.

<sup>187</sup> Siehe *Binus* (2006), S. 146.

<sup>188</sup> „Management-Auditing stellt nun eine Weiterentwicklung des Operational-Auditing dar“ (*Peemöller* (1978), S. 55).

<sup>189</sup> Siehe *Peemöller* (1978), S. 177.

<sup>190</sup> Siehe *Zünd* (1982), S. 470.

<sup>191</sup> *Hofmann* (1981a), S. 2087.

<sup>192</sup> *Hofmann* (1981a), S. 2088.

<sup>193</sup> Eine Darstellung der Phasen: Findung, Planung, Durchführung, Abschluss und Nachschau mit der Übertragung für prüferische Zwecke findet sich bei *Düsterwald* (2010), S. 36.

Revision stellt in seinem Prüfungsstandard Nr. 4 zur Prüfung von Projekten fest: „die Projekt Management Revision als womöglich wichtigster Teil der Prüfung von Projekten stellt in gewisser Weise noch weitgehend Neuland dar“<sup>194</sup>. Die Prüfung von Projekten zur Verbesserung der Projektmanagementprozesse wird „als Maßnahme zur Steigerung des Projekterfolgs“<sup>195</sup> angesehen. Auch die Prüfung des Erfolgs von Veränderungsprozessen ist Aufgabe der Revision<sup>196</sup> und trägt zum Unternehmenserfolg bei.

„Führungs- und Innovationssystemen“ ist nach *Zünd* gemeinsam, dass es sich „um ... wenig programmierbare Prozesse“ handelt und „Führungs- wie Innovationsentscheidungen unter Ungewissheit gefällt werden müssen“.<sup>197</sup> Im Kontext der Prüfung von Innovationsprozessen stellt *Zünd* 1982 fest: „... der Revisor begegnet dem Innovator nicht in erster Linie als Prüfer oder Berater, sondern als geistesverwandter ‚Mitinnovator‘“.<sup>198</sup> „Die Innovationsneigung des Systemprüfers offenbart sich vorab dort, wo er selber an Innovationsprozessen aktiv mitwirkt ...“<sup>199</sup>. „Die Stimulation des innovativen Verhaltens“ wird als eine „neue Aufgabe des Systemprüfers“<sup>200</sup> formuliert. Was Risak als „Tendenz zum ‚risikofreudigeren Prüfen‘“<sup>201</sup> im Rahmen von Innovationsprozessen bezeichnet, ist für *Zünd* das Kernproblem des Prüferverhaltens in Innovationsprozessen.<sup>202</sup> Seinen Ausführungen zufolge können Innovationen aufgrund ihrer Neuartigkeit nicht den üblichen Vergleichsmaßstäben hinsichtlich des Soll-Objektes als Überwachungsobjekt im Rahmen einer Systemprüfung unterliegen.<sup>203</sup> Für *Zünd* nähert sich die Prüfung wegen der problematischen Bestimmung des Soll-Objekts mehr der Begutachtung<sup>204</sup>. Eine Transformation von ‚Begutachtungsaufgaben in Prüfungsaufgaben‘<sup>205</sup> gelingt nach *Zünd* dann, wenn Vergleichskriterien aus allgemeinen betriebswirtschaftlichen Erkenntnissen zur Bestimmung von

---

<sup>194</sup> Düsterwald et al. (2008), S. 2.

<sup>195</sup> Düsterwald et al. (2008), S. 3.

<sup>196</sup> Vgl. Brand-Noé (2002), S. 160.

<sup>197</sup> *Zünd* (1982), S. 479.

<sup>198</sup> *Zünd* (1982), S. 532.

<sup>199</sup> *Zünd* (1982), S. 477.

<sup>200</sup> *Zünd* (1982), S. 477 mit Verweis auf Schoenfeld.

<sup>201</sup> Risak, zit. nach *Zünd* (1982), S. 477.

<sup>202</sup> Siehe *Zünd* (1982), S. 477.

<sup>203</sup> Siehe *Zünd* (1982), S. 479. mit Verweis auf Loittsberger.

<sup>204</sup> *Zünd* (1982), S. 480. mit Verweis auf Leffson.

<sup>205</sup> Leffson zit. n. *Zünd* (1982), S. 479.

Soll-Objekten abgeleitet werden, was einen dauernden Lernprozess hochqualifizierter Revisoren voraussetzt.<sup>206</sup>

*Peemöller/Richter* zufolge obliegt der Rechnungsprüfung bzw. der Internen Revision dann eine „Innovationsfunktion“, wenn sie aus dem „bisherigen Denkmuster des Soll-Ist-Abgleiches“ heraustritt und „über die Grenzen des Bekannten hinweg“ nach Lösungen sucht.<sup>207</sup> Die Innovationsfunktion eines Prüfers wird von *Peemöller/Richter* beschrieben als „aktive Förderung von Veränderungsprozessen“ mit folgenden Aufgaben:

- „Identifikation und Abbau von Innovationsbarrieren durch Förderung der Veränderungsbereitschaft der Mitarbeiter,
- Vermittlung von Veränderungstechniken,
- kritische Begleitung von eingeleiteten Veränderungsprozessen“.<sup>208</sup>

Diese neue Funktion für Prüfer ist, so vermuten *Peemöller/Richter*, „innerhalb der Internen Revisionen von Unternehmen bereits häufiger anzutreffen als ... bei den externen Wirtschaftsprüfern oder in Prüfungsorganen der öffentlichen Verwaltung“.<sup>209</sup>

Prüfungseinrichtungen werden bei *Hauschildt/Salomo* eher als „Opponenten“ bezeichnet, die Widerstand erheben, wenn geltende Gesetze und sonstige Vorschriften verletzt werden.<sup>210</sup> Es wird angenommen, dass Prüfungseinrichtungen aus Unkenntnis der innovativen Materie „die Innovation aus der Perspektive vertrauter Lösungen beurteilen“ oder „die Innovation aus Furcht vor Unabsehbarkeit der Konsequenzen prohibitiv behandeln“<sup>211</sup>. Für *Peemöller/Richter* „wäre schon viel gewonnen, wenn sie [die Prüfer] Veränderungen und Innovationen, die immer mit zum Teil erheblichen Risiken verbunden sind, zumindest nicht behindern würden“<sup>212</sup>. Über das Prüferverhalten zur Unterstützung von Innovationen besteht nach Ansicht von *Peemöller/Richter* „noch erheblicher Diskussionsbedarf“.<sup>213</sup>

---

<sup>206</sup> Zünd (1982), S. 479.

<sup>207</sup> Peemöller/Richter (2000), S. 55.

<sup>208</sup> Peemöller/Richter (2000), S. 34 ff.

<sup>209</sup> Peemöller/Richter (2000), S. 35.

<sup>210</sup> Siehe Hauschildt/Salomo (2007), S. 180.

<sup>211</sup> Cyert/March, zit. n. Hauschildt/Salomo (2007), S. 180.

<sup>212</sup> Peemöller/Richter (2000), S. 37.

<sup>213</sup> Peemöller/Richter (2000), S. 37.

Für *Kundinger* hat die Interne Revision die Aufgabe, als Change Agent aufgrund ihres Einblicks in Geschäftsprozesse sowie in Strukturen der Ablauf- und Aufbauorganisation<sup>214</sup> zum Gelingen von Veränderungsprozessen beizutragen.<sup>215</sup>

*Kundinger* leitet aus der Definition der Tätigkeit für die Interne Revision die Innovationsfunktion als zukunftsorientierte Dienstleistung ab.<sup>216</sup> Für ihn wird „der Aspekt einer IR als ‚Change Agent‘ qua eigener Aufgabenstellung immer noch viel zu wenig vom ‚Top Management‘ und anderen Beteiligten an Veränderungsprozessen beachtet und folgerichtig auch genutzt“.<sup>217</sup> *Kundinger* erarbeitet anhand der Möglichkeiten und Anforderungen die Konsequenzen, die sich für die Interne Revision insgesamt und für den Prüfer im Einzelfall in Funktion des Change Agent als einem Bestandteil von Change- und Innovationsprozessen ergeben.<sup>218</sup> Für ihn „muss die IR als Change Agent, um ihrem Ziel der aktiven Förderung von Veränderungsprozessen gerecht zu werden, auch ihren Handlungsspielraum erweitern“.<sup>219</sup> Für *Kundinger* bestehen die Handlungsperspektiven der Innovationfunktion der Internen Revision, die aktiv zum Wandel beitragen

- aus der „Initiativfunktion“, indem sie Veränderungsprozesse initiiert,
- aus der „Prozessgestaltung“, indem sie Veränderungsprozesse begleitet,
- aus der „Prozesskontrolle“, indem sie beendete Veränderungsprozesse untersucht.<sup>220</sup>

*Kundinger* identifiziert mit Verweis auf *Kobi* die Voraussetzungen „Können (Potential[sic!])“, „Wollen (Motivation)“ und „Dürfen (Erlaubnis)“ als erforderlich für die „effiziente Umsetzung von Veränderungen“<sup>221</sup>. In der Konsequenz finden sich jedoch bei ihm keine Hinweise darauf, welche Barrieren des Nicht-Dürfens zu überwinden sind, um die Innovationsfunktion überhaupt aus dem System heraus wahrnehmen zu können. Die Interne Revision dient gemäß der Definition als Managementunterstützung und ist soweit zwar

---

<sup>214</sup> So auch Hofmann (1981b), S. 2141.: „Gerade die Interne Revision verfügt auf Grund ihres umfassenden Einblickes in alle Unternehmensbereiche über ein hohes Maß an Sachkenntnis und Erfahrung. Dieses Wissen sollte die Unternehmensleitung bei der Lösung von Innovationsproblemen mobilisieren und nutzen.“

<sup>215</sup> Siehe *Kundinger* (2007), S. 21.

<sup>216</sup> Siehe *Kundinger* (2007), S. 33.

<sup>217</sup> *Kundinger* (2007), S. 22.

<sup>218</sup> Siehe *Kundinger* (2007), S. 101.

<sup>219</sup> *Kundinger* (2007), S. 101.

<sup>220</sup> Siehe *Kundinger* (2007), S. 101.

<sup>221</sup> *Kobi*, zit. n. *Kundinger* (2007), S. 54.

prozessunabhängig tätig, in ihrem Handeln jedoch abhängig von der Weisung der Unternehmensleitung.

*Kundinger* will mit seiner Arbeit die Möglichkeiten aufzeigen, die eine Interne Revision bietet, um das Unternehmen im Hinblick auf seine Schlüsselgröße „Innovation“ zu unterstützen.<sup>222</sup> Er stellt fest, „dass die Rolle des Revisors als Change Agent mit der von Peemöller/Richter in die wissenschaftliche Diskussion eingeführten Innovationsfunktion der Internen Revision deckungsgleich ist“<sup>223</sup>, ohne hierfür jedoch einen empirischen Beweis zu liefern.

Nach *Kundinger* wird die Interne Revision in dreierlei Weise tätig: „Initiativfunktion (Prüfung); Prozessgestaltung (Beratung) und Prozesskontrolle (Prüfung)“.<sup>224</sup>

Er berücksichtigt das Problem, dass Veränderungsprozesse sich nicht lediglich durch das Tun und Vorgeben der einen Seite anstoßen lassen, sondern der aktive Teil des Veränderungsprozesses auf der Seite der geprüften bzw. beratenen Stelle liegt.<sup>225</sup> Prüfung, und so stellt es auch *Kundinger* dar, soll die Entscheidungsfindung anstoßen.<sup>226</sup> Die Entscheidung selbst und ihre Umsetzung verbleiben in der Verantwortung des Managements.<sup>227</sup>

*Huneke* hält aufgrund der Ergebnisse empirischer Untersuchungen von *Aeschmann* die „Interne Revision zur Lösung von Problemen, die innovative Lösungsansätze erfordern, in der Regel für weniger geeignet als externe Unternehmensberater oder interne Beratungsstellen, da die internen Revisoren meistens nicht über die notwendige Kreativität verfügen sollen, um innovative Problemlösungen zu entwickeln“.<sup>228</sup>

*Risak* sieht die Interne Revision aufgrund ihres umfangreichen Wissens als Fachpromotor im Zusammenspiel mit Machtpromotoren und fordert, Prüfungen auf ein innovatives Ziel auszurichten.<sup>229</sup> Die Interne Revision kann für ihn in einem für Innovationen wichtigen Zusammenwirken der Funktionen „Bewahren“, „Werden“, „Abschaffen“ einen dynami-

<sup>222</sup> Siehe *Kundinger* (2007), S. 22.

<sup>223</sup> *Kundinger* (2007), S. 23.

<sup>224</sup> *Kundinger* (2007) S. 102.

<sup>225</sup> Siehe *Kundinger* (2007) S. 122.

<sup>226</sup> Siehe *Kundinger* (2007), S. 122.

<sup>227</sup> Siehe *Kundinger* (2006), S. 122.

<sup>228</sup> *Huneke* (2003), S. 122. Hierzu ist anzumerken, dass die Untersuchung von *Aeschmann* sich auf die Selbsteinschätzung von Wirtschaftsprüfern zum Anforderungsprofil von Revisoren bezieht. *Aeschmann* selbst hält es angesichts dieses Ergebnisses, dass „Beratung höhere kreative Leistungen fordert als Revision“ für denkbar, dass „viele Revisoren die Mindestanforderungen bezüglich Kreativität bei weitem übertreffen“. Siehe *Aeschmann* (1988), S. 30.

<sup>229</sup> Siehe *Risak* (2004), S. 106.

schen Beitrag leisten.<sup>230</sup> Hierzu fordert Risak, dass sie eher „chancen- denn risikoorientiert“ agiert und das „Denken in Alternativen“ übt<sup>231</sup>, um als eine „agile Revision“ die „Fähigkeit, sich von innen heraus weitgehend erneuern zu können“, als eine erfolgswirksame Vision im Sinne der Unterstützung des Unternehmens zu entwickeln.<sup>232</sup> Eine kritische Haltung zur Innovationsfunktion der Internen Revision nehmen *Berwanger/Kullmann* ein. Für sie ist die Überwachungs- und Vermögenssicherungsfunktion Hauptaufgabe der Internen Revision, sie ordnen deshalb den Revisor als Change Agent dem „Wunschdenken mancher Revisionsleiter und -theoretiker“ zu.<sup>233</sup>

Die neueren Erkenntnisse aus dem Bereich Interne Revision richten den Blick der Prüfungsorganisation in die Zukunft. Der Prüfer als Berater ist etabliert.<sup>234</sup> Der Prüfer als Change Agent bzw. als Innovator nimmt in der wissenschaftlichen Diskussion nur wenig Raum ein. So lassen sowohl Studien zum Thema Change-Management<sup>235</sup> als auch Studien über Interne Revisionen in Deutschland, Österreich und der Schweiz<sup>236</sup> diese Blickrichtung noch missen. Weder in der gegenwärtigen oder zukünftigen Ausrichtung der Revisionsarbeit noch als Trend für das Jahr 2020 findet die Innovationsfunktion explizit Erwähnung.<sup>237</sup> Sie könnte allenfalls unter die Begriffe „Management-Audit“<sup>238</sup> oder „Förderung des Chancenmanagements“<sup>239</sup> subsumiert werden. In länderübergreifenden Studien nimmt der Einschätzung von Leitungen Interner Revisionen aus Deutschland, Österreich und der Schweiz zufolge die Förderung des Chancenmanagements keine beachtliche Position in den Zielen und Aufgaben der Internen Revision ein. Wurde sogar in 2004 für diese Aufgabe noch eine Aufwertung prognostiziert, ist diese in 2008 nicht eingetreten.<sup>240</sup> Dies steht im Widerspruch zur Forderung *Hofmanns*, der konkret im Bereich Management-Auditing

---

<sup>230</sup> Siehe Risak (2004), S. 102.

<sup>231</sup> Siehe Risak (2004), S. 101.

<sup>232</sup> Siehe Risak (2004), S. 106.

<sup>233</sup> Siehe *Berwanger/Kullmann* (2008), S. 177.

<sup>234</sup> Dies zeigen Veröffentlichungen zu diesem Thema wie: Arbeitsgruppe CIA Südwestdeutschland des Deutschen Instituts für Interne Revision e.V. (2004); Hunecke (2003); Schwager/Wegst/Stauß (2003); Hunecke/Henke (2006); Ernst & Young (2007), S. 35. Schroff (2006), S. 181.

<sup>235</sup> Vgl. Capgemini (2005); Capgemini (2008), Capgemini (2010).

<sup>236</sup> Vgl. Füß (2004); Füß (2008).

<sup>237</sup> Vgl. Lück (2009); Deutsches Institut für Interne Revision (2011).

<sup>238</sup> Siehe Lück (2009), S. 406.

<sup>239</sup> Siehe Füß (2004), S. 5; Füß (2008), S. 13.

<sup>240</sup> Vgl. Füß (2004), S. 5; Füß (2008), S. 13.

die Interne Revision auch auf den „Schwerpunkt Innovation“ ausgerichtet sehen wollte.<sup>241</sup> *Schroff* stellt im Rahmen einer empirischen Untersuchung eine „überragende Bedeutung des Risikomanagements“ im Verhältnis zur Ausrichtung der Internen Revision hinsichtlich eines „Chancenmanagements oder Chancenaudits“ fest.<sup>242</sup> Seiner Einschätzung zufolge vollzieht sich „der Aufgabenwandel in der Internen Revision grundsätzlich zusammen mit den Herausforderungen aus dem Unternehmensumfeld und dem Unternehmen selbst“.<sup>243</sup>

Eine Studie, von *Ernst & Young* 2006 in Auftrag gegeben, die Rolle und Zukunft der Internen Revision aus Sicht von Unternehmen und Interessengruppen in Kontrastierung zur Sicht der Revisionsleitungen beleuchtet, bestätigt die These, dass die Interne Revision der „historischen Rolle“ einer „Unternehmenspolizei“ eher entspricht als der des „Change Agent“, die „deutlich im Hintergrund steht“.<sup>244</sup> Dieser Einschätzung folgen die Leitungen der Internen Revisionen nicht. Sie sehen sich eher in der Rolle des Beraters denn als „Unternehmenspolizei“ oder „Change Agent“.<sup>245</sup>

Auch einer Studie der Universität Augsburg von 2008 zufolge weichen die Revisionsleiter in ihrer Selbsteinschätzung der Rolle der Internen Revision hinsichtlich Veränderungen von der Fremdeinschätzung ab. Die Ansicht der Revisoren, die Rolle eines Motors von Veränderungen zu spielen, wird von den Aufsichtsräten nicht geteilt. Um ein partnerschaftliches Verhältnis zwischen Interner Revision und der Unternehmensleitung zu initiieren, wird vorgeschlagen, die Revision möge an ihrem Image arbeiten und verstärkt die Kommunikation mit den verantwortlichen Managern pflegen.<sup>246</sup> Als zukünftige Herausforderungen an die Interne Revision ist deutlich die Optimierung der Aufgaben „Ausbau des Vertrauens“, „Verbesserung der Kommunikation“ und „Einsatz von IT“ formuliert.<sup>247</sup>

---

<sup>241</sup> Siehe Hofmann (1987), S. 797.

<sup>242</sup> Schroff (2006), S. 205.

<sup>243</sup> Schroff (2006), S. 205.

<sup>244</sup> Ernst & Young (2007), S. 35; vgl. Förschler (2007), S. 4.

<sup>245</sup> Siehe Ernst & Young (2007), S. 37. Die Funktion „Change Agent“ liegt in der Bewertung noch vor der Funktion „Unternehmenspolizei“.

<sup>246</sup> Siehe Labbé (2008), S. 8.

<sup>247</sup> Siehe Labbé (2008), S. 12. Vgl. auch Hunecke (2003), S. 194, wonach einer empirischen Untersuchung zufolge Revisionsleitungen das eigene Problemlösungspotenzial im Kontext von Beratungsaufgaben höher einschätzen als dies in der Kontrastierung die befragten Hochschullehrer und Unternehmensleitungen taten.

## 2.3 Beurteilung des Forschungsstands

Wie dargestellt, kann sich die angestrebte Betrachtung der Innovationsfunktion der örtlichen kommunalen Prüfung nicht auf vorhandene wissenschaftliche Untersuchungen stützen. Auch zu ihrer Rolle als Berater oder als Change Agent liegen keine empirischen Untersuchungen vor. Daher wurden Erkenntnisse über andere Prüfungsorganisationen herangezogen. Sowohl für die Rechnungshöfe als auch die überörtliche Prüfung finden sich wenige Darstellungen. Allenfalls der Wunsch nach Erkenntnisfortschritt ist feststellbar. Ausgeprägter, aber auch nicht empirisch ist für die Interne Revision eine solche Verbindung näher beleuchtet. Die Rechnungsprüfung befindet sich seit vielen Jahren im Wandlungsprozess. Die Entwicklungen haben sich in den letzten Jahren etwas beschleunigt, insbesondere unter Beteiligung der Prüfungsorganisationen

Insgesamt zeigt die Darstellung die große Vielfalt und die Bandbreite der Diskussion. Der bisher skizzierte Wissensstand in Forschung und Literatur weist auf Bedarf in Richtung der in vorliegender Untersuchung gestellten Forschungsfrage.

## 3 Innovationsfördernde Faktoren aus Sicht der Organisationsforschung

Es ist anzunehmen, dass die Faktoren, die die Innovativität der Kommunalverwaltung als Gesamtorganisation beeinflussen, denen ähnlich sind, die auch die Innovativität der Prüfungsorganisation beeinflussen.

Das Spektrum der Innovationsforschung ist breit und umfangreich wie das Untersuchungsobjekt „Innovation“.<sup>248</sup> Je nach Forschungsinteresse und Aufgabenstellung variieren für *Pfeiffer/Hauschildt* die Teilaspekte der Innovation.<sup>249</sup> Es gibt mehrere Wege zu einem erfolgreichen Innovationsoutput, die sich aufgrund von Rahmenbedingungen unterscheiden.<sup>250</sup> Die damit verbundene Frage nach dem Innovationserfolg berührt unterschiedliche Wissenschaftsdisziplinen, von denen jede eine eigene Sichtweise zugrunde legt. Die betriebswirtschaftliche Sichtweise orientiert sich an der Frage nach der Ursache des Innova-

---

<sup>248</sup> Einen Überblick geben Krause (2004); Bullinger/Schlick (2002); Bannert (2008); Behrends (2001).

<sup>249</sup> Vgl. Pfeiffer/Staudt (1976), SP 1944. Zum Stand der Innovationsforschung zu den Bereichen Innovationsmessung, Innovationsadaption, Innovationsstruktur, Innovationsumwelt und Innovationserfolg, siehe Wicher (1991).

<sup>250</sup> Vgl. Franke/Dömötör (2008), S. 8, mit weiteren Verweisen.

tionserfolges („Erfolgsfaktoren“)<sup>251</sup>. Die Erfolgsfaktorenforschung ist umfangreich<sup>252</sup>, aber nach *Hauschildt/Salomo* aus „wissenschaftstheoretischer Sicht mit theoretischen und methodischen Defiziten versehen“, was eine Auswertung von Metaanalysen zeigt, die „zwischenzeitlich die Fülle der Forschungsergebnisse zu verdichten versuchen“<sup>253</sup>. Dem Ansatz folgend, „Innovation als betriebswirtschaftliches Problem zu charakterisieren“, bestimmen *Hauschildt/Salomo* drei Innovationsperspektiven, die die Erfolgsfaktoren der Innovation in Abgrenzung gegenüber Routineprozessen der betrieblichen Tätigkeit neu bestimmen:

- Führungstheoretische Sicht
- Ressourcentheoretische Sicht
- Diffusionstheoretische Sicht (findet für Produktinnovationen und weniger für Prozessinnovationen Anwendung).<sup>254</sup>

Die Integration dieser drei Perspektiven sind Bedingungen für den Innovationserfolg.<sup>255</sup> Das konkrete Forschungsinteresse ist daher auf die Wechselbeziehungen zwischen den einzelnen Erfolgsfaktoren und die mit ihnen verbundenen Effekte abzustellen.

Beruhend auf dem Ansatz, dass Innovationen das Ergebnis zweier Wandlungsprozesse sind<sup>256</sup>, werden bei *Pfeiffer/Staudt* Problemlösungsinnovation, bilaterale Innovation und An- bzw. Verwendungsinnovation<sup>257</sup> unterschieden. Die Aufgabe des Unternehmens besteht in der Koordination beider Wandlungsprozesse unter Berücksichtigung vielfältiger Konstellationen, um sich Veränderungen anzupassen.<sup>258</sup>

Die Innovationsforschung weist vielfältige und unterschiedliche Strömungen auf.<sup>259</sup> Ausgehend von der Überlegung, dass das Hervorbringen von Innovationen das Ergebnis des Organisationshandelns im Zusammenspiel von Akteuren, Prozessen und Strukturen ist,

---

<sup>251</sup> Vgl. *Hauschildt/Salomo* (2011), S. 31.

<sup>252</sup> Eine Zusammenstellung findet sich bspw. bei *Walther* (2004), S. 48.

<sup>253</sup> *Hauschildt/Salomo* (2011), S. 31.

<sup>254</sup> Siehe *Hauschildt/Salomo* (2011), S. 34.

<sup>255</sup> Siehe *Hauschildt/Salomo* (2011), S. 35.

<sup>256</sup> Siehe *Pfeiffer/Staudt* (1976), SP 1947.

<sup>257</sup> Siehe *Pfeiffer/Staudt* (1976), SP 1948.

<sup>258</sup> Siehe *Pfeiffer/Staudt* (1976), SP 1943.

<sup>259</sup> Vgl. *Ridder/Bruns/Hoon* (2005), S. 17; sie unterscheiden die Perspektiven und Richtungen der Innovationsforschung nach Individuum, Gruppe, Organisation und inhaltlich nach Wissen, Prozessperspektive sowie Akzeptanz und Widerstand gegenüber Innovationen.

werden bisherige Forschungsergebnisse beispielhaft strukturiert und diskutiert. Der akteurorientierte Forschungsansatz setzt an der Bereitschaft und Fähigkeit von Individuen und Gruppen an, innovative Projekte zu unterstützen. Der prozessorientierte Ansatz ist auf die Beschreibung und Gestaltung der Entscheidungsfindung ausgerichtet. Die Rahmenbedingungen, unter denen Innovationen ermöglicht werden, werden aus der Perspektive der strukturorientierten Forschung betrachtet. Beispiele aus der integrativen Innovationsforschung, die diese Ansätze kombinieren und um eine außerorganisationale Perspektive ergänzen, vervollständigen die Darstellung.<sup>260</sup> Ein wesentlicher Aspekt wird in der Lernwirkung der Prüfung vermutet. Faktoren des Lernens, die die Lernwirkung von Prüfungen beeinflussen, runden die Darstellung ab ebenso wie Faktoren, die in Innovationsprozessen von Kommunalverwaltungen identifiziert wurden. Vollständigkeit kann aufgrund der Vielzahl von Forschungsrichtungen nicht erreicht werden und ist im Hinblick auf das Ziel der Arbeit auch nicht angestrebt.

### 3.1 Akteursorientierte Forschungsansätze

Akteurorientierte Forschungsansätze betrachten das Individuum als verantwortliche Persönlichkeit für erfolgreiche Innovationen.

Der Begriff Change Agent wird in der Literatur aus unterschiedlicher Sicht beleuchtet. *Witte* beruft sich auf die sozialwissenschaftliche Forschung, in der der Modellansatz des Change Agent beschrieben wird.<sup>261</sup> Dem Change Agent wird eine aktive Rolle im Innovationsprozess zugeschrieben, die er als externer Experte aber außerhalb einer Unternehmung wahrnimmt.<sup>262</sup> Mit seinem aus anderen Change Prozessen erworbenen Fachwissen stößt er den Wandel in einer innovierenden Unternehmung an.<sup>263</sup> In *Wittes* Modell des Change Agent in Abgrenzung zum Promotorenmodell handelt es sich um einen „unternehmensexternen Berater bzw. Fachmann“, der „optimal mit einer internen Macht verknüpft werden sollte, unter Einräumung vergleichbarer Kompetenzen“.<sup>264</sup> Für *Witte* führt die über das

---

<sup>260</sup> Vgl. Behrends (2001), S. 126. mit weiteren Verweisen, der auch diese Strukturierung vornimmt; Martin/Behrends (2001), S. 13.

<sup>261</sup> Siehe Witte (1973), S. 13. mit Verweis auf die Forschung um den Change Agent.

<sup>262</sup> Siehe Witte (1973), S. 13.

<sup>263</sup> Siehe Witte (1973), S. 13.

<sup>264</sup> Witte (1973), S. 58.

Grundmuster des Change Agent hinausgehende Hereinnahme eines Beraters in die Instanzenstruktur unmittelbar zum Promotorenmodell.<sup>265</sup>

Er kommt zu der Erkenntnis, dass „im Gegensatz zur Zeit Schumpeters Innovationsentscheidungen nicht durch den punktuellen Willensakt einer dominanten Einzelperson, sondern unter schrittweiser Bewältigung der verschiedenen miteinander verflochtenen Aspekte des Innovationsproblems“ bearbeitet werden.<sup>266</sup> Nach seiner Auffassung verlangt dieser Prozess nach einer personellen Arbeitsteilung in der „Eingabe der beiden Energieformen Macht und Fachwissen“.<sup>267</sup>

Für Innovationsentscheidungen sind Energien erforderlich, die die Willens- und Fähigkeitsbarrieren überwinden.<sup>268</sup> Diese müssen umso stärker sein, wenn Widerstandskräfte in den Prozess eingreifen, um den alten Zustand zu erhalten oder einen entgegengesetzten Änderungsprozess herbeizuführen.<sup>269</sup> Ein Zusammenwirken eines Machtpromotors mit einem Fachpromotor kann diesen Widerständen entgegenreten.<sup>270</sup>

Der Machtpromotor ist in der Lage, die Willensbarriere aufgrund seiner hierarchischen Macht zu überwinden.<sup>271</sup> Die von ihm ausgehenden negativen wie positiven Sanktionen sorgen für die notwendige Bereitschaft zum Innovationsprozess.<sup>272</sup>

Das Wissen eines Fachpromotors ist geeignet, neue und komplexe Aufgaben sachgerecht zu lösen und auftretende Fähigkeitsbarrieren zu überwinden.<sup>273</sup>

Ferner wird *Witte* zufolge in der Wirtschafts- und Verwaltungspraxis das Promotorenmodell bereits als häufigste Organisationsform angewendet.<sup>274</sup> Für ihn stellt sich daher weiterhin die Frage, wie man zu einer effizienten Struktur unter Betrachtung des Promotorenmodells gelangen könne.<sup>275</sup>

---

<sup>265</sup> Witte (1973), S. 58.

<sup>266</sup> Witte (1973), S. 56.

<sup>267</sup> Witte (1973), S. 56.

<sup>268</sup> Siehe Witte, (1973), S. 7.

<sup>269</sup> Siehe Witte, (1973), S. 7, mit weiteren Nachweisen.

<sup>270</sup> Siehe Witte (1973), S. 21.

<sup>271</sup> Siehe Witte (1973), S. 17.

<sup>272</sup> Siehe Witte (1973), S. 8.

<sup>273</sup> Siehe Witte (1973), S. 8.

<sup>274</sup> Siehe Witte (1973), S. 56.

<sup>275</sup> Siehe Witte (1973), S. 56.

Witte schreibt der Unternehmensspitze innerhalb eines Innovationsprozesses die Funktion des Machtpromotors zu.<sup>276</sup> Seine Empfehlung geht dahin, als Machtpromotor sich dann einen geeigneten Fachpromotor zu suchen, bevor eine Innovationsentscheidung fällt, um im Ergebnis einen möglichst hohen Innovationsgrad und eine weitestmögliche Lösung des Problems zu erreichen, damit es sich bei dem Ergebnis nicht um eines mit niedrigem Innovationsgrad und geringer Problemlösungsrichtung handelt.<sup>277</sup> Diese Gespannstruktur erweitert sich bei *Folkerts/Hauschildt* um den Prozesspromotor zu einer Troika-Struktur, die Innovationen erfolgreich vorantreibt.<sup>278</sup> Die beiden Autoren stellen jedoch auch fest, dass die beobachteten Promotorenstrukturen und Promotorenrollen im Fortgang von Innovationsprozessen nicht immer konstant blieben, sondern eine Rollendynamik in unterschiedlichen Ausprägungen entwickelten.<sup>279</sup> Ausgehend von dieser personellen Dynamik eröffnen sich für *Folkerts/Hauschildt* mit einem „Innovations-Personalmanagement“ ... „neue Möglichkeiten der Gestaltung von Innovationsprozessen“.<sup>280</sup> Während der Prozesspromotor innerhalb der Organisation das Projekt steuert und koordiniert, ist für *Gemünden/Hölzle* der Beziehungspromotor als „Netzwerker und Brückenbauer über die Unternehmensgrenzen hinweg“ tätig.<sup>281</sup> Nach *Gemünden et al.* hat die Innovationsforschung im Laufe der Zeit fünf Innovatorenrollen identifiziert, deren „Konzepte nur schwer vergleichbar“ sind.<sup>282</sup> Diese als „Triebkräfte der Innovation“<sup>283</sup> bezeichneten Schlüsselpersonen zeichnet alleamt aus, dass sie über Machtquellen verfügen und „gezielte Leistungen erbringen, um Barrieren im Innovationsprozess zu überwinden“.<sup>284</sup> Neben den Promotorenrollen halten *Gemünden/Hölzle* den „Gatekeeper“ als einen aktiven Gestalter der Innovationkultur für „unabdingbar für den Innovationsprozess“.<sup>285</sup> Dem Gatekeeper messen *Hauschildt/Schewe* ähnliche persönliche Eigenschaften zu wie dem Fach-, dem Beziehungs- und dem Pro-

---

<sup>276</sup> Siehe Witte (1973), S. 57.

<sup>277</sup> Siehe Witte (1973), S. 57.

<sup>278</sup> Siehe Folkerts/Hauschildt (2002).

<sup>279</sup> Siehe Folkerts/Hauschildt (2002), S. 20.

<sup>280</sup> Folkerts/Hauschildt (2002), S. 21.

<sup>281</sup> Siehe Gemünden/Hölzle (2006), S. 152.

<sup>282</sup> Siehe Gemünden/Hölzle/Lettl (2006), S. 112.

<sup>283</sup> Gemünden/Hölzle (2006), S. 148.

<sup>284</sup> Siehe Gemünden/Hölzle/Lettl (2006), S. 112, mit einer Übersicht der Definition der Innovatoren-Rollen.

<sup>285</sup> Gemünden/Hölzle (2006), S. 153.

zesspromotor.<sup>286</sup> Im wesentlichen Unterschied zu den Promotoren jedoch übt er seine Rolle „unabhängig von einem bestimmten Innovationsprojekt“ aus.<sup>287</sup>

*Gemünden/Hölzle* empfehlen Personalmaßnahmen wie Personalmarketing, Personalauswahl, Anreizsysteme sowie Personalentwicklungsmaßnahmen, die sich sowohl auf Promotoren als auch auf Opponenten richten, um deren Beitrag zum Innovationserfolg zu optimieren.<sup>288</sup>

Ein weiterer Ansatzpunkt besteht darin, die Betrachtung von der individuellen Perspektive auf die Perspektive der Gruppe zu richten.

Beim innovativen Handeln von Individuen unterscheidet *Klusemann* fünf Typen, die bedingt auch auf das Gruppenverhalten Anwendung finden können.<sup>289</sup> Die Typologie beruht auf den Merkmalen

- Wahrgenommene eigene Fähigkeiten
- Wahrgenommener bereichsbezogener Änderungsbedarf
- Wahrgenommener eigener Handlungsbedarf
- Anreiz des Veränderns
- Wahrgenommener Kontrollspielraum
- Anreiz von Verbesserungen
- Hoffnung auf verbesserte Situation
- (keine) Furcht vor verschlechterter Situation<sup>290</sup>

der Innovationsbereitschaft<sup>291</sup> und ist auf den Prozess der Veränderung hin zu innovativem Verhalten ausgerichtet.<sup>292</sup> Maßstab des innovativen Handelns ist die Quantität von Ideen. Die Befunde haben sich jedoch mehr im individuellen Verhalten als auf der Ebene der Gruppe gezeigt.<sup>293</sup>

---

<sup>286</sup> Siehe Hauschildt/Schewe (1999), S. 169.

<sup>287</sup> Siehe Hauschildt/Schewe (1999), S. 168.

<sup>288</sup> Siehe Gemünden/Hölzle (2006), S. 155.

<sup>289</sup> Siehe Klusemann (2003), S. 201.

<sup>290</sup> Klusemann (2003), S. 156.

<sup>291</sup> Diese Dimensionen zeigen nicht im Einzelnen, sondern in der Gesamtheit eine hohe Varianz, siehe Klusemann (2003), S. 157.

<sup>292</sup> Siehe Klusemann (2003), S. 203.

<sup>293</sup> Siehe Klusemann (2003), S. 205.

Nachfolgende Tabelle fasst die fünf Innovationstypen zusammen.

<b>Innovativer Typ</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Idealtypus</li> <li>• Hohe Innovationsbereitschaft in allen acht Merkmalen</li> </ul>
<b>Progressiver Typ</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hohe Ausprägung der Innovationsbereitschaft in sieben Merkmalen</li> <li>• Sehen keinen Veränderungsbedarf</li> <li>• Unterstützen den Bedarf, wenn sie ihn einsehen</li> </ul>
<b>Blockierter Typ</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Schätzen eigene Möglichkeiten, etwas zu verändern, als gering ein</li> <li>• Neigen zur Furcht vor verschlechterten Situationen</li> </ul>
<b>Ausgebrannter Typ</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Haben niedrigen Anreiz zum Verändern</li> <li>• Probieren nicht gern Neues aus</li> <li>• Sind der Ansicht, nichts verändern zu können</li> </ul>
<b>Frustrierter Typ</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hohes Interesse an Veränderung</li> <li>• Geringe Hoffnung auf eine Verbesserung der Situation</li> <li>• Große Furcht vor einer verschlechterten Situation</li> </ul>

Tabelle 1: Typologie der Innovationsbereitschaft<sup>294</sup>

Entwicklungstendenzen der Innovatorenforschung lassen erkennen, dass die bisherige akteursbezogene Sichtweise um strukturorientierte und prozessorientierte Sichtweisen zu erweitern ist. Denn *Gemünden et al.* zufolge muss die rein formale Struktur um positive Effekte, die eine formale Struktur auf den Innovationserfolg haben kann, erweitert werden.<sup>295</sup>

---

<sup>294</sup> Klusemann (2003), S. 181.

<sup>295</sup> Siehe Gemünden/Hölzle/Letl (2006), S. 110.

## 3.2 Prozessorientierte Forschungsansätze

Prozessorientierte Ansätze berücksichtigen vor allem die Untersuchung des Innovationsprozesses selbst. Hierbei werden Ansätze der Entscheidungsforschung und des Projektmanagements angewandt. Innovationen werden als Veränderungsprozesse bezeichnet, denen Widerstand und Lernprozesse zugrunde liegen.

Von dem klassischen Phasenkonzept Schumpeters (Invention → Innovation → Diffusion) ausgehend<sup>296</sup> sind vielfache und in der prozessorientierten Innovationsforschung unterschiedliche Prozessmodelle entwickelt worden. Es hat sich die Erkenntnis gefestigt, dass Innovationsprozesse als solche eine Folge von Ereignissen sind, die aber nicht in sequentiellen Phasen, sondern verstärkt in Netzwerken und Systemzusammenhängen ablaufen.<sup>297</sup> Einhellig in der Forschungsliteratur zur Entstehung von Innovationen findet sich die Konstruktion von Stufenmodellen. Deren prozessuale Dimensionen sind jedoch vielfältiger Art.<sup>298</sup>

Der Prozesslogik folgend hat *Thom* einen idealtypischen Prozessablauf unter Berücksichtigung der dominanten Innovationsmerkmale „Neuigkeitsgrad“, „Unsicherheit/Risiko“ und „Komplexität“ als Phasenkonzept entwickelt,<sup>299</sup> auch wenn Rückkopplungen und Parallelaktivitäten diese überlagern.<sup>300</sup>

Dieser Prozessablauf<sup>301</sup> beinhaltet die Haupt- und Detailphasen:

- Ideengenerierung
  - Suchfeldbestimmung
  - Ideenfindung
  - Ideenvorschlag

---

<sup>296</sup> Siehe Darstellung bei Hipp (2000), S. 29.

<sup>297</sup> Siehe Hipp (2000), S. 233 mit weiteren Darstellungen geschichtlicher Forschungsentwicklungen.

<sup>298</sup> Siehe Schmickl (2006), S. 29. mit einer Darstellung verschiedener Forschungsergebnisse und verschiedener Prozessgestaltungen; ebenso Klusemann (2003), S. 58, der zudem die Gliederung in die Hauptphasen Invention, Diffusion und Adoption als wesentlich ansieht.

<sup>299</sup> Siehe Thom (1992), S. 9.

<sup>300</sup> Siehe Thom/Ritz (2008), S. 135.

<sup>301</sup> Thom (1992), S. 9.

- Ideenakzeptierung
  - Prüfung der Ideen
  - Erstellung von Realisationsplänen
  - Entscheidung für einen zu realisierenden Plan
  
- Ideenrealisierung
  - Konkrete Verwirklichung der neuen Ideen
  - Absatz der neuen Ideen an Adressaten
  - Akzeptanzkontrolle

*Hauschildt/Salomo* beschreiben ein Stufenmodell mit sieben Phasen (Idee/Initiative, Entdeckung/Beobachtung, Forschung, ggf. Erfindung, Entwicklung, Verwertungsanlauf und laufende Verwertung), halten eine Differenzierung in unterschiedlicher Gliederungstiefe für möglich, die Dauer eines Innovationsprozesses bis zum Verwertungsanlauf für unstrittig, die Einbeziehung der laufenden Verwertung allerdings für kritisch.<sup>302</sup>

### 3.3 Strukturorientierte Forschungsansätze

Strukturorientierte Ansätze überprüfen die Annahme, Strukturen und Rahmenbedingungen beeinflussten das Miteinander der Akteure und des Innovationsprozesses. Organisationsstrukturen bewirken Vermittlungs- und Einwirkungsprozesse, die diese Grundbeziehungen aufrechterhalten.<sup>303</sup> Sie bilden einen Handlungs-, Wertorientierungs- und Erlebnisrahmen für die Organisationsmitglieder und definieren deren Organisationsspielraum.<sup>304</sup> Zugleich beeinflusst das Organisationshandeln die Organisationsstruktur und spiegelt sich in ihr wider.<sup>305</sup> Die Innovationsstruktur ist nach *Bullinger* als Ordnungsgefüge von Rahmenbedingungen ein Schlüsselfaktor für Neuerungen und kann sich begünstigend oder hemmend auswirken.<sup>306</sup>

---

<sup>302</sup> Siehe Hauschildt/Salomo (2011), S. 20, mit weiteren Nachweisen.

<sup>303</sup> Siehe Wicher (1989), S. 48.

<sup>304</sup> Siehe Wicher (1989), S. 48.

<sup>305</sup> Siehe Wicher (1989), S. 48.

<sup>306</sup> Siehe Bullinger/Schlick (2002), S. 131. „Innovationsstruktur“ mit weiteren Verweisen.

Die Gestaltungsregelungen zur Unterstützung des Innovationsmanagements sind vielfältig. *Wicher* konstatiert mit Blick auf die Literatur Merkmale und Dimensionen, die er im Hinblick auf die Einsetzbarkeit, Prognostizierbarkeit und Veränderbarkeit ihrer Wirkung für bedeutend erachtet:

- Spezialisierung (ein geringer Grad fördert die Ideengenerierung)
  - Konfiguration (Organisationshierarchie wirkt kreativitätshemmend)
  - Zentralisation (eher negativer Einfluss auf die Ideengenerierung)
  - Standardisierung
  - Formalisierung
  - Programmierung
- }
 

Es besteht eine signifikant negative Korrelation zur Kreativität.
---
- Kommunikation (Interaktionsdichte, Kommunikationsfreiheit und Offenheit der Informationsgrenzen stärken die Innovativität)<sup>307</sup>

Hinsichtlich innovationsfördernder Organisationsstrukturen kommt *Meißner* nach Durchsicht der in der Literatur vorgestellten Modelle zu dem Ergebnis, dass „insbesondere Stabsstellen, Teambildung und der Matrixorganisation eine Innovationsförderlichkeit zugesprochen“ wird.<sup>308</sup> Kritisch merkt er jedoch an, dass diese Erkenntnisse wenig theoriegeleitet sind und z. B. die Differenzierung des Innovationsprozesses in Subsysteme, die Betrachtung emotionaler Aspekte und Ergebnisse der Kreativitätsforschung nicht berücksichtigt wurden, und regt die Ergänzung um eine „individuumorientierte Sichtweise“ an.<sup>309</sup>

Für *Gebert et al.* besteht in der Innovationsforschung nach wie vor ein weitgehender Konsens, dass die klassische Typologie der Unterscheidung von mechanistischer und organischer Organisationsstruktur von Burns und Stalker Bestand hat.<sup>310</sup> „Innovative Organisationen sind organischer, d. h. u. a. stärker dezentralisiert, weniger formalisiert und von einer

<sup>307</sup> Wicher (1989), S. 50-62.

<sup>308</sup> Meißner (1989), S. 41.

<sup>309</sup> Siehe Meißner (1989), S. 45.

<sup>310</sup> Siehe Gebert/Boerner/Lanwehr (2001). Hauschildt/Salomo (2011), S. 60, kritisieren eine Vereinfachungstendenz dieser klassischen Typologie nach Burns/Stalker aus 1961 in vielen Lehrbüchern. Es werde die Effizienzbehauptung „mechanistische Organisation behindere, organische fördere Innovation“ aufgestellt, die nur eine Eindimensionalität des Innovationsziels betrachte, die Überleitung in den Routinevollzug vernachlässige, die Prozessperspektive nicht beachte, externe Beziehungen nicht berücksichtige und die Flexibilität mechanistischer Strukturen unterschätze.

offeneren Kommunikation nach innen und außen gekennzeichnet“<sup>311</sup> als der mechanistische Typ. Ein höheres Abstraktionsniveau als die Unterscheidung „mechanistisch versus organisch“ im Hinblick auf die organisationale Innovativität wird in der Unterscheidung „geschlossen versus offen“ bei *Gebert et al.* angenommen.<sup>312</sup> Den Öffnungsprozessen mit steigender Innovativität stehen allerdings Risiken gegenüber, die bei einem fehlenden Ausbalancieren durch Schließungsprozesse ein Absinken der Innovativität zur Folge haben. „Ein je-mehr-desto-besser führt nicht zu einem besseren Ergebnis“.<sup>313</sup>

*Gebert et al.* führen dies darauf zurück, dass durch entsprechendes Führungsverhalten innovationsförderliche Initiativen einzelner Organisationsmitglieder freigesetzt werden, die sich auf der Ebene der Organisation als Innovativität bemerkbar machen.<sup>314</sup> Diese Zunahme werde jedoch durch „negative Sekundäreffekte“ ins Gegenteil verkehrt, mit der Folge, dass aufgrund der Mobilisierung von Macht und Gegenmacht die Gefahr von resignativen Anpassungsprozessen steige und die Innovativität sich verringere.<sup>315</sup> Die Einbettung von Organisationen in widersprüchlichen Strukturen zeigt sich auch dergestalt, dass ein paralleler Bedarf nach Begrenzung und Erweiterung von Handlungsspielräumen aufgrund von Zielkonkurrenzen besteht.<sup>316</sup> So bedingen bspw. Ziele wie Zuverlässigkeit und Schnelligkeit Normierungen, wohingegen Autonomie und Innovativität die Erweiterung von Handlungsspielräumen benötigen.<sup>317</sup> Ein weiteres Dilemma verbindet sich in den Bedürfnissen nach Zentralisation und Dezentralisation.<sup>318</sup> Für Innovationen bedeuten solche dilemmatischen Strukturen sowohl Chance und Gewinn als auch Risiko und Verlust.<sup>319</sup> In letzterem ist auch eine bedingte wesentliche Ursache für Widerstände in Veränderungsprozessen zu begründen.<sup>320</sup> Für Innovations- und Wandlungsprozesse bedingen solche strukturellen Determinanten eine Balance zwischen Öffnungs- und Schließungsprozessen, sehen sich aber

---

<sup>311</sup> Gebert/Boerner/Lanwehr (2001), S. 205.

<sup>312</sup> Siehe Gebert/Boerner/Lanwehr (2001), S. 205.

<sup>313</sup> Siehe Gebert/Boerner/Lanwehr (2001), S. 204.

<sup>314</sup> Siehe Gebert/Boerner/Lanwehr (2001), S. 211.

<sup>315</sup> Diese sind bedingt durch Konflikteskalierungen, die durch Manifestwerden bisher latent gebliebener Konflikte, Radikalität der Initiativen und Menge der Veränderungsinitiativen erklärt werden können. Siehe Gebert/Boerner/Lanwehr (2001), S. 211.

<sup>316</sup> Siehe Gebert/v. Rosenstiel (2002), S. 406 mit Verweis auf Damanpour 1991.

<sup>317</sup> Siehe Gebert/v. Rosenstiel (2002), S. 406, Abb. 97.

<sup>318</sup> Siehe Gebert/v. Rosenstiel (2002), S. 407.

<sup>319</sup> Siehe Gebert/v. Rosenstiel (2002), S. 408.

<sup>320</sup> Siehe Gebert/v. Rosenstiel (2002), S. 408.

auch Problemen gegenüber, die sowohl „fließende“ als auch „abrupte Wandlungsprozesse“ mit sich bringen.<sup>321</sup>

Neuere empirische Befunde stellen folgende Zusammenhänge von unterschiedlichen Ausprägungen der Organisationskultur zum Innovationserfolg fest:<sup>322</sup>

- Eine innovationsorientierte Unternehmenskultur zeichnet sich aus durch Förderung unternehmerischem Handeln, Anregung von Initiativen sowie durch Fehlertoleranz, besonders verstärkt durch die Bereitstellung ausreichender Ressourcen.
- Ein kreativitätsförderliches Klima ist charakterisiert durch Vertrauen/Offenheit, Ideenunterstützung, persönliche Gestaltungsfreiheit, Akzeptanz unüblicher Ideen, Diskussionstoleranz und dynamische Atmosphäre.
- Hierarchische Organisationsstrukturen wirken sich negativ auf den Innovationserfolg aus.
- Ebenso wirken strategische Fähigkeiten des Unternehmens, eine sich durch Ermunterung und Empathie auszeichnende Unternehmenskultur, eine strategische Unternehmensgrundhaltung, die sich analytisch, proaktiv und aggressiv, aber risikoabwendend zeigt, und Faktoren der Unternehmenseinstellung wie Bereitschaft zu Risikotoleranz und Zukunftsorientierung auf den Innovationserfolg aus.

## 3.4 Integrative Forschungsansätze

Integrative Forschungsansätze begründen Innovationsphänomene weniger aus einer einzigen Perspektive, sondern vor allem aus dem Zusammenwirken von Akteuren, Prozess und Struktur als einer Voraussetzung für Innovationen und somit aus dem Produkt einer organisationalen Handlungslogik.<sup>323</sup> *Franke/Dömötör* verwenden für die Untersuchung der Innovativität ein Kombinationsmuster aus den Dimensionen:

- Gestaltung des Innovationsprozesses
- Generelle Aufbau- und Ablauforganisation

---

<sup>321</sup> Siehe Gebert/v. Rosenstiel (2002), S. 409.

<sup>322</sup> Nachfolgende Darstellung übernommen von Hauschildt/Salomo (2011), S. 63, mit einer Zusammenfassung und weiteren Nachweisen.

<sup>323</sup> Siehe Behrends (2001), S. 127, auch in anderen Ansätzen werden immer ganzheitliche Forschungsergebnisse eingefordert, z. B. bei Meißner (1989), S. 46.

- Innovationsklima
- Top-Management und Strategie
- Innovationsmarketing<sup>324</sup>

Sie kommen zu dem Ergebnis, dass der Erfolg einer Innovation durch verschiedene Konfigurationen von Herangehensweisen gewährleistet wird und dass dies niemals nur eine singuläre Maßnahme, sondern nur Maßnahmen in allen Unternehmensbereichen gemeinsam leisten können.<sup>325</sup>

Aus diesem integrativen Handlungsansatz heraus beleuchten *Martin/Behrends* innovatives Organisationsverhalten aus einer kulturtheoretischen Perspektive.<sup>326</sup> Für *Behrends* sind Spannung, Feedback und lose Kopplung Voraussetzungen für permanent ablaufende Lernprozesse und somit einer organisationalen Innovativität und entsprechen darin zudem einem integrativen Handlungsansatz von Akteur, Prozess und Struktur als Voraussetzung von Innovativität.<sup>327</sup> Die Innovativität und Wandlungsfähigkeit einer Organisation lässt sich auch auf das Einwirken von Organisationskulturen zurückführen, die aber nicht steuerbar, sondern nur förderbar sind.<sup>328</sup> Die Wirkung einzelner Maßnahmen zur Verbesserung der Innovativität ist demnach abhängig von der jeweiligen spezifischen Kultur und davon, ob durch diese Maßnahmen kontinuierliche Lernzyklen initiiert werden.<sup>329</sup> Innovationsförderliche Kulturen sind somit ein Zusammenspiel aus Organisationskultur und lernfähiger Organisation<sup>330</sup>, deren innovative Kraft sich auf der Grundlage eines „komplexen Gefüges dynamischer Wirkungszusammenhänge“ entfaltet.<sup>331</sup>

Kompetenzen können *Staudt/Kriegesmann* zufolge zum limitierenden Faktor für Innovationen werden, wenn deren Bedarf nicht bereits in der Vorphase einer Innovation bedacht würde und nach Einführung erst in einem „krisenhaften Versuch- und Irrtumsprozess auf-

---

<sup>324</sup> Siehe Franke/Dömötör (2008), S. 8.

<sup>325</sup> Siehe Franke/Dömötör (2008), S. 15.

<sup>326</sup> Vgl. Martin/Behrends (2001); vgl. Behrends (2001) mit einer kritischen Darstellung des Innovation Framework von Walton als ein weiterer integrativer Innovationsforschungsansatz; siehe Behrends (2001), S. 127.

<sup>327</sup> Behrends (2001), S. 145; siehe auch Martin/Behrends (2001), S. 57.

<sup>328</sup> Martin/Behrends (2001), S. 59.

<sup>329</sup> Siehe Martin/Behrends (2001), S. 57.

<sup>330</sup> Siehe Martin/Behrends (2001), S. 57.

<sup>331</sup> Behrends (2001), S. 199.

gefüllt werden müsste“.<sup>332</sup> Daraus schließen *Staudt/Kriegesmann*, dass es ideal wäre, „wenn Unternehmensentwicklung und Personalentwicklung verzahnt werden“.<sup>333</sup>

Anhand eines Gesamtmodells des Innovationsprozesses konnte *Greiling* in einer empirischen Untersuchung an kleinen und mittelständischen Unternehmen in Deutschland und Polen folgende Einflussfaktoren mit einem eigenständigen Beitrag zur Steigerung der Innovationsfähigkeit empirisch nachweisen:<sup>334</sup>

- Schul- und Berufsausbildung der Mitarbeiter/Mitarbeiterinnen<sup>335</sup>
- Spezialisierungsgrad
- Standardisierungsgrad
- Formalisierungsgrad
- Ökonomische Erfolgslage
- Inhaltlicher Informations- und Kommunikationsgrad
- Nutzung von Informations- und Kommunikationsquellen
- Partizipationsgrad
- Fortbildung
- Berufserfahrung

Die Entwicklungstendenzen in der Promotorenforschung zeigen ebenfalls das Erfordernis, die Einflussfaktoren des Prozesses und seiner Struktur auf die Rolle und das individuelle Handeln eines Promotors hinsichtlich der Optimierung des Innovationserfolgs mit einzu- beziehen.<sup>336</sup>

Versuche, die organisatorische Kompetenz als Summe individueller Kompetenzen zu beschreiben, können *Staudt/Kriegesmann* zufolge unter Bedingungen arbeitsteiliger Prozesse unterschiedliches Organisationshandeln nicht hinreichend erklären. Vielmehr ergibt sich

---

<sup>332</sup> Siehe *Staudt/Kriegesmann* (2002), S. 19.

<sup>333</sup> Siehe *Staudt/Kriegesmann* (2002), S. 20.

<sup>334</sup> Siehe *Greiling* (1998), S. 265.

<sup>335</sup> Gilt nur für Deutschland.

<sup>336</sup> Vgl. *Gemünden/Hölzle/Lettl* (2006).

ihnen ein "Gebäude Organisatorischer Kompetenz" aus dem spezifischen Zusammenspiel einzelner Kompetenzbausteine.<sup>337</sup>

Organisatorische Kompetenz ergibt sich Staudt/Kriegesmann zufolge aus:

- „organisatorischen Eigenschaften, die das Verhalten von Teams, Abteilungen, Unternehmensbereichen oder Unternehmen insgesamt beeinflussen und sich z. B. in gewachsenen Werte- und Normensystemen widerspiegeln,
- organisatorischen Fähigkeiten, die durch individuelle Handlungsfähigkeit sowie technologische Leistungsfähigkeit bestimmt werden und deren Grundbausteine implizites und explizites Wissen sowie Fertigkeiten und Routinen sind,
- organisatorischer Verfügbarkeit als Ausdruck der organisatorischen Leistungsbereitschaft, die den Einsatz von organisatorischen Fähigkeiten limitiert,
- organisatorischen Innenkopplungen, die als Regulativ das Zusammenspiel von Fähigkeit und Verfügbarkeit determinieren und damit für die innere Kompetenzarchitektur verantwortlich sind, sowie
- organisatorische Außenkopplungen, die die Anbindung an Leitungsinstanzen, andere Organisationen, Unternehmensbereiche, Zulieferer und Kunden regeln.“<sup>338</sup>

Der Aufbau von Kompetenz sei nach *Staudt/Kriegesmann* integraler Bestandteil eines offensiven, potenzialorientierten Innovationsmanagements.<sup>339</sup> Erst Kompetenz schaffe die Voraussetzungen für Innovation und habe somit eine initiiierende Funktion.<sup>340</sup> Kompetenz basiere auf individueller Ebene auf einem Zusammenspiel von Handlungsfähigkeit, Handlungsbereitschaft und einer Zuständigkeit durch Einbindung in den Unternehmenskontext.<sup>341</sup>

*Muschik* verweist darauf, dass die Betrachtung einzelner Ansätze für sich gesehen keine Aussagekraft für das gesamtorganisationale Handeln entfalte.<sup>342</sup> Er verbindet die kompetenzbeschreibenden Elemente „organisationales Wissen“, „Ressourcen“ und „organisationale Fähigkeiten“ unter Berücksichtigung von deren Eigenschaften und Verfügbarkeiten

---

<sup>337</sup> Siehe Staudt/Kriegesmann (2002), S. 39.

<sup>338</sup> Staudt/Kriegesmann (2002), S. 40.

<sup>339</sup> Siehe Staudt/Kriegesmann (2002), S. 22.

<sup>340</sup> Siehe Staudt/Kriegesmann (2002), S. 22.

<sup>341</sup> Siehe Staudt/Kriegesmann (2002), S. 36.

<sup>342</sup> Siehe Muschik (2002), S. 100.

mit sach- und sozialbezogenen Strukturmerkmalen. Mit dem Einbezug individueller Entwicklungsprozesse und technischer Neuentwicklungen bilden sie organisationale Handlungsmöglichkeiten, die erst im Zusammenspiel mit der Organisationsumwelt eine organisationale Wirksamkeit entfalten.<sup>343</sup>

### 3.5 Lernen als Voraussetzung für Innovationen

„Neuerung und Wandel sind Erscheinungsformen des Lernens“<sup>344</sup>. Lernprozesse sind für *Wicher* grundlegende Voraussetzung zur Vergrößerung des individuellen Organisationspielraums und sind strategisch bedeutsam für die Anpassungsbereitschaft einer Organisation.<sup>345</sup> *Göke/Thörmer* beschreiben, ein Rechnungshof sei nicht schon dann erfolgreich, wenn und weil er zu beanstanden habe, sondern er erst dann, wenn es ihm gelänge, die geprüften Stellen und ggf. die Regierung und das Parlament zu überzeugen, wie es besser gemacht werden könne.<sup>346</sup> Ferner führen sie aus: „Eine gute Prüfung kann Anstoß zum beiderseitigen Lernen über das sein, was sich in der Verwaltungspraxis bewährt hat und was künftig verbessert werden kann“<sup>347</sup>. Individuelles Lernen ist Voraussetzung für organisationales Lernen, stimmt aber mit diesem quantitativ und qualitativ in Summe nicht überein.<sup>348</sup> Für *Kriegesmann* wird organisationales Lernen erst dann generiert, wenn das gesteigerte Individualwissen in neue Verfahrensregeln oder neue Produkte umgesetzt wurde.<sup>349</sup> *Emde* kommt zu dem Ergebnis, dass selbst wenn die organisationale Kompetenz in der öffentlichen Verwaltung nicht so ausgeprägt sei, die Kompetenz der Organisationsangehörigen zu einer vertretbaren Problemlösung führen könne.<sup>350</sup>

Die Konzepte organisationalen Lernens werden aus unterschiedlichen Blickwinkeln betrachtet.<sup>351</sup> Für *Probst/Büchel* erfolgt „organisationales Lernen über Individuen und deren Interaktionen, die ein verändertes Ganzes mit eigenen Fähigkeiten und Eigenschaften

<sup>343</sup> Siehe Muschik (2002), S. 101 - 102; sowie Staudt/Kriegesmann (2002), S. 40.

<sup>344</sup> *Wicher* (1989), S. 27. Lernen wird hiernach definiert als: „ein erfahrungsbedingter, vom Individuum bewußt [sic!] oder vorbewußt [sic!] bewerteter Prozess der Aufnahme, Verarbeitung, Speicherung und/oder Abgabe von Informationen, der zu zielgerichteten und zielentsprechenden Änderungen des (Problemlösungs-)Handelns führt.“

<sup>345</sup> Siehe *Wicher* (1989), S. 27.

<sup>346</sup> Siehe *Göke/Thörmer* (2011), S. 458.

<sup>347</sup> *Göke/Thörmer* (2011), S. 459.

<sup>348</sup> Vgl. *Kriegesmann* (2004), S. 8; vgl. *Probst/Büchel* (1998), S.19.

<sup>349</sup> Siehe *Kriegesmann* (2004), S. 13.

<sup>350</sup> Siehe *Emde* (2006), S. 200.

<sup>351</sup> Vgl. *Probst/Büchel* (1998), S. 18, mit einer Übersicht; *Schreyögg/Eberl* (1998).

schaffen“<sup>352</sup>. Lernen muss dann stattfinden, wenn die Handlungen nicht mehr den an sie gestellten Erwartungen entsprechen und findet erst statt, wenn erkannt wird, dass Korrekturbedarf besteht.

Nach *Probst/Büchel* werden organisationale Lernprozesse ausgelöst, „wenn Abweichungen zwischen offizieller Handlungstheorie und Gebrauchstheorie realisiert und diskutiert werden“.<sup>353</sup> Sie beziehen sich auf die Handlungstheorien von Argyris/Schön, die „Espoused Theories“, die Handlungstheorien, nach denen Organisationen ihr Handeln offiziell ausrichten, und den „theories-in-use“, den Gebrauchstheorien, die auf den „gelebten Werten“ beruhen und das „institutionelle Verhalten“ bestimmen.<sup>354</sup>

Lernen vollzieht sich aus prozessorientierter Sicht in mehreren Stufen. In der Forschung hat sich das Lernniveau-Modell von *Argyris/Schön* zur Generierung von Wissen etabliert. Je nach Anzahl der erforderlichen Rückmeldeschleifen unterscheiden sie in Anlehnung an Bateson<sup>355</sup> das single-loop-learning und das double-loop-learning.<sup>356</sup> Werden die Handlungstheorien nach dem Aufspüren von Irrtümern oder Fehlern nur in der Weise geändert, dass zwar Strukturen und Annahmen sich ändern, aber den vorgegebenen Zielen, Werten und Normen weiterhin entsprechen, verbleibt es nach *Argyris/Schön* beim single-loop-learning.<sup>357</sup> Werden jedoch Untersuchungen erforderlich, so dass sich nicht nur die Handlungstheorien, sondern auch der damit verbundene Handlungsrahmen aus Werten, Zielen und Annahmen verändern, dann bezeichnen *Argyris/Schön* dies als double-loop-learning.<sup>358</sup> Sie übernehmen von *Bateson*<sup>359</sup> eine weitere Ebene des organisationalen Lernens, die des „second-order learning“ auch benannt als „deutero-learning“: „...the organization needs to learn how to carry out single-and double-loop-learning“<sup>360</sup>. Sowohl für die Ebene des single-loop-learning als auch die Ebene des double-loop-learning bedeutet

---

<sup>352</sup> Probst/Büchel (1998), S. 21.

<sup>353</sup> Siehe Probst/Büchel (1998), S. 25.

<sup>354</sup> Siehe Probst/Büchel (1998), S. 24.

<sup>355</sup> Siehe Argyris/Schön (1978), S. 18. Bateson wiederum verwendet die Begriffe nach Ashby, *Design for brain* (1960) siehe Argyris/Schön/Rhiel (2006), S. 36 FN 1.

<sup>356</sup> Es werden die englischen Originalbegriffe für das Einschleifen- (single-loop-learning) und Zweischleifenlernen (double-loop-learning) verwendet, da sie auch in der deutschsprachigen Literatur außer in der übersetzten Version Argyris/Schön/Rhiel (2006) verwendet werden.

<sup>357</sup> Siehe Argyris/Schön/Rhiel (2006), S. 35-36.

<sup>358</sup> Siehe Argyris/Schön/Rhiel (2006), S. 36.

<sup>359</sup> Vgl. Bateson (1990 Orig. 1972), S. 229.

<sup>360</sup> Argyris/Schön (1978), S. 26.

es, dass die Organisation in der Lage ist, selbst ihr Lernverhalten zu reflektieren und so die Lernebenen im Sinne der Organisationsentwicklung anzusprechen. *Argyris/Schön* fordern: „The quest for organizational learning capacity must take for form of deuterio-learning ...“<sup>361</sup> Dies ist allerdings nicht immer konfliktfrei zu erreichen. Den Mitarbeitern wird die Verantwortung für den Lernprozess übertragen. *Argyris/Schön* bezeichnen sie als „agent of changes“ oder auch „agent for organizational learning“.<sup>362</sup>

Mit den Lernebenen haben sich verschiedene Autoren auseinandergesetzt.<sup>363</sup> *Klimecki et al.* bezeichnen sie als: „Verbesserungslernen, Veränderungslernen und Lernen lernen“<sup>364</sup>. *Probst/Büchel* unterscheiden zwischen „Korrekturlernen“, „Veränderungslernen“ und „Prozesslernen“.<sup>365</sup> Für sie stellt das Prozesslernen die höchste Ebene der Lernformen dar, weil der Prozess des Lernens selbst Gegenstand des Lernens wird und erst aus der „Erkenntnis über den Vorgang von Anpassungs- und Veränderungslernen“ eine „umfassende Restrukturierung der Verhaltensregeln und -normen herbeigeführt wird.“<sup>366</sup>

Kompetenz und Innovation wirken für *Staudt/Kriegesmann* interdependent.<sup>367</sup> Die Entwicklung von Kompetenzen wird damit für die Autoren zum zentralen Bestandteil von Innovationsprozessen, die gleichsam den inhaltlichen Orientierungs- und Handlungsrahmen für die Kompetenzentwicklung bieten.<sup>368</sup>

Der Stimulus zum Lernen kann sowohl aus der Organisation selbst als auch von außen kommen.<sup>369</sup> *Probst/Büchel* unterscheiden „Turbulenzen und Krisen“ und „Ressourcenreichtum („slack“) als Auslöser von Lernprozessen.“<sup>370</sup>

Für *Kakabadze/Fricke* lösen Einflüsse aus der Unternehmensumwelt, eine „antiquiert wahrgenommene Unternehmensstruktur“ oder „persönliche Frustration“ Lernen aus.<sup>371</sup>

---

<sup>361</sup> Argyris/Schön (1978), S. 29.

<sup>362</sup> Argyris/Schön (1978), S. 19.

<sup>363</sup> Eine Übersicht findet sich bei Probst/Büchel (1998), S. 39.

<sup>364</sup> Siehe Klimecki/Probst/Eberl (1991), S. 132.

<sup>365</sup> Siehe Probst/Büchel (1998), S. 35 ff.

<sup>366</sup> Siehe Probst/Büchel (1998), S. 38.

<sup>367</sup> Staudt/Kriegesmann (2002), S. 28.

<sup>368</sup> Siehe Staudt/Kriegesmann (2002), S. 28.

<sup>369</sup> Siehe Probst/Büchel (1998), S. 49.

<sup>370</sup> Siehe Probst/Büchel (1998), S. 49.

<sup>371</sup> Kakabadze/Fricke (1996), S. 69.

*Schäffer* unterteilt am Beispiel der Kontrolle in zeitlicher Dimension den Charakter der Lernhandlung. Er definiert Lernen mit einem Bezugspunkt zur Realisationshandlung in der Vergangenheit als Kontrolle und Lernen mit einer in der Zukunft liegenden Realisationshandlung als Antizipation<sup>372</sup>. Auch der prozessabhängigen Kontrolle, die gleichsam das Pendant zur Prüfung im organisationalen Überwachungsprozess bildet, wird eine „chancenorientierte Antizipation“ und als ein wesentliches Element im organisationalen Lernprozess eine Veränderungen auslösende Funktion zugesprochen.<sup>373</sup> Nach *Schäffer* mangelt es diesbezüglichen Forschungsansätzen an empirischen Befunden.<sup>374</sup> Kontrolle als Lernhandlung findet seiner Auffassung nach jedoch nicht nur ex post statt. Kontrolle als feedback kann für strategische Steuerungszwecke (feedforward) dienlich sein und so Abweichungen vermeiden.<sup>375</sup> Im Lernprozess selbst differenziert *Schäffer* drei Rückkopplungsarten der Kontrolle, die mit Wandel in unterschiedlicher Ausprägung verbunden sind. Die Realisierung der Kontrollen wirken sich für ihn in der „Verstärkung erfolgreicher Modelle“ (Lernen erster Ordnung), der „Modifizierung“ (Lernen zweiter Ordnung) oder dem „Ersatz“ (Lernen dritter Ordnung) nicht geeigneter Modelle aus.<sup>376</sup> Während die erste Kontrollebene sich am Kriterium Effizienz (Wirtschaftlichkeit) orientiert, dominiert für die höherrangigen Kontrollhorizonte die Effektivität (Wirksamkeit) als Gestaltungsnorm.<sup>377</sup>

Innovationen sind spezifische Formen von Veränderungen. Da Lernen die Voraussetzung für Veränderung ist, besteht ein enger Zusammenhang mit der Innovation. Für *Hauser* setzt das Betreiben von Innovationen die Beherrschung institutioneller Lernprozesse voraus.<sup>378</sup>

*Hartmann et al.* gehen von der Annahme aus, dass ein geringes Potenzial zur Lernfähigkeit verbunden ist mit einer niedrigen Innovationsfähigkeit.<sup>379</sup> Sie stellen fest, dass „die Fähigkeiten eines Lernens auf hohem Niveau weitgehend mit den Fähigkeiten identisch sind, Innovationen zu generieren“<sup>380</sup>. Auf der Basis der Aktionstheorie von *Argyris/Schön* entwickelten sie ein theoretisches Konstrukt mit den Kategorien Lernverfahren, Lernorientierung, Lernkulturen und Lernfähigkeit, fokussiert auf die „soziale Zielebene der Nachhal-

---

<sup>372</sup> Sieh Schäffer (2001), S. 142.

<sup>373</sup> Siehe Schäffer (2001), S. 251.

<sup>374</sup> Siehe Schäffer (2001), S. 251.

<sup>375</sup> Siehe Schäffer (2001), S. 46.

<sup>376</sup> Siehe Schäffer (2001), S. 49.

<sup>377</sup> Siehe Schäffer (2001), S. 229 mit Verweis auf Hasselberg (1989), S. 79.

<sup>378</sup> Siehe Hauser (1990), S. 145.

<sup>379</sup> Siehe Hartmann/Brentel/Rohn (2006), S. 20.

<sup>380</sup> Hartmann/Brentel/Rohn (2006), S. 24.

tigkeit“.<sup>381</sup> Die daraus identifizierten zwölf Aspekte des Lernens und der Innovationsfähigkeit von Unternehmen und Organisationen mit den daraus entwickelten Indikatoren gelten nach Auffassung von *Hartmann et al.* als ein „Kompendium zur Initiierung eines umfassenden Lernprozesses“.<sup>382</sup>

<b>Lernverfahren</b>	Lerngeschichte
	Lernräume/Lernlabor
	Wissensmanagement
<b>Lernorientierung</b>	Vision
	Verantwortungsübernahme
	Forschungs- und Evaluationsorientierung
<b>Lernkulturen</b>	Vertrauen/Offenheit
	Fehlerkultur
	Kritikkultur
<b>Lernfähigkeit</b>	Dialogfähigkeit
	Reflexionsfähigkeit
	Systemisches Denken

Tabelle 2: Die vier Kategorien der Lern- und Innovationsfähigkeit<sup>383</sup>

*Kriegesmann* macht deutlich, dass erst dann eine Innovation vorliegt, „wenn sie in ihrem jeweiligen unternehmensinternen oder -externen Umfeld umgesetzt wird“<sup>384</sup>. Die für das organisationale Lernen benötigte organisationale Kompetenz setzt sich aus der individuellen Kompetenz (Handlungsfähigkeit und Handlungsbereitschaft), organisatorischen Rege-

<sup>381</sup> Hartmann/Brentel/Rohn (2006), S. 24ff.

<sup>382</sup> Hartmann/Brentel/Rohn (2006), S. 64.

<sup>383</sup> Übernahme von Hartmann/Brentel/Rohn (2006), S. 24.

<sup>384</sup> *Kriegesmann* (2004), S. 13.

lungen (formell und informell) und Technostrukturen (Leistungsfähigkeit und Verfügbarkeit) vor dem Hintergrund der Unternehmensentwicklung zusammen.<sup>385</sup>

Für *Thom/Ritz* dient die lernende Organisation als ein „kontextorientierter Ansatz“ zur Schaffung eines allgemeinen Veränderungspotenzials in der öffentlichen Verwaltung. Dieses wiederum ermöglicht ihrer Ansicht nach „als eine günstige Voraussetzung die spezifische Akzeptanz für die Modernisierung der Verwaltungsführung“.<sup>386</sup>

### **3.6 Innovationsfördernde Faktoren im Kontext der Kommunalverwaltung**

Die Kommunalverwaltung bedarf steter Innovationen, um in ihren Handlungen effizienter und effektiver zu werden. Welche innovationsfördernden Faktoren für die Kommunalverwaltung identifiziert werden können, soll nachfolgend anhand der wissenschaftlichen Literatur näher analysiert werden. Hierzu wurden Berichte über Innovationen dahingehend bewertet, welche Faktoren den kommunalen Prozess erfolgreich beeinflusst haben.

*Thom/Ritz* haben im öffentlichen Sektor mehrere Innovationshindernisse ausgemacht, die sie als systemimmanent einstufen. Diese gilt es zu überwinden, um erfolgreich Innovationen zu implementieren.<sup>387</sup>

Der Widerstand kann sich offen oder auch verdeckt zeigen. *Töpfer et al.* klassifizieren drei Einstellungstypen im Rahmen von Veränderungsprozessen und empfehlen, vor allem die „Tarnkappenträger zu erkennen und aktiv einzubinden“<sup>388</sup>.

Die nachfolgende Abbildung zeigt die Verteilung der einzelnen Typen:

---

<sup>385</sup> Siehe Kriegesmann (2004), S. 12.

<sup>386</sup> Thom/Ritz (2008), S. 95.

<sup>387</sup> Siehe Thom/Ritz (2008), S. 96ff.

<sup>388</sup> Töpfer et al. (2000), S. 18.

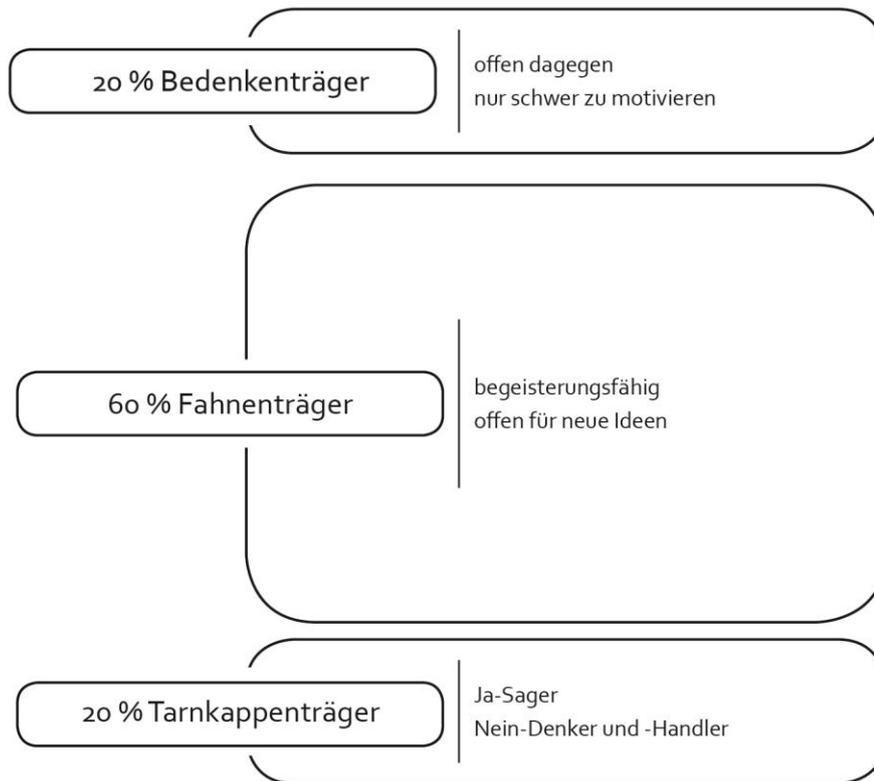


Abbildung 9: Einstellung der Mitarbeiter zu Veränderungsprozessen<sup>389</sup>

Erkenntnisse aus einer Untersuchung über die Einführung von E-Procurement in der Kommunalverwaltung zeigen, dass „Barrieren der Mitarbeiter bei Innovationen eine große Rolle spielen und die handlungsleitende Ordnung der Implementierer beeinflussen“, aber nicht die einzigen Faktoren für den geringen Implementierungsgrad besonders bei kleinen Kommunen sind.<sup>390</sup>

Das Hauptziel des Umstrukturierungskonzeptes der Stadtverwaltung Herten war der Wunsch, in der Region Lippe die beste auf Kundenorientierung und auf Effizienz ausgerichtete Kommunalverwaltung zu sein. Nach Ansicht der Inspektoren beeinflussten folgende Faktoren diesen erfolgreichen Prozess:

- Einsatz von Projektstrukturen mit Stab zur Steuerungsunterstützung, Lenkungsgruppen und Arbeitsgruppen
- Regelmäßige Kommunikation mit dem politisch besetzten Verwaltungsorgan
- Langsamer Umsetzungsprozess durch Versuchsphase
- Fehlerkultur

<sup>389</sup> Übernahme von Töpfer et al. (2000), S. 18.

<sup>390</sup> Wirtz/Lütje/Schierz (2008), S. 130.

- Sehr positive Einstellung der Akteure gegenüber vertrauensbildenden Maßnahmen
- Führungsspitze ist wesentlicher Motor für das Leitziel und die Richtung des Organisationswandels
- Führungsspitze motivierte sowohl Politik als auch übrige Organisationen für Ziel und Prozess.
- Problemlösungswille der Beteiligten
- Kommunikation und Kooperation als wichtige Instrumente der Vertrauensbildung<sup>391</sup>

Im Rahmen des Reformprozesses des Landkreises Soest bestätigen sich folgende Thesen:

- Eine vertrauensvolle Atmosphäre ist die wichtigste Vorbedingung für die Schaffung einer innovativen Verwaltung.
- Vertrauensbildung und Innovation unterstützen einander gegenseitig.<sup>392</sup>

Zudem zeigt sich, dass trotz Reformwillens Haushaltsengpässe innovationsfeindlich sein können.<sup>393</sup>

Am Beispiel einer E-Government Innovation sind nach *Ortseifen* folgende allgemeine Erkenntnisse für erfolgreiche Innovationen abzuleiten:

- „Bewilligung aller notwendigen Ressourcen (Personal, Finanzmittel, Sachmittel) vor Projektbeginn
- Durchführung der Erprobungsphase in kleinen Gruppen und neutralen Räumen
- Eine dem Produktivbetrieb vorgelagerte Laborphase ist empfehlenswert.
- Eine zentrale Projektleitung auf Dezernats-/Geschäftsführungsebene“<sup>394</sup>
- Die Anwendung der Elemente des Innovationsmanagements<sup>395</sup>
- „Mit der Zahl der involvierten Dienstleister steigen der Koordinierungsaufwand und die Komplexität in der Zusammenarbeit.

---

<sup>391</sup> Severijnen/Sommer (1998), S. 163; 175.

<sup>392</sup> Siehe Damkowski et al. (1998), S. 297.

<sup>393</sup> Siehe Damkowski et al. (1998), S. 318.

<sup>394</sup> Ortseifen (2011), S. 233.

<sup>395</sup> Siehe Ortseifen (2011), S. 252.

- Bei der Zusammensetzung von Projektgruppen bewährt sich eine Kombination von „Fachspezialisten“ und „Allround-Talenten“ mit „Querschnitts-KnowHow“, von externen und internen Ressourcen.<sup>396</sup>
- „Zur notwendigen kontinuierlichen und intensiven Einbindung aller Verfahrensbe- teiligten ist ein entsprechender Zeitbedarf einzuplanen.
- Für das neue Verfahren sind geeignete Multiplikatoren und Koordinatoren erforder- lich.
- Es sind anwenderorientierte Schulungsmaßnahmen mit hohem Praxisbezug und ausreichenden Übungsmöglichkeiten durchzuführen.<sup>397</sup>
- Stetige und gezielte Informationen an die politischen Entscheidungsträger in aggre- gierter Form<sup>398</sup>
- Verbindliche Kommunikation zu allen Partnern des Projektes<sup>399</sup>

Als kritische Faktoren werden benannt:

- Konsensfähigkeit zwischen Politik und Verwaltung ist nur durch ein „vorausschau- endes Projektmanagement“ zu erreichen.<sup>400</sup>
- „Politisch Verantwortliche verfügen über ein sehr begrenztes Zeitfenster für Infor- mationen und wollen nur ungern mit operativen Angelegenheiten konfrontiert wer- den.“<sup>401</sup>
- Politisch gewollter Flexibilität stehen rechtliche (Haushaltsrecht, Vergaberecht, Vertragsrecht) Grenzen entgegen.<sup>402</sup>
- Die dezentrale Ressourcenverantwortung und dezentrale Organisationsstrukturen stehen im Konflikt mit einem zentralen strategischen Ansatz.<sup>403</sup>
- Politische Entscheidungen für Innovationen benötigen einen ersichtlichen Mehr- wert, hohe Qualität der Ergebnisse und wenn möglich überregionale Bedeutung.<sup>404</sup>

---

<sup>396</sup> Ortseifen (2011), S. 231.

<sup>397</sup> Ortseifen (2011), S. 221.

<sup>398</sup> Siehe Ortseifen (2011), S. 247.

<sup>399</sup> Siehe Ortseifen (2011), S. 245.

<sup>400</sup> Siehe Ortseifen (2011), S. 246.

<sup>401</sup> Ortseifen (2011), S. 246.

<sup>402</sup> Siehe Ortseifen (2011), S. 246.

<sup>403</sup> Siehe Ortseifen (2011), S. 246.

<sup>404</sup> Siehe Ortseifen (2011), S. 247.

- Change Management als Führungsaufgabe ist „spannungsgeladen und konfliktträchtig“ und nicht delegierbar.<sup>405</sup>
- Der Übergang vom Labor- zum Produktivbetrieb wegen Auswertung der Ergebnisse, Bewertung und Risikoanalyse, Klärung notwendiger Finanzressourcen und Transfer in den politischen Entscheidungsprozess ist ein kritischer Zeitfaktor.<sup>406</sup>
- Verwaltungsinnovationen unterliegen einer hohen Erwartungshaltung aus dem politischen und verwaltungsinternen Umfeld und verpflichten die Projektverantwortlichen zum Erfolg.<sup>407</sup>

In Kommunalverwaltungen ist die Politik, sowohl das Vertretungsorgan als auch das Verwaltungsorgan, ein entscheidender Faktor für Innovationen. Dort wo die Behördenleitungen selbst die zentrale strategische Steuerung übernahmen oder diese eng bei ihnen angesiedelt waren, wurde z.B. der Erfolg von E-Government befördert.<sup>408</sup> Beispiele aus Bremen, Esslingen und Nürnberg<sup>409</sup> lassen für innovative E-Government Projekte folgende Empfehlungen zur Rolle der politisch Verantwortlichen ableiten:

- „Projekten aktiv Rückhalt geben
- Leitbild und Ziele kommunizieren
- Motoren der lernenden Organisation Kommune sein
- Eigenen Nutzen durch E-Government erschließen und Vorbildfunktion wahrnehmen“<sup>410</sup>

Politische Führung als kritischer Faktor hemmt, wenn der Reformpfad verlassen wird.<sup>411</sup> Sowohl innovationsfördernde als auch hemmende Faktoren lassen sich in vielfältigen Beispielen kommunaler Innovations- und Veränderungsprozesse belegen.

Als weiterer innovationsfördernder Faktor wird die frühe und intensive Beteiligung der Personalräte genannt.<sup>412</sup> Beispielhafte Partizipationsmodelle an Innovationen oder Change Prozessen zum Interessenausgleich zwischen kommunalen Arbeitgebern und den Beschäftigten sind der Kooperationsvertrag zwischen der ÖTV Kreisverwaltung Hanau und

---

<sup>405</sup> Siehe Ortseifen (2011), S. 236.

<sup>406</sup> Siehe Ortseifen (2011), S. 234.

<sup>407</sup> Siehe Ortseifen (2011), S. 235.

<sup>408</sup> Siehe Grabow (2004), S. 73.

<sup>409</sup> Darstellung bei Grabow (2004), S. 76 – 80 am Beispiel der MEDIA@Komm-Projekte.

<sup>410</sup> Schroeter (2004 a), S. 73 – 76.

<sup>411</sup> Vgl. Köllner (1999); vgl. Koetz (1999); vgl. Lindner (1999).

<sup>412</sup> Vgl. Schweitzer et al. (1994); vgl. Pfister (1995).

dem Main-Kinzig Kreis (1993)<sup>413</sup> sowie die Dialogoffensive „Dritte Esslinger Erklärung“ (2004)<sup>414</sup>. Letztere geht über in die erweiterte Beteiligung von Innovationsakteuren auch außerhalb der öffentlichen Verwaltung durch Bildung von Netzwerken<sup>415</sup> und in die Kooperation mit privaten Unternehmen<sup>416</sup> als Erfolgsfaktoren<sup>417</sup>.

*Raffetseder* zeigt nach Fallstudien in ausgewählten Kommunalverwaltungen<sup>418</sup> für die Verwaltungsinnovation besonders markante Fehler auf, die für ihn als Misserfolgskriterien gelten:

- „Kein rechtzeitiger Einbezug der Politik
- Abdrängen, Behindern oder Ignorieren der Personalvertretung
- Fehlende und falsche Abschätzung des Investitionsbedarfs
- Falsche Einschätzung der Innovationsbereitschaft
- Kurzfristige Erfolge fehlen
- Keine Transparenz der Veränderungsergebnisse
- Widerstände werden nicht antizipiert“<sup>419</sup>

## 3.7 Zusammenfassung

Aus verschiedenen Richtungen der Innovationsforschung wurden Theorien und Ergebnisse herangezogen, die geeignet sein könnten, zur Beantwortung der Forschungsfrage beizutragen. Die thematisch breit angelegte Forschungsfrage mit dem explorativen Charakter der Untersuchung rechtfertigt es, eine Bandbreite von bisherigen Erkenntnissen zugrunde zu legen, ohne Anspruch auf Vollständigkeit erfüllen zu müssen oder zu können. Verschiedene innovationsfördernde Faktoren dienen dem Bezugsrahmen als Basis und werden im folgenden Kapitel dargestellt.

---

<sup>413</sup> Schweitzer et al. (1994), S. 103.

<sup>414</sup> Schröter (2004b), S. 182 ff.

<sup>415</sup> Mit Hochschulen, Regionen, Wirtschaftsförderung, Vereinen, vgl. Johannsen (2004); vgl. Schröter (2004a); Schmid/Hiemann (2004).

<sup>416</sup> Vgl. Budäus (1999); vgl. Lohe (1999).

<sup>417</sup> Der Erfolg liegt im Aufbrechen formalisierter bürokratischer Strukturen, aber mit dem Risiko, öffentliche Interessen durch allzu große Blendwirkungen zu vernachlässigen. Vgl. Morath (1999); vgl. Mühlenkamp (2010).

<sup>418</sup> Delmenhorst, Osnabrück, Oldenburg und Seelze.

<sup>419</sup> Siehe Raffetseder (2001), S. 253 mit weiteren Aufzählungen.

## 4 Bezugsrahmen einer innovativen Prüfungsorganisation

Der Erkenntnisgewinn einer Forschungsarbeit liegt in der Beantwortung der Forschungsfrage. Hierbei wird theoretisch angeleitet dem vorhandenen Wissen etwas hinzugefügt.<sup>420</sup> Um die Komplexität des Prüfungsprozesses im Kontext von Innovationen beschreibbar zu strukturieren, muss zunächst ein heuristischer Bezugsrahmen hergestellt werden.

Dies impliziert, das Forschungsthema in einen Zusammenhang mit den Rahmenbedingungen zu stellen, um es danach in Teilprobleme zu gliedern und dafür jeweils Lösungsansätze zu entwickeln.<sup>421</sup> Das Ziel liegt nicht im Prüfen, sondern eher im Bilden von Hypothesen, um sie für prüfende Folgeforschungen aufbereiten zu können. Auch ohne den Umweg über das Prüfen von Hypothesen ist nach *Kubicek* durch theoretisch geleitete Fragen an die Realität Erkenntnisfortschritt möglich.<sup>422</sup> Der empirische Forschungsprozess beschränkt sich nicht nur auf die Datengewinnung und Auswertung, sondern wird durch eine konzeptionelle Komponente ergänzt. Diese ist gekennzeichnet von der Gesamtheit der Annahmen über die Realität und mündet durch Antworten auf die entwickelten Fragen in eine vom Vorverständnis des Forschers geprägte Perspektive, die es ermöglicht, ein Problem zu definieren und Lösungsmöglichkeiten zu beschreiben.<sup>423</sup>

Bei einem konzeptionellen Bezugsrahmen handelt es sich um „eine graphische Wiedergabe bzw. Anordnung von mehreren theoretischen Konstrukten oder Variablen bzw. den sie umschreibenden Begriffen, die durch Kästchen repräsentiert werden und die irgendwann einmal Bestandteil von Modellen bzw. Theorien werden könnten“<sup>424</sup>. Für die betriebswirtschaftliche Prüfung hat *Richter* einen Vorschlag für einen konzeptionellen Bezugsrahmen aus organisationstheoretischer Sicht entwickelt. Der Prüfungsprozess wird von ihm als Interaktions-, Problemhandhabungs- und Konflikthandhabungsprozess bezeichnet.<sup>425</sup>

Der für die vorliegende Untersuchung zu entwickelnde konzeptionelle Bezugsrahmen hat zwei Anforderungen zu genügen. Zur Übersichtlichkeit des komplexen Systems muss er

---

<sup>420</sup> Vgl. Gläser/Laudel (2009), S. 64.

<sup>421</sup> Vgl. Zaugg (2002), S. 5.

<sup>422</sup> Siehe Kubicek (1977), S. 14.

<sup>423</sup> Vgl. Kubicek (1977), S. 14.

<sup>424</sup> Wolf (2011), S. 37.

<sup>425</sup> Siehe Richter (1999b), S. 269.

angemessen abstrakt gestaltet sein und zur Lösung der Forschungsfrage konkretisiert werden. Die Interaktion der Prüfungsorganisation ist jedoch von Relationen auf mehreren Ebenen geprägt, die wiederum für die Betrachtung von Einflussfaktoren auf die Innovativität als wesentlich erscheinen. Methodisch ist eine Lösung zu finden, die es ermöglicht, sowohl Akteurs- und Strukturperspektiven als auch Mikro-, Meso- und Makroperspektiven miteinander zu verbinden.

Dies gelingt mit einer Mehrebenenanalyse, wie sie auch *Richter* für den vom ihm konzipierten Bezugsrahmen für die betriebswirtschaftliche Prüfung für geeignet hält und angewandt hat.<sup>426</sup> Sie ermöglicht nach *Steinle* die gleichzeitige Betrachtung von Elementen verschiedener Organisationsebenen, ohne die Analyseebenen zu transformieren.<sup>427</sup> Für die Betriebswirtschaftslehre, verbunden mit einer „integrativen Gesamtschau von Organisationen“ hat *Steinle* fünf Betrachtungsebenen formuliert:

- 1. Ordnung: Individuum
- 2. Ordnung: Gruppe
- 3. Ordnung: Gruppenverband
- 4. Ordnung: Unternehmung/Gesamtorganisation
- 5. Ordnung: Umwelt/Gesellschaft<sup>428</sup>

*Helsper et al.* differenzieren ebenfalls fünf zentrale „Aggregierungsebenen des Sozialen“ mit dem Hinweis, dass je nach Interaktion der Akteursgruppen anders bzw. weiter zu differenzieren sei.<sup>429</sup>

Zur Erstellung des konzeptionellen Bezugsrahmens müssen zunächst die Analysebereiche aus systemischer Sicht erweitert werden.<sup>430</sup> Hierdurch können sich Umweltbeziehungen und Einflüsse relativieren.<sup>431</sup> Die örtliche kommunale Prüfung ist als Teilorganisation der Kommunalverwaltung zu verstehen. Die Unabhängigkeit im Rahmen der Prüfungstätigkeiten verleiht ihr jedoch Eigenständigkeiten außerhalb und gegenüber der Linienhierarchie.

---

<sup>426</sup> Vgl. Richter (1999b), S. 267.

<sup>427</sup> Steinle (1982), S. 86.

<sup>428</sup> Siehe Steinle (1982), S. 86.

<sup>429</sup> Siehe Helsper/Hummrich/Kramer (2010), S. 126. Die Ebenen strukturieren sich in Ebenen des Individuums, der Interaktion, von Institution/Milieu, der regionalen Ebene und der Ebene der Gesellschaft/des Systems (global, national).

<sup>430</sup> Vgl. Richter (1999b), S. 267 FN 14.

<sup>431</sup> Vgl. Richter (1999b), S. 267.

Komplexer wird der Bezugsrahmen und erweitert das Handlungssystem zusätzlich, wenn, wie im vorliegenden Untersuchungsobjekt, mehrere Einflüsse von unterschiedlichen Auftraggebern auf den Prüfungsprozess wirken. Je nach länderrechtlichen Gestaltungen der Kommunalverfassungen ermöglichen diese dem Vertretungsorgan und/oder dem Verwaltungsorgan und/oder der politischen Behördenleitung, unabhängig voneinander zusätzliche Prüfaufgaben zu erteilen.

Für die Betrachtung wird ein theoretisches Gesamthandlungsmodell mit Einflussfaktoren der unterschiedlichen Ebenen entwickelt, das sich an den integrativen Konzeptionen der Innovationsforschung orientiert und auf den Säulen Innovationsfähigkeit („Können“), Innovationsbereitschaft („Wollen“) und Innovationsmöglichkeit („Dürfen“) beruht. Aus Sicht der örtlichen kommunalen Prüfung werden sowohl die Akteure, die Prozess- und Leistungsdimensionen als auch die Elemente der strukturellen Rahmenbedingungen miteinander verknüpft.

Die örtliche kommunale Prüfung ist nicht nur eine Teilorganisation der Kommunalverwaltung, sondern mit dieser Organisation wiederum eingebettet in ein globales und ein aufgabenspezifisches organisationales Umsystem, welches die externen Rahmenbedingungen für den Innovationsbeitrag herstellt. Ziel des zu entwickelnden Bezugsrahmens ist es, die Einflussfaktoren und die Wechselbeziehungen zu verdeutlichen, die die Innovativität bestimmen könnten.

Der entwickelte Bezugsrahmen der innovativen örtlichen kommunalen Prüfung wird grafisch nachstehend abgebildet.

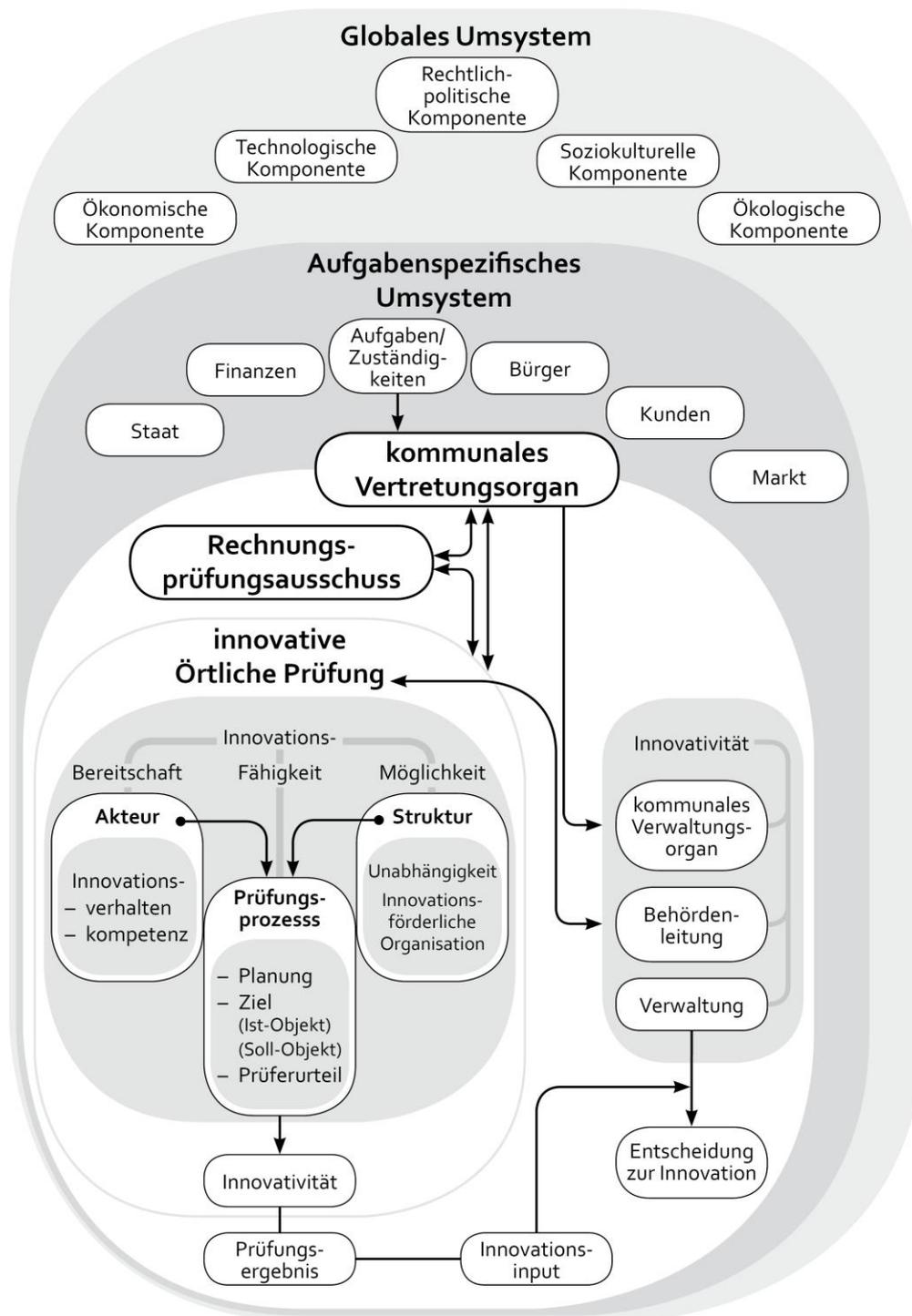


Abbildung 10: Konzeptioneller Bezugsrahmen der innovativen örtlichen Prüfung <sup>432</sup>

Der Kontext der Innovationsbereitschaft und der Innovationsfähigkeit orientiert sich dabei an den Akteuren in Person der Prüfungsleitung und der Prüfer.<sup>433</sup> Die Innovationsfähigkeit

<sup>432</sup> Eigene Darstellung.

orientiert sich an Elementen eines innovationsbezogenen Prüfungsprozesses, d. h. an denjenigen Elementen, die aufgrund der Freiheitsgrade der Prüfungsorganisation am ehesten prozessual durch die Prüfungsorganisation selbst steuerbar sein müssten und zu einer innovativen Entscheidung führen können. Die Innovationsmöglichkeit beinhaltet strukturelle Rahmenbedingungen die sowohl auf der Mikroebene als auch auf der Mesoebene eine innovationsförderliche Prüfungsstruktur herstellen und der kommunalen Finanzkontrolle einen Spielraum geben, die hierdurch auf deren Innovativität Einfluss nehmen können. Zwecks Konzentration der Betrachtung auf die Innovativität der Prüfungsorganisation werden vom Gesamthandlungsmodell die Rahmenbedingungen abstrahiert, die sowohl auf der Mesoebene als auf der Makroebene wiederum Wirkungen entfalten. Dies reduziert bedingt die Komplexität, um eine Fokussierung auf den Untersuchungsgegenstand zu ermöglichen.

Für den vorliegenden Forschungsansatz werden Ansatzpunkte gewählt, die in der Kompetenz der Prüfung bestehen, die eigene „Macht“ in Form der Unabhängigkeit zu nutzen und zu Innovationen beizutragen.

Der entwickelte Bezugsrahmen beruht auf den theoretischen Ansätzen der Innovationsforschung unter Berücksichtigung eines Vorverständnisses von den möglichen Zusammenhängen des kommunalen Innovationsprozesses.

Der Beitrag der kommunalen Prüfungsorganisation im Innovationsprozess ist Ergebnis von Prüfungshandlungen mit innovativem Bezug.

Die einzelnen Elemente des konzeptionellen Bezugsrahmens werden in den nachfolgenden Kapiteln dargestellt und erläutert.

## 4.1 Globales Umsystem

Jede Organisation, ob privatwirtschaftlich oder öffentlich organisiert, ist in ein Umsystem eingebettet und steht in Wechselbeziehungen zu diesem. *Kubicek/Thom* bezeichnen Systeme, von denen ein Unternehmen einen „Input“ bezieht und an die es einen „Output“ abgibt, als dessen „Umsystem“.<sup>434</sup> Für *Grimmer* hat die öffentliche Verwaltung neben der Binnenorganisation immer auch eine allgemeine und eine spezifische Umwelt, die wieder-

---

<sup>433</sup> Als Individuen und als Gruppe

<sup>434</sup> Kubicek/Thom (1976), SP. 3978.

rum auf das Verwaltungshandeln einwirkt. Für die Verwaltung beschreibt er mehrere Gestaltungsebenen mit Instrumenten, die für sie ihrerseits in unterschiedlichen Wirkungsweisen und Wirkungsrichtungen variabel sind.<sup>435</sup>

Die Komplexität nimmt je nach Intensität der Interaktion unter den Systemteilen zu und erschwert die Erfassung der Realität in einem Forschungsprozess. Grundlage für die Betrachtung der Kommunalverwaltung im Kontext einer innovativen Prüfungsorganisation ist die systemtheoretische Teilung in Umsystem und System. Definitiv wird in der weiteren Betrachtung der Abgrenzung Umsystem von Umwelt *Kubicek/Thom*<sup>436</sup>gefolgt, die das Umsystem als eine „bestimmte endliche Menge von externen Elementen“ bezeichnen, „die für die Aktivitäten einer Unternehmung relevant sind“. Der Begriff System wird somit auf Organisationen bzw. Teilorganisationen und ihre Umwelt angewendet.

Das Umsystem birgt die Chancen und Risiken, auf die die Kommunalverwaltung als ein Systemelement der öffentlichen Verwaltung reagieren muss. Die Komponenten des globalen Umsystems, die auf die Kommunalverwaltung als ein „offenes sozio-technisches System“<sup>437</sup> wirken, werden für den vorliegenden konzeptionellen Bezugsrahmen von *Kubicek/Thom* übernommen. Sie sind nicht Untersuchungsgegenstand, haben aber einen mittelbaren Einfluss auf die Handlungsaktivitäten der kommunalen Prüfungsorganisation und vervollständigen das Bild der externen Rahmenbedingungen.

**Ökonomische Komponente:** Die Gesamtheit der ökonomischen Situation hat einen Einfluss auf die Kommunalverwaltung als die unterste Ebene der Verwaltung, die dem Bürger unmittelbar gegenübersteht. Die Entwicklungen der Wirtschafts- und Einkommenslage als globalem Umsystem sind für eine innovative Kommunalverwaltung von besonderer Bedeutung, um die Einnahmequellen zu sichern und wesentlichen wirtschaftlichen Problemen entgegensteuern zu können. Sowohl Fachkräftemangel als auch Langzeitarbeitslosigkeit betreffen die Kommunen als Garant für das Wohl der örtlichen Gemeinschaft. Die wirtschaftliche Entwicklung, in den letzten Jahren wesentlich durch Finanzschwächen geprägt, verringert nicht nur den finanziellen Spielraum bei der Bevölkerung, sondern wirkt sich durch Partizipation am Steueraufkommen direkt auf die Finanzsituation der Kommunen

---

<sup>435</sup> Siehe Grimmer (1997), S. 44.

<sup>436</sup> *Kubicek/Thom* (1976), SP. 3987.

<sup>437</sup> Der Begriff offenes-soziotechnisches System lässt sich nicht nur auf eine Unternehmung im betriebswirtschaftlichen Sinne anwenden sondern auch auf die Kommunalverwaltung als System übertragen, da es ebenfalls Energie, Materie und Informationen mit anderen Systemen austauscht. *Kubicek/Thom* (1976), SP. 3978.

aus. Trotz der verbesserten Wirtschafts- und Konjunkturlage, einhergehend mit einer steigenden Beschäftigungsquote und höherer Gewerbesteuerereinnahmen beklagen die Gemeinden und Städte nach wie vor Strukturdefizite sowie die Zunahme der Sozialausgaben.<sup>438</sup> Bedingt durch die zunehmende Verschuldung und sind sie nicht mehr in der Lage, ihre Haushalte auf lange Sicht auszugleichen.

**Technologische Komponente:** Die Entwicklung neuer Technologien wie z. B. neue Kommunikationstechniken, Energie- und Umwelttechnologien wirken unmittelbar auf eine Kommunalverwaltung. Verbesserte Technologien im medizinisch-technischen Sektor ermöglichen eine bessere Gesundheitsversorgung und somit längere Lebenszeiten. Technologische Entwicklungen bedeuten Herausforderungen an die kommunalen Verwaltungen, wenn z. B. neue und auch bestehende Gewerbe- und Industrieansiedlungen veränderte Umfeldbedingungen erfordern. Ihnen müssen die kommunalen Verwaltungen im Rahmen ihrer Aufgaben angemessen begegnen. Solche Herausforderungen sind zudem gleichzeitig Basis für Innovationen der Kommunalverwaltungen, um technikbasierte Lösungen für mehr Bürgerorientierung und eine effizientere Verwaltungswirtschaft zu generieren.

**Rechtlich politische Komponente:** Hierunter lassen sich alle rechtlichen und politischen Regelungen fassen wie z. B. Wirtschaftsordnung, Währungs- und Sozialordnung, wirtschaftliche Strukturpolitik, Einkommenspolitik, Industrie- und Gewerbepolitik, Regionalpolitik und Konjunkturpolitik. Die Kommunalverwaltung wird in ihren Handlungen und in ihren innovativen Ausprägungen von der Entwicklung der Gesetze und Rechtspositionen sowie von politischen Steuerungsmaßnahmen in massiver Weise geprägt. Die Einflüsse gehen von der europäischen ebenso wie von den nationalen oder regionalen Rechts- und Verwaltungsebenen aus. Die wirtschaftspolitischen Entscheidungen regulieren z. B. über den Finanzausgleich die Einnahmesituation der Kommunen und somit die finanziell mögliche Bandbreite für Innovationen. Globale Rechtskontrakte wie die UN-Behindertenrechtskonvention<sup>439</sup>, Entwicklungen des Europäischen Rechts wie z. B. restriktive Regelungen im Vergabewesen, Dienstleistungsrichtlinie, Einheitlicher Ansprech-

---

<sup>438</sup> Der Gemeindefinanzbericht 2011 des Deutschen Städtetages weist ein kumuliertes Defizit von 5 Mrd. EURO, Sozialaufwendungen von 45 Mrd. EURO und kommunale Kassenkredite in Höhe von 40 Mrd. EURO aus.

<sup>439</sup> Ratifiziert in Deutschland.

partner (EAP) nehmen zunehmend Einfluss auf alle Lebenslagen und somit auf die Gestaltung kommunaler Handlungsfelder.

**Sozio-kulturelle Komponente:** Die Gesellschaftsstruktur wirkt in ihrer Gesamtheit auf eine Kommunalverwaltung. Demografische Entwicklungen verbunden mit Überalterung der Gesellschaft, Wanderungsbewegungen und interkulturellen Probleme bedürfen innovativer Reaktionen der kommunalen Körperschaften. Die veränderten Ansprüche einer mobilen, lernbereiten, selbstbewussten, kompetenten, aber auch immer älter werdenden Gesellschaft bedingen Anpassungserfordernisse seitens der Gemeinden und Städte. Hierbei treten vielschichtige Probleme und Zielkonflikte auf, die in ihrer Ausprägung nicht lokal entstanden, jedoch lokal zu lösen sind.<sup>440</sup>

**Physisch-ökologische Komponente:** Klimatische und ökologische Veränderungen treffen in erster Linie die örtliche Gemeinschaft und deren Anspruch auf zielgerichtete Reaktionen. Besonders die Bereitstellung einer geeigneten Infrastruktur wie Straßen, Wege und Plätze sowie die Sicherung der Gefahrenabwehr fordern die Gemeinden in technischer und finanzieller Hinsicht. Die gemeindliche Planungshoheit generiert sowohl Chance als auch Belastung im Umgang mit den physisch-ökologischen Herausforderungen. Globale Entwicklungen wie das Mobilitätsbedürfnis oder der angestrebte Atomausstieg stellen Ansprüche an Verkehrs- und Energieversorgung, die Wirkungen auf kommunaler Ebene entfalten. So findet der Bau von Windkraftanlagen oder von Bundesautobahnen sowohl Befürworter als auch Gegner und wird bedingt durch das Regionalprinzip eine Angelegenheit der kommunalen Gebietskörperschaft.

Während Unternehmen mit ihrem Handeln auf die Rahmenbedingungen des globalen Umsystems reagieren, um wirtschaftlich ihre Existenz zu sichern<sup>441</sup>, stehen Kommunalverwaltungen durch ihre Gemeinwohlorientierung in einer Wechselbeziehung zu diesem. Für die Kommune bedingt es nicht nur ein Reagieren auf die Entwicklung des Umsystems, sondern sie wirkt durch proaktives Handeln im Sinne der Veränderung durch Reglementierung, Förderung oder Steuerung auf dieses wiederum ein, um ihre Aufgaben zu erfüllen.

---

<sup>440</sup> Beispiel: Reaktion auf den Bau von Moscheen in Deutschland; online verfügbar unter <http://www.religion-online.info/islam/themen/moschee-konflikt.html>; zuletzt geprüft am 24.02.2012.

<sup>441</sup> Vgl. Thom (1995), S. 870.

Einer schlechten Wirtschaftslage versucht sie durch wirtschaftliches Gegensteuern abzu-  
helfen; Risiken der demografischen Entwicklung durch politische und infrastrukturelle  
Maßnahmen gegenzusteuern. Durch die Wechselwirkungen der einzelnen „Umsystem-  
komponenten“ potenziert sich für *Thom* bei Unternehmen der Veränderungsdruck.<sup>442</sup> Die-  
se Wirkungen des globalen Umsystems lassen sich auch für die Innovativität der Kommu-  
nalverwaltung und mittelbar auch für die der kommunalen Prüfungsorganisation anneh-  
men.

## 4.2 Aufgabenspezifisches Umsystem

Das umfassende globale Umsystem und die Reaktion einer Organisation können sich in  
konkreten Handlungs- und Entscheidungsstrukturen reduzieren lassen auf die Komponen-  
ten, die zur Erreichung von Sachzielen erforderlich sind und die eine Interaktion der  
Kommunalverwaltung vor dem Hintergrund ihrer Innovationsprozesse ermöglichen oder  
erzwingen.<sup>443</sup>

Das aufgabenspezifische Umsystem stellt ebenfalls nur Rahmenbedingungen für eine in-  
novative Kommunalverwaltung und somit auch für eine innovative Prüfungsorganisation  
als Systemteil dar. Insofern finden diese Gestaltungskomponenten Erwähnung, werden  
aber keiner analytischen Untersuchung hinsichtlich ihrer Einfluss- und Wirkungsdimensio-  
nen unterzogen.

Die Auswahl beschränkt sich auf wesentliche Komponenten, die auch zueinander in Wech-  
selwirkung treten.

### **Staat:**

Der Staat steht für die Gesamtheit an politischen und rechtlichen Entwicklungen, die direk-  
ten Einfluss auf die Innovationsfähigkeit der Kommunalverwaltung ausüben. Trotz Garan-  
tie der kommunalen Selbstverwaltung sind Gemeinden und Städte in ein mehrgliedriges  
Verwaltungssystem eingebunden und im Hinblick auf ihre Gestaltungsfreiheiten einge-  
schränkt, da auch Dinge, die die örtliche Gemeinschaft zwar betreffen, in überregionaler  
Zuständigkeit reglementiert sind. Die Innovationskraft einer Kommune unterliegt den

---

<sup>442</sup> Siehe *Thom* (1997), S. 202.

<sup>443</sup> Vgl. *Kubicek/Thom* (1976), SP. 3991–3992.

Rahmenbedingungen einer Fach- und Rechtsaufsicht. In besonderen Fällen sind die Haushalte und Kredite genehmigungspflichtig, die Haushaltswirtschaft wird nicht selten über Konsolidierungsmaßnahmen überwacht. Freiwillige Aufgaben sind nachrangig und nur je nach finanzieller Ausstattung leistbar. Im Kontext von Veränderungen und Innovationen agiert die staatliche Aufsicht mit Empfehlungen und Hinweisen<sup>444</sup> oder gezielter Innovationsförderung<sup>445</sup>.

### **Finanzen:**

Kommunalverwaltungen sind im Hinblick auf ihre Innovationen auf eine Finanzkraft angewiesen, die sich nicht aus gewinnorientiertem Wirtschaften speist. Überwiegend dienen Verfahrens- und Dienstleistungsinnovationen zur Kundenorientierung, zu mehr Effizienz und Effektivität des Verwaltungshandelns; einen finanziellen Ertrag ermöglichen sie hingegen nur selten. Die finanzielle Ausstattung reglementiert die Innovationsmöglichkeit einer Kommune. Angesichts steigenden Finanzbedarfs für Pflichtaufgaben kann hierin aber auch Potenzial für radikale Innovationen bestehen, die bisher aufgrund befürchteter Widerstände vermieden wurden. Steuerrechtliche Vorgaben begünstigen oder behindern Innovationen von Kommunalverwaltungen. Tarifbindungen werden mehr als Last im wirtschaftlichen Wettbewerb denn als Herausforderung für eine qualitative und kompetente Dienstleistungskraft gesehen. Die Balance von Sparen, Wirtschaften und Investitionen in die Zukunft gelingt kaum. Die Maßnahmen des Bundes und der Länder zur Abwendung der Finanz- und Wirtschaftskrise seit dem Jahr 2008 haben lediglich zu einer zeitlichen Vorwegnahme von Investitionen geführt. Die Haushaltslage der kommunalen Körperschaften ist jedoch nicht unmittelbar verbessert, sondern mit zusätzlichen Darlehensverpflichtungen auf zumeist 30 Jahre in die Zukunft hinein zusätzlich belastet.<sup>446</sup>

---

<sup>444</sup> Hessisches Ministerium des Innern und für Sport (2010). Die Leitlinie gibt Empfehlungen für Konsolidierungsmaßnahmen und bezieht ausdrücklich die Prüfungserkenntnisse der örtlichen Rechnungsprüfung mit ein.

<sup>445</sup> Innovationsfördernde Wettbewerbe und Maßnahmen z. B. für Hessen: „Ab in die Mitte“, „Familienfreundliche Stadt“, „Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit“.

<sup>446</sup> Z. B. Konjunkturpaket des Bundes I aus 2008 und Konjunkturpaket des Bundes II aus 2009 sowie einzelne Landesförderprogramme, wie z. B. für das Land Nordrhein-Westfalen den NRW-PAKT 2009 als flankierende Maßnahmen zum Bundesprogramm.

### **Aufgabenzuständigkeiten:**

Der Grundgedanke in der kommunalen Selbstverwaltung liegt in der Verantwortung für alle die örtliche Gemeinschaft betreffenden Aufgaben, wofür es eine verfassungsrechtliche Garantie gibt.<sup>447</sup> Die Aufgabenzuständigkeit der Kommunalverwaltung wandelt sich stetig in mehrerer Hinsicht. Im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung hat sie sich umfassenden Neuerungen zu stellen. Für Töpfer bedingen Verwaltungsreformen neben den hoheitlichen Aufgaben zusätzlich:<sup>448</sup>

- Absicherung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit
- Absicherung der nationalen Wettbewerbsfähigkeit
- Leistungswettbewerb der Verwaltungen von EU-Staaten
- Neue Steuerungsinstrumente
- Steigerung der Verwaltungsleistung
- Erhöhen der Mitarbeiter-Produktivität
- Stärkere Bürgerorientierung
- Neue Kommunikationstechniken

Innovationen stehen immer unter dem rechtlichen Vorbehalt der Zulässigkeit einer wirtschaftlichen Betätigung, dessen Spielraum es auszugestalten gilt.<sup>449</sup>

### **Bürger:**

Als Wähler seiner Interessenvertretung ist der Bürger Auftraggeber allen politischen und administrativen Handelns auf kommunaler Ebene. Er profitiert und ist betroffen gleichermaßen als Kunde von Leistungen und als Empfänger hoheitlicher Maßnahmen und agiert zudem im Rahmen seiner bürgerschaftlichen Beteiligung als Mitgestalter.<sup>450</sup> Der Bürger hat ein originäres Interesse, dass die Grundsätze von Effizienz und Effektivität eingehalten werden, und hat seinen Auftrag der politischen Kontrolle an das Vertretungsgremium abgetreten. Von den Prüfungshandlungen der örtlichen Prüfungsorganisation erfährt er nur,

---

<sup>447</sup> Art. 28 GG; Kommunalverfassungen der Bundesländer.

<sup>448</sup> Töpfer et al. (2000), S. 13.

<sup>449</sup> Vgl. Rauber/Rauscher (2011).

<sup>450</sup> Vgl. Naschold/Oppen/Wegener (1998), S. 24 ff; S. 68 ff.; vgl. Brandel/Stöbe-Blossey/Wohlfahrt (1999), S. 74; vgl. Marré (2011).

wenn in öffentlichen Sitzungen über Ergebnisse und Wirkungen beraten und beschlossen wird. Die fehlende Öffentlichkeitswirksamkeit von Prüfungsergebnissen verhindert eine wirksamere politische Kontrolle.<sup>451</sup> Entwicklungen wie diejenigen zur Bürgerkommune, zu Bürgerhaushalten oder die Nutzung des Bürgerwissens zum Zwecke der Optimierung des Verwaltungshandelns<sup>452</sup> deuten auf eine zunehmende Einbindung in Mitwirkungs- und Entscheidungsprozesse hin.

### **Kunden:**

Die Kommunalverwaltung hat im Hinblick auf ihr innovatives Handeln eine Vielzahl von Nachfragern nach ihren Produkten und Dienstleistungen. In erster Linie sind es der Bürger und Einwohner, Bürgergruppen und Vereine, aber auch jede zuzugswillige Person, die Interesse an der Attraktivität einer Gemeinde oder Stadt, jeweils aus ihrer persönlichen Sicht heraus, hat. Örtliche und überörtliche, ansiedlungswillige oder bestehende Unternehmen profitieren ebenso von einer innovationsfähigen Verwaltung wie andere Körperschaften oder Behörden z. B. im Rahmen interkommunaler Zusammenarbeit oder Delegation von Aufgaben. Neben Verwaltungsdienstleistungen ermöglicht die öffentliche Infrastruktur zahlreiche Dienstleistungsaktivitäten, die jedoch durch wettbewerbsrechtliche Reglementierungen eingeschränkt werden.<sup>453</sup>

### **Markt:**

Rahmenbedingungen einer innovativen Kommunalverwaltung bestehen auch im Wettbewerb mit Konkurrenten. Wirtschaftliche Leistungen, die auch von Dritten erbracht werden können, unterliegen dem Wettbewerb mit privatwirtschaftlich organisierten Unternehmen. Die Konkurrenz besteht auch dergestalt, dass Kommunen untereinander um die Ansiedlung von Wirtschaftsunternehmen, um einkommensstarke Einwohner, um gute Fachkräfte für die Verwaltung oder um Kunden für die vorhandene Infrastruktur konkurrieren. Eine „Marke zu sein“ und Marketingmaßnahmen zu entwickeln, sind mittlerweile nicht mehr nur Mittel zur Belebung des Tourismus, sondern gelten insbesondere für die Kommune als „Wirtschaftsstandort“, als „familienfreundliche Kommune“ oder als „Energiedorf“ etc.

---

<sup>451</sup> Vgl. Glöckner/Mühlenkamp (2009), S. 411.

<sup>452</sup> Vgl. Zacharias/Höfer/Braun (2011).

<sup>453</sup> Nur eingeschränkte wirtschaftliche Betätigung ist möglich, z. B. § 121 HGO.

Sich eines gemeinsamen Marktes zu bedienen, eröffnet andererseits Chancen größerer Handlungs- und Gestaltungsfreiheit.<sup>454</sup> Verbunden mit einer wettbewerbsorientierten Ausrichtung ist auch die zunehmende Vernetzung mit externen Anbietern, wie dies z. B. in der Kooperationsform des Public-Private-Partnership ausgestaltet ist.

### **4.3 System der innovativen Kommunalverwaltung**

Eine Kommunalverwaltung ist in ein komplexes Handlungs- und Entscheidungsgefüge eingebunden und verfassungsrechtlich im Organisationsaufbau über die Gemeindeordnungen geregelt. Ihre Struktur ist ebenen- und spartenübergreifend und in Verwaltungseinheiten unterteilt.<sup>455</sup> Für die Prüfungsorganisation ist sie das Umsystem im Gestaltungsfeld innovativer Prüfungshandlungen. Hierzu gehören das Vertretungsorgan als „Brücke“ zum globalen und zum aufgabenspezifischen Umsystem und das Verwaltungsorgan als „Brücke“ zur Behördenleitung und allen angegliederten Verwaltungsbereichen.

Für die vorliegende Betrachtung ist die Innovativität der Kommunalverwaltung Gestaltungsparameter für die Innovativität der Prüfungsorganisation. Die Wechselbeziehungen werden aufgezeigt, wo sie einen Einfluss auf die Innovativität ausüben könnten. Ungeachtet dessen sind Innovations- und Entscheidungsprozesse komplexe Handlungsabfolgen, die für sich allein stehen, ohne auf die Mitwirkung der kommunalen Prüfungsorganisation angewiesen zu sein. Die ebenenübergreifende Darstellung beider Systeme erleichtert die Identifizierung der Gestaltungsparameter der Innovativität der Prüfungsorganisation.

#### **4.3.1 Politisches Umfeld/Behördenleitung**

Die politisch Verantwortlichen in einer Kommunalverwaltung sind auf Innovationen und somit auf eine innovative Verwaltung angewiesen, wollen sie im Blick auf die Erwartungen der Bürger und auf die eigene Politik- und Wahlfähigkeit erfolgreich sein.<sup>456</sup> In Bezug auf die Einbindung einer innovativen Prüfungsorganisation müsste aus mehreren Gründen seitens der politischen Entscheidungsebene ein Interesse bestehen. Das Vertretungsorgan

---

<sup>454</sup> Dies zeigt sich in interkommunaler Zusammenarbeit, wenn selbst regionale Zuständigkeiten zurückgestellt werden z. B. gemeinsame Zulassungsstelle von Alb-Donau-Kreis und Stadt Ulm.

<sup>455</sup> Vgl. Grimmer (2004), S. 25. Eine Verwaltungseinheit ist für Grimmer gekennzeichnet durch einen abgegrenzten und abgrenzbaren Aufgabenbereich, einer eigenen Leitung und Ressourcenverfügbarkeit, siehe Grimmer (2004), S. 23.

<sup>456</sup> Vgl. Egner (2007), S. 199, der empirisch nachweisen konnte, dass, von einer Abwahl eher betroffene Bürgermeister Aufgaben mit visionärem Charakter wichtiger einstufen als nicht oder nur schwer abwählbare Bürgermeister.

bedient sich der Prüfungsorganisation zwecks Überwachung des Verwaltungsorgans, der Behördenleitung und der gesamten Verwaltung. Als unabhängiges Kontrollorgan mit gesetzlichen und übertragenen Prüfungsaufgaben übernimmt diese nicht nur eine Informationsfunktion, sondern über Bewertungen des Prüfungsergebnisses und Unterbreitung von Veränderungsvorschlägen bietet sie Grundlagen für innovationsorientierte Entscheidungen. Direkter Einfluss auf die kommunale Prüfungsorganisation ist über ein Beauftragungsrecht sowohl dem Vertretungsorgan als auch dem Verwaltungsorgan und der Behördenleitung gegeben.<sup>457</sup> Mit dieser bestehenden Beauftragungskompetenz kann bereits jetzt der Kritik, dass „weniger die Wirkungen des Verwaltungshandelns in den Blick genommen werden und mehr die Ordnungsmäßigkeit der Verfahren“<sup>458</sup> entgegen gewirkt werden. Es obliegt den Auftraggebern selbst, die entsprechenden Prüfungsziele bzw. Prüfungsgegenstände zu formulieren.

### **4.3.2 Verwaltungsmanagement**

Einer innovativen Prüfungsorganisation steht ein Verwaltungsmanagement gegenüber, das entsprechend dem aus dem Neuen Steuerungsmodell entwickelten integrativen Managementansatz normativ, strategisch und operativ ebenenübergreifend agieren sollte<sup>459</sup> und sich in der deutschen Kommunalverwaltung etabliert hat, auch wenn nach wie vor Kritik in vielfältiger Art besteht.<sup>460</sup> Die Verantwortlichkeiten im Rahmen des Managementprozesses stehen zwar fest, sind jedoch immer geprägt von „fließenden Übergängen“, „Verknüpfungen“ und einem „konstruktiven Miteinander“ aller Akteure.<sup>461</sup> Während der Politik die Verantwortung verstärkt für den normativen und den strategischen Bereich zugesprochen wird, zeigen sich die Verwaltungsführung überwiegend für das strategische Management und die Fachbereiche eher für das operative Management verantwortlich.<sup>462</sup>

Die finanziellen Ressourcen bedingen ein konsequentes Kostenbewusstsein, die veränderten und anspruchsvolleren Kundenanforderungen eine angemessene Orientierung am Kunden und die Herausforderungen an die Aufgabenbewältigung eine gute Personalentwicklung in der Kommunalverwaltung. Diesen Herausforderungen muss sich das Verwal-

---

<sup>457</sup> Mit unterschiedlicher Ausprägung je nach Kommunalverfassung.

<sup>458</sup> Siehe Grimmer (2004), S. 52.

<sup>459</sup> Vgl. Heinz (2000).

<sup>460</sup> Vgl. Naschold/Oppen/Wegener (1998).

<sup>461</sup> Siehe Heinz (2000), S. 188.

<sup>462</sup> Siehe Heinz (2000), S. 25.

tungsmanagement in seiner Gesamtheit stellen. Um dies zu gewährleisten, müssen die Verwaltungsprozesse auf Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit hin optimiert werden. Jeder Mitarbeiter, jede Mitarbeiterin persönlich, jede Organisationseinheit ist auf den Reformbedarf auszurichten. Die Fachbereiche einer Verwaltung verfügen über verschieden ausgeprägtes Zukunftswissen, was gebündelt effektive Handlungsweisen für den öffentlichen Auftrag ermöglichen sollte. Die alltägliche Verwaltungsarbeit müsste von einer Zielsetzung der Veränderung geprägt sein.

## 4.4 Prüfungsorganisation als Binnensystem

Die Prüfungsorganisation agiert als Verwaltungseinheit mikrostrukturell intern, auf einer gemeinsamen Ebene mit dem Verwaltungsmanagement, und ebenenübergreifend mit dem Vertretungsorgan. Die besondere fachliche Weisungsfreiheit erlaubt eine unabhängige Funktion sowohl gegenüber dem Vertretungsorgan als auch dem Verwaltungsorgan und der Behördenleitung mit den nachgeordneten Verwaltungsorganisationen.

Gleichsam gelten für die örtliche kommunale Prüfung auch die Grundsätze, bei ihrem Handeln rechtmäßig, ordnungsgemäß, wirtschaftlich und zweckmäßig zu agieren.<sup>463</sup> Dies erfordert, sich mit der eigenen Kompetenz auseinanderzusetzen und die eigene Wirkung zu überprüfen. Dies kann jedoch nur in Wechselbeziehungen mit den Elementen des Umsystems geschehen. Diese Wechselbeziehungen im Kontext von Innovationsprozessen zwischen Verwaltungsmanagement und kommunaler Prüfungsorganisation bestehen in verschiedenen Interaktionen. Obwohl der Prüfungsorganisation sowohl ein passives als auch ein aktives Informationsrecht zukommt, ist sie für eine ausreichende Informationslage über Ziele und Strategien eines Veränderungsmanagements mit dem Ziel von Innovationen auf die Zusammenarbeit mit Politik und Management angewiesen, um ihrerseits die Prüfungshandlungen darauf ausrichten zu können. Ein Automatismus, Informationen zeitgleich zum Entwicklungsprozess in Politik und Verwaltungsmanagement zu erhalten, ist zwar für die Effizienz und die Effektivität der Prüfungshandlungen wünschenswert, aber rechtlich nicht einzufordern.<sup>464</sup> Ein wesentlicher Faktor für eine erfolgsorientierte Interaktion ist die grundlegende Akzeptanz der Prüfungsorganisation als Voraussetzung, dass die von ihr

---

<sup>463</sup> Siehe Loitlsberger (1966), S. 84, für den „Prüfung eine wirtschaftliche Veranstaltung ist und nur dann Sinn macht, wenn der durch sie gestiftete Nutzen die Kosten der Durchführung übersteigt“.

<sup>464</sup> Vgl. Oebbecke/Desens (2012), S. 40.

vorgeschlagene Verbesserungsempfehlung realisiert wird.<sup>465</sup> Die Interaktionen sind zudem geprägt von Macht und Vertrauen. Macht und Einfluss auf die Innovationsprozesse ergeben sich aus der unabhängigen Position der kommunalen Prüfungsorganisation gegenüber den politischen Akteuren, aber auch gegenüber der Behördenleitung und dem Verwaltungsmanagement. Vertrauen ist Grundlage der Wirksamkeit von Prüfungsergebnissen auf Innovationsentscheidungen, da Prüfungen Vertrauens- und nicht Erfahrungsgut sind.<sup>466</sup> Auch der Prüfungsorganisation die Informationslage zu verschaffen, die sie hinsichtlich ihrer Innovationsfunktion benötigt, bedingt Offenheit und somit Vertrauen<sup>467</sup>, zumal mit dem Prüfungsergebnis nicht immer sichergestellt ist, ob es im Sinne der Innovationsentscheidung des Verwaltungsmanagements ermittelt wird oder gar zum Bremsen der Innovation wird.

#### **4.4.1 Faktoren der Innovativität der Prüfungsorganisation**

Innovationsfähigkeit, Innovationsbereitschaft und Innovationsmöglichkeit als Bestimmungsfaktoren der Innovativität bedürfen der weiteren Analyse hinsichtlich der Gestaltungsfelder. Der Input, den eine innovative Prüfungsorganisation zur Innovationsentscheidung leisten kann, bedarf des Zusammenspiels von Akteuren, Prozessen und Strukturen. Der Prüfungsorganisation stehen hierfür die Prüfer, die Leitung, der Prüfungsprozess mit seinen Elementen sowie strukturelle Rahmenbedingungen zur Verfügung.

#### **4.4.2 Der Prüfer als Akteur**

Die Kompetenz einer Prüfungsinstitution, Initiativfunktion auszuüben, bedarf gerade in einem Innovationsprozess individueller Fähigkeiten, die über den bisherigen Prüfmaßstab hinausgehen. *Hofmann* hat in Bezug auf das qualitative Niveau der Revisoren entsprechend dem Wandel der Aufgabenstellung den Einsatz mit „hohem fachlichen und persönlichen Niveau bei entsprechender Überzeugungskraft“ gefordert.<sup>468</sup> Ein Berufsbild des öffentlichen Rechnungsprüfers existiert weder für die örtliche kommunale Prüfung noch für die

---

<sup>465</sup> Vgl. Lück (1995), S. 313.

<sup>466</sup> Vgl. Richter (1978); vgl. Baetge (1993); vgl. Richter (2000); vgl. Donle/Richter (2003); vgl. Zehnder/Brönnimann (2005).

<sup>467</sup> Vgl. Boelens (1998), S. 49.

<sup>468</sup> Hofmann (1981b), S. 2142.

der Rechnungshöfe.<sup>469</sup> Die Kommunalverfassungen regeln in unterschiedlicher Weise die Anforderungen für die Leitung der örtlichen Prüfung. Das Deutsche Institut für Interne Revision e. V. formuliert Anforderungen an Revisoren, die auch auf einen öffentlichen Prüfer Anwendung finden können, und erwartet Ideenreichtum und Kreativität beim Erkennen und Lösen von Problemen.<sup>470</sup> Der kritischen Sicht von *Berwanger/Kullmann*, dass die formulierten fachlichen und persönlichen Anforderungen an Revisoren unrealistisch seien, kann nur eingeschränkt gefolgt werden, da diese als Anforderung an eine effektive Prüfungsorganisation in der Gesamtheit ihrer organisationalen Kompetenz gesehen werden müssen, jedoch nicht vom Prüfer als „Übermensch“ oder individuelle „omnipotente Allzweckwaffe“<sup>471</sup> auszugehen ist.

Die Kompetenzpotenziale der Akteure müssen den Kompetenzanforderungen der Prüfungen mit innovativem Charakter entsprechen, um eine Wirkung zu erzielen. *Richter* postuliert, dass der Prüfer, um seiner Funktion als Veränderer gerecht zu werden, die sehr anspruchsvolle und auch zusätzliche Aufgabe habe, auch Veränderungsbedarf zu erkennen. Er halte die Prüfung hierfür geeignet, wenn eine qualitative Anpassung der Aufgabenwahrnehmung vorgenommen wird. Dies bedeute zudem für die Prüfung ein verändertes Leitbild.<sup>472</sup> Eine wesentliche Rolle obliegt hierbei der Leitung der örtlichen kommunalen Prüfung. Durch ein innovationsfreundliches Führungsverhalten kann sie innovationsbezogene Verhaltensweisen der Prüfer unterstützen, die Veränderungsfähigkeit fördern und die Kreativität als eine Voraussetzung für Innovationen steigern.<sup>473</sup> Ein weiterer Erfolgsfaktor wird die Teamzusammensetzung sein, um auf die jeweiligen Neuerungen sowohl mit der Fachlichkeit und der Persönlichkeit reagieren zu können.

*Peemöller/Richter* leiten drei Aufgaben für die Innovations- und Initiativfunktion der Prüfung ab:<sup>474</sup>

- Erkennung von innovationshemmenden Normen, Wertvorstellungen und sonstigen Innovationsbarrieren

---

<sup>469</sup> Hofmann (1981b), S. 2142, beklagt dies noch im Jahr 1981 auch für die Interne Revision. Dies hat sich jedoch mit der Festigung der Qualifizierung als Certified Internal Auditor zeitlich und inhaltlich relativiert.

<sup>470</sup> Deutsches Institut für Interne Revision (2002), S. 12.

<sup>471</sup> Vgl. *Berwanger/Kullmann* (2008), S. 182. Sicherlich wird es problematisch eine allumfassende Kompetenz zu entwickeln, wenn Revision oder Rechnungsprüfungsamt als Ein-Personen-Revision ohne externe Unterstützung agieren.

<sup>472</sup> Siehe *Richter* (1999a), S. 355.

<sup>473</sup> Vgl. *Krause* (2004), S. 349.

<sup>474</sup> *Peemöller/Richter* (2000), zit. n. *Amling/Bantleon* (2007), S. 55.

- Vermittlung von Innovationstechniken (gegenüber wem?)
- Moderation von Innovationsprozessen (Forderung aktiver Teilnahme im Innovationsprozess – Interpretation der Bedeutung Change Agent)

Dies erweitert die wesentlichen Qualifikationsmerkmale und persönliche Eignungskriterien von Revisoren, die *Hofmann* 1981 an die effiziente Prüfungsarbeit im Kontext des Innovationsmanagement gestellt hat:

- „Logisches und analytisches Denken und gute Auffassungsgabe
- Ideenreichtum und unternehmerisches Denken
- Abstraktions- und Kombinationsvermögen
- Problem- und Organisationsverständnis
- Selbstständiges Arbeiten und kritisches Urteil
- Kontaktfreudigkeit und Teamgeist
- Verhandlungsgeschick und Eigeninitiative
- Sicheres, verbindliches Auftreten
- Belastbarkeit und Zuverlässigkeit
- Sprachliches und schriftliches Ausdrucksvermögen<sup>475</sup>

Den hohen Wirkungsgrad bei kurzer Einarbeitungszeit von neueingestellten Revisoren etwa im Alter von 30 Jahren aus dem eigenen Unternehmen nach mehrjähriger umfassender Tätigkeit vermag *Hofmann*<sup>476</sup> sicherlich als Appell an die Personalpolitik verstanden wissen. Sie kann aber auch als Gegenposition zu dem besonders in der öffentlichen Verwaltung praktizierten Personalmanagement verstanden werden, wo noch in den letzten Jahren Stellen in der Prüfung mit Personen besetzt wurden, die in der übrigen Verwaltung wegen mangelnder Leistungsfähigkeit nicht mehr einsetzbar waren. Eine Personalrotation war in den letzten Jahrzehnten in der öffentlichen Verwaltung nicht üblich. Die Prüfungsorganisation war für einen Großteil der dort eingesetzten Mitarbeiter entweder „Gnaden-

---

<sup>475</sup> Hofmann (1981a), S. 2142 mit Verweis auf Brendl.

<sup>476</sup> Siehe Hofmann (1981a), S. 2142.

hof“ für verdiente, jahrelang im Dienste der Verwaltung tätige Persönlichkeiten oder „Abschiebebahnhof“ für nicht leistungsfähige Kollegen. Selbst die Studie „Star oder Statist“ polarisiert die Interne Revision zwischen „Sprungbrett für Führungsfunktionen oder Abstellgleis für Mitarbeiter“<sup>477</sup>.

*Donle/Richter* plädieren dafür, dass die zu prüfende Institution keinerlei Einfluss auf die Auswahl oder Bestellung der Prüfer haben darf. Öffentliche Prüfungsorgane sollten ihr Personal mit Blick auf fachliche Qualifikation und die Effektivität der Prüfungsdurchführung selbst aussuchen.<sup>478</sup> Hierbei wird ein Trend zu Prüfern mit Universitätsabschluss prognostiziert.<sup>479</sup> Bei der örtlichen Prüfung handelt es sich um eine Organisation, die zwar hinsichtlich der Prüfungsfunktion, aber nicht hinsichtlich ihrer organisatorischen Zuordnung unabhängig ist. Die Personalauswahl wird daher ebenso abgewickelt, wie es in sonstigen Verwaltungsbereichen üblich ist. Ein Vorschlagsrecht der Leitungen dieser Einheiten ist rechtlich nicht vorgesehen.<sup>480</sup> Maßgebliche Einflüsse von Beteiligungsvertretern sowie Personalorganisationen geben sozialen und behördeninternen Aspekten gelegentlich eher den Vorrang als dem fachlichen Aspekt. Die Verantwortung für eine effektive Prüfung, die wiederum die Leitung der Rechnungsprüfung hat, steht dann in einem Missverhältnis zum verfügbaren Kompetenzpotenzial. Sicherlich ist in den letzten Jahren eine Veränderung eingetreten. Die Zeiten, in denen die örtliche Rechnungsprüfung als „Friedhof“ der Verwaltung bezeichnet wurde, sind besonders im Zeichen des Neuen Haushalts- und Rechnungswesen vorbei. Betriebswirtschaftliche Zusatzqualifikationen, Hochschulabschlüsse und Managementqualifizierungen bei Prüfern und Leitungen kommunaler Prüfungsorganisationen sind keine Seltenheit mehr. Die Abberufung von Prüfern oder Prüfungsleitungen ist je nach Kommunalverfassung rechtlich an hohe oder geringe Voraussetzungen gebunden und bestimmt so den Unabhängigkeitsgrad der Prüfung.<sup>481</sup>

Grundsätzlich verfügen Leitung und Prüfer über Rechte und Pflichten aufgrund der besonderen Stellung. Die fachliche Weisungsfreiheit ermöglicht, Art und Weise der Prüfungstätigkeiten unabhängig von operativen Prozessen auch im Hinblick auf Innovationen zu gestalten. Was dies für den Prüfungsprozess bedeutet, soll im nächsten Schritt diskutiert und beschrieben werden.

---

<sup>477</sup> Vgl. Ernst & Young (2007).

<sup>478</sup> Siehe Donle/Richter (2006), S. 215; ebenso Oebbecke/Desens (2012), S. 36.

<sup>479</sup> Donle/Richter (2006), S. 212.

<sup>480</sup> Vgl. Oebbecke/Desens (2012), S. 33.

<sup>481</sup> Siehe Oebbecke/Desens (2012), S. 33.

### 4.4.3 Die Prüfungsleitung als Akteur

Die Leitung einer kommunalen Prüfungsorganisation ist, sofern es sich nicht nur um eine Ein-Personen Prüfinstanz handelt, in mehrfacher Hinsicht Akteur im Innovationsprozess. Zum einen ist sie als Prüfer Akteur mit allen dem Individuum eigenen Handlungen und Einflüssen. Darüber hinaus ist sie als Leitung der Prüfungsorganisation Führungsperson, mit der Besonderheit, ihren Einfluss bzw. die Macht zur Unterstützung der Innovativität der Prüfungsorganisation geltend machen zu können. Dies kann sowohl nach innen als auch nach außen zum Management und zur Politik wirken. Der Freiheitsgrad der gesetzlich legitimierten Unabhängigkeit ermöglicht es, über die Prüfungsplanung, die Prüfungsthemen, den Prüfungsumfang im Rahmen der Grenzen, insbesondere der Ressourcen, die Innovativität der Mitarbeiter durch das eigene Innovationsverhalten zu beeinflussen. Nach innen kann dies geschehen, indem sie als Führungskraft den Veränderungswillen für Innovationen innerhalb der Prüfungsorganisation initiiert und unterstützt. Der Veränderungswille beruht nach *Krause* und *Gebert* auf dem Grad des Anspruchs, den Soll-Zustand zu heben, dem Grad der Ausprägung des Leistungsmotivs, dem der Diskrepanz des Soll- gegenüber dem Ist-Zustand als Herausforderung für einen Erfolg sowie dem des Ausmaßes der intrinsischen Motivation der Führungskraft, die Diskrepanz zwischen Soll- und Ist-Zustand eher erkennen zu lassen.<sup>482</sup> Was für die Leitung der Prüfungsorganisation als binnenorientierte Führungskraft gelten kann, müsste für sie diesbezüglich auch nach außen gelten; nämlich diese personenbezogenen Einflussfaktoren zur Prägung der Innovativität der Prüfungsorganisation zu nutzen, unter Anwendung der prüfungsbezogenen Freiheitsgrade Innovationen auszulösen, diese zu verändern oder ihnen zuzustimmen. Diese personenbezogenen Einflüsse auf die Innovativität werden um die Einflüsse erweitert, die auf dem Vorwissen, den Vorerfahrungen, den beruflichen Erfahrungen und Erfahrungen aus Netzwerken und der Qualifizierung der Leitungskraft beruhen.

### 4.4.4 Innovativer Prüfungsprozess

Der Prüfungsprozess ist Mittelpunkt der Überlegungen. Die Prozessorientierung der Innovativität der Prüfungsorganisation ist nur mittelbar aus den prozessorientierten Forschungsansätzen der Innovationsforschung abzuleiten. Da die Prüfungsorganisation eine prozessunabhängige Instanz ist, wird sie diese Funktion auch bei ihrem Beitrag zum Innovationsprozess beibehalten. Die Kenntnisse von Abläufen von Innovationsprozessen sind

---

<sup>482</sup> Siehe *Krause* (2004), S. 80, mit Verweis auf *Gebert* (2002), S. 90; 168-173.

aber Voraussetzung, um über die Wechselbeziehungen einer innovativen Prüfungsorganisation zum Innovationsprozess als Beitrag nachdenken zu können. Es ist wichtig für die Frage, in welchen Phasen eines Innovationsprozesses die Prüfungsorganisation wirkt oder wirken kann, um zum Erfolg von Innovationsprozessen beitragen zu können. Dies hat mit der Funktion als Überwachungsinstanz zu tun, die zu Rückkopplungen sowohl zu den Phasen des Managementprozesses als auch zu denen des Innovationsprozesses führt. Auch wenn die Literatur kaum die Beteiligung der kommunalen Prüfungsorganisation an kommunalen Innovationsprozessen erwähnt, ist davon auszugehen, dass eine solche allein aufgrund der Aufgabenstellung vorhanden ist, aber für einen Innovationserfolg offensichtlich als nicht nennenswert eingestuft wird.<sup>483</sup>

Die Prüfungsorganisation hat bei der Initiativfunktion mit verschiedenen Methoden und anhand verschiedener Quellen nach Innovationspotenzialen zu suchen.<sup>484</sup> Hierbei dienlich sind sowohl die Strukturen, wie sie standardmäßig unter Beachtung von Qualitätskriterien für Prüfungen der kommunalen Prüfungsorganisation Anwendung finden sollten, als auch die Transparenz der Leistungserstellung.<sup>485</sup>

Prüfung gliedert sich in zeitlicher Dimension der Realisationshandlungen in ex ante Prüfungen, begleitende Prüfungen und ex post Prüfungen.<sup>486</sup>

Mit ex ante wird ein Zeitpunkt vor, mit ex post ein Zeitpunkt nach einem zu beurteilenden Handeln bezeichnet. Bei einer ex ante Betrachtung wird zur Beurteilung auf das abgestellt, was vor dem Handeln erkennbar ist. Bei der ex post Betrachtung werden auch erst nachträglich erkennbar gewordene Fakten mit berücksichtigt.

Im Innovationsprozess ist diese zeitliche Dimension der Prüfung ebenfalls gegeben. Dies kann ex post in Bezug auf eine implementierte Innovation hinsichtlich des Wirkungserfolges, im begleitenden Prozess hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit des Innovationsprozesses

---

<sup>483</sup> Sofern Rechnungsprüfungsordnungen oder Geschäftsordnungen erlassen sind, wird die Beteiligung bzw. Einschaltung vor beabsichtigten Veränderungen geregelt. z. B. §§ 4 Nr. 11, § 8 Abs. 3 der Rechnungsprüfungsordnung vom 27.10.2008, Stadt Oberhausen.

<sup>484</sup> Vgl. Kunder (2006), S. 200.

<sup>485</sup> Vgl. Zehnder/Brönnimann (2005), S. 454.

<sup>486</sup> Der Einschätzung von Oebbecke/Desens (2012), S. 42, wonach die Rechnungsprüfung nur „nachlaufend und nicht begleitend prüft“ und auch nicht zukunftsorientiert ausgerichtet ist, kann nicht gefolgt werden. Auch in NRW bestehen pflichtige Prüfungsaufgaben u.a. darin, laufende Finanzvorgänge zur Vorbereitung der Jahresabschlussprüfung, die dauernde Überwachung von Finanzvorgängen oder finanzrelevante Programme vor ihrem Einsatz zu prüfen, womit der Grundsatz auch in § 103 GO NRW durchbrochen ist. Hierfür gibt es rechtlich keine Einschränkungen. Ebenso Leffson (1995), S. 13, der das Merkmal einer Prüfung als „nachträgliche Untersuchung“ für missverständlich hält, da das Ist-Objekt als Gegenstand der Prüfung nicht immer zum erforderlichen Beurteilungszeitpunkt bereits abgeschlossen ist bzw. noch im Entstehen ist.

und ex ante im prognostischen Sinne hinsichtlich der Initiierung möglicher Innovationen erfolgen.<sup>487</sup>

Nach der Prüfungslehre haben die Prüfungsinstitutionen allesamt einen Einfluss auf ihren Prüfungsprozess. Dies betrifft Prüfungsthema, Prüfungsziel, Prüfungsart, Prüfungsumfang, Prüfungsmethoden sowie die Qualifikation der Prüfer. Aber auch die Darstellung und Kommunikation von Prüfungsergebnissen beeinflussen den Prüfungsprozess. Einflüsse Außenstehender sind ebenfalls vielfältig. Diese sind einmal funktionsbezogen, aber auch verhaltensbezogen. Unterscheiden muss man die Interaktion mit dem Verwaltungsmanagement und die mit der politischen Ebene, dem kommunalen Verwaltungsorgan und dem kommunalen Vertretungsorgan. Durch den gesetzlichen Prüfauftrag der Prüfung der Ordnungs- und Rechtmäßigkeit der Rechnungslegung mit den erweiterten Prüfaufgaben der Prüfung der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der Verwaltung verfügt die kommunale Prüfungsorganisation über Einblick in alle Aufgabenbereiche der Kommunalverwaltung.

Die Unabhängigkeit ist in Art, Weise und Umfang der Prüfung und hinsichtlich des Prüfungsergebnisses garantiert. Auf den Prüfungsprozess konkretisiert bedeutet dies, dass die Planung, die Durchführung und das Ergebnis der Prüfung weisungsfrei erfolgen und somit unmittelbar steuerungsfähig im Sinne eines Innovationsbeitrages sein müssten.

### **Prüfungsplanung:**

Die Prüfungsplanung liegt in der Zuständigkeit der Prüfungsorganisation und in erster Linie in der Verantwortung ihrer Leitung. Grundlage der Prüfungsplanung im Kontext von Innovationen bedeutet, umgesetzte oder geplante Innovationen in der Prüfungsplanung zu berücksichtigen. Dies bedeutet, im Gesamtplan Prüffelder zu identifizieren, denen nicht nur Risiken innewohnen, sondern auch Chancen für Weiterentwicklungen und Innovationen beinhalten, und sie je nach Priorität im Jahresplan zu verankern. Für die konkrete Prüfungsplanung bedeutet es wiederum, konkrete Prüfthemen mit Innovationsbezug aufzunehmen, Prüfungsziel und Prüfungsmethode sowie die zeitliche Prüfungsdimension danach auszurichten. Insgesamt ist Innovation nicht nur als Ad-hoc-Prüfthema zu begreifen, sondern es ist durch sie mittels gezielter Inhalts- Methoden- und Ressourcenplanung ein qualitativ hochwertiges Ergebnis zu ermöglichen. Eine gezielte und frühzeitige Prüfungspla-

---

<sup>487</sup> Die Frage der Zulässigkeit begleitender Prüfung durch die örtliche Rechnungsprüfung hat Erdmann bejaht. Siehe Erdmann (2012).

nung ermöglicht bei neuen Themen, durch fachliche Weiterbildung und Qualifizierung die Innovationskompetenz der Akteure rechtzeitig zu erhöhen.

### **Ziel der Prüfung:**

Je nach rechtlicher Ausgestaltung oder Prüfungsbeauftragung ist Ziel der örtlichen Prüfungsorganisation, Ordnungs- und Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns zu überprüfen. Dabei ist auch zu prüfen, ob wirtschaftlich und zweckmäßig verfahren wurde. Wirtschaftlich ist ein Verwaltungshandeln dann, wenn die günstigste Relation zwischen dem verfolgten Zweck und den eingesetzten Ressourcen erreicht wird. Betriebswirtschaftlich definiert sich dies mit Effizienz, „Dinge richtig tun“. Die Prüfung der Ordnungs- und Rechtmäßigkeit kann ein Spannungsverhältnis zur Prüfung der Wirtschaftlichkeit erzeugen. Unwirtschaftliches Handeln aufgrund rechtsstaatlicher Vorgaben sollte die Prüfung jedoch veranlassen, sofern keine wesentlichen Gründe des Gemeinwohls entgegenstehen, die Regelung an sich in Frage zu stellen und auf eine Änderung hinzuwirken.<sup>488</sup> Die Fragestellungen im Rahmen von Wirtschaftlichkeitsprüfungen sind zwar geeignet, unwirtschaftliches Verhalten aufzudecken und für die Zukunft durch Einführung anderer Prozessabläufe den Einsatz von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen etc. zu erreichen. Sofern hierdurch keine Aufgabenkritik ausgelöst wird, kann ein Veränderungslernen und somit eine Innovation jedoch nicht erfolgen. Zweckmäßigkeit im Sinne von Effektivität als Prüfungsziel festzulegen, bedingt, sich dem Ziel der Innovation eher zu nähern als dies mit Ordnungs- Rechtmäßigkeits- und Wirtschaftlichkeitsprüfungen klassischerweise möglich ist.<sup>489</sup> Prüfungsaspekt soll sein, ob Leistungs- und Wirkungsziele erreicht wurden und wie zweckmäßig dies geschehen ist. Dies können nach *Eichhorn* neben ökonomischen auch kulturelle, sportliche, ökologische, gesundheitliche oder wissenschaftliche Ziele sein, auf die im Rahmen der Prüfung Bezug zu nehmen ist.<sup>490</sup> Voraussetzung hierfür ist, dass Ziele formuliert sind und mit der Prüfungsorganisation auch kommuniziert werden. Nur so kann sie in dem Innovationsprozess ihren Beitrag wirkungsvoll übernehmen. Der Innovationsgrad einer Prüfung wird durch die Auswahl des Prüfungsgegenstandes und des Prüfungsziels bestimmt. Die Unabhängigkeit ermöglicht der kommunalen Prüfung jedoch, Innovation konkret als Nebenziel von Prüfungen festzulegen und ihre Prüfungsplanung und Prüfungshandlungen danach auszurichten.

---

<sup>488</sup> Siehe Göke/Thörmer (2011), S. 457.

<sup>489</sup> Vgl. Lück (1995), S. 307; vgl. Reiß/Corsten (1995), S. 9.

<sup>490</sup> Siehe Eichhorn (2009), S. 35.

**Prüferurteil:**

Prüfung ist der Vergleich des Ist-Zustandes eines Prüfobjekts mit einem Soll-Zustand als Maßstab zur Feststellung einer Fehlerhaftigkeit oder Fehlerfreiheit.<sup>491</sup> Der Prüfer ermittelt durch seine Prüfungshandlungen das Ist-Objekt und stellt es einem Soll-Objekt gegenüber.<sup>492</sup> Eine Prüfung kann jedoch nicht auf nur einfache Vergleiche reduziert werden, sondern ist „ein Urteilsprozess aus der Kombination von Feststellungs-, Prüfungs- und Begutachtungsaufgaben“.<sup>493</sup>

Das zu beurteilende Innovationsobjekt wird entweder aufgrund einer standardmäßigen Prüfungsplanung, einer konkreten Beauftragung durch politische Entscheidungsträger, einer standardisierten Beteiligung im Innovationsprozess oder durch Ad-hoc-Prüfungsübernahme ermittelt.

Das Ist-Objekt kann sich auf einen realen Tatbestand oder auf Dokumente beziehen, die den realen Tatbestand abbilden. Es kann einen Einzeltatbestand oder eine Vielzahl von Sachverhalten umfassen. Für die Wahl des Ist-Objektes im Kontext von Innovationen kann sich die Prüfungsorganisation im Prüfungsprozess auf einen Sachverhalt berufen, der schon entwickelt ist, der noch in der Entwicklung begriffen ist oder in der Zukunft entwickelt werden soll. Maßstab bei der Erstellung des Ist-Objektes ist der Normen-, Werte- und Zielrahmen des Erstellers, d. h. des Verwaltungsmanagements. Das Vorhandensein von Ist-Beschreibungen deutet auf ein planvolles Steuern im Sinne einer Ziel- und Wirkungsorientierung verantwortungsvollen Handelns hin.<sup>494</sup> Eine Prüfung kann für eine Organisation innovationsförderlich sein, wenn sie sich auch Prüfobjekten annimmt, bei denen Ist-Werte fehlen.

Die vergangenheitsorientierte Fragestellung der Prüfung orientiert sich an der Soll-Ist-Abweichung, einer Fehlerfeststellung, damit verbundener Fehlerkultur sowie der Erwartung, aus diesen Fehlern zu lernen und sie künftig zu vermeiden.

Die zukunftsorientierte Fragestellung wird zunehmend darauf gerichtet sein, inwieweit ein Frühwarnsystem installiert ist bzw. funktioniert, um Risiken zu minimieren und Chancen

---

<sup>491</sup> Es wird der Begriff „Prüfobjekt“ in Anlehnung an v. Wysocki übernommen, der Beschreibungen wie Ist-Wert, Ist-Beschreibung, Ist-Gestaltung oder Ist-Zustand in sich vereinigt. Siehe v. Wysocki (1988).

<sup>492</sup> Die Literatur ist hinsichtlich des Prüfungsablaufes als Ist-Soll-Vergleich oder Soll-Ist-Vergleich uneinheitlich. Im Kontext von Innovationen wird es erforderlich sein, da das Soll-Objekt erst entwickelt werden muss, einen Ist-Soll-Vergleich durchzuführen.

<sup>493</sup> Leffson (1995), S. 23.

<sup>494</sup> Vgl. Risak (1981), S. 92.

zu ergreifen, die aus der Verwaltungstätigkeit resultieren. Risiko definiert sich als negative und Chance als positive Abweichung des tatsächlichen vom erwarteten Ergebnis und ist auf unsichere Ereignisse in der Zukunft ausgerichtet, die sich vermögensmindernd oder vermögensmehrend auswirken.<sup>495</sup> Dabei steigt die Unsicherheit bis zur völligen Neuartigkeit des zu Planenden, je weniger man auf die in der Vergangenheit gesammelte Erfahrung zurückgreifen kann und je weniger Wissen über Künftiges vorliegt.<sup>496</sup> Somit steigen in Abhängigkeit des Neuigkeitsgrades der Innovation der Freiheitsgrad der Verwaltung und damit die Risikoorientierung(-bewusstsein) der Prüfung, sofern ihr Wissen kleiner oder gleich dem der Verwaltung und der eigenen Kontrollsysteme ist. Ist das Wissen über zukünftige Ereignisse aus Prüfungshandlungen größer als das der Verwaltung, steigt der Grad der Innovativität der Prüfung. Eine Wissensasymmetrie zwischen Prüfung und Verwaltung kann eintreten, da die Prüfung nicht in die Prozesse der Verwaltung integriert ist und somit über andere Informationen verfügen kann als die Kontrolle, die ja aufgrund ihres Wissens und ihrer Kontrollergebnisse die Zielgrößen des Prozesses anpassen müsste. Insofern kann nicht immer ein Wissensdefizit von Prüfung gegenüber Kontrolle angenommen werden, wie dies Controller für ihren Bereich konstatieren.<sup>497</sup>

Der Urteilsprozess ist im Hinblick auf Innovationen komplex gestaltet und kann, da eher Zweckmäßigkeit und Innovation als Ordnungs- und Rechtmäßigkeit innovationsfördernde Prüfungsziele sind, in Bezug auf das Soll-Objekt nicht nur auf die Gesamtheit aller Normen reduziert werden, sondern ist um Ziele, Werte aber auch wissenschaftliche Erkenntnisse zu erweitern. Diese Erweiterung ermöglicht zudem erst das Auslösen eines Lernprozesses im Sinne von Veränderungen als Voraussetzung für Innovationen.<sup>498</sup> Durch die Wahl des Prüfobjektes und die Ermittlung der Qualität und Quantität des Zustandes des Ist-Objektes und die Wahl des Soll-Objektes bestimmt der Prüfer den Innovationsgrad der Prüfung. Diese Handlungen weichen im Falle von Innovationen auch für den Prüfer von Routinehandlungen ab und erfordern kreative Prozesse, das Einlassen auf Risiken und eine Kompetenz, sich auf Veränderungen und Neuerungen auch fachlich einzustellen, um ein innovationsgeneigtes Prüfungsurteil abgeben zu können.

---

<sup>495</sup> Vgl. Lück/Unmuth (2006), S. 16; Weber/Schäffer (2006), S. 378.

<sup>496</sup> Siehe Weber/Schäffer (2006), S. 235.

<sup>497</sup> Vgl. Weber/Schäffer (2006), S. 394.

<sup>498</sup> Vgl. Probst/Büchel (1998), S. 36.

### 4.4.5 Strukturelle Rahmenbedingungen

Die Innovativität der kommunalen Prüfungsorganisation wirkt in zwei Richtungen. Zum einen ist sie nach innen auf die eigenen Geschäftsprozesse ausgerichtet und steht zugleich in Interaktion mit der Ebene der Verwaltung als dem Gesamtsystem aller geprüften Stellen. Durch die organisatorische Eingliederung in die Organisation der kommunalen Verwaltung und eine insoweit bestehende Weisungsabhängigkeit relativiert sich die Unabhängigkeit der kommunalen Prüfungsorganisation. Es besteht für sie die Abhängigkeit sowohl in Personal- als auch in Organisationsangelegenheiten. Für die Prüfungsorganisation ist, um die Prozessunabhängigkeit zu gewährleisten, rechtlich eine Haushaltsmittelbewirtschaftung ausgeschlossen. Sowohl Beförderungs- als auch Disziplinarangelegenheiten der Prüfer und ihrer Leitung obliegen dem Verwaltungsorgan. Eine Abhängigkeit besteht zudem bezüglich der Ausstattung mit ausreichenden Ressourcen in personeller und sachlicher Hinsicht, um die Innovationskraft der Akteure und der Organisation zu entwickeln, zu erhalten und zu verbessern. Insoweit besteht ein systemisches Konfliktpotenzial zur normativen Unabhängigkeit der Aufgabenerfüllung. Quantitative und qualitative Personalbemessungssysteme haben bisher noch nicht standardisiert werden können, da die Prüfungsaufgaben in Inhalt und Tiefe zu unterschiedlich gestaltbar sind und einen Vergleich nur schwer zulassen. Einen „slack“, einen Überschuss an vorhandenen Ressourcen vorzuhalten, ist im Hinblick auf den Innovationbeitrag einer Prüfung zu vermuten. Dies ist nicht im Hinblick auf einen quantitativen Personalüberhang, sondern im Sinne eines qualitativen Vorrats von Kompetenz und Wissen in der Prüfungsorganisation zu bewerten. Wissen soll systembedingt in der Regel doppelt vorhanden sein, optimalerweise sowohl im Erstellungsprozess als auch im Überwachungsprozess. Prüfung im Kontext von Innovationen ist nicht eine 1:1 identische Nachprüfung des Ist-Objektes. Prüfungsmethoden wie Systemprüfungen oder Zweckmäßigkeitprüfungen bedürfen einer Grundqualifizierung, die stets vorzuhalten ist und nicht immer eingesetzt werden kann. Insoweit kann hier von einem „organisationalen slack“ gesprochen werden, der für Innovations- und Lernprozesse nutzbar ist. In einer Prüfungsorganisation sind eher Generalisten als Spezialisten eingesetzt, um alle Prüffelder der Kommunalverwaltung abzudecken. Ein hierdurch bedingter „slack“ in Form von Wissen und Ressourcen ist Voraussetzung für Innovativität.<sup>499</sup> „slack“ ist nicht nur negativ interpretierbar als überhängige Ressource, sondern ist Voraussetzung für Veränderung, Lernen

---

<sup>499</sup> Vgl. Raffetseder (2001), S. 59.

und Innovationen.<sup>500</sup> Insoweit erlaubt eine adäquate quantitative und auch qualitative Ausstattung der Prüfungsorganisation, einen Beitrag hierzu zu leisten. Das Abarbeiten nur von Routineprüfungsprozessen aufgrund geringer Personal- und sonstiger Ausstattung ist insofern als innovationsschädlich zu betrachten. Dieser „organisationale slack“ einer behördeninternen Prüfungseinrichtung mag zwar aus wirtschaftlicher Sicht Kosten verursachen, amortisiert sich jedoch, wenn bei anstehenden Innovationen diese Ressourcen in Form von Projektbeteiligungen und Begutachtungen genutzt werden können. Dieser zeitnahe Einsatz kann gegenüber einer ex-post Betrachtung einer bereits implementierten Innovation einen Mehrwert für die Innovation und somit für die Organisation generieren.

Prüfungsprozesse mit Innovationsbezug bedürfen einer umfangreichen Kompetenz der Prüfer und somit ausreichend Qualifizierungs- und Weiterbildungsmöglichkeiten sowie Unterstützung durch Informationen und Technik. Eine innovationsförderliche Kultur ist geprägt von einer Lernkultur und hieraus resultierend von einem chancenorientierten Verständnis hinsichtlich entdeckter Fehler. Ein Fehlermanagement durch die Prüfung anstelle einer Fehlervermeidung ist innovationsorientierter.<sup>501</sup> Die Innovationskultur verliert aber den Fehler als Regulativ, wenn eine zu große Fehlertoleranz den Lernerfolg verhindert.<sup>502</sup> Die Überwindung von Routineprozessen und die Ideengenerierung für innovationsgeneigte Prüfungen gelingen mit dem Einsatz von Kreativitätstechniken. Ein stetiges Lernen und der Blick „über den Tellerrand“ sind erforderlich, um Veränderungs- und Innovationsbedarf zu erkennen und zu befriedigen. Ein innovatives Prüferverhalten wird durch innovationsförderliches Führungsverhalten ermöglicht, welches von Einfluss und Vertrauen geprägt ist.<sup>503</sup> Die Ausprägung der Unabhängigkeit der Prüfungsorganisation vom Innovationsprozess sowie die Weisungsfreiheit der Aufgabenwahrnehmung werden determiniert durch Macht und Einfluss der Entscheidungsträger. Die Erwartungshaltung der politischen Entscheider und der Erfolgsdruck des Verwaltungsmanagements im Hinblick auf Innovationsentscheidungen lassen die kommunale Prüfungsorganisation einmal als Alibi, ein andermal als Störenfried oder Bremser erscheinen. Ausgeprägte Kommunikationsprozesse über Strategien und Ziele sowie Prüfungsziele und Prüfungsergebnisse ermöglichen eine Synchronisierung mit dem Ziel der Effektivität und des Wertbeitrages der Prüfung ohne Machtkonflikte und Misstrauen.

---

<sup>500</sup> Vgl. Staehle (1991).

<sup>501</sup> Vgl. Donle (2007), S. 151.

<sup>502</sup> Vgl. Kriegesmann (2005), S. 26.

<sup>503</sup> Vgl. Krause (2004), S. 349.

Ein weiterer Gestaltungsparameter für die Innovationsmöglichkeit einer Prüfungsorganisation ist die Innovationskultur, die in der Prüfungsorganisation sowie im Verwaltungssystem besteht und gelebt wird. Besonders das Innovationsverhalten der Behördenleitung und des Verwaltungsmanagements beeinflussen den Innovationsbeitrag von Prüfungen.<sup>504</sup> Pfllegt eine Behörde eine Innovationskultur, in der Innovationen Bedeutung haben und Wandel und Veränderungen in Leitbild, Zielen und Strategien verankert sind, wirkt sich diese Kultur auch positiv auf den Beitrag der Prüfungsorganisation aus. Das Vorhandensein von Qualitätszirkeln, behördlichem Vorschlagswesen, einem Beschwerdemanagement und von Innovationspromotoren auf allen Hierarchieebenen erzeugt ein innovationsförderliches Klima, in dem die Prüfungsorganisation ein stetiger Partner sein kann. Beim Fehlen solcher Elemente wird die Prüfungsorganisation von sich aus im Rahmen ihrer Unabhängigkeit Prüfungsfelder mit Innovationsbezug bearbeiten und so einen Innovationsinput leisten können, sofern in der eigenen Organisation ein innovationsfreundliches Klima herrscht. Die Wirkungen auf die Innovationsentscheidungen werden hierbei jedoch eher von Macht denn von Einfluss geprägt sein mit wiederum negativen Folgen für einen Lernprozess. Insofern kann sich auch ein Opponentenverhalten im Umgang mit innovationsförderlichen Prüfungsergebnissen gegenüber der Prüfungsorganisation ergeben.

## 4.5 Prüfungsergebnis als Innovationsinput

Grundsätzlich lösen Prüfungen Prüfungsergebnisse aus. Sofern sie keinen bestätigenden Charakter haben, bestehen mehrere Möglichkeiten, über die von ihr festgestellten Fehler und Mängel zu berichten und je nach Entscheidung des Managements hierdurch Innovationen auszulösen, zu verändern oder zu verhindern.

Die Prozedere gestalten sich derart, dass die Ergebnisse den geprüften Stellen zur Kenntnis vorgelegt werden. Entwurfsberichte als Grundlage für Schlussgespräche dienen dazu, anhand der Angaben die Richtigkeit des Sachverhaltes zu besprechen und die ersten Eindrücke über die Fähigkeit und Bereitschaft der geprüften Stelle, Korrektorempfehlungen umzusetzen, zu erhalten. Die öffentlichen Prüfungsbehörden berichten mittels Feststellungen, Beanstandungen, Bemerkungen über Fehlerhaftigkeit und zunehmend auch mittels Empfehlungen zur Korrektur eines Zustandes. In der Prüfungsmethodik der Internen Revisionen werden Maßnahmen vereinbart. Hier entsteht frühzeitig der direkte Dialog über deren

---

<sup>504</sup> Vgl. Kriegesmann (2005), S. 5.

Umsetzbarkeit. *Göke/Thörmer* kommen zu der Auffassung, die öffentlichen Verwaltungen und deren politische Spitzen seien oft recht beratungsresistent gegenüber den Finanzkontrollen.<sup>505</sup> In Zeiten leerer Kassen könne jedoch eine zunehmende Beachtung der Vorschläge und im größeren Umfang auch deren Umsetzung beobachtet werden.<sup>506</sup> Beratung, die „auf Handlungsempfehlungen zur Erreichung bestimmter Ziele ausgerichtet“ ist, ist für *Leffson* keine Aufgabe von Wirtschaftsprüfern.<sup>507</sup> Im Prüfungsgebaren der örtlichen und überörtlichen kommunalen Prüfungsorganisationen, der Rechnungshöfe und der Internen Revisionen sind die Abgabe von Handlungsempfehlungen Standard und erweitern insoweit den komplexen Prüfungsprozess um prüfungsnahe Beratungsaufgaben.<sup>508</sup>

Im Innovationsbeitrag als Prüfungsergebnis ein ähnlich konfliktförderliches Potenzial vorzufinden wie bei Prüfungsprozessen, müsste grundsätzlich als wahrscheinlich einzuschätzen sein. Vor dem Hintergrund der ausgewerteten Literatur und der Forschungsergebnisse ist jedoch kaum Konfliktpotenzial erkennbar. Dies ist jedoch eher der fehlenden Präsenz der Prüfungsorganisation in Innovationsprozessen und dem unterstellten mangelnden Forschungsinteresse zuzuschreiben, als dass eine solche Beteiligung von unterschiedlichen Gegebenheiten geprägt konfliktfrei sein könnte. Im Hinblick darauf, dass für eine Lösung in der Zukunft ohne belegte vergangenheitsorientierte Ergebnisse für das Prüfungsergebnis ein großer Beurteilungsspielraum gegeben ist, bestehen sowohl Problemkomplexität als auch Konfliktpotenzial.<sup>509</sup> Der Innovationsbeitrag kann lediglich ein Nebenziel des Prüfungsprozesses darstellen. Zudem ist aus Entscheidersicht, da das zu betrachtende Ereignis in der Zukunft liegt, eine größere Freiheit gegeben, da das Prüfungsergebnis eher aus Prognosen denn aus überprüfbaren Feststellungen bestehen kann, wenn keine klaren Strategien und Zielformulierungen gegeben sind.

Das Prüfungsergebnis ist im Sinne eines Fehlerbehandlungsproblems Auslöser von Lernprozessen. Prüfung ist mit dem Prüfungsziel der Ordnungs- und Rechtmäßigkeit ein reiner Soll-Ist-Vergleich innerhalb eines vorgefundenen Normen- und Wertesystems. Dies führt in der Prüfungspraxis dazu, dass Fehler festgestellt werden, dies der geprüften Stelle mitgeteilt und in der Regel um Korrektur gebeten wird. Die Veränderungsnotwendigkeiten,

---

<sup>505</sup> Siehe *Göke/Thörmer* (2011), S. 461.

<sup>506</sup> Siehe *Göke/Thörmer* (2011), S. 461.

<sup>507</sup> Siehe *Leffson* (1995), S. 22.

<sup>508</sup> Insofern liegt kein verbotener Ausschluss von Prüfung und Beratung vor, da die Beratung nicht zur Erstellung des Ist-Objektes herangezogen wird, sondern zur Korrektur und Veränderung im Nachgang zu Prüfungsurteilen.

<sup>509</sup> Vgl. *Richter* (1999b).

die Auslöser für die Fehler waren, bleiben bei dieser Prüfpraxis jedoch außen vor. Single-loop-learning findet somit statt mit der Konsequenz, dass keine Veränderung eines Prozesses eintritt. Schlimmstenfalls wird dieser Fehler bei einer erneuten Prüfung wieder festgestellt und erneut korrigiert. Mindestens in diesem Fall müsste zumindest auch in der Prüfung diesem Sachverhalt eine erhöhte Aufmerksamkeit gewidmet werden, sofern der Prüfer bei der geeigneten Auswahl des Soll-Objektes Veränderungsbedarf erkannt hat.

Der Mehrwertbeitrag der Prüfungsorganisation bedingt jedoch, dass nicht nur Fehler behoben werden, sondern dass gezielt auf Veränderungen hingewirkt wird.<sup>510</sup> Die Prüfung kann, indem sie durch ihre Prüfansätze nach Ursachen forscht und Systeme und Abläufe hinterfragt, mit ihren Erkenntnissen und Empfehlungen dazu beitragen, dass Veränderungen tatsächlich eingeleitet werden. Dies entspricht dem Modell des double-loop-learning. Ein Prüfergebnis kann deuterio-learning auslösen, wenn Entscheider und das Management dieses auf Sachverhalte übertragen, die nicht Gegenstand der konkreten Prüfung waren, und hieraus eigenständig Lernprozesse in Gang setzen.

Die Erwartungshaltung eines Prüfers, einen Fehler zu finden, prägt eine Prüfung. Die Bewertung eines Fehlers als Innovationsinput ist abhängig von der Einstellung des Prüfers. Es bedarf einer innovationsorientierten Haltung, um einen Innovationsbedarf zu erkennen und ihn erfolgsorientiert zu unterstützen.

Ein Prüfungsergebnis ist innovationsfördernd, wenn die Soll-Ist-Diskrepanz des Prüfobjektes nicht als ein zu minimierender Fehler bewertet wird, sondern dieser zum Anlass genommen wird, das Risiko in Bezug auf Innovationen als Chance zu begreifen und den Bewertungsspielraum auszuschöpfen. Das Vertrauen des Prüfers wird geprägt durch Merkmale wie die Qualität der Ist-Beschreibung sowie durch die Struktur des Innovationsprozesses und der Innovationsbereitschaft und Innovationskompetenz der beteiligten Akteure und Promotoren. Je nach Ausprägung der Innovativität der geprüften Organisationseinheit wird sich der Prüfer eher destruktiv oder konstruktiv bei der Bewertung des Prüfungsurteils verhalten, um das Prüfrisiko, d. h. sein Risiko einer Fehleinschätzung zu minimieren. Insofern determinieren die Interaktionsprozesse zwischen Prüfungsorganisation und geprüfter Stelle das Prüfungsergebnis als Innovationsinput. Eine ablehnende Haltung gegenüber einer Innovation kann sowohl von der Qualität der Prüfung als auch von der Qualität der Innovation geprägt sein.

---

<sup>510</sup> Siehe Donle/Richter (2006), S. 214.

Prüfungen im Kontext von Innovationen können zeitlich sowohl vergangenheits- oder zukunftsorientiert als auch begleitend ausgestaltet sein. Nach erfolgter Implementierung/Ausführung der Innovation wird diese ex-post einer Prüfung unterzogen.<sup>511</sup> Der Prüfer hat hierbei das Problem, die Richtigkeit der ihm vorliegenden Informationen bewerten zu müssen, ohne dass er die dazugehörige Realität selbst beobachtet hat.<sup>512</sup> Ergebnisse kommen durch Rückschlüsse auf in der Vergangenheit liegende Handlungen zustande. Vor erfolgter Ausführung/Einführung der Innovation wird von der Prüfung eine Bewertung ex ante hinsichtlich des Erfolges erwartet. Der Prüfer befindet sich in einer ähnlichen Situation wie die geprüfte Stelle, nämlich Sachverhalte mit ihren Auswirkungen für die Zukunft, welchen eine gewisse Unsicherheit zugrunde liegt, bewerten zu müssen. Zudem bedingt es für den Prüfer, über mindestens dieselben Informationen zu verfügen wie die geprüfte Stelle, um das Ergebnis absichern zu können, sofern es nicht bei Plausibilitätsbetrachtungen und somit unsicheren Ergebnissen bleiben soll.

Bei beiden zeitlichen Dimensionen sind für das gesicherte Prüferurteil die zeitliche und sachlich-inhaltliche Nähe zum Ist-Objekt von wesentlicher Bedeutung. Für Prüfungen im Kontext von Innovationen bedeutet es einen Effizienzgewinn, je näher man zeitlich und sachlich-inhaltlich sich am Prüfobjekt befindet. Umso besser kann die dazugehörige Realität beobachtet werden und in die Bewertung des Prüfergebnisses einfließen.

Aus der Theorie der Prüfungslehre ist die Umsetzung von Prüfungsergebnissen an sich eine Schwachstelle, die mehrere Ursachen haben kann:

- Systembedingte Trennung von Prüfungs- und Entscheidungsprozess mit der Folge des geringen Einflusses auf Prüfungsnormen (Soll-Vorgabe)
- Keine Sanktionsmöglichkeit bei Nichtbeachtung von Prüfungsergebnissen („stumpfes Schwert“)
- Abweichende Zielsetzung der Entscheidungsinstanz und des Prüfungsergebnisses<sup>513</sup>

*Göke/Thörmer* begrüßen, dass die Rechnungshöfe über keine Sanktionsmöglichkeiten verfügten und lediglich auf die Überzeugungskraft Ihrer Argumente setzen müssten.<sup>514</sup> Die

---

<sup>511</sup> Diese Prüfung kann unterschiedliche Beurteilungsmaßstäbe wie z. B. Wirtschaftlichkeit des Innovationsprozesses, des Innovationsmanagements oder Zweckmäßigkeit der Innovation bei Problemlösungsinnovationen haben.

<sup>512</sup> Vgl. v. Wysocki (2003), S. 2.

<sup>513</sup> Vgl. Sieben/Bretzke (1976), SP 3274.

Prüfung als zahnloser Tiger? Diese Zurückhaltung steht jedoch im Widerspruch zu den rechtlichen Möglichkeiten, auf einen Lernprozess trotzdem noch Einfluss zu nehmen. Der für Innovationen erforderliche Lernprozess würde erzwungen über die Macht der Prüfung. Bei der öffentlichen Finanzkontrolle, so beschreiben *Göke/Thörmer* dies an anderer Stelle plastisch, werden, sofern sich die geprüften Stellen nicht von der Sicht des Rechnungshofes überzeugen lassen, sowohl Aufsichtsbehörde als auch letztendlich das Parlament im Rahmen des Jahresberichts eingeschaltet.<sup>515</sup> Das Parlament entscheidet dann, welchen Ausführungen der Finanzkontrolle die Exekutive zu folgen hat.<sup>516</sup> Diesbezüglich ist zu bezweifeln, dass tatsächlich ein Veränderungsprozess eintreten kann. Im Zusammenspiel von Prüfung und geprüfter Stelle kann es eher zu dem Effekt führen, dass sich ein Widerstand gegen von Prüfungsergebnissen aufgezeigtes Veränderungspotenzial bildet und stetig anwächst. Andererseits kann es zu einer positiven Verstärkung kommen, wenn Prüfungsergebnisse Prüfobjekte bewerten, die seitens der geprüften Stelle bisher zwar als veränderungsbedürftig, aber noch nicht als veränderungsfähig eingeschätzt wurden. Die größtmögliche Effizienz stellt sich dann ein, wenn die Ziele der Entscheidungsinstanz sich mit den Ergebnissen der Soll-Ist-Abweichung decken.

Für die Innovationsfunktion reicht es allerdings nicht aus, den Entscheidern die Konsequenz aus den Prüfungen zu überlassen, ohne möglichst weitgehend über die Berichterstattung Einfluss zu nehmen.

## 4.6 Zusammenfassung

Der Bezugsrahmen einer innovativen Prüfungsorganisation stellt ein komplexes System von Aktions- und Gestaltungsparametern unter Einfluss von internen und externen Rahmenbedingungen dar. Die einzelnen Elemente deuten auf Interaktionsprozesse hin, die sowohl einzeln als auch in ihrer Gesamtheit den Innovationsbeitrag und somit die Innovativität prägen. Insgesamt erfordert es für die Kommunalverwaltung risikofreudige und effiziente Systeme, die eine Innovationskultur im Kontext von Prüfungsprozessen zulassen. Die aus dem Bezugsrahmen analysierten Elemente der Gestaltungsfelder zeigen auf, dass vielfältige Einflussfaktoren für eine innovative Prüfungsorganisation bestehen. Diese

---

<sup>514</sup> Siehe Göke/Thörmer (2011), S. 459.

<sup>515</sup> Siehe Göke/Thörmer (2011), S. 460.

<sup>516</sup> Siehe Göke/Thörmer (2011), S. 460.

wechselseitigen Beziehungen, die für sich allein genommen schon eine aus Forschungssicht beachtenswerte Konstellation bilden, bleiben auch im Kontext von Innovationsprozessen bestehen und werden im Verlauf der empirischen Konzeption genauer betrachtet.

## 5 Empirische Forschungsstrategie

Theoretische Annahmen dienen als Vorverständnis und dessen vorläufige Versionen gelten als Sichtweise über den untersuchten Gegenstand „Prüfung und Innovation“. Im Rahmen der Untersuchung werden sie reformuliert und je nach Erkenntnisfortschritt weiter ausgestaltet. Qualitative Forschung zeichnet sich nicht durch eine Hypothesenprüfung aus. Ohne theoretischen Rahmen kann der vorliegende Forschungsprozess jedoch nicht ausgestaltet werden, da auf ein Vorwissen aufgesetzt wird und somit neue wissenschaftliche Erkenntnisse dem bisherigen Wissen zuzufügen sind. Der Forschungsprozess muss es jedoch ermöglichen, offen für neues Wissen zu sein, was beim Zusammentragen des Vorwissens noch nicht absehbar war.<sup>517</sup>

Zur Bearbeitung der Forschungsfrage bedarf es der Strukturierung des komplexen Systems mit der Folge, die Komplexität zu reduzieren im Sinne einer klaren Aussagekraft der untersuchten Merkmale. Das theoretische Konzept orientiert sich daher an wesentlichen Merkmalen, um das Ergebnis klarer zu fassen. Empirische Wissenschaft ist nach *Kromrey* bemüht, die Realität so, wie sie ist, zu beschreiben, um Gesetzmäßigkeiten abzuleiten. Erkenntnisse hierüber unabhängig von der wissenschaftstheoretischen Position werden nur durch Auseinandersetzung mit der Realität und hieraus erwachsend durch Beobachtung abgesichert werden können.<sup>518</sup>

Die Forschungsstrategie setzt zur Datenerhebung an den Bestimmungsfaktoren an, die aufgrund der Unabhängigkeit vom Innovationsprozess einen Gestaltungsspielraum des eigenen Innovationsbeitrages nutzen können.

Aufgrund seiner Komplexität muss dem zu untersuchenden Gegenstand trotz der qualitativen und möglichst offenen Methode, d. h. den Gegenstand der Untersuchung und nicht die Theorie in den Mittelpunkt stellend, ein strukturierender Rahmen gegeben werden. Die Komplexität wird reduziert auf eine Auswahl von unterscheidbaren Variablen, um im Sin-

---

<sup>517</sup> Vgl. Meinefeld (2010).

<sup>518</sup> Siehe Kromrey (2009), S. 20.

ne der Fragestellung Dimensionen und Aspekte beschreiben zu können und nicht völlig blind sich auf das unbekannte Feld zu begeben.

## **5.1 Operationalisierung der unabhängigen Variablen**

Die Innovationsforschung hat eine Reihe von Faktoren identifiziert, die Einflüsse auf den Erfolg von Innovationen nehmen. Das Forschungsdesign geht von einem integrativen Innovationsmodell aus, welches darauf beruht, dass die Innovativität der Prüfungsorganisation nicht nur allein von der Leitungsperson und dem Prüfer als Akteure, sondern auch von einem innovativen Prüfungsprozess und Strukturen in Form interner und externer Rahmenbedingungen beeinflusst wird. Diese Gestaltungsfelder werden im Erhebungsinstrument berücksichtigt.

Die untersuchungserheblichen Einflussfaktoren wurden anhand von bisherigen Forschungsergebnissen und Theorien analysiert und unter Berücksichtigung des konzeptionellen Bezugsrahmens für die Prüfungsorganisation entwickelt. Als Grundlage der empirischen Datenerhebung werden die wichtigsten Einflussfaktoren operationalisiert und für deren beschreibbaren Sachverhalte stichpunktartig Indikatoren entwickelt.

### **5.1.1 Indikatoren der Innovationsbereitschaft**

Sowohl der Prüfer als auch die Prüfungsleitung zeigen eine Bereitschaft, ihre Prüfungs- und Führungshandlungen auf Innovationen auszurichten und einen Innovationsbeitrag zu leisten. Der Untersuchung liegen folgende Operationalisierungen relevanter Merkmale zugrunde:

#### Motivation zur Neuerung und Veränderung

- Die Innovationsfunktion der Prüfung ist den Prüfern und der Leitung bewusst und wird von ihnen gestützt.
- Die Prüfungsorganisation bringt sich aus eigener Initiative aktiv in Innovationsprojekte ein
- Prüfungsergebnisse beinhalten Vorschläge für Innovationen.
- Gespräche mit der Behördenleitung und der Verwaltungsinstanz werden regelmäßig und regelgebunden aufgrund der Initiative der Prüfungsorganisation geführt.

Prüfungsprozesse sind auf Innovationen ausgerichtet

- Prüfungsabläufe mit Innovationsbezug sind regelgeleitet.
- Die Prüfungsplanung identifiziert Chancen
- Innovation wird als Prüfungsziel oder Nebenziel bestimmt
- Innovationsempfehlungen werden hinsichtlich ihrer Umsetzung nachgehalten und in einem follow up regelhaft überprüft
- Prüfobjekte mit Innovationsbezug werden ausgewählt

### **5.1.2 Indikatoren der Innovationsfähigkeit**

Innovationen bedürfen besonderer Kompetenzen auf der Ebene der Individuen, der Gruppe und der Organisation, um einen aktiven Beitrag zu leisten. Diese Kompetenzen sind sowohl zu schaffen als auch weiterzuentwickeln, und das Wissen ist um das Neue zu aktualisieren. Die Indikatoren mit den für die Untersuchung interessierenden Merkmalen sind:

Innovationskompetenz in der Prüfungsorganisation

- Die in Innovationsprojekten erforderlichen Kompetenzen (Fach- Methoden- Sozial- und Selbstkompetenz) sind vorhanden.
- Die Leitungen verfügen über eine qualifizierte Hochschulausbildung.
- Die Leitung verfügt über eine behörden- und aufgabenübergreifende Berufsentwicklung.
- Die Auswahl der Leitung erfolgte nach Leistungskriterien.

Die Qualifikation der Prüfer wird den Veränderungsanforderungen ständig angepasst

- Die vorhandenen Innovationskompetenzen der Prüfer werden stetig weiterentwickelt und ausgebaut.

Anwendung innovationsfördernder Methoden

- Kreativitätstechniken werden in Prüfungsprozessen angewendet.

- Methoden wie Benchmarking, Behördenvergleiche u. ä. werden eingesetzt, die es ermöglichen, das Soll-Objekt außerhalb des bestehenden Ziel-, Regel- und Handlungssystems zu entwickeln.

### 5.1.3 Indikatoren der Innovationsmöglichkeit

Strukturen und Prozesse determinieren den Innovationsbeitrag der Prüfungsorganisation. Diese sind innerhalb und außerhalb der Prüfungsorganisation identifizierbar.

Für die Gestaltungsfelder Akteur, Prozess und Struktur wurden mehrere Indikatoren ermittelt und mit Merkmalen operationalisiert:

Vorhandensein eines Qualitätsmanagements

- Qualitätsüberprüfung im Hinblick auf den Innovationsbeitrag durch die Leitung

Innovationsförderliche Führung

- Mitarbeitergespräche werden regelmäßig geführt.

Innovationsfördernde Organisationskultur innerhalb der Prüfungsorganisation

- Innovationen zur Verbesserung der Qualität der Prüfungsprozesse werden regelhaft implementiert.

Innovationsfördernde Organisationskultur innerhalb der Prüfungsorganisation und des Verwaltungssystems

- Fehler werden als Auslöser von Lernprozessen verstanden.
- Innovationsfördernde Organisationskultur innerhalb des Verwaltungssystems
- Innovationen haben Bedeutung für die Behörde.
- Ein Innovationsmanagement ist implementiert.
- In der Behörde besteht ein Innovationsbewusstsein.
- Wirkungen der Innovationen werden evaluiert.
- Qualitätszirkel, Ideen- und Beschwerdemanagement bzw. ein behördliches Vorschlagswesen sind vorhanden.

#### Interaktion zwischen Verwaltungssystem und Prüfungsorganisation

- Die Prüfungsorganisation ist strukturell in Innovationsprozesse eingebunden.
- Regelmäßige Informationen über Innovationen, Ziele und Strategien werden unaufgefordert zur Verfügung gestellt.

#### Lernkultur in der Prüfungsorganisation

- Ein Feedback mit den geprüften Stellen wird regelmäßig durchgeführt, bewertet und umgesetzt.

#### Sicherung der Unabhängigkeit

- Die Prüfungsorganisation kann unabhängig Prüfungen planen, durchführen und Prüfungsergebnisse formulieren.
- Die Leitung wählt das Prüferpersonal ohne Einfluss der geprüften Stellen aus.

#### Vorhandensein notwendiger Ressourcen

- Die Ausstattung mit technischen und sachlichen Hilfsmitteln ist auf einen Innovationsbeitrag ausgerichtet.
- Für Innovationen stehen ausreichende Personalressourcen in qualitativer und quantitativer Hinsicht zur Verfügung.

#### Vorhandensein von Zielen und Strategien im Verwaltungssystem

- Leitbild, Ziele und Strategien sind auf Innovationen ausgerichtet.

## 5.2 Indikatoren der Innovativität als abhängige Variable

Effektivität oder Wirkung zu messen, wird in der Literatur als sehr kritisch und problematisch eingestuft. Dies belegen *Wollmann, Glöckner/Mühlenkamp*, und in einer neueren Untersuchung konnte *Effing* keinen unmittelbaren Zusammenhang zwischen dem Grad des Organisationslernens und der Rangfolge der Effektivität nachweisen.<sup>519</sup>

Im Hinblick auf die Frage, welche Wirkung die Innovativität der örtlichen Prüfung auf die Innovationsentscheidungen entfaltet, d. h. ob sie effektiv sind und somit einen Mehrwert generieren, werden nachfolgend Indikatoren als messbare Merkmale für die weitere empirische

---

<sup>519</sup> Vgl. Wollmann (2002); vgl. Glöckner/Mühlenkamp (2009), S. 403; vgl. Effing (2011).

rische Untersuchung operationalisiert, da keine quantifizierbaren und somit keine direkt erfassbaren Größen vorliegen.

Die Qualität der Prüfungsleistung ist von zahlreichen Einflussfaktoren abhängig, die sich auch auf die Qualität des Innovationsinput auswirken, wie dies bereits dargestellt wurde. Für die Betrachtung der Wirkung der Innovativität werden daher möglichst hiervon unbeeinflusste Messgrößen benötigt. Für die weiteren Überlegungen und somit die Ermittlung der Indikatoren wird von der Annahme ausgegangen, dass die Qualität der Prüfungsleistungen den fachlichen und methodischen Standards entspricht, um diese Störvariablen zu eliminieren. Es wird davon ausgegangen, dass eine Innovativität gegeben ist, d. h. Innovationsbereitschaft, Innovationsfähigkeit und Innovationsmöglichkeit vorliegen.

### 5.2.1 Entwicklung eines innovativen Beurteilungsmaßstabes

Als weiterer Indikator zur Messung der Wirkung von Innovativität soll die Ausprägung, d. h. der Grad der Innovativität ausgehend vom Prüferurteil, dem Ergebnis der Analyse von Soll-Objekt und Ist-Objekt, sein.

Nach bereits dargelegter Argumentation von *Peemöller/Richter*<sup>520</sup> muss Prüfung zur Wahrnehmung einer wirksamen Innovationsfunktion mit dem Beurteilungsmaßstab den bisherigen Ziel-, Regelungs- und Handlungsrahmen verlassen. Voraussetzung hierfür ist, dass die Ist-Objekte im Rahmen der Prüfung hinsichtlich der Übereinstimmung mit höherwertigen Zielsetzungen überprüft werden.<sup>521</sup> Es bedarf nicht nur der Messung der operativen Kriterien, sondern auch der Analyse von Ursachen im Umfeld des untersuchten Objekts, damit auch tatsächlich ein Veränderungslernen eintreten kann.<sup>522</sup> Einschleifiges Lernen, in dem man im bisherigen Werte- und Handlungsrahmen verbleibt, reicht für Innovationen nicht aus, die auf der Begründung von etwas Neuem beruhen. Dies bedingt im Kontext von Prüfung, dass die Zweckmäßigkeit des Beurteilungsmaßstabes ebenfalls auf einer höheren Ebene als der systemseitig bestehenden Ebene bestehen muss.

Für die Operationalisierung wird daher im weiteren Fortgang eine Typologie auf Basis der theoretischen Vorüberlegungen entwickelt, anhand derer sich der Grad der Innovativität im Verhältnis zum Neuigkeitsgrad des Ist-Objektes (Gegenstand der Innovation) und Neuigkeitsgrad des Soll-Objektes (Gegenstand des Vergleichsobjektes) bestimmen lässt und als

<sup>520</sup> Siehe Peemöller/Richter (2000), S. 36.

<sup>521</sup> Siehe Peemöller/Richter (2000), S. 35.

<sup>522</sup> Siehe Argyris/Schön/Rhiel (2006), S. 42.

Messgröße für die Innovativität und somit als Einflussgröße auf die Innovationsentscheidung gelten kann.

Grundsätzlich lassen sich für Prüfungshandlungen auf Basis des Prüferurteils vier Innovativitätstypen theoretisch ableiten und idealisieren, um einen Innovationsinput zu leisten und so auf die Innovationsentscheidung einwirken zu können:

**TYP I Innovationsverhinderer:**

Die Prüfung bedingt, ein im Innovationsprozess befindliches Ist-Objekt der Beurteilung zu unterziehen, welches für eine Veränderung des bestehenden Zielsystems vorgesehen wird. Das als Vergleichsmaßstab entwickelte Soll-Objekt befindet sich innerhalb des Zielsystems. Das Prüfungsergebnis wird die Korrektur der Handlungen im Rahmen des Systems empfehlen und somit als Innovationsinput eine Ablehnung kommunizieren.

**TYP II Innovationsopponent:**

Grundsätzlich ist dieses Prüferurteil auf Opposition gerichtet. Im konstruktiven Falle ist bei einer Abweichung von einem Ist-Objekt, das sich außerhalb des bestehenden Zielrahmens befindet, eine Verformung bzw. Veränderung gegeben, die trotz der Oppositionshaltung einen aktiven Beitrag zum Innovationsprozess leisten kann, wenn dies zur Veränderung der Innovation, aber dennoch zum Innovationserfolg führt.<sup>523</sup> Die Akzeptanz und Umsetzung des Prüfungsergebnisses, d. h. die Übernahme durch das innovierende Management, entscheidet über den Innovationerfolg. Im destruktiven Fall wird die Innovation derart verändert, dass es einer Verhinderung gleicht. Dieses Verhalten zeugt von einem risikoarmen Prüfen. Nicht immer ist damit letztendlich das Scheitern einer Innovation verbunden.

**TYP III Innovationsauslöser:**

Die Prüfungsorganisation hat im Rahmen einer Prüfung einen Neuerungsbedarf erkannt und initiiert über das Prüfungsergebnis einen Veränderungsprozess. Dies wird ermöglicht durch den Grad der Unabhängigkeit der Prüfungsorganisation von Weisungen im Zusammenhang mit der Durchführung der Prüfung. Eine Innovation wird dann ausgelöst, wenn das Prüferurteil ein Ist-Objekt, das sich im bestehenden Zielrahmen befindet, mit einem

---

<sup>523</sup> Vgl. Hauschildt/Salomo (2011), S. 101.

Soll-Objekt, was sich hinsichtlich des Neuerungsgrades außerhalb des Zielsystems befindet, analysiert und in Folge dem Prüfungsadressaten Veränderungsvorschläge für das bestehende System unterbreitet.

#### **TYP IV Innovationstreiber:**

Um eine Wirkung im Sinne der Zustimmung zur Innovation zu erreichen, stimmen Ist-Objekt und Soll-Objekt überein, d.h. es ist keine Diskrepanz feststellbar, und weist sowohl einen hohen Neuerungs- als auch hohen Veränderungsgrad auf.

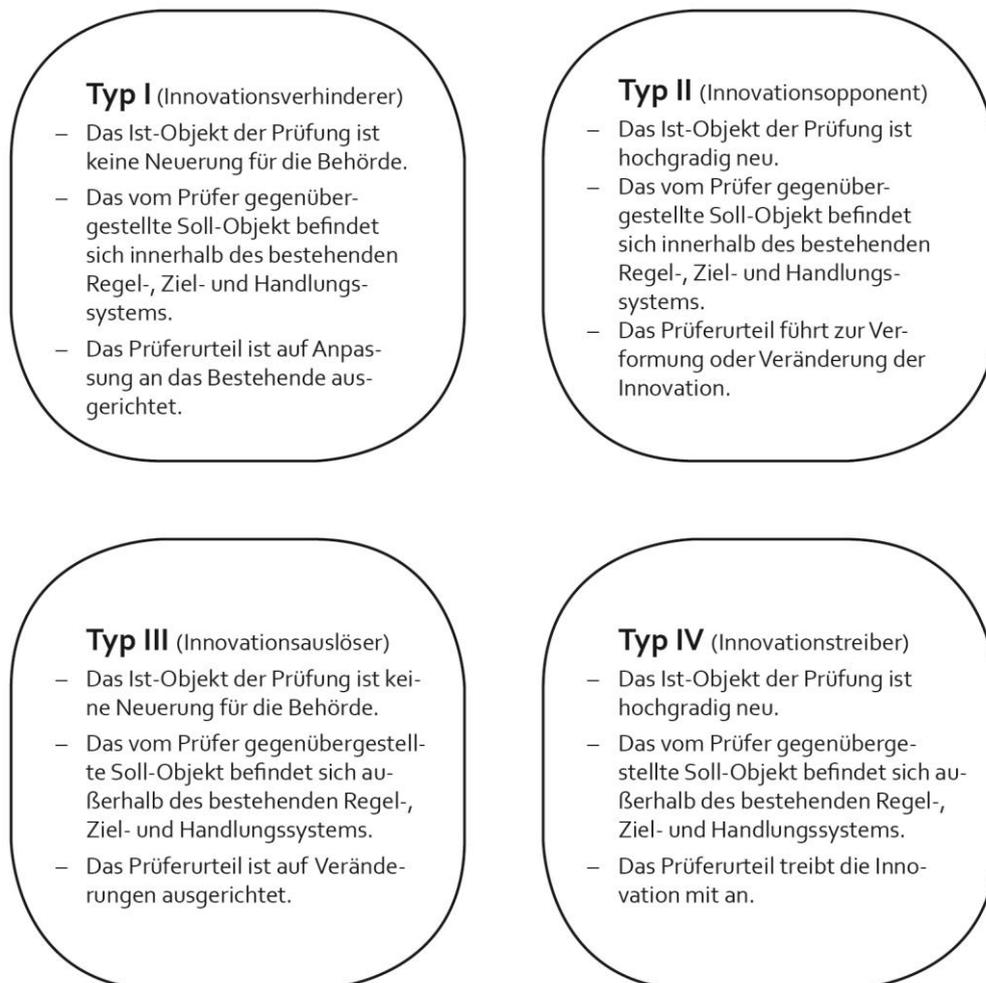


Abbildung 11: Typologie des innovativen Beurteilungsmaßstabes<sup>524</sup>

<sup>524</sup> Eigene Darstellung.

Um jeweils einen höheren Typengrad zu erreichen, muss der Prüfer im Verlauf des Innovationsprozesses je nach Ausmaß des Neuigkeitsgrades über zusätzliches neues Wissen verfügen.

### **5.2.2 Prüfung als Lernprozess**

Die Wirksamkeit eines Systems zeichnet sich immer nur in der Messung der Ziele der Gruppe ab, für die es eingerichtet wurde. Im Systemmodell des Prüfungswesens wird unterstellt, dass die Betrachtung einer Soll-Ist-Abweichung immer auch die Beseitigung der Differenz zur Folge hat. Das Maß der Effizienz eines Prüfungssystems bestimmt sich nach seiner Beseitigungsfunktion und ist von dem Verhalten der interagierenden Menschen abhängig.<sup>525</sup> Für die Wirkungen der Innovativität der Prüfungsorganisation ist es daher maßgeblich, wie die Reaktion der Entscheidungsinstanz auf das Prüfungsergebnis als Innovationsinput gestaltet ist. Im Sinne eines Lernprozesses bedeutet es, dass insoweit „gelernt“ wurde, mindestens eine Veränderung der Ziele, d. h. ein double-loop-learning eingetreten ist und Prüfung nicht nur die Korrektivfunktion, indem im bisherigen Rahmen die Handlungen angepasst wurden (maßgeblich für single-loop-learning), sondern die Veränderungs-Lernwirkung entfalten konnte. Maßgeblich wird auch der Bewertungsmaßstab sein, mit dem das Ist-Objekt im Rahmen der Prüfung am Soll-Objekt gemessen wird. Der Regulierungsrahmen vorhandener Normen kann lediglich für eine Korrektur innerhalb des Systems dienen. Veränderungen und somit Veränderungslernen kann nur dann stattfinden, wenn Prüfung auch den Bedarf erkennt und die vorgegebenen Normen mit übergeordneten Zielen und Normen im Einklang stehen.<sup>526</sup> Die Innovationsfunktion von Prüfung bezieht sich demnach darauf, mit Vorschlägen den gesetzten Ziel-, Regelungs- und Handlungsrahmen zu verändern.<sup>527</sup>

Die Ebene des deutero-learning als dritte Ebene des Lernens, d. h. des „Lernen-Lernens“<sup>528</sup>, ist für die Betrachtung der Innovativität der Prüfungsorganisation ebenfalls von Bedeutung. Für den organisationalen Lernprozess würde die Erreichung dieser Lernebene die Optimierung an sich bedeuten, nämlich dann, wenn das System von sich aus Lern- und Veränderungsprozesse anstieße. Die prozessunabhängige und somit ohne Ent-

---

<sup>525</sup> Vgl. Sieben/Bretzke (1976), SP 3275.

<sup>526</sup> Vgl. Richter (1999a), S. 355.

<sup>527</sup> Vgl. Peemöller/Richter (2000), S. 35.

<sup>528</sup> Sie hierzu Erläuterungen in Kapitel 3.5.

scheidungsbefugnis ausgestattete Prüfungsorganisation kann durch Prüfungsergebnisse diese Lernebene auslösen und in ihrem Binnensystem anstreben.

Nachstehende Abbildung verdeutlicht den erläuterten Zusammenhang der Lernebenen unter Einfluss von Prüfung.

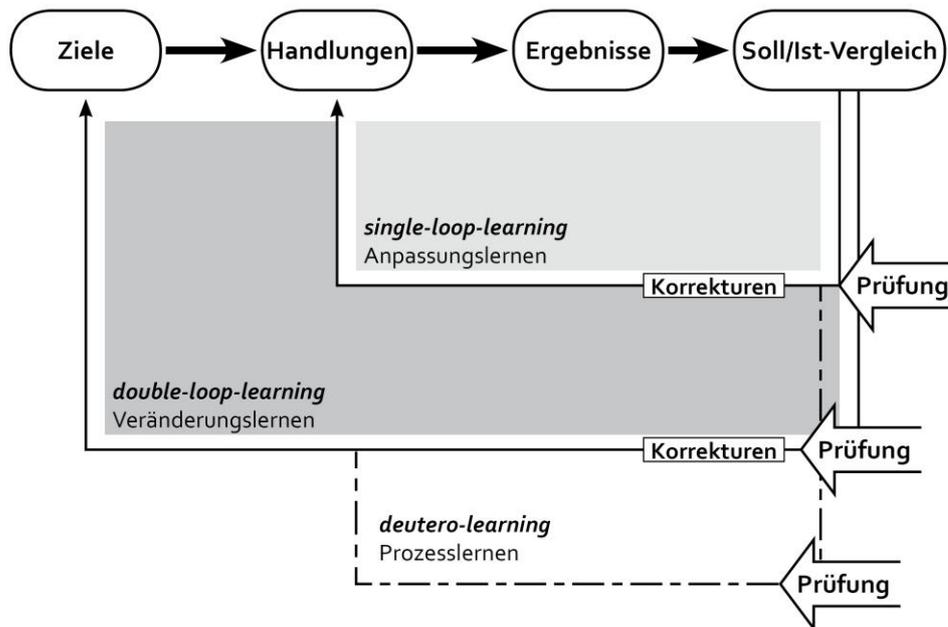


Abbildung 12: Mehrebenenlernmodell unter Einfluss von Prüfung<sup>529</sup>

Die Ebene des double-loop-learning als Voraussetzung für Veränderung und somit Voraussetzung für Innovationen soll deshalb eingehender betrachtet werden. Um Indikatoren, d. h. messbare Merkmale für die Innovativität zu bestimmen, ist an dem Punkt argumentativ anzusetzen, an dem Prüfung mit ihrem Prüfungsergebnis im Sinne des Veränderungslernens einen Innovationsinput und somit einen Lernanstoß zu geben vermag. Dies ist dann gegeben, wenn Prüfung durch das Prüfungsergebnis Vorschläge für Änderungen des Ziel-, Regelungs- und Handlungsrahmens unterbreitet und diese realisiert werden.

### 5.2.3 Prüfung als Vertrauensgut

Donle/Richter beklagen, dass Prüfungsqualität an sich als offensichtlich bekannt vorausgesetzt wird, ohne dass messbare Indikatoren operationalisiert wurden. Für sie ist die Prü-

<sup>529</sup> Eigene Darstellung in Anlehnung an Probst/Büchel (1998), S. 38, und Schreyögg/Eberl (1998), S. 517.

fungsleistung, da ein „Vertrauensgut“ und kein „Erfahrungsgut“, nur indirekt messbar.<sup>530</sup> Dies geschieht über das Maß an Vertrauen, was die Prüfungsadressaten dem Prüfungsergebnis und der Prüfungsorganisation entgegenbringen.<sup>531</sup> Das Ausmaß dieses Vertrauens wird wiederum über Indikatoren bestimmt, die eine Aussage über die Qualität der Prüfungsleistung treffen. Die Akzeptanz der Prüfung und das notwendige Ausmaß des Vertrauens in die Qualität sind dann anzunehmen, wenn die Behördenleitung Beratungs- und Begutachtungsaufträge im Zusammenhang mit Innovationen erteilt.

Als Messgröße für die Innovativität wird zur weiteren Analyse die Zufriedenheit der Behördenleitung mit dem Innovationsbeitrag ausgewählt. Im Hinblick auf Prüfung als Vertrauensgut wird dies als ein für die Beantwortung der Fragestellung ausreichender Indikator angesehen. Wie bereits vorstehend ausgeführt, lässt sich vom Grad der Zufriedenheit des Prüfungsadressaten auch indirekt auf den Grad der Prüfungsqualität schließen. Zur Absicherung des Messergebnisses soll im Rahmen der Befragung auch die Ursache der Einschätzung miterhoben werden.

Insgesamt ergeben sich folgende Merkmale für die Wirkung der Innovativität auf der Grundlage der den Gestaltungsfeldern zugeordneten Indikatoren:

---

<sup>530</sup> Donle/Richter sehen als einzige Möglichkeit, die Qualität zu prüfen, in der Wiederholung einer Prüfung als Vollprüfung, die aus Wirtschaftlichkeitsgründen jedoch nicht durchführbar ist, siehe Donle/Richter (2003), S. 198.

<sup>531</sup> Siehe Donle/Richter (2003), S. 198.

Innovativität		
Gestaltungsfeld	Indikatoren	Dimension
Innovativitätstyp	Der Prüfer ist Innovationsauslöser	Das Soll-Objekt als Vergleichsmaßstab
Lernprozesse	Prüfung ermöglicht double-loop learning	Formulierte Vorschläge zur Änderung des Ziel , Regelungs- und Handlungsrahmens werden umgesetzt.
	Prüfung ermöglicht deuterio-learning	Prüfungsergebnisse werden auf andere als die geprüften Sachverhalte übertragen und umgesetzt.
Qualität	Akzeptanz und Vertrauen in die Prüfung	Es besteht Zufriedenheit mit der Qualität des innovativen Prüfungsprozesses.
		Beratungs, Prüfungs- und Begutachtungsaufträge im Hinblick auf Innovationen werden erteilt.

Tabelle 3: Indikatoren und Merkmale der Innovativität<sup>532</sup>

### 5.3 Untersuchungsleitende Hypothesen

Die Formulierung von Hypothesen zu Beginn einer Untersuchung dient in der quantitativen Forschung dazu, das theoriegeleitete Vorwissen des Forschers bewusst zu machen und gleichzeitig zu kontrollieren. Aufgrund der Trennung von Datenerhebung und Datenanalyse leiten formulierte Hypothesen die Forschungsschritte entlang des vorbereiteten theoretischen Rahmens und begrenzen diese zugleich. In der Wissenschaftstheorie hat sich methodisch hinsichtlich der Formulierung von ex-ante Hypothesen in der qualitativen Forschung noch kein einheitliches Bild entwickelt. Obwohl die qualitative Forschung wesentlich vom Aspekt der Offenheit geprägt ist, ist nach neueren methodologischen Ansätzen eine inhaltliche Fokussierung einhergehend mit der Formulierung von Hypothesen für ein qualitatives Vorgehen nicht ausgeschlossen.<sup>533</sup> Trotz aller Offenheit des Forschungsprozesses für Unerwartetes ist eine Theorieorientierung zu beachten.<sup>534</sup> Die Offenheit liegt eher in der Me-

<sup>532</sup> Eigene Darstellung.

<sup>533</sup> Vgl. Meinefeld (2010), S. 266.

<sup>534</sup> Vgl. Mayring (2002), S. 28.

thode, wie die Suche nach dem Neuen gestaltet ist, als darin, auf das Vorwissen zu verzichten.<sup>535</sup> Das interessierende Forschungsgebiet ist in komplexer Vielfalt eingebettet in viele Relationen und Interaktionen. Dies macht es erforderlich, für den weiteren Forschungsfortgang Eingrenzungen vorzunehmen und das Vorwissen mit einzubeziehen. Verfahren, auch wenn sie offen angelegt sind, sind nicht von bisherigen Erkenntnissen frei. Um ein nachvollziehbares Forschungsergebnis zu erzielen, bedarf es vorher einer Konstruktion von Annahmen, die das weitere Vorgehen zur Beantwortung der formulierten Fragestellung zusammenfassen, strukturieren und lenken.<sup>536</sup>

Auch wenn die qualitative Methode nicht hypothesentestend angelegt ist, ist sie von Annahmen geprägt, die im Folgenden dargelegt werden sollen. Dies dient der Transparenz und Nachvollziehbarkeit des Forschungsprozesses im Sinne einer Qualitätssicherung. Insofern ist auch in einer qualitativen und somit offenen Forschungsmethode das Formulieren von forschungsleitenden Hypothesen angezeigt. Die Annahme besteht insofern darin, dass die örtliche kommunale Prüfung aufgrund der großen Gestaltungsfreiheit und der damit verbundenen sachlichen Unabhängigkeit hinsichtlich der klassischen Prüfungs- und Beratungsaufgaben über diesen Spielraum auch bei Innovationsprozessen verfügt.

Es ist ferner zu vermuten, dass ein möglicher Innovationsinput der örtlichen kommunalen Prüfung nicht einheitlich und strukturell erfolgt. Die Ursachen hierin können in unterschiedlichen Faktoren begründet sein, die den Beitrag fördern oder hemmen. Dies führt zur Formulierung der Forschungshypothesen. Diese sind abgeleitet aus der formulierten Fragestellung, den theoretischen Darlegungen und dem konzeptionellen Bezugsrahmen, um einen Erkenntnisgewinn zu erzielen.

Das Vorverständnis über die kommunale Prüfungsorganisation und ihren Beitrag zum Innovationsprozess führt zu drei forschungsleitenden Hypothesen:

**Die kommunale Finanzkontrolle nutzt den Freiheitsspielraum zur Gestaltung von Innovationsprozessen.**

Hierin impliziert ist, dass eine Unabhängigkeit gemäß normativer Vorgabe besteht und selbstständig genutzt wird, um innovatives Potenzial zu schaffen und zu entwickeln. Konkret könnte hierunter verstanden werden, dass die Möglichkeiten, die Prüfung in fachlicher

---

<sup>535</sup> Vgl. Meinefeld (2010), S. 272.

<sup>536</sup> Vgl. Flick (2010a), S. 259; Mayring (2002), S. 28.

Weisungsfreiheit durchzuführen, in unterschiedlicher Art und Weise zum Innovationsbeitrag ausgeschöpft werden. Dies beruht im Wesentlichen auf den Elementen des innovativen Prüfungsprozesses, wie sie im konzeptionellen Bezugsrahmen entwickelt wurden. Prüfungsplanung, die Zielsetzung der Prüfung, die Art des Beurteilungsmaßstabes und die Formulierung und Übermittlung des Prüfungsergebnisses sind für die kommunale Prüfungsorganisation frei gestaltbar. Zudem bedingt der Gestaltungsspielraum als eigenständige Organisationseinheit innerhalb des Verwaltungssystems Freiheit für eigene Innovationen. Die Ausprägung müsste wiederum einen Rückschluss auf den Innovationsbeitrag zu externen Innovationsprozessen zulassen können, auch wenn außerorganisationale Faktoren die Innovativität hemmen sollten.

**Der Beitrag der kommunalen Finanzkontrolle zum Innovationsprozess der Kommunen ist maßgeblich von außerorganisationalen Faktoren und von der Person der Prüfungsleitung abhängig.**

Die kommunale Finanzkontrolle als interne prozessunabhängige Funktion ist nicht völlig unabhängig vom organisatorischen Gefüge der Kommunalverwaltung. Sie kann sich lediglich für die fachlichen Aufgaben der Prüfung im weisungsfreien Raum bewegen. Dies ist jedoch nicht für den einzelnen Prüfer gegeben, sondern liegt vorrangig im Kompetenzbereich der Leitung der Prüfungsorganisation, der mit ihrer Leitungsaufgabe Richtlinienkompetenz übertragen ist. Insofern wird hier eine Schlüsselfunktion in der Ausprägung der Innovativität vermutet. Gleichzeitig wird ein Einfluss vermutet, der trotz fachlicher Weisungsfreiheit nicht mehr im Gestaltungsspielraum der Leitung liegt. Eine Aussage darüber zu treffen, welcher Art diese Faktoren sind, die eine maßgebliche Prägung entfalten können, kann erst die Analyse der empirischen Daten ermöglichen.

**Das Prüfungsurteil ist ein Schlüsselfaktor für die Innovativität.**

Es ist zu vermuten, dass viele Einflussfaktoren auf die Innovativität wirken, wie es sich aus den unterschiedlichen Forschungsrichtungen bereits dargestellt hat. Der wesentliche Kernbereich mit der vermutlich aus bisheriger konzeptioneller Sicht größten Wirkung müsste das Prüferurteil sein. Da Prüfung den Vergleich von Soll-Objekt mit Ist-Objekt als Grundlage des Prüfungsergebnisses definiert, wird in einem innovationsorientierten Prüfungsprozess, in dem das Soll-Objekt relativ unbekannt ist und als komplexer Vorgang von der

gängigen Routine abweicht, vom Neuigkeitsgrad des Prüferurteils auf die Ausprägung der Innovativität geschlossen werden können.

Diese drei forschungsleitenden Hypothesen stellen die Grundlage dar, um aus der Fragestellung, den bisherigen Forschungserkenntnissen, den theoretischen Vorannahmen, dem konzeptionellen Bezugsrahmen und den hieraus abgeleiteten Indikatoren empirische, d. h. anhand der Realität erhobene Antworten zusammenzufassen und in Richtung der empirischen Datenerhebung eine theoretische Vorarbeit zu leisten und den gesamten Prozess lenken zu können.

## 5.4 Methodischer Ansatz

Es wird der sozialwissenschaftliche Forschungsprozess genutzt, um das Handeln im Zusammenhang mit Innovationen der örtlichen Prüfung zu beschreiben und zu erklären. Wie bereits ausgeführt, liegen für die örtliche Rechnungsprüfung im Allgemeinen und hinsichtlich Innovationen im Besonderen noch wenig wissenschaftliche Erkenntnisse vor. Daher bietet es sich an, das Forschungsfeld qualitativ zu erschließen. Ganz ohne Theorien kann die qualitative Forschungsarbeit nicht auskommen. Ein Bezug zu einem Vorverständnis des sozialen Prozesses ist herzustellen, da jede Forschung nur aus Selektionen besteht und soziale Prozesse nicht vollständig beschrieben werden können.<sup>537</sup>

Bei der Interaktion der Rechnungsprüfung im System der Kommunalverwaltung handelt es sich um soziale Prozesse, die einer Beschreibung und einer Analyse bedürfen. Um Aussagen über einen Zusammenhang zwischen Bedingungen, Verlauf und die Wirkungen innerhalb der Interaktionsprozesse treffen zu können, bedarf es einer Methode, die die ablaufenden Mechanismen hinsichtlich Ursachen und Wirkungen zu erklären ermöglicht.

Dies bedeutet, alle Informationen zusammenzutragen, die benötigt werden, diesen Prozess zu verstehen und zu erklären. Das Thema erfordert eine vertiefende Rekonstruktion und Analyse der Prozesse, die wegen des Aufwandes nur für wenige Fälle zugleich überhaupt realisierbar ist. Um das Untersuchungsergebnis möglichst nah an der sozialen Realität zu erstellen, ist es zudem erforderlich, auch Mechanismen zu erfahren, die bisher nicht veröffentlicht sind. Die gesetzlichen Rahmenbedingungen sind sehr allgemein gehalten. Die

---

<sup>537</sup> Siehe Gläser/Laudel (2009), S. 64.

Ausgestaltung der Prozesse, an denen die Rechnungsprüfung mitwirkt, obliegt jeder kommunalen Körperschaft selbst. Hinzu kommt, dass Prüfungsinstitutionen an sich aufgrund der sachlichen Unabhängigkeit im Alltag sich vielfältiger Gegenströmungen erwehren müssen, um ihren Status zu erhalten und die Aufgabenerfüllung sichern zu können. Zusätzlich ist daher eine Abwehrhaltung zu vermuten, die keine Erklärungen darüber an die Öffentlichkeit zulässt, aus denen ein negatives Bild für die Prüfung entstehen könnte. Auch das Offenlegen von Schwachstellen wird für eine Prüfungsinstitution eher verhalten vorgehen. Vor diesem Hintergrund bietet sich ein Zugang zum Forschungsfeld über Interviews an.<sup>538</sup>

Dadurch, dass es Vorkenntnisse und Annahmen über das zu untersuchende Gebiet gibt, wird auf vorhandenes Wissen und vermutete Zusammenhänge aufgebaut. Um aber dem realen sozialen Prozess möglichst nahezukommen, ist es auch erforderlich, offen an die Untersuchung heranzutreten, um Erkenntnisse zu ermöglichen, die mit einer standardisierten Untersuchung nicht erkennbar werden. Hierzu werden Rückkopplungen nötig werden, in denen das dem Interviewleitfaden zugrundeliegende Kategoriengerüst zu hinterfragen, zu verändern, zu erweitern oder zusammenzufassen ist.

### 5.4.1 Experteninterviews

Die im Forschungsdesign entwickelten Faktoren werden als Leitstruktur für mögliche Einflussfaktoren herangezogen. Darüber hinaus soll das einzelne Interview so offen gestaltet sein, um andere Erkenntnisse und Faktoren zuzulassen, die bisher nicht bekannt sind oder eher keine Bedeutung entfaltet haben, jedoch wiederum nicht derart offen, dass kein Vergleich der Interviews möglich ist.

Der qualitative Forschungsansatz soll es ermöglichen, den theoretisch abgeleiteten bisherigen Überlegungen weitere als die bisher aus der Forschung heraus ermittelten Einflussfaktoren auf den Beitrag der örtlichen kommunalen Prüfungsorganisation hinzuzufügen. Hierbei werden die analysierten Prozesse durch die Perspektive der Befragten vorgenommen. Der Forschungsansatz ist primär auf eine Momentaufnahme zum Zeitpunkt der Befragung ausgelegt, auch wenn einzelne retrospektive Betrachtungen mit einfließen. Die Momentaufnahme eignet sich für pragmatisch-fokussierte Studien<sup>539</sup> wie die vorliegende, da sie gerade zum Zwecke der Exploration dieser komplexen Strukturen auf die Veränderungs-

---

<sup>538</sup> Vgl. Flick (2010b), S. 180.

<sup>539</sup> Vgl. Flick (2010b), S. 187.

und Verlaufsperspektive verzichtet. Es sollen keine Lebenslaufanalysen der einzelnen Prozesse erstellt werden, sondern von Prüfungsleitung oder Behördenleitung das Expertenwissen zu der konkreten Fragestellung erhoben werden. Die Methode des Interviews soll es ermöglichen, das jeweils spezifische Wissen dieser Experten im fachlichen und im persönlichen Kontext zu erschließen.

Dies kann, bedingt durch den Aufwand, nur durch eine begrenzte Zahl von Interviews geleistet werden. Insofern wird die Aussage dieser Arbeit noch weitere Forschungen nach sich ziehen müssen, um eine Verallgemeinerung leisten zu können.

Die Erhebungen durch Interviews sollen kontrastiert und verglichen werden, um Ähnlichkeiten und Unterschiede aufzuzeigen. Das Untersuchungsfeld wird daher unterteilt in Prüfungsleitungen, die nach bestimmten Kategorien als innovativ zu charakterisieren wären, und solche, die „nicht innovative Verhaltensweisen und Einstellungen“ darlegen.

Um möglichst viele Betrachtungen zu erlangen, wird auch innerhalb der Untersuchungsgruppe der Prüfungsleiter eine möglichst große Kontrastierung angestrebt, um Unterschiede oder Gemeinsamkeiten zu erkennen. Eine weitere Kontrastierung erfolgt durch die Befragung von Behördenleitungen aus beiden Untersuchungsgruppen.

Der Zugang zum Untersuchungsfeld ist eine wichtige Voraussetzung für den Erfolg, die soziale Welt in dieser Untersuchung möglichst real wiedergeben zu können. In der Person der Forscherin ist, bedingt durch das berufliche Vorwissen, ein persönlicher Zugang dergestalt gegeben, dass bestimmte Prozesse und Interaktionen bekannt sind, die anderen externen Sichtweisen verschlossen bleiben. Dies kann den Vorteil haben, die reale Welt von der wünschenswerten Welt eher trennen bzw. Implausibilitäten erkennen zu können, um detaillierte Nachfragen zu ermöglichen. Zugleich darf diese Nähe nicht dazu führen, die angestrebte Intersubjektivität in eine reine Subjektivität zu verwandeln.

### **5.4.2 Expertenauswahl**

Es soll nicht nur der soziale Zusammenhang hinsichtlich der Innovativität der örtlichen Prüfung beschrieben werden, sondern auch der Versuch unternommen werden, die möglichen Ursachen hierfür darzustellen. Hierzu wird die Methode einer Vergleichsstudie angewandt, die die zu untersuchenden Fälle nicht in ihrer ganzen Komplexität, sondern im Vergleich zu anderen Fällen und reduziert auf wesentliche Merkmale betrachtet.<sup>540</sup> Dies

---

<sup>540</sup> Vgl. Flick (2010b), S. 179.

hilft zu erkennen, ob Parallelen bestehen oder ob gerade bei dieser Auswahl, die sich nur auf große Städte in Deutschland bezieht und somit eine vergleichsweise homogene Struktur aufweist, Unterschiede bestehen. Der Nachteil gegenüber einer heterogenen Gruppe, Merkmale nicht allumfassend zu erheben, wird abgemildert über eine mögliche Kontrastierung sowohl innerhalb der Untersuchungsgruppe als auch im außerorganisationalen Verhältnis durch die Einbeziehung der Behördenleitungen in die Untersuchung.

Die Auswahl der zu befragenden Akteure bezieht sich auf die Leitungen der örtlichen kommunalen Prüfungsorganisationen bei Städten der Größenklassen 1 – 5 nach *KGSt*<sup>541</sup> verteilt auf die 13 Flächenbundesländer. Hinzugezogen wurden jeweils ein Experte eines Prüfungsamtes eines Landkreises und ein Landrat. Ausgewählte Experten wurden in zwei Gruppen unterschieden, die möglichst große Extreme aufweisen sollten. Einer Gruppe gehörten innovative, der Kontrastgruppe nicht-innovative Prüfungsleitungen an. Durch die Kontrastierungen sollen Ähnlichkeiten und Unterschiede leichter darstellbar werden.

Die Identifizierung innovativer Prüfungsleitungen fällt leichter als die der nicht innovativen Prüfungsleitungen. Innovative Prüfungsleitungen zeichnen sich durch Innovationen innerhalb der eigenen Organisation aus, für die sie verantwortlich sind. Hierüber wird in der Fachwelt berichtet, da innerhalb der Prüfungsbehörden Innovationen noch nicht die Regel sind und bisher eine große Themenvielfalt herrscht. Bei diesem Expertenkreis wird es daher von großem Interesse sein, wie diese Personen zu ihrer Haltung und Stellung gefunden haben und wie diese auch von den direkt betroffenen Interaktionspartnern, z. B. Bürgermeistern, Landräten oder zentralen Fachbereichsleitern, eingeschätzt werden.

Um den Personenkreis der als nicht-innovativ klassifizierten Prüfungsleitungen zu identifizieren, wurde eine Auswahl nach Bundesland und Größenklasse vorgenommen. Die ausgewählten Prüfungsorganisationen waren zudem bisher nicht öffentlich in Erscheinung getreten.

Eine konkrete Identifizierung wird die empirische Untersuchung ermöglichen, da sie innovative von nicht-innovativen Prüfungsleitern anhand von dargelegten Einstellungen und den darauf fußenden Einstellungen zu Innovationsprozessen unterscheiden kann.

Die Behördenleitungen kommunaler Gebietskörperschaften sind Wahlbeamte auf Zeit. In ihrer Funktion sind sie Disziplinarvorgesetzter der Prüfungsleiter und gleichzeitig Prüfungsobjekt. Die Kontrastierung sollte mit wenigen Interviews zugleich eine Auswahl un-

---

<sup>541</sup> Die KGSt Größenklassen siehe Anhang A.5.

terschiedlicher Innovativitätstypen seitens der Behördenleitung erreichen. Ausschlaggebend waren hierfür die Größenklasse der Körperschaft und eine Einschätzung der Innovationsbestrebungen aus Fachveröffentlichungen und Vorrecherchen.

Die ausgewählten Interviewpartner und ihre Verteilung auf die Größenklassen nach *KGSt* zeigt nachfolgende Tabelle.

Größenklasse der KGSt	Leitungen Prüfungsinstanz	Behördenleitung/ Management
1	5	
2	5	2
3	8	2
4	4	1
5	1	

Tabelle 4: Verteilung der Experten auf Größenklassen<sup>542</sup>

### 5.4.3 Interviewleitfaden

Der Datenerhebung mittels Experteninterviews liegt je Auswahlgruppe ein Interviewleitfaden zugrunde, der die Indikatoren abbildet und die hierzu formulierten Fragen zuordnet. Die Fragen sind überwiegend halboffen formuliert und lassen den Experten Freiraum für die Einschätzung persönlicher Art im Sinne der Exploration.

Aufgrund der Komplexität diente der Interviewleitfaden als leitendes Raster, um die Fragestellung der gesamten Untersuchung im Blick behalten zu können. Diese Art der vorformulierten Fragen sollte Sicherheit geben, trotz unbekanntem Untersuchungsfeld Antworten zu erhalten. Insofern war der Leitfaden dem Vorwissen der theoretischen Annahmen und den praktischen Vorkenntnissen entsprechend aufgebaut.

<sup>542</sup> Eigene Darstellung.

### 5.4.4 Datenerhebung

Die Nähe zum Forschungsobjekt, gründet in der beruflichen Entwicklungsgeschichte der Forscherin, und ist für Erfassung und Beschreibung eines relativ unbeleuchteten Forschungsgegenstands von Vorteil. Zudem gewährleistet es einen Zugang zum Untersuchungsthema, das sich aufgrund des Themas Prüfung und öffentliche Verwaltung externen Forschern eher verschließt.<sup>543</sup> Kommunikation und Interaktion zwischen Forscher und Forschungsgegenstand sowie die Offenheit für Neues im qualitativen Forschungsprozess sind grundsätzlich erwünscht, da man das Objekt von innen verstehen will.<sup>544</sup>

Die ausgewählten Experten wurden persönlich über schriftliche oder mündliche Anfragen um ein Interview gebeten. Überwiegend zeigte sich Aufgeschlossenheit gegenüber dem Thema und Bereitschaft. In wenigen Fällen konnte Unsicherheit im Vorfeld durch weitere schriftliche oder mündliche Erläuterungen während der Interviews oder durch schriftliche Bestätigungen im Nachhinein abgebaut werden. Die Sicherung des Datenschutzes dahingehend, dass in der Berichterstattung keinerlei Rückschluss auf die Interviewpartner gezogen werden kann, ermöglichte einen offenen Umgang mit Prüfungsthemen und bezüglich interner Interaktionen und baute eine Vertrauensposition auf.

Seitens der Behördenleitungen führten alle Interviewanfragen ebenfalls zum Erfolg. Längere Verzögerungen der Zusagen waren den terminlichen Engpässen zuzuordnen. Von den fünf Anfragen wurden zwei Interviews allein mit der Behördenleitung, ein Interview im Beisein eines Referenten und ein Interview im Beisein eines Referenten und der Leitung der Prüfungsorganisation geführt. Ein Interview war von der Behördenleitung auf einen Vertreter aus den Reihen des Verwaltungsmanagements delegiert. Die Auswahl der Experten führte zu unterschiedlichen Interviewsituationen und rundete insgesamt die gewollte Kontrastierung umfassender ab als vorher einkalkuliert.

Alle Interviews wurden persönlich mit digitaler Aufzeichnung geführt. Es zeigte sich bereits bei der Einstiegsfrage, inwieweit die Gesprächspartner bereits eigene Vorstellungen zu dem neuen Thema entwickelt hatten. Ein sich selbst entwickelnder Redebeitrag erfasst sowohl viele Elemente des Interviewleitfadens, entwickelte aber auch eigene Sichtweisen, was der Offenheit der Methode zugutekam.

---

<sup>543</sup> Vgl. Donle/Richter (2003).

<sup>544</sup> Vgl. Lamnek (2010), S. 20.

Schwieriger gestaltete sich die Interviewsituation, in der die Interviewerin selbst als Expertin konsultiert werden sollte, weil das Thema noch nicht in den näheren Betrachtungshorizont der interviewten Experten gerückt war. Dann erwies sich der Interviewleitfaden als ein geeignetes Instrument, um zum Zwecke der Vergleichbarkeit sicherzustellen, dass möglichst alle Aspekte der interessierenden Merkmale Berücksichtigung fanden.

Fremd- und Selbsteinschätzung im Falle der Kontrastierungsinterviews stimmten in allen Konstellationen weitgehend überein, wozu auch die konkreten Rückfragen und viele Beispiele beitrugen. Trotzdem blieb für die Offenheit des Themas noch genügend Spielraum.

Die Interviews wurden digital aufgezeichnet, dauerten zwischen einer und zweieinhalb Stunden und wurden innerhalb von vier Monaten geführt.

### **5.4.5 Datenauswertung**

In die Datenauswertung wurden alle 26 Interviews, die in Städten geführt wurden, einbezogen. Zwei weitere Interviews, bezogen auf Landkreise, konnten spezifisch nicht vollumfänglich einbezogen werden, da für die kreisangehörigen Kommunen die Dienstleistungsfunktion als Prüfungsorganisation zu sehr im Vordergrund stand und die Prüfungskapazitäten überwiegend in Anspruch nahm. Die Erkenntnisse aus diesen Interviews wurden lediglich als Orientierungsmaßstab dann bewertet, wenn methodisch eine Vergleichbarkeit gegeben war.

Die Objektivität beim Vorgehen wurde dadurch hergestellt, dass das Verfahren transparent nachvollziehbar gestaltet wird. Alle Interviews sind vollständig transkribiert<sup>545</sup> und wurden unter Zuhilfenahme eines entwickelten Analysekonstruktes nach gleichbleibenden Kriterien ausgewertet. Eine Nachprüfbarkeit der Ergebnisse wurde so ermöglicht.

Die Datenauswertung erfolgte in Abwandlung der qualitativen Inhaltsanalyse nach Mayring. Diese Methode beschreiben *Gläser/Laudel*<sup>546</sup>, und sie wurde als geeignet für die Bearbeitung der Ergebnisse eingeschätzt. Das Kategorienschema wurde nicht anhand der Inhalte der transkribierten Interviews entwickelt, sondern die Inhalte wurden entsprechend den vorentwickelten Kategorien zugeordnet, die aufgrund des konzeptionellen Bezugsrahmens und der Operationalisierung entwickelt wurden. Der Offenheit der qualitativen Methode wurde dadurch Rechnung getragen, dass das Kategorienschema nicht statisch, son-

---

<sup>545</sup> Es wurden die Transkriptionsregeln nach Dresing/Pehl (2011) verwendet.

<sup>546</sup> Siehe Gläser/Laudel (2009), S. 251.

dern dynamisch während der Datenauswertung weiterentwickelt wurde. Das vereinte die bei der Komplexität des Themas erforderliche ordnende Struktur mit dem explorativen Element der qualitativen Methode und ermöglichte so immer eine Reflexion auf die zu beantwortende Fragestellung.

Die Datenauswertung erfolgte deskriptiv, indem wesentliche Informationen über die Ausprägung der Variablen in Bezug auf ihre Sachdimension aus den Transkripten reduziert in ein Analyseschema übertragen wurden. Sofern Faktoren diese Merkmalsausprägungen verursachten, wurden diese Einflüsse in der Rubrik „Ursache“ vermerkt. Sofern die erhobenen Merkmalsausprägungen Einfluss auf die abhängige Untersuchungsvariable Innovativität im Sinne der Fragestellung ausübten, wurden diese in der Rubrik „Wirkungen“ aufgeführt. Diese Art der Auswertung ermöglichte eine Identifizierung von Relationen zwischen den Variablen. Regelmäßig wurden weder Ursachen unabhängiger Variablen noch Wirkungen abhängiger Variablen betrachtet. Die explorative Herangehensweise erforderte es, die Ursachen der unabhängigen Variablen ebenfalls zu analysieren. Häufiger auftretende Ursachen wurden als weitere Bestimmungsfaktoren der abhängigen Untersuchungsvariablen interpretiert. Wirkungen der unabhängigen Variablen und Ursachen der abhängigen Variablen wurden hinsichtlich ihrer Übereinstimmungen analysiert und ermöglichten so auch eine Interpretation der Kausalbeziehungen in Bezug auf die für die Forschungsfrage relevanten Sachverhalte. Neben dem Analyseraster wurde im Vergleich der Merkmale und ihrer Ausprägungen ein Idealmodell entwickelt, das aufgrund der Erhebung eine Zuordnung der Ergebnisse zu einem beschreibbaren Typ ermöglicht.

In der qualitativen Forschung besteht die Annäherung an die reale Welt im Beschreiben und Erklären der gewonnenen Daten. Ziel des Erklärens von Daten, der Datenanalyse, kann die Konstruktion von Typen zur Rekonstruktion des sozialen Handelns sein.<sup>547</sup> Idealtypen nach *Weber* entstehen durch einseitig gesteigerte und herausgehobene Gesichtspunkte, denen sich eine Fülle von Einzelercheinungen zuordnen lassen.<sup>548</sup>

---

<sup>547</sup> Vgl. Weber, zit. nach Gerhardt (1995), S. 436.

<sup>548</sup> Vgl. Gerhardt (1995), S. 438, mit Verweis auf Weber.

## 6 Bestimmungsfaktoren der Innovativität

Einflüsse auf das Innovationsverhalten sind, wie theoretisch dargestellt, in einer Komplexität anzunehmen, die es enorm erschwert, konkrete Faktoren identifizieren zu können. Insofern wurde ein Raster möglicher Bestimmungsfaktoren entwickelt. Jedoch konnten aufgrund der Offenheit der Untersuchung noch weitere Faktoren erkannt werden, deren Einflüsse sich zum Zeitpunkt der Erhebungen auch deutlich zeigten.

Diese beeinflussenden Faktoren sind dem Umsystem, d. h. den Rahmenbedingungen, zuzuordnen, die auf die Körperschaft an sich wirken und auf die die Prüfungsorganisation mit ihren Handlungsweisen nicht konkret zugreifen kann.

### 6.1 Einflüsse des Umsystems

Das Umsystem wurde untergliedert in ein globales und aufgabenspezifisches Umsystem als die Rahmenbedingungen für die Innovativität der kommunalen Körperschaft.<sup>549</sup> Hierbei handelt es sich um rechtliche sowie wirtschaftliche Rahmenbedingungen, die als Umsystem auf die Innovativität der kommunalen Körperschaft wirken und hierdurch mittelbar auch die Innovativität der Prüfungsorganisation beeinflussen können, und zwar in einem stärkeren Maß als im Rahmen der theoretischen Überlegungen angenommen. Sie werden den weiteren Ausführungen vorangestellt, da sie hinsichtlich der Innovationsbereitschaft, der Innovationsfähigkeit und der Innovationsmöglichkeit intervenierende Einflüsse aufweisen.

#### 6.1.1 Kommunalverfassungsrechtliche Rahmenbedingungen

Die Flächenbundesländer der Bundesrepublik verfügen über eigene Kommunalverfassungen, die sich seit den 1990er Jahren durch Elemente wie Direktwahlen der Bürgermeister sowie Aufgaben-, Macht- und Führungsverlagerungen in erheblicher Weise verändert haben; die bisherige Verfassungstypologie<sup>550</sup> hat ihre Bedeutung verloren. Die Regelungen über die örtliche Rechnungsprüfung sind in den Kommunalverfassungen grundsätzlich verankert und unterliegen in der weiteren Ausgestaltung im Rahmen der kommunalen

---

<sup>549</sup> Ausführliche Darstellung in Kap. 4.1 und 4.2.

<sup>550</sup> Bisherige Typologie: Magistratsverfassung, Süddeutsche Ratsverfassung, Norddeutsche Ratsverfassung und Bürgermeisterverfassung.

Selbstverwaltung der Rechtsetzungshoheit der einzelnen Gebietskörperschaft. Bei einem Ländervergleich der Kommunalverfassungen zeigen sich Gemeinsamkeiten, aber auch Unterschiede in den Regelungen der örtlichen Prüfung. Nachfolgend werden diejenigen Rahmenbedingungen analysiert, die aufgrund der empirischen Untersuchungsbefunde den Innovationsbeitrag der Prüfungsorganisation determinieren, sowohl in unterstützender als auch in hemmender Weise. Im Folgenden wird eine allgemeine Bewertung in Bezug auf rechtlichen Änderungsbedarf vorgenommen. Die konkreten Auswirkungen werden in den Darstellungen einzelner Bestimmungsfaktoren näher ausgeführt.

Heterogen ist die Regelungsvielfalt in Bezug auf den Aufgabenumfang, wenn nicht nur Prüfungen der Recht- und Ordnungsmäßigkeit, sondern auch der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit des Verwaltungshandelns der örtlichen Prüfung übertragen sind.

Um einen Betrag zur Innovation leisten zu können, ist ein Prüfungsziel erforderlich, welches erlaubt, Verwaltungsprozesse nicht nur in Bezug auf Wirtschaftlichkeit, sondern auch in Bezug auf Zweckmäßigkeit, d. h. hinsichtlich der Zielerreichung, zu betrachten. Während in den Ländern Bayern, Brandenburg, Hessen, Sachsen, Schleswig-Holstein und Thüringen die Prüfung der Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung als Prüfungsauftrag gesetzlich verankert ist, liegt dies in den übrigen Bundesländern im Ermessen des Vertretungsorgans, des Verwaltungsorgans und/oder der Behördenleitung. Die Bandbreite dieser Prüfungsaufträge wird weit in Bezug auf Wirkungen<sup>551</sup> oder begrenzt auf den Kontext von Prüfungen der Finanz- und Haushaltswirtschaft<sup>552</sup> gefasst. In Hessen ist als Pflichtauftrag bei der Jahresabschlussprüfung und der Prüfung finanzrelevanter Datenverarbeitungsprogrammen auch „zu prüfen, ob zweckmäßig und wirtschaftlich verfahren wird“.<sup>553</sup> Zusätzlich können auch Prüfungen der Verwaltung auf Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit übertragen werden.<sup>554</sup>

<sup>551</sup> Bayern Art. 106 Abs. 1 Ziff. 3+4 GO.

<sup>552</sup> Brandenburg § 102 Abs. 1 Ziff. 5 BbgKVerf, trotz der Einschränkung ist es ein vollumfänglicher Prüfungsauftrag, da jegliches Handeln einer Kommune Auswirkungen auf das Haushaltswirtschaftsrecht hat.

<sup>553</sup> § 131 Abs. 1 Nr. 5 HGO. Durch das neue Haushaltswirtschaftsrecht, welches weitaus mehr Steuerungsinstrumente beinhaltet als das bisherige mit einem kameralen Rechnungswesen, sind auch diese Prüfungen nicht mehr auf den Einzelfall bezogen, sondern auch auf die Effektivität der zugrundeliegenden Prozesse auszurichten. Diese gesetzliche Regelung wurde aufgenommen, um zu erreichen „dass die Rechnungsprüfungsämter auf Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit auch dann zu achten haben, wenn kein entsprechender Auftrag nach § 131 Abs. 2 HGO erteilt worden ist“, siehe Zahradnik (1999), § 131 Rdnr. 16.

<sup>554</sup> § 131 Abs. 2 Nr. 4 HGO.

Ein gesetzlicher Auftrag könnte die Bedeutung dieser Prüfungsmaßstäbe besonders auch im Zuge von zunehmender Wirkungsorientierung der Haushaltswirtschaft festigen. Er sichert darüber hinaus der Prüfungsorganisation eine objektive Unabhängigkeit und vermeidet Probleme zwischen Prüfungsorganisation und dem Auftraggeber. Der Gesetzgeber in Brandenburg hat dies durch eine Änderung der Kommunalverfassung zum Ausdruck gebracht:

„Die bisher in § 113 Abs. 2 Nr. 2 GO (alt) geregelte Prüfung der Verwaltung auf Ordnungsmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit wird im Hinblick auf die Bedeutung dieses Prüfbereichs in den Aufgabenkatalog des neuen Paragraphen 102 übernommen.“<sup>555</sup>

22 der 23 untersuchten kommunalen Prüfungsämter waren entweder gesetzlich oder von den zuständigen Auftraggebern auf Dauer Wirtschaftlichkeits- und Zweckmäßigkeitsprüfungen übertragen.

Eine Bandbreite gesetzlicher Regelungen besteht zudem im Hinblick auf die zur Erteilung von Prüfaufträgen an die örtliche Prüfungsorganisation berechtigten Akteure. Die Effektivität der Prüfung zeichnet sich auch durch den Mehrwert aus, der darin besteht, dass durch Prüfungshandlungen rechtmäßige, wirtschaftliche und zweckmäßige Verwaltungsprozesse entstehen, bestätigt und weiterentwickelt werden können.

Die unterschiedlichen Funktionen und hier besonders sowohl die Überwachungsfunktion als auch die Innovationsfunktion einer Prüfung können sich nicht völlig entfalten, wenn den Entscheidungsträgern und Kontrollorganen der Körperschaft nur begrenzte Möglichkeiten eingeräumt werden, Kontroll- und Begutachtungsprüfungen zu beauftragen. Ein umfangreiches Auftragsrecht des Vertretungsorgans, des Verwaltungsorgans, aber auch der Behördenleitung trägt zur Effizienz und Effektivität der Prüfung bei. Die möglichen Hinderungsgründe, wie Eingriff in die Unabhängigkeit und Einschränkungen von Prüfungskapazitäten, können in der Argumentation nicht greifen, so heterogen die zurzeit bestehende Rechtslage sich darstellt. Im Saarland wird dem Vertretungsorgan, in Brandenburg der Behördenleitung kein eigenständiges Auftragsrecht eingeräumt, wohingegen in Hessen selbst der für Finanzen zuständige Beigeordnete des Verwaltungsorgans über ein eigenes Auftragsrecht verfügt. Die Untersuchungsergebnisse aus den Experteninterviews zeigen

---

<sup>555</sup> Erläuterungen zum Gesetzentwurf der Landesregierung Brandenburg zur Änderung Kommunalverfassung Brandenburg - Drs. 4/5056 zu § 102 Nr. 5 BbgKVerf. vom 29.08.2007.

zudem, dass, auch wenn ein formales Beauftragungsrecht nicht besteht, eine Prüfungsleitung einem Untersuchungsbegehren der Behördenleitung sich nicht verweigert und qua Amt sich diesen Prüfungsauftrag zu eigen macht. Eine rechtliche Anpassung an die praktizierten Handlungen ist geboten, damit die kommunalen Organe und Funktionen ihre Verantwortung für ein funktionierendes internes Kontrollsystem und für notwendige Innovation umfassend wahrnehmen können. Dies würde die Schaffung einer zusätzlichen internen Revisionseinheit zur Unterstützung der Behördenleitung sowohl aus wirtschaftlichen als auch zweckmäßigen Gründen entbehrlich machen und auch die Vertretungsorgane in ihrer Kontrollfunktion stärken.

### **6.1.2 Wirtschaftliche Rahmenbedingungen**

Die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen waren bei den untersuchten Körperschaften sehr unterschiedlich ausgeprägt. Etliche Kommunen durchlaufen aufgrund schlechter Finanzlage gerade Maßnahmen zur Haushaltssicherung und haben deshalb eingeschränkten Handlungsspielraum. Das Recht bestimmt eher die Aufgaben als das Innovationspotenzial der Kommunen. In der Gesamtbetrachtung zeigte sich, dass in Bezug auf die Innovationstätigkeit sowohl die Körperschaften als auch die Prüfungsorganisationen mit den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sehr unterschiedlich umgehen. Bei einigen erzeugt die schlechte Finanzlage Stillstand, bei anderen ist sie die Herausforderung, gerade in diesen Zeiten nach innovativen Lösungen zu suchen, um die bestehenden Aufgaben zu bewältigen. Die finanziellen Rahmenbedingungen beeinflussen die qualitative Ausstattung in den Prüfungsorganisationen. In relativ finanzstarken Regionen stehen Fachkräfte für Prüfungsorganisationen nicht zur Verfügung bzw. müssen überdurchschnittlich bezahlt werden. In finanzschwachen Regionen sind qualitativ gut ausgebildete Fachkräfte auch aus der freien Wirtschaft, z.B. aus Wirtschaftsprüfungsgesellschaften für die Prüfungsorganisationen zu rekrutieren. Demografische Entwicklungen, verbunden sowohl mit Abwanderung als auch mit enormen Zuwächsen als auch mit Themen wie Wirtschaftsförderung, Migration und Bildung, waren Rahmenbedingungen für die Innovationstätigkeiten der Körperschaften, hatten allerdings keinen erkennbaren Einfluss auf die untersuchte Innovativität.

### **6.1.3 Stand der Umstellung des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens**

Bei der Umstellung auf das Neue Haushalts- und Rechnungswesen in Deutschland handelt es sich, sofern kein ständiges Wahlrecht eingeräumt wurde<sup>556</sup>, um eine rechtliche Innovation, die durch Beschluss der Innenministerkonferenz der Länder initiiert und in der Folge durch Ländergesetze in der überwiegenden Zahl der Bundesländer mittlerweile verbindlich wurde.

Ein wesentlicher Einflussfaktor auf die Innovativität zeigte sich im Umstellungsstand des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens. Von den 23 befragten kommunalen Körperschaften hatten zum Befragungszeitpunkt dreizehn länger als ein Jahr und fünf länger als fünf Jahre umgestellt. Zwei Kommunen stellten aktuell um und gingen im Jahre 2012 mit der Eröffnungsbilanz an den Start. Zwei befinden sich noch in der Umstellungsphase, wovon in einer Kommune der Umstellungsprozess „zeitlich offen“ ist. In einer Kommune wird die Kameralistik als führendes Rechnungswesen vorerst weitergeführt.

Rechnet man durchschnittlich mit zwei Jahren Vorlaufzeit zum Umstellungszeitpunkt, waren 2/3 der befragten Experten in der Zeit des Umstellungsprozesses auf das Neue Haushalts- und Rechnungswesen bereits in ihrer Funktion entweder als Prüfer oder als Leitung tätig.

Je weiter die Umstellung an Jahren zurückliegt, umso eher hatten sich auch die Prüfungsämter auf die rechtliche Innovation eingestellt, bestimmte das neue Thema nicht mehr allumfassend die Schwerpunkte der Tätigkeiten, die sich nun eher im Ausgestalten von Elementen infolge der Umstellung zeigten. Themen wie Risikomanagement, internes Kontrollsystem, prozessorientierte Prüfungen sind als Schwerpunkte in den Vordergrund der örtlichen Prüfung gerückt. In Kommunen, in denen der Umstellungsprozess erst kürzlich beendet wurde oder die sich noch in der Umstellung befinden, liegen die Schwerpunkte in Prüfungshandlungen hierzu oder in begleitenden Prüfungs- und Beratungshandlungen der Jahresabschlüsse, Gesamtabschlüsse oder dem Umstellungsprozess selbst. Ein negativer Zusammenhang zwischen der Kameralistik und der Innovativität ist bei nur einer Körperschaft, die im bisherigen Rechnungswesen verbleibt, nicht seriös herzustellen. Aus dem Zusammenspiel aller Faktoren kann man jedoch schließen, dass die Tatsache, dass die kommunale Prüfung durch die Umstellung des Rechnungswesens nicht nur veranlasst war,

---

<sup>556</sup> Das Wahlrecht Doppik/Kameralistik besteht nur noch in den Ländern Thüringen, Bayern und Schleswig-Holstein (Stand: 31.01.2012).

sich im Fachwissen einer Neuerung zu stellen, sondern das Neue Haushalts- und Rechnungswesen erforderte auch Veränderungen innerhalb der Prüfungsorganisation. Dies zeigte sich in der Neuorganisation von Strukturen, in der Ausrichtung hin zu prozess-, aber auch teamorientierten Prüfungen. Die früher eher strikte Trennung von Jahresrechnungsprüfungen und Verwaltungsprüfungen wurde aufgehoben zugunsten eines Zusammenspiels zur Bewertung des Jahresabschlussergebnisses. Teilweise erforderte die nur vereinzelt vorhandene kaufmännische Fachlichkeit eine strikte Arbeitsteilung, die sich oft darin zeigte, dass die Prüfer mit kaufmännischem Wissen anstelle der Leitung, der eine entsprechende Qualifizierung fehlte, diejenigen anleiteten, die ihre Fachlichkeit aus verschiedenen Gründen den Neuerungen nicht anpassen konnten oder wollten. Der Innovationsbeitrag beschränkte sich im Wesentlichen auf die Themen, die mit der Einführung des Neuen Haushalts- und Rechnungswesens verbunden waren. Die Einstellung von Prüfern mit betriebswirtschaftlichem Hintergrund ist immer im Zusammenhang mit einer kaufmännischen Ausrichtung einzelner Prüfungsaufgaben verbunden. Die Tatsache, dass betriebswirtschaftliche Fragestellungen auch in der Kameralistik für die Prüfungsorganisation eine Rolle spielen müssten, um effizient und effektiv das Verwaltungshandeln beurteilen zu können, wird überwiegend ausgeblendet. Insofern kann aus der Umstellung des Haushalts- und Rechnungswesens, aus dieser komplexen und teilweise radikalen Innovation aufgrund der Untersuchungsergebnisse eine Veränderung bei den kommunalen Prüfungsämtern bestätigt werden. Gerade durch die Umstellung hat auch die Frage einer frühzeitigen Befassung der Prüfungsorganisation bei Neuerungen enorm für Verwaltung und Behördenleitung an Bedeutung gewonnen und ist Anlass, die Beratungsfunktion intensiver zu nutzen als früher. Es ist die Ausweitung der Prüferaufgaben und ihrer Kompetenz für neue Themen sowohl seitens der Prüfungsorganisation selbst, aber auch eine zunehmende Anforderung von Beratungsleistungen der geprüften Stellen festzustellen. Die Hauptausrichtung sind Innovationen und Veränderungen mit Finanzbezug. Zunehmend zeigt sich auch eine Veränderung der Prüfungsthemen hin zu Organisationsfragen und Systemsichten.

## 6.2 Innovationsbereitschaft

Für die Ausprägung der Innovationsbereitschaft wurden die erhobenen Daten aus den Experteninterviews auf zwei Ausprägungen hin untersucht. Zum einen sollte eine Einschätzung darüber gefunden werden, welche Motivation bei der Leitung der Prüfungsorganisation besteht, sich als verantwortliche Führungskraft Neuerungen und Veränderungen aktiv

zuzuwenden, zum anderen wurde die Einschätzung über die Motivation der Prüfer abgefragt. Die Motivation wurde zum einen an der Bedeutung der Innovationsfunktion für Leitung und Prüfer als auch an dem Ausmaß der konkreten Aktivitäten von Prüfungsprozessen mit Innovationsbezug überprüft. Die persönliche Einschätzung der Experten wurde durch Beispiele belegt. Zum anderen werden die Ergebnisse vor dem Hintergrund der beiden Variablen Innovationsfähigkeit und Innovationsmöglichkeit bei der Interpretation berücksichtigt. Hierdurch werden Grenzen und Möglichkeiten der Aktionsradien der Akteure beschrieben und analysiert. Deutlich zeigte sich in den Interviews, dass das Thema Innovation in Verbindung mit Prüfung grundsätzlich unterschiedliche Reaktionen auslöste, da die Prüfungstätigkeit an sich mit Veränderungen in Bezug gesetzt werden konnte, aber nicht explizit mit Innovationen. Insofern ist oft nur aus den Relationen der Bestimmungsfaktoren zueinander erkennbar, ob es sich um Innovationen handelt. Eine Äußerung einer Leitung, die kreative Ansichten vertritt und sich Neuerungen konsequent stellt, steht stellvertretend für die Einschätzung, dass die Prüfungsorganisation sich ihrer Innovationsfunktion überwiegend nicht bewusst ist.

*... ich habe mir heute Morgen ein Fremdwörterlexikon genommen ... weil ich gesagt habe, du willst doch mal wissen was da steht. Ja ... Innovation ... Ich bin durch Ihren Anruf, das sage ich ganz offen, bin ich eigentlich ins Grübeln gekommen und habe gedacht, ach ja, ist ja gar nicht so weit weg, was machen wir denn hier eigentlich. Wir betreiben Innovation pur mit mehr oder weniger Erfolg, je nachdem, unterschiedlichste Gründe. Innovation ist ein ganz großes Thema der Rechnungsprüfung. ... Ich hätte nie Innovation damit in Verbindung gebracht. Habe ich nicht drüber nachgedacht. Ich habe es einfach gemacht, sagen wir es mal so.<sup>557</sup>*

### **6.2.1 Motivation zur Neuerung und Veränderung**

Eine Voraussetzung für die Innovativität ist die Veränderungsbereitschaft als persönliche Disposition der Akteure. Dies beinhaltet, dass sie Neuerungsbedarf erkennen und ihn als solchen auch verstehen, um ihn in weiteren Schritten bewerten und die entsprechenden Handlungen auch einleiten zu wollen. Die Größe des extrinsischen gleichwie des intrinsischen Veränderungsdrucks beeinflusst die Bereitschaft der Leitung, sich den Neuerungen

---

<sup>557</sup> Auszug Interview Experte Nr. 7, Prüfungsleitung (Legende im Anhang A.4, S. 232).

zu stellen. Die Befragung der Experten zeigte eine unterschiedliche Haltung zu Innovationen.

Die überwiegende Mehrheit der Experten sieht die bislang eingeführten Neuerungen und Veränderungen innerhalb der Prüfungsorganisation im Zusammenhang mit der Umstellung des Haushalts- und Rechnungswesens. Diese Einstellung ist allerdings nicht eindeutig als eine innovative Grundhaltung zu interpretieren. Die Umstellung auf das Neue Haushalts- und Rechnungswesen hat hinsichtlich der Motivation, sich Neuerungen zu stellen, eine Verstärkerfunktion eingenommen. Sie bewirkte die vermehrte Einstellung von Prüfern mit kaufmännischer und betriebswirtschaftlicher Qualifikation. Ein Viertel der befragten Experten gaben an, dass die neu eingestellten Prüfer die Neuerungen innerhalb der Prüfungsorganisation bewirkten und nicht sie selbst. Ein direkter Zusammenhang zwischen der Dauer der Zugehörigkeit zur Prüfungsorganisation oder zur Leitungsfunktion selbst war nicht herstellbar. So hatten Prüfungsleitungen, selbst wenn sie diese Funktion weniger als ein Jahr innehatten, Initiativen für Neuerungen ergriffen und andere wiederum auch nach fünf Jahren keine Vorstellungen hierzu entwickelt. Selbst nach über 20 Jahren Prüfungstätigkeit bewahrten sich einige ihre Bereitschaft, Neuerungen aktiv zu unterstützen und sie auch einführen zu wollen, wohingegen andere, durch äußere Einflüsse demotiviert, sich nach diesen Jahren eher reaktiv den Erwartungen stellen.

Was die Bedeutung von Neuerungen bei Prüfern betrifft, so wird ein eher differenziertes Bild beschrieben. Die Motivation zur Neuerung bei Prüfern ist an zwei Faktoren festzumachen. Für Neuerungen offen zu sein, wird entweder in Zusammenhang mit der eigenen betriebswirtschaftlichen Qualifizierung gesehen oder mit einer Neueinstellung in der Prüfungsorganisation verbunden. Langjährigen Prüfern wird eher eine Widerstandsbereitschaft gegen denn eine Bereitschaft zu Veränderungen zugeschrieben. Eine Innovationsbereitschaft der Leitung hat dann auch eine Veränderung bei langjährigen Prüfern bewirken können, wenn die Leitungskräfte entweder selbst längerfristig diese Position innehatten und konsequente Veränderungen vornehmen konnten oder als neue Leitung an bereits reformierten Strukturen und Prozessen ansetzen konnten.

Die Innovationsbereitschaft einer Prüfungsorganisation ist für die Innovativität nicht ausreichend, wenn es sich nur um Absichts- oder Einstellungsbekundungen handelt. Es müssen diesbezüglich nicht nur intern in der Prüfungsorganisation, sondern gegenüber den geprüften Stellen eindeutige Signale durch konkrete Handlungen gegeben werden. Dies ist möglich aufgrund der Weisungsfreiheit, indem sich die Prüfungsorganisation aus eigener

Initiative heraus in Innovationsprozesse einbringt oder eine Beteiligung grundsätzlich nicht ablehnt. Ein Beispiel für die Bekundung eines partnerschaftlichen Umgangs mit den geprüften Stellen und die Bereitschaft zur Zusammenarbeit ist im Leitbild des Rechnungsprüfungsamtes der Stadt Stuttgart verankert:

Durch unsere Prüfungen und Beratungen unterstützen wir den Gemeinderat und die Verwaltung bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben. Durch unsere Arbeit schaffen wir zusammen mit den geprüften Einheiten Mehrwerte, indem wir Handlungsempfehlungen zur Optimierung von Prozessen geben, Einsparpotenziale aufzeigen und auf rechtliche und finanzielle Risiken hinweisen. Wir unterstützen die Geprüften bei der Umsetzung der empfohlenen Maßnahmen.<sup>558</sup>

Die Bereitschaft, sich aktiv in laufende Prozesse einzubringen, ist bei allen befragten Experten grundsätzlich vorhanden, aber unterschiedlich stark ausgeprägt. Die Motivation sinkt und führt zum Rückzug, wenn der Widerstand der Akteure in der Verwaltung oder die Vereinnahmungstendenzen durch die Akteure zu groß werden. Die Bereitschaft, diese Konflikte konkret anzugehen, verringert sich im selben Maß, in dem diese Verhaltensweisen fortauern. Ursachen hierfür werden in fehlenden Zeitressourcen, in der schlechten Informationslage, in der Furcht vor Verlust der Unabhängigkeit oder aufgrund negativer Erfahrungen in der Vergangenheit gesehen.

*... es war zum Teil schon vor meiner Zeit. Da sind Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind hingegangen, sind dann untergebuttert worden, dann haben die die Lust verloren und sind dann nicht mehr hingegangen. So war es.<sup>559</sup>*

Die überwiegende Anzahl der befragten Experten hat ihre kontinuierlichen Versuche bisher nicht aufgegeben, recht früh sich in Innovationsprozesse einzubringen, um für die Behörde einen Mehrwert zu erzielen.

Die Prüfungsorganisationen, die sich mit den Grenzen und Möglichkeiten der Unabhängigkeit konkret als Problem auseinandergesetzt haben und entsprechende Regularien entwickelt haben, um ihre Prüfungshandlungen zeitlich in die laufenden Innovationsprozesse

---

<sup>558</sup> Glinder/Friedl (2010), S. 89.

<sup>559</sup> Auszug Interview Experte Nr. 13, Prüfungsleitung (Legende im Anhang A.4, S. 232).

verlegen zu können, fühlen sich durch die Akzeptanz der Prüfungsergebnisse und den Respekt gegenüber der Wahrung ihrer besonderen Rolle motiviert und bestätigt.

Die Einschätzung, dass die Motivation der Akteure auf Seiten der Prüfung allein aus der persönlichen Disposition heraus und nicht aufgrund äußerer Einflüsse die größte Bedeutung für die Innovativität der Prüfungsorganisation hat, bestätigt auch die Kontrastierung. Selbst innovativ agierende Behördenleitungen und eine innovationsfördernde Einstellung der Verwaltungsumgebung zeigen keinen Einfluss, da sie an dem aus Unsicherheit oder persönlicher Einstellung heraus bewahrten „Nimbus der Unabhängigkeit“ der Prüfungsorganisation scheitern.

*Das macht auch unbedingt Sinn, das [im Planungsstadium zu prüfen] zu tun. Gerade da. Wo aber auch hier fehlt, dass das Rechnungsprüfungsamt erkennt, dass das auch zu seinen Aufgaben gehört und dass das keinesfalls in seiner Objektivität deshalb eingeschränkt ist. Es ist nur die Frage: "Wann setzt es seine Objektivität denn ein, erst nach 1 1/2 Jahren, oder versucht es, im laufenden Prozess schon Dinge zu verändern, die erkennbar falsch laufen?"<sup>560</sup>*

Dort, wo seitens der Behördenleitung Zufriedenheit mit der Innovativität der Prüfungsorganisation bestand, war Bereitschaft zu Neuerungen bei der Prüfungsleitung feststellbar, die sich in dem Mut zeigte, klare Grenzen der Unabhängigkeit zu kommunizieren und trotzdem Innovationsprozesse prüfend zu begleiten.

*...also die Rechnungsprüfer nun nicht als diejenigen zu sehen, die alles besser wissen, sondern ihre Kompetenzen und Fähigkeiten dann auch so einzusetzen, dass im Prozess einer Problemlösung sie mit dabei sind. Also da kann man ja noch mal Menschen ganz anders wahrnehmen. Also das glaube ich, ist dann eher der richtige Ansatz, also dass das sozusagen eine eher begleitende Prüfung ist. Also das müsste eher das Ziel sein. ... Das wird in Teilen praktiziert, aber ich würde mir das schon noch mal intensiver auch in anderen Verwaltungsbereichen wünschen, dass das wahrgenommen wird ...*

---

<sup>560</sup> Auszug Interview Experte Nr. 19a, Behördenleitung (Legende im Anhang A.4, S. 232).

*Weil ich finde, das ist ja auch wichtig, sage ich mal, also so ein RPA, das darf auch keinem Oberbürgermeister zum Munde reden, das muss eine gewisse Unabhängigkeit haben und weil es ansonsten, sozusagen, auch von seinen Aussagen her, nicht anerkannt wird. Und das ist bei uns mittlerweile so, dass [Leitung Prüfungsorganisation] aber auch andere Mitarbeiter da also einen sehr guten Ruf genießen, auch einen unabhängigen Ruf genießen, und ich finde das ist 10 Mal mehr wert, als wenn sie da irgendwelche Leute haben, die ihnen nach dem Munde reden. Das funktioniert schlechweg nicht. ... Ist manchmal auch unbequem, aber ich finde das bringt einen weiter.<sup>561</sup>*

Die Bedeutung von Innovationen für die Prüfungsorganisation lässt sich davon ableiten, inwiefern Prüfungsergebnisse auch Vorschläge für Innovationen beinhalten. Bei allen befragten Experten ist die Motivation erkennbar, Prüfungen nicht mehr nur in der Beschreibung einer Soll-Ist-Abweichung zu beenden, sondern auch Empfehlungen zu Veränderungen der vorgefundenen Ist-Objekte geben zu wollen. Eine Differenzierung von Veränderung und Innovation findet nicht ausdrücklich statt, da zum einen die Übergänge in der praktischen Prüfungstätigkeit eher fließend sind und zum anderen bisher auch nicht in den Fokus der Prüfungshandlungen gerückt sind. Veränderungsempfehlungen zielen auf Verbesserungen sowohl in wirtschaftlicher als auch prozessorientierter Ausrichtung ab, wobei der Fokus der Betrachtung überwiegend noch auf eine fiskalische Sicht reduziert ist. Sofern Vorschläge für Neuerungen aus den Prüfungsergebnissen abgeleitet werden, zeigt sich eine große Bereitschaft, sich wiederum aus Prüfersicht dem Prozess begleitend anzuschließen, sofern verwaltungsseitig deren Realisierung angegangen wird. Akzeptanzsteigernd hat sich nach Einschätzung der befragten Experten die Bereitschaft der Prüfungsorganisation ausgewirkt, Zukunftsempfehlungen und Maßnahmen in Interaktion mit den geprüften Stellen zu entwickeln. Ein solches Vorgehen wird bisher nur in wenigen Prüfungsorganisationen praktiziert.

Auf die Interaktion in Form einer Kommunikation mit den geprüften Stellen und der Behördenleitung setzen hingegen der überwiegende Teil der befragten Experten. Kommunikation im Rahmen von Prüfungshandlungen bei Prüfungseröffnung oder vor Prüfungsende mit den geprüften Stellen findet eher mündlich statt, in konflikträchtigen Fällen wird sie schriftlich geführt. Grundsätzlich zeichnet sich allerdings eine Vielfalt von Kommunikati-

---

<sup>561</sup> Auszug Interview Experte Nr. 18a, Behördenleitung (Legende im Anhang A.4, S. 232).

onsstrategien ab. Sofern Prüfungsleitungen bereits gut in der Verwaltung vernetzt sind, werden immer wieder Gespräche genutzt, sich über Neuerungen zu informieren. Informelle Gespräche mit Führungskräften des Verwaltungsmanagements verhelfen auch neuen Prüfungsleitungen zu Informationen und einem Bekanntheitsgrad. Ein Prüfungsmarketing findet zudem in der Kontaktaufnahme mit politischen Vertretern und Mitgliedern von Rechnungsprüfungsausschüssen statt, um auf die Aufgaben der Prüfungsorganisation aufmerksam zu machen und gleichzeitig ein Feedback über Erwartungshaltungen und Informationen zu Neuerungen einzuholen. Grundsätzlich besteht bei den Prüfungsleitungen Bereitschaft, angebotene Kommunikationsstrukturen zu nutzen. Eigeninitiative auch gegen Widerstand wird überwiegend von den Prüfungsleitungen gezeigt, die sich ihrer Rolle und der Kompetenz sicher und im Umgang mit Widerständen bereit sind, Konflikte auszuhalten oder Mehrarbeit zu investieren.

## **6.2.2 Prüfungsprozesse sind auf Innovationen ausgerichtet**

Die Innovationsbereitschaft zeigt sich auch am Umfang, in dem Prüfungsprozesse auf Innovationen ausgerichtet werden. Die Organisationshoheit der Prüfungsleitung umfasst das weisungsfreie Gestalten des Umfangs und des Vorgehens bei Prüfungen, um ihrem Prüfungsauftrag und der Garantenstellung gerecht zu werden. Nach der Prüfungslehre ist ein Prüfungsprozess in unterschiedliche Phasen gegliedert, die regelhaft zirkulär verlaufen. Im Vergleich agieren die Prüfungsorganisationen sehr differenziert.

Nicht in allen Prüfungsorganisationen ist eine standardisierte Prüfungsplanung bisher eingeführt. Sofern eine Prüfungsplanung implementiert ist, ist sie in den überwiegenden Fällen risiko- und nicht chancenorientiert ausgerichtet. In den Prüfungsorganisationen, die planmäßig auf Zukunftsperspektiven ausgerichtet sind, wird anhand der Erfahrungen der Prüfer durch Auswertung aller Informationen und durch Gespräche das Zukunftspotenzial ermittelt und beeinflusst die Prüffhemenauswahl. In den übrigen Fällen fließen Prüfungsergebnisse bisheriger Prüfungen, festingeplante Nachschauprüfungen und Prüfungsthemen aufgrund des Vorwissens der Leitung und gezielte Kommunikation mit den zu prüfenden Stellen in die Prüfungsplanung mit ein. Nur bei gezielter Prüfungsplanung werden Anteile für Beratungskapazität ebenso vorgesehen wie Zeitpuffer für projektbezogene Prüfungen. Prüfungen mit Ordnungsfunktion werden auf das nötigste Maß zurückgefahren. Das planvolle Vorgehen inhaltlicher und ressourcenorientierter Planung ist bei den befragten Experten jedoch eher die Ausnahme als die Regel, um Prüfungen mit Innovationsbezug

auszuwählen. Der Ad-hoc-Zuruf der Leitung und Kapazitätsengpässe durch die Umstellung des Haushalts- und Rechnungswesens prägen die Prüfungsplanung und lassen eher wenig Spielraum für Prüfungen mit Innovationsbezug.

Je nach Ausprägung der Standardisierung von Prüfungsprozessen sind die Abläufe regelgeleitet oder obliegen einzelnen Prüfern. Im Hinblick auf Neuerungen werden unterschiedliche Methoden dort eingesetzt, wo im Vorfeld das Ist-Objekt und das Soll-Objekt als unbekannt identifiziert werden. Gespräche mit den geprüften Stellen, Erörterungen in Prüfungsteams, Internetrecherchen oder Fortbildungen zu den Prüfthemen dienen der Prüfungsvorbereitung und der Informationssicherung. Ebenso ist kein einheitliches Bild über die Ermittlung der Prüfungsziele zu erkennen. Innovationen werden weder als Haupt- noch als Nebenziel von Prüfungen formuliert. Über den Ablauf und die Notwendigkeit von Wirtschaftlichkeitsprüfungen ist ein homogenes Meinungsbild entstanden, wenngleich bei einigen Prüfungsorganisationen die Prüfungen sich überwiegend auf Recht- und Ordnungsmäßigkeit beschränken. Deutliche Abweichungen sind hinsichtlich des Prüfungszieles „Zweckmäßigkeit“ festzustellen. Wenngleich alle Prüfungsleitungen dieses Prüfziel als ein wichtiges Handlungsfeld ihrer Prüfungen bezeichnen, haben sich nur wenige konkret bisher damit auseinandergesetzt. Einheitliche Vorgehensweisen bzw. konkrete Vorstellungen über Prüfungsinhalte bei Zweckmäßigkeitsprüfungen sind nicht erkennbar. Die Bandbreite reicht von „Prüfung der Praktikabilität des Verwaltungshandelns“, „Orientierung am gesunden Menschenverstand“ bis hin zur Erkenntnis, dass die Zweckmäßigkeit im Sinne von Zielerreichung schwer überprüfbar ist, da der für die Prüfung erforderliche Maßstab oft fehlt, den das Revisionsurteil benötigt.

Kein klares Bild ergibt sich bei der Ausgestaltung von Prüfungsprozessen im Kontext von Innovationen. Die Abgrenzung von Prüfung oder Beratung gelingt in einigen Prüfungsorganisationen nicht konsequent und führt zur Verunsicherung bis hin zum Rückzug aus projektbegleitenden Prüfungen oder dem Verzicht, hierüber Prüfungsberichte zu verfassen. In der überwiegenden Zahl der Prüfungsorganisationen werden zeitnahe Nachschauprüfungen konsequent geplant und durchgeführt. Dies erfolgt entweder aus eigener Initiative, um über die Umsetzungsquote einen Mehrwert ableiten zu können, oder aus politischem Interesse des Vertretungsorgans oder eines Rechnungsprüfungsausschusses. Die Nachschau erübrigt sich bei den Prüfungsorganisationen, die mit den geprüften Stellen die Realisierung vereinbart haben. Hier übernehmen diese die Vollzugsmeldung.

### **6.2.3 Zusammenfassung**

Die untersuchte Innovationsbereitschaft wurde anhand mehrerer Indikatoren beschrieben und analysiert. Die Auswahl beschränkte sich auf die persönliche Disposition, Neuerungen erkennen und auch in konkrete Beteiligungsformen im Rahmen des Prüfungsprozesses umsetzen zu wollen, für die aufgrund der Weisungsfreiheit qua Funktion ein großer Spielraum besteht. Insgesamt zeigte sich im Vergleich aller Befragungsergebnisse, dass grundsätzlich eine Motivation gegeben ist, einen Innovationsbeitrag leisten zu wollen. Die daraus resultierenden konkreten Handlungsmechanismen ergaben insgesamt ein heterogenes Bild mit der Tendenz einer positiven Ausrichtung. Die Ausgestaltung von Prüfungsprozessen mit Innovationsbezug, die in der ausschließlichen Kompetenz der Leitung der Prüfungsorganisation liegt, hat hingegen noch keine große Bedeutung erlangt und ist kaum regelgeleitet, eher überwiegend zufällig gestaltet. Dies hat die Konsequenz, dass Unsicherheit im Vorgehen auch bei den Prüfern besteht, mit der Folge, dass Veränderungsempfehlungen nicht zu überzeugen vermögen und keinen Mehrwert als Innovationsinput erzielen können.

Die Innovationsbereitschaft der Prüfungsorganisation lässt sich daran messen, welche Einstellung die Leitung persönlich zu Innovationen einnimmt und ob die Bereitschaft darin besteht, sich frühzeitig, begleitend prüfend an Innovationsprozessen zu beteiligen. Da keine Weisungspflicht seitens der Behördenleitung oder des Vertretungsorgans besteht, kann sich aus diesem Verhalten ein wesentlicher Bestimmungsfaktor für die Innovativität ableiten lassen. Die Ausprägung der Motivation der untersuchten Prüfungsorganisationen wird im Wesentlichen von dem Ausmaß und der Wirksamkeit von Widerständen seitens Behördenleitung, Politik und Verwaltungsmanagement gegenüber der Initiative der Prüfungsorganisation geprägt.

## **6.3 Innovationsfähigkeit**

Die Innovationsfähigkeit als Voraussetzung der Innovativität wird daran gemessen, inwieweit bei der Leitung und den von ihr geführten Prüferinnen und Prüfern die Kompetenzen vorhanden sind, Innovationsthemen nicht nur zu erkennen und zu verstehen, sondern aus Prüfersicht zu beurteilen. Dies kann nur als ein Prozess verstanden werden, sich auch dynamisch auf eine stetige Kompetenzerweiterung ausrichten zu wollen.

### **6.3.1 Innovationskompetenz innerhalb der Prüfungsorganisation**

In Prüfungsorganisationen ist im Idealfall der identische Kompetenzumfang an Wissensgebieten vorhanden, mit denen sich die geprüften Stellen thematisch beschäftigen. Um einen Innovationsbeitrag zu leisten, gilt es, diese Neuerungen sowohl methodisch als auch fachlich inhaltlich beurteilen zu können. Die Ausrichtung fachlicher Kompetenzen ist in hohem Maß mit der Umstellung auf das kaufmännisch geprägte Haushalts- und Rechnungswesen verbunden. In diesem Kontext wurden dort, wo es möglich war, Prüfer mit betriebswirtschaftlichen Qualifikationen eingestellt. Überwiegend hat eine Neuausrichtung in den befragten Prüfungsorganisationen stattgefunden. Wo die Führungskräfte personelle Veränderungen vornehmen konnten, haben sie ihren Aussagen zufolge neben Prüfern mit betriebswirtschaftlichen oder kaufmännischen Kenntnissen Prüfer mit dem Potenzial, sich Neuerungen gegenüber aufgeschlossen zu zeigen, eingestellt. Es wird für die Prüfungsorganisation insgesamt auf ein ausgewogenes Verhältnis von Fach- und Schlüsselkompetenzen, beruflicher Erfahrung und jugendlicher Neugier Wert gelegt. Vermehrte Neueinstellungen aus den Bereichen der Privatwirtschaft, besonders aus privaten Prüfungsorganisationen, sind feststellbar.

Die Qualifizierung vorhandenen Personals für Neuerungen mittels Grund- und Fachfortbildungen ist in einigen Fällen in fachlichen Fragen gelungen, weniger in den Fähigkeiten, prozessorientiert zu prüfen oder sich auf Neuerungen einzustellen. Beklagt werden zudem fehlende Kenntnisse des neuen Haushaltsrechts, der Betriebswirtschaftslehre sowie teilweise Defizite an juristischem und informationstechnologischem Fachwissen. Ein Mangel an Kommunikations- und Schreibkompetenzen sowie fehlende Fähigkeit zur Selbstmotivation und mangelnder Fortbildungswille erschweren es, sich sowohl neuen Prüfungsmethoden als auch Beratungsthemen zu stellen. Sofern die Größe der Prüfungsorganisation es zulässt, wird organisatorisch versucht, Aufgaben und personelle Fähigkeiten zusammenzubringen und bestimmte Prüfungsaufgaben eher im Back-Office als im direkten Kontakt mit der geprüften Stelle durchführen zu lassen. Eine grundsätzliche Beratungskompetenz wird nur in den größeren Prüfungsorganisationen als ausreichend eingeschätzt. Je geringer die Zahl an Prüfern ist desto geringer ist der Umfang an Fachthemen, zu denen in Bezug auf Neuerungen Prüfungen oder Beratungen stattfinden können. Gegenüber den empirischen Befunden von *Gohlke*<sup>562</sup> ist hinsichtlich betriebswirtschaftlichem und prüfungsmethodi-

---

<sup>562</sup> Vgl. Gohlke (1997), S. 303.

schem Wissen eine positive Veränderung festzustellen, die informationstechnologische Kompetenz wird tendenziell noch nicht als umfassend vorhanden eingeschätzt.

Die Kontrastierung ergab eine Übereinstimmung der Einschätzungen der Leitungen der Prüfungsorganisation mit denen der Behördenleitungen. Dort, wo entweder alle Prüfer neu eingestellt wurden oder die Leitung in einem hohen Maße über Innovationsbereitschaft und Innovationsfähigkeit verfügte, war die Behördenleitung zufrieden mit der Kompetenz auch in Bezug auf Neuerungen. In den Fällen mangelnder Innovationskompetenz der Prüfer bestand eine übereinstimmende Unzufriedenheit.

Konsequente Personalentwicklung über Fort- und Weiterbildungsangebote gleichen die erkannten Kompetenzmängel zwar aus, personalwirtschaftliche Maßnahmen in Form von Personalumsetzungsmaßnahmen erfolgen kaum. Die schützende Unabhängigkeit wirkt sowohl gegenüber der Leitung als auch gegenüber Prüfern als doppelte „Lebensversicherung“.

Die Kommunalverfassungen sehen zum Teil für den Entzug der Prüfungsfunktion gegen den Willen der betroffenen Personen Hürden in Bezug auf Abstimmungsmehrheiten im Vertretungsorgan vor. Diese Schutzmechanismen für eine objektive unabhängige Prüfungsleistung wirken dann, wenn auch die Behördenleitung den politischen Konflikt scheut, als Handlungsbarriere.

Bundesland	Bestellung	Abwahlmehrheit durch Vertretungsorgan
Baden-Württemberg	Leitung	2/3 der Mehrheit bei Leitung und nur, wenn die Aufgabe nicht ordnungsgemäß erfüllt, sowie Meldung an Rechtsaufsicht
Bayern	Leitung und Prüfer	2/3 der Mehrheit bei Leitung und nur wenn diese Aufgabe nicht ordnungsgemäß erfüllt, bei Prüfer nur 2/3 Mehrheit
Brandenburg	Leitung und Prüfer	einfache Mehrheit
Hessen	Leitung	einfache Mehrheit
Mecklenburg-Vorpommern	Leitung	einfache Mehrheit und Zustimmung Kommunalaufsicht bei Widerstand
Niedersachsen	Leitung und Prüfer	einfache Mehrheit und Zustimmung Kommunalaufsicht
Nordrhein-Westfalen	Leitung und Prüfer	einfache Mehrheit
Rheinland-Pfalz	Leitung	2/3 der Mehrheit bei Leitung und nur wenn die Aufgabe nicht ordnungsgemäß erfüllt
Saarland	Leitung	einfache Mehrheit
Sachsen	Leitung	2/3 der Mehrheit bei Leitung und nur, wenn die Aufgabe nicht ordnungsgemäß erfüllt, sowie Meldung an Rechtsaufsicht
Sachsen-Anhalt	Leitung	einfache Mehrheit und Zustimmung Kommunalaufsicht
Schleswig-Holstein	Leitung und Prüfer	einfache Mehrheit und Zustimmung Kommunalaufsicht
Thüringen	Leitung und Prüfer	2/3 der Mehrheit bei Leitung nur, wenn diese Aufgabe nicht ordnungsgemäß erfüllt bei Prüfer nur 2/3 Mehrheit

Tabelle 5: Abwahlregelung in den Kommunalverfassungen<sup>563</sup>

Ein freiwilliger Wechsel aus der Prüfungsorganisation in andere Arbeitsgebiete ist eher selten, da „... hohe Bezahlung, unabhängiges Arbeiten, etwas bewegen zu können, macht eine Position in der Prüfungsorganisation attraktiv“<sup>564</sup>.

*...die Tradierten eher, die Älteren [die] halt dieses tradierte Verständnis haben, da muss man ganz klar sagen, das tradierte Prüferverständnis als freischaffender Künstler ist für die nämlich auch, wie soll ich sagen, Refugium. Die können sich zurückziehen, liefern irgendwann eine Prüfungsbemerkung und der Geprüfte hat stramm zu stehen. Und von diesem Privileg will man keinen Abschied nehmen. Also, ich sage immer, wer sich aus dem operativen Geschäft, wer sich da nicht wohlfühlt hat in der Vergangenheit, wer sich zurückziehen wollte, ist also zwangsweise oder oft hier gelandet.<sup>565</sup>*

<sup>563</sup> Eigene Darstellung.

<sup>564</sup> Auszug Interview Experte Nr. 14, Prüfungsleitung (Legende im Anhang A.4, S. 232).

<sup>565</sup> Auszug Interview Experte Nr. 5, Prüfungsleitung (Legende im Anhang A.4, S. 232).

Dieses Beharrungsvermögen ist aber nicht ausschließlich nur in der Prüfungsorganisation vorhanden, sondern wird als eine tendenzielle Grundhaltung von Mitarbeitern in der öffentlichen Verwaltung als Reaktion auf vorherrschende strukturelle Rahmenbedingungen eingeschätzt.<sup>566</sup> Die Prüfungsorganisationen waren in der Vergangenheit einem eher geringen Reformdruck ausgesetzt, der sich jedoch mit Umstellung auf das neue Haushaltsrecht und dem damit verbundenen Wettbewerbsdruck gegenüber privaten Prüfungsorganisationen erheblich vergrößerte.

Grundsätzlich wird eine positive Veränderung im Selbstverständnis wahrgenommen. Die Prüfungsorganisationen werden nicht mehr wie in früheren Jahren als „Verschiebebahnhöfe“ oder „Beamtenfriedhöfe“ für zu versorgende oder nicht leistungsbereite Mitarbeiter genutzt. Eine Änderung hin zur leistungs- und kompetenzorientierten Personalpolitik wird seitens der Leitungen konsequent verfolgt und auch seitens der Behördenleitungen mittlerweile akzeptiert und unterstützt.

Die Leitungskräfte der befragten Prüfungsorganisationen verfügten bis auf wenige Ausnahmen alle über eine ökonomisch orientierte Qualifikation oder Zusatzqualifikation. Auch hier zeigt sich gegenüber den Forschungsergebnissen *Gohlkes* eine Weiterentwicklung.<sup>567</sup>

---

<sup>566</sup> Vgl. Schäfer/Raumann (2009); Müller et al. (2011), S. 215.

<sup>567</sup> Vgl. Gohlke (1997), S. 303; es kann sich aufgrund der qualitativen Methode eher nur um eine tendenzielle und nicht um eine quantitativ abgesicherte Einschätzung handeln.

Die Kommunalverfassungen formulieren die Anforderungsprofile an die Leitungen der örtlichen Prüfung in unterschiedlicher Weise.

<b>Bundesland</b>	<b>Anforderungsprofil an die Leitung der örtlichen Prüfung</b>
<b>Baden-Württemberg</b>	Hauptamtlicher Bediensteter; Befähigung zum Gemeindefachbediensteten oder eine abgeschlossene wirtschaftswissenschaftliche Vorbildung nachweisen und die für das Amt erforderliche Erfahrung und Eignung
<b>Bayern</b>	Beamter auf Lebenszeit; Qualifizierung in der Fachlaufbahn Verwaltung und Finanzen, fachlicher Schwerpunkt nichttechnischer Verwaltungsdienst, für ein Amt ab der Besoldungsgruppe A 10 sowie die für das Amt erforderliche Erfahrung und Eignung
<b>Brandenburg</b>	Beamter auf Lebenszeit
<b>Hessen</b>	Beschäftigter oder Beamter; gründliche Erfahrung im Kommunalwesen, insbesondere auf dem Gebiet des gemeindlichen Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens
<b>Mecklenburg-Vorpommern</b>	Beamter auf Lebenszeit; mindestens Befähigung für den gehobenen allgemeinen nichttechnischen Verwaltungsdienst und die für das Amt erforderliche Eignung und Erfahrung; über Ausnahmen entscheidet die Rechtsaufsichtsbehörde
<b>Niedersachsen</b>	Beamter auf Lebenszeit
<b>Nordrhein-Westfalen</b>	Keine besonderen Anforderungen an die Funktion der Leitung
<b>Rheinland-Pfalz</b>	Beamter
<b>Saarland</b>	Beamter auf Lebenszeit
<b>Sachsen</b>	Hauptamtlicher Bediensteter; für das Amt erforderliche Vorbildung, Erfahrung und Eignung
<b>Sachsen-Anhalt</b>	Hauptamtlicher Beamter; für das Amt erforderliche Erfahrung und Eignung; in besonderen Fällen entscheidet Kommunalaufsichtsbehörde über Ausnahmen von der Pflicht des Beamtenstatus
<b>Schleswig-Holstein</b>	Keine besonderen Anforderungen an die Funktion der Leitung
<b>Thüringen</b>	Beamter auf Lebenszeit bei Leitung und Stellvertretung; mindestens die Befähigung für den gehobenen allgemeinen nichttechnischen Verwaltungsdienst und für das Amt erforderliche Erfahrung und Eignung

Tabelle 6: Anforderungsprofile Leitung örtliche kommunale Prüfung<sup>568</sup>

<sup>568</sup> Eigene Darstellung.

Nach Einschätzung der befragten Leitungen hinsichtlich der Innovationskompetenz im Kontext von Qualifikation und beruflicher Entwicklung ist ein Hochschulstudium für eine Innovationskompetenz nicht der entscheidende Bestimmungsfaktor. Das Vorhandensein von fachlicher Kompetenz, von Berufserfahrungen in unterschiedlichen Bereichen einhergehend mit einer Motivation für Neuerungen und Veränderungen, die sich auch in den beruflichen Entwicklungswegen widerspiegeln, wird als hilfreich angesehen, um den Herausforderungen durch Innovationen als Leitungskraft gewachsen zu sein.

*Ich muss aber sagen, die fachliche Qualifikation, die man hier mitbringt, ist eigentlich völlig egal, spielt gar keine Rolle. Man muss halt die Fähigkeit haben, so einen großen Laden mit der Heterogenität von Prüfthemen zu führen. Da kann ich genauso Ingenieur sein, wie Jurist. Ich kann auch aus dem gehobenen Verwaltungsdienst herausgewachsen sein. Darauf kommt es nicht an.<sup>569</sup>*

Die Aufgeschlossenheit für Neuerungen ist nicht abhängig vom Alter der Leitungskraft und steht nur bedingt mit der Dauer der Leitungs- oder Prüfungsfunktion in Zusammenhang. Leitungskräfte, die außer in der Prüfungsorganisation nur wenig andere Aufgabenbereiche in der beruflichen Entwicklung wahrgenommen hatten, haben größere Probleme bei der Ausübung ihrer Leitungsfunktion eingeräumt: „Ich glaube, ich wäre innovativer gewesen, wenn ich auch irgendwo anders noch mal gewesen wäre“<sup>570</sup>.

Außer zwei Prüfungsamtsleitungen, die diese Funktion bereits über 20 Jahren innehaben, waren neun weitere der befragten Experten nach teilweise langen Beschäftigungszeiten (33 Jahre (1)<sup>571</sup>, 27 Jahre (1), 22 Jahre (1), 10 Jahre (2), 7 Jahre (2), unter 5 Jahren (2)) in Prüferfunktion in die Leitungsfunktion übergewechselt.

---

<sup>569</sup> Auszug Interview Experte Nr. 15, Prüfungsleitung (Legende im Anhang A.4, S. 232).

<sup>570</sup> Auszug Interview Experte Nr. 9, Prüfungsleitung (Legende im Anhang A.4, S. 232).

<sup>571</sup> Anzahl der Experten jeweils in Klammern aufgeführt.

Die Dauer der Leitungszeit der befragten Experten verteilte sich von unter einem Jahr bis über 20 Jahre und wird in nachfolgender Tabelle gelistet.

<b>Leitungsfunktion</b>	<b>Anzahl</b>
<b>&lt; 1 Jahre</b>	5
<b>1-2 Jahre</b>	1
<b>2-5 Jahre</b>	4
<b>5-10 Jahre</b>	9
<b>10-15 Jahre</b>	1
<b>&gt; 20 Jahre</b>	2

Tabelle 7: Dauer der Leitungsfunktion<sup>572</sup>

Gohlke hat festgestellt, dass ein Wechsel aus der Prüfertätigkeit in die Leitungstätigkeit nur selten stattfindet.<sup>573</sup> Die Ergebnisse der vorliegenden Untersuchung zeigen eine andere Entwicklung auf.

Die berufliche Entwicklung der Führungskräfte weist in größerem Umfang Berufserfahrungen in unterschiedlichen Aufgabengebieten in Privatunternehmen, jedoch überwiegend in der öffentlichen Verwaltung auf. Als hilfreich für die Innovationsfunktion werden Erfahrungen in den Querschnittsbereichen wie Finanzwesen, Organisation, Personal, Verwaltungssteuerung, Controlling oder auch in Verwaltungsreformprojekten beschrieben.

Die Motivation, sich für die Leitungsstelle zu interessieren, war in den überwiegenden Fällen neben der Karriereentwicklung

- Interesse an der vielseitigen Tätigkeit
- Interesse an Prüfungstätigkeiten
- Interesse am großen Gestaltungsspielraum

---

<sup>572</sup> Eigene Darstellung.

<sup>573</sup> Siehe Gohlke (1997), S. 303.

- Unabhängigkeit der Aufgabenwahrnehmung
- Möglichkeit, Veränderungen der Prüfungsorganisation herbeiführen zu können
- Persönliche Offenheit für Neuerungen
- Persönliche Veränderungsbereitschaft, „wieder etwas Neues zu tun“
- Möglichkeit, eigene Ideen, Kenntnisse und Erfahrungen einbringen zu können

An der Übernahme der Leitungsfunktion hatten insgesamt sechs Leitungskräfte anfangs kein Interesse gezeigt, waren entweder von Kollegen oder der Behördenleitung zur Übernahme gedrängt worden oder bewarben sich, um zu verhindern, dass die Stelle extern besetzt würde. In zwei Fällen erfolgte die Übernahme gegen ausdrücklichen Widerstand der Leitungskraft. Zwischenzeitlich hat sich das Interesse bei diesen Personen eingestellt bis hin zur „Freude am strategischen Handeln“ und zum „Spaß an der Aufgabe“. Ein Bezug zum unsicheren, eher konservierenden und weniger innovativen Verhalten wird sowohl von den Befragten als auch von den Experten der Kontrastbefragung als tendenzielle Ausprägung bestätigt, ist jedoch empirisch nicht eindeutig nachweisbar. Bis auf drei Stellenbesetzungen erfolgte in allen Fällen ein qualifiziertes Bewerberauswahlverfahren.

Die Bestellung durch das politische Vertretungsorgan wird bis auf eine Ausnahme eher als problemlos geschildert. In einem Fall wurde die Leitung gegen die Stimmen der eigenen Behördenleitung von der politischen Mehrheit des Vertretungsorgans bestellt. Im Laufe der Amtstätigkeit einer Prüfungsleitung hatten zwei politische Abwahanträge nicht zum Erfolg geführt.

### **6.3.2 Fortentwicklung der Innovationskompetenz**

Innovationen implizit ist der Neuerungseffekt, und bezogen auf das Verwaltungshandeln wird nicht nur das Erfordernis zur Innovativität proklamiert, sondern auch konkret als eine Handlungsfähigkeit eingefordert. Das veränderte Selbstverständnis der kommunalen örtlichen Prüfungsorganisation hat Anlass gegeben, über Fach- und Kompetenzfortbildungen nicht nur eine statische Basis zu schaffen, sondern eine stetige Fortentwicklung dieser Kompetenzen anzustreben.

Die individuellen Fähigkeiten erfordern eine Weiterentwicklung, um auch die organisationale Innovationsfähigkeit der Prüfungsorganisation im Sinne einer lernenden Organisation

tion insgesamt weiterentwickeln zu können.<sup>574</sup> Grundsätzlich streben die befragten Leitungen ein breites Fachwissen und Schlüsselkompetenzen bei allen Prüfern an. Eine systematische Weiterentwicklung durch Fortbildungen ist für alle Prüfungsleitungen die Basis.<sup>575</sup>

Hier hat sich in den letzten fünf Jahren ein neues Geschäftsfeld sowohl für private als auch öffentliche Anbieter von Fortbildungsveranstaltungen aufgetan. Öffentliche Rechnungsprüfer wurden als Markt für Software und Fortbildung verstärkt entdeckt. Auf dem Bildungsmarkt für Methoden- und sonstige Prüferkompetenzen ist eine steigende Anzahl von Angeboten zu beobachten, überwiegend aus der Praxis mitentwickelt.

Dass Fortbildungen allein zur Veränderungsfähigkeit nicht ausreichen, beschreiben die Erfahrungen der Prüfungsleitungen, die allein auf den Erwerb expliziten Wissens setzen:

- Bei älteren Prüfern lässt sich die Kompetenz nur schwer entwickeln.
- Trotz großem Fortbildungsaufwand ist „Altes Denken“ der Mitarbeiter noch verbreitet.
- Fortbildungen zeigen, dass Prüfer intellektuell nicht geeignet sind, sich auf Neuerungen einzustellen.
- Es fehlt trotz Fortbildung die Fähigkeit, neue Sachverhalte zu lernen.
- Fortbildungen in Kernkompetenzen werden nicht angenommen.

Erst der Erwerb weiteren ergänzenden Wissens ermöglicht umfassende Lernprozesse, wie sie für Innovationen erforderlich sind und von einem Großteil der befragten Führungskräfte in unterschiedlichem Umfang praktiziert werden:

- Selbstorganisation der Prüfer
- Freiheit in der Auswahl der Prüfgebiete
- Die Leitung übermittelt persönlich Wissen.
- Leitung will als gutes Vorbild für die Prüfer dienen.
- Teamorientierung soll gegenseitiges Coaching und Lernen unterstützen.
- Interner Austausch im Prüferteam

---

<sup>574</sup> Vgl. Schridde (2011), S. 281.

<sup>575</sup> Auch hier ist eine Veränderung gegenüber den Ergebnissen bei Gohlke (1997), S. 303, festzustellen.

- Prüfer erhalten Verantwortung, ihre eigenen Prüfungsergebnisse zu kommunizieren, auch in der Politik.
- Teamprüfungen
- Umfassende gegenseitige Information im Team durch Austausch über Erfahrungen und Erfolge
- Den Mut stärken, Fehler zu machen, um Freiheit für neue Gedanken zu nutzen
- Teambeitrag bei prozessorientierten Prüfungen einfordern
- Prüfungsergebnisse, die Veränderungen initiieren, werden im Prüferteam vorgestellt, um auch Veränderungserfolge zu zeigen.

Widerstände gegen Neuerungen sind nicht allein auf die Einseitigkeit der Wissensvermittlung zurückzuführen, umgekehrt beseitigt aber die Vermittlung von Wissen die vorhandenen Widerstände gegen Neuerungen auch nicht. Fortbildungen ermöglichen erst dann Innovationsfähigkeit, wenn sie ergänzt durch impliziertes Wissen, d. h. durch individuelles persönliches Erfahrungslernen, die Erledigung und Einbindung berufsbezogener Arbeitsaufgaben, zu Fertigkeiten geführt haben.<sup>576</sup> Gleichzeitig ist zu erreichen, dass das Veraltete bewusst "entlernt" werden muss, um Neuem Raum zu geben.<sup>577</sup> Dies kann durch unterschiedliche Methoden des Lernens gefördert und in den Prüferalltag integriert werden.

### **6.3.3 Aktualisierung des Wissens**

Innovationskompetenz ist nicht nur dann gegeben, wenn Wissen vorhanden ist, sondern wenn es für Prüfungsprozesse mit Innovationsbezug angewandt und kultiviert wird. Es wurde der Frage nachgegangen, wie die befragten Leitungen und Prüfer das Wissen aktualisieren und wie das Neue seinen Weg in die Prüfungsorganisation findet. Die behördeninternen Informationen, Infoportale oder auch Informationen des Verwaltungsmanagements, das „seine“ Prozesse der Prüfungsorganisation vorstellt oder über Neuerungen referiert, werden in die praktische Prüfung mit einbezogen.

Neben der Nutzung von Fachzeitschriften, Internetrecherchen und Wissensdatenbanken der Kommunalen Stelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) ist bundesweit eine intensive Netzwerkarbeit die Quelle für neues Wissen.

---

<sup>576</sup> Vgl. Staudt (1999), S. 36.

<sup>577</sup> Siehe Staudt (1999), S. 38.

Sowohl auf Ebene der einzelnen Bundesländer als auch bundesweit gibt es unterschiedliche Netzwerke, die von allen befragten Prüfungsleitern und zum Großteil auch von deren Prüfern aktiv genutzt werden. Bestehende Netzwerke wie z. B. die Arbeitsgemeinschaft der großen Städte beim Deutschen Städtetag haben sich für die Mitwirkung der Prüfungsämter der Landeshauptstädte geöffnet.

Fachkongresse für Prüfer und Institutionen wie das Deutsche Institut Interne Revision e. V. (DIIR e. V.) haben sich für öffentliche Prüfer geöffnet. Das Institut der Rechnungsprüfer e. V. (IdR e. V.) wurde aus der Praxis heraus gegründet und dient einem stetigen Erfahrungsaustausch. Wünschenswert aus Sicht einiger befragter Experten ist noch eine gemeinsame bundesweite Wissensplattform. Ein Netzwerk und eine Innovation zugleich sind der Kennzahlenvergleichsring RiK (Rechnungsprüfungskennzahlen in Kommunen) der Prüfungsämter der Städte Hamm, Salzgitter, Halle (Saale), Leverkusen, Paderborn, Solingen und Wolfsburg. Seit 2007 werden mittels Vergleichen von Kosten, Leistungen, Wirkungen, Prozessen und Strategien eigene Optimierungsmöglichkeiten entdeckt bzw. entwickelt.<sup>578</sup>

### **6.3.4 Anwendung innovationsfördernder Methoden**

Prüfungsprozesse mit Innovationsbezug sind wie die Innovationen selbst keine Routineaufgaben, da das „Neue“ als Gegenstand einer prüferischen Betrachtung unterzogen wird. Kreativität definiert *Geschka* als „die Fähigkeit, Wissens- und Erfahrungselemente aus verschiedenen Bereichen unter Überwindung verfestigter Strukturen und Denkmuster zu neuen Ideen (Problemlösungsansätzen) zu verschmelzen“.<sup>579</sup> Sich als Prüfungsorganisation den Neuerungen zu stellen, wird nicht mit dem bisherigen Wissen zu bewerkstelligen sein, sondern der Beurteilungsmaßstab ist neu zu entwickeln. Unterstützungen für solche Denkprozesse können sowohl Kreativitätstechniken als auch Vergleichswerte aus Benchmarks sein, die die Innovationsfähigkeit methodisch absichern. Dies kann an mehreren Punkten in Prüfungsprozessen ansetzen und immer wieder zur Ideenfindung genutzt werden.

In den letzten Jahren sind unterschiedliche Techniken zur Generierung neuer Ideen, überwiegend durch externe Berater bei Projektteams oder Führungskräfte trainings, auch in der öffentlichen Verwaltung zum Einsatz gekommen.

---

<sup>578</sup> Siehe Stadt Hamm.

<sup>579</sup> *Geschka* (1986), S. 148.

In den Prüfungsorganisationen, so zeigte die Befragung, kommen Kreativitätstechniken nur dort zum Einsatz, wo auch die Leitungen sich bereits damit auseinandergesetzt haben. Die Bandbreite der Antworten ist von Extremen geprägt:

- „keine Vorstellung, was das sein könnte“
- „Einsatz unterschiedlicher Techniken, die fast alle Prüfer beherrschen“
- „Implementierung in die Standardausbildung der Prüfer“

Brainstorming, Mind-map, Kartenabfrage oder Provokationsmethoden werden hauptsächlich in Teams eingesetzt, um Lösungen und Ideen vor oder in Prüfungen zu entwickeln.

Vorteile kann der Einsatz haben für:

- Prüfungsinhalte entwickeln
- Prüfungskonzepte erstellen
- Checklisten erstellen
- Lösungen finden

Benchmarks und Vergleichszahlen als Argumentationshilfen und zur Entwicklung des Soll-Objektes werden von der Prüfungsorganisation wenig eingesetzt, da überwiegend Skepsis über die Vergleichbarkeit von Daten besteht. Hauptsächlich dienen sie als Anregungen und zur Ideenfindung, weniger jedoch als Vergleichsmaßstab. Vergleichskennzahlen aus anderen Prüfungen fehlen, was für kommunale Prüfungsorganisationen, da sie keine eigenen Vergleichsobjekte besitzen wie bspw. Landkreisprüfungsämter, die über zahlreiche Prüfungsmandanten verfügen, als Nachteil empfunden wird.

### **6.3.5 Zusammenfassung**

Die Innovationsfähigkeit als Bestimmungsfaktor der Innovativität wurde anhand der Kriterien „Einschätzung der Kompetenz“, „Grundqualifizierung“ und „Berufsentwicklung der Leitungen“, „Fortentwicklung der Kompetenz“ und „Einsatz innovationsfördernder Methoden“ betrachtet. Insgesamt ist eine Veränderung der Qualifikation von Prüfern und der Leitung mit Schwerpunktausrichtung Betriebswirtschaft festzustellen. Der Umfang der vorzuhaltenden Kompetenz ist abhängig von der Größe der Prüfungsorganisation. Fortbil-

dungen werden in allen befragten Prüfungsorganisationen als Weiterentwicklungsinstrument genutzt.

Insgesamt scheinen die Ansätze einzelner Prüfungsleitungen geeignet zu sein, die individuellen Innovationsfähigkeiten zu fördern und hierdurch die organisationale Innovationskompetenz zu steigern. Eine besondere Rolle zur Aktualisierung des Wissens wird den intensiven Netzwerkaktivitäten sowohl überregional als auch regional beigemessen.

Zentrales Element, die Innovationsfähigkeit fortzuentwickeln und Ideen für Prüfungsthemen und Lösungen zu erhalten, bilden die Erfahrungen anderer Prüfungsorganisationen oder Behörden. Die Netzwerkarbeit ist das mehrheitlich angewandte Medium. Wenig Bedeutung hat die gezielte Anwendung von Kreativitätstechniken, obwohl ihnen im Zusammenhang mit dem Erlernen und Verlernen des Wissens ein großes Innovationspotenzial innewohnt. Vergleichszahlen aus Benchmarks werden nur selten zur Bildung des Soll-Objekts, welches zur Beurteilung von Innovationen dient, herangezogen, was mit dem Problem der Nicht-Vergleichbarkeit der Daten begründet wird.

## **6.4 Innovationsmöglichkeit**

Die Innovationsmöglichkeit ist der Spielraum der kommunalen Prüfungsorganisation zur Ausübung ihrer Innovativität. Vielfältige Bestimmungsfaktoren sind denkbar, welche die Innovativität fördern oder hemmen können. Es werden die Faktoren beschrieben und analysiert, die Gestaltungsspielräume sowohl für einzelne Prüfer als auch für die Prüfungsorganisation als Subjekt zulassen, in der Innovationsbereitschaft und Innovationsfähigkeit sich entwickeln können.

### **6.4.1 Qualitätsmanagement in der Prüfungsorganisation**

Das Qualitätsmanagement umfasst ein System an Elementen, die aufeinander abgestimmt es ermöglichen sollen, Gütekriterien für Leistungen und deren Ergebnisse zu bestimmen. Prüfungsorganisationen sind Dienstleister und bieten ihr Produkt, das Prüfungsergebnis, den Auftraggebern an, die sich dies zur Entlastung und Sicherung oder für Entscheidungen mit Zukunftsaspekten zu eigen zu machen. Als Garant für die übertragenen und übernommenen Aufgaben obliegt auch der Prüfungsorganisation die Verantwortung für die Qualität des Ergebnisses. Ein systematisiertes Qualitätsmanagement erhöht die Wirksamkeit und

zugleich die Effizienz der Prüfungsorganisation.<sup>580</sup> Die kommunalen Prüfungsorganisationen gehen zunehmend dazu über, Mechanismen zu installieren, ihre Leistungserstellungsprozesse zu standardisieren, zu beschreiben und mit Qualitätskennzahlen zu versehen.

Ein zertifiziertes Qualitätsmanagementsystem nach DIN ISO 9001 ist beim Rechnungsprüfungsamt in Lünen seit 2006 im Einsatz. Das Rechnungsprüfungsamt der Stadt Stuttgart ist sowohl zertifiziert nach DIN ISO 9001 als auch überprüft durch ein Quality Assessment nach dem DIIR Prüfungsstandard Nr. 3 (Qualitätsmanagement in der Internen Revision).<sup>581</sup>

Prüfungsprozesse allgemein und im Besonderen mit Innovationsbezug laufen beim überwiegenden Teil der befragten Prüfungsleitungen nicht nach formal beschriebenen Standards ab. In fünf der untersuchten Prüfungsorganisationen gibt es entwickelte und mindestens in Prüfungshandbüchern beschriebene Qualitätskonzepte. Eine Prüfungsorganisation ist über das Berichtswesen und Verfahrensanweisungen in das Qualitätsmanagementsystem der kommunalen Körperschaft eingebunden. In den übrigen Prüfungsorganisationen sichern die Vorgesetzten und teilweise die Teams und in letzter Instanz die Leitung die Qualität der Prüfungsergebnisse über die Prüfungsberichte.

Beispiel eines über ein Prüfungshandbuch dokumentierten Qualitätskonzepts:

- Sicherungsdurchlauf über die Hierarchien beim Berichtsentwurf und nach dem Schlussgespräch
- Grundsätzliche Reflexionen hinsichtlich Ziel und Stand der Prüfung
- Zwei Anhörungsvorgänge bei den geprüften Stellen
- Zwischeninformationen über den Stand der Prüfungen an den direkten Vorgesetzten
- Schlussbesprechung je nach Qualifikation des Prüfers mit oder ohne Vorgesetzten<sup>582</sup>

---

<sup>580</sup> Vgl. Schwager (2006); Glinder/Friedl (2010), S. 90.

<sup>581</sup> Siehe Glinder/Friedl (2010), S. 88.

<sup>582</sup> Auszug Interview Experte Nr. 15, Prüfungsleitung (Legende im Anhang A.4, S. 232).

## 6.4.2 Innovationsförderliche Kultur der Prüfungsorganisation

Einen wesentlichen Bestimmungsfaktor dafür, ob ein Beitrag zu einer Innovation geleistet werden kann, zeigt sich im Umgang mit Neuerungen in der Prüfungsorganisation selbst sowie im Umfang der gezeigten Widerstände der Prüfer und der Reaktion der Prüfungsleitung hierauf. Diese Verhaltensweisen werden dann Grundlage für ein Akzeptanzproblem der Prüfungsorganisation sein können, wenn sowohl kritische als auch unterstützende Prüfungsergebnisse für Innovationen der Verwaltung nutzbringend sein sollen. Die Botschaft, dass die Prüfungsorganisation als Vorbild in Sachen Veränderung und Innovation dienen muss, bevor sie anderen Vorschriften für Neuerungen macht, ist noch nicht flächendeckend bei Prüfern und Leitungen verankert. Positive Beispiele über grundlegende Veränderungen lassen sich mittlerweile feststellen, auch wenn auf Fachtagungen und in Fachzeitschriften nicht über alle vollständig berichtet wird:

- Zertifiziertes Qualitätsmanagement bei den Rechnungsprüfungsämtern der Stadt Lünen und der Landeshauptstadt Stuttgart<sup>583</sup>
- Einsatz einer Balanced Scorecard im Rechnungsprüfungsamt der Stadt Hamm<sup>584</sup>
- Hierarchiefreies Rechnungsprüfungsamt der Stadt Duisburg<sup>585</sup>
- Kennzahlenvergleichsring der Rechnungsprüfungsämter der Städte Hamm, Salzgitter, Halle (Saale), Leverkusen, Paderborn, Solingen und Wolfsburg<sup>586</sup>

Innovationen zur Qualitätssicherung der Prüfungsprozesse bestanden vorrangig in der Beschaffung und im Einsatz von Software zur Prüfung und auch zur Datenanalyse, um die Prüfungsaufgaben nach der Umstellung auf das Neue Haushaltsrecht bewältigen zu können. In den Prüfungsorganisationen, in denen seitens der Leitung eine hohe Innovationsbereitschaft besteht, wurden darüber hinaus Neuerungen mit den Schwerpunkten softwareunterstützte risikoorientierte Prüfungsplanung, Qualitätssicherungssysteme, Strukturveränderungen, Einführung teamorientierter Prüfungen, Entwicklung neuer Fortbildungskonzepte, verstärkte Öffentlichkeitsarbeit und Kommunikation gegenüber Verwaltung und Politik eingeführt. Es zeigt sich, dass diejenigen, die in der Untersuchung eine hohe Innovationsbereitschaft aufwiesen<sup>587</sup>, Neuerungen unabhängig von der Umstellung des Haushaltswe-

---

<sup>583</sup> Siehe Schwager (2006); Glinder/Friedl (2010).

<sup>584</sup> Siehe Küstermeier/Heiman-Sachsse/Stratmann (2008).

<sup>585</sup> Siehe Kluge (2009).

<sup>586</sup> Siehe Stadt Hamm.

<sup>587</sup> Siehe Kapitel 6.2.1.

sens implementierten. Dort, wo eine geringere Innovationsbereitschaft erkennbar war, wurde entweder aufgrund eines externen Veränderungsdrucks gehandelt oder den internen Widerständen der Prüfer Rechnung getragen und Neuerungen nur auf das notwendige Maß beschränkt oder ganz darauf verzichtet. Dies zeigte sich auch in der regelmäßigen Führung von Mitarbeitergesprächen, die das Verhalten gegenüber Neuerungen zum Gegenstand haben. Innovative Leitungen begegnen den auftretenden Widerständen durch regelmäßige Kommunikation und Moderation in Konfliktfällen sowie durch eine stärkere Einbindung der Prüfer in Veränderung und Bildung von Teams. In anderen Fällen werden keine Mitarbeitergespräche geführt oder nur, weil sie verpflichtend sind; z. B. in Zusammenhang mit der leistungsorientierten Bezahlung oder aufgrund bestehender Anordnung innerhalb der Körperschaft.

Widerstände innerhalb der Prüfungsorganisation gegenüber Neuerungen bestehen überwiegend bei den älteren und langjährigen Mitarbeitern. Als Gründe werden genannt:

- Angst vor Kontrolle der eigenen Tätigkeit
- Bedenken, für Neuerungen keine Zeit zu haben
- Fehlendes Einverständnis des Personalrats

Von einer innovativen Prüfungsorganisation wird auch erwartet, dass sie, wenn sie Lernprozesse und Verhaltensänderungen bei den geprüften Stellen bewirken möchte, grundsätzlich an eigenen Lernprozessen zur Qualitätssteigerung interessiert ist. Es zeugt von einem guten Selbstbewusstsein, sich der Kritik auch als Prüfungsorganisation zu stellen, und erhöht die Akzeptanz der Ergebnisse. Reviews oder Quality Assessments sind in den Prüfungsorganisationen der Wirtschaftsprüfer und zwischenzeitlich immer häufiger auch in den Internen Revisionen integriert. Die kommunalen Prüfungsorganisationen öffnen sich zunehmend, auch vor dem Hintergrund des Wettbewerbs mit Wirtschaftsprüfern, und implementierten standardisierte Systeme. Von Rechnungshöfen ist in dieser Hinsicht wenig bekannt. Ein Element der Rückkopplung über die Qualität der Leistungsprozesse sind strukturierte standardisierte Qualitätssysteme mittels einer Kundenbefragung. Diese Informationen über die Zufriedenheit dienen der eigenen Reflexion und sind Basis für weitere Veränderungen. In der kommunalen Prüfungsorganisation können sie auch Anlass sein, den Schwerpunkt der Aufgaben zu überdenken, und ermöglichen anhand dieser Erkennt-

nisse auch eine Einschätzung über Nutzen und Mehrwert der Prüfungsleistungen.<sup>588</sup> In Stuttgart fließen die Ergebnisse der Kundenbewertungen in die Messgrößen und Kennzahlen der Balanced Scorecard ein und lösen Steuerungs- und Korrekturmaßnahmen aus.<sup>589</sup> Den Ängsten der Prüfer, dass über dieses Instrument die geprüften Stellen wegen unbeliebter Prüfungsergebnisse einen „Denkzettel“ verpassen könnten, wird durch eine 360° Befragung begegnet. Kunden der örtlichen Prüfungsorganisation sind die geprüften Stellen, das Verwaltungsmanagement, die Behördenleitung, das Verwaltungsorgan, der Rechnungsausschuss sowie das Vertretungsorgan.

Die Befragungsergebnisse zeigen auch bei diesem Thema ein sehr differenziertes Bild. Bei zwei der untersuchten Prüfungsorganisationen finden regelmäßige Kundenbefragungen statt. Die Ergebnisse zeigen zum einen, dass sowohl erkennbar ist, wenn ein Befragungsergebnis im konkreten Zusammenhang mit einer Konfliktsituation im Rahmen einer Prüfung besteht, und zum anderen, dass durch mathematisch statistische Methoden abgesicherte Befragungsinhalte differenziertere Ergebnisse zulassen als allgemein formulierte Fragen.

Eine zunehmende Offenheit der Kritik von Kunden gegenüber ist bei den befragten Prüfungsleitungen zu erkennen. Es wird eine intensive Kommunikationskultur mit Führungskräften, Politikern und der Behördenleitung als wichtige Aufgabe der Prüfungsleitung gepflegt, um Hinweise über Qualitätsmängel zu erhalten und diese in der Prüfungsorganisation aufzuarbeiten. Zwei Prüfungsorganisationen planen zudem die Einführung von Kundenumfragen, eine Prüfungsorganisation erhofft sich über die allgemeine Mitarbeiterbefragung der kommunalen Körperschaft auch Rückmeldungen für die eigene Arbeit. Überwiegend findet eine Rückkopplung nur über die Stellungnahmen der geprüften Stellen auf die Prüfungsergebnisse statt, die fachlich inhaltlich in der Prüfungsorganisation bewertet und je nach Ergebnis verändert oder beibehalten werden. Nicht realisierte Empfehlungen veranlassen zu Nachfragen über die Gründe. Wenn Prüfungsorganisationen befürchten, über ihre Empfehlungen zu sehr in den aktiven Erstellungsprozess involviert zu werden, ziehen sie sich selbst aus dem üblichen Stellungnahmeverfahren zurück.

### **6.4.3 Fehlerlernkultur**

Fehlervermeidung steht Innovationen entgegen, da keine Lernfunktion ausgelöst wird. Eine zu stark ausgeprägte Fehlertoleranz ist ebenso innovationsfeindlich, da hier ebenfalls

---

<sup>588</sup> Siehe Küstermeier/Heiman-Sachsse/Stratmann (2008), S. 27.

<sup>589</sup> Siehe Glinder/Friedl (2010), S. 89.

keine Auseinandersetzung mit den Risiken von Fehlentwicklungen erfolgt. Eine maßvolle Fehlertoleranz ermöglicht einen fairen, professionellen Umgang mit Routinefehlern und ist durch ein Fehlermanagement der Prüfung als Auslöser von Lernprozessen möglich. Der Innovationserfolg benötigt eine gewisse Fehlerintoleranz, um den Risiken allzu leichtfertiger Innovationen entgegenzuwirken. Die innovative Fehlerkultur muss daher eine Fehlerlernkultur sein, um Innovationen auslösen zu können. Es wurde der Frage nachgegangen, inwiefern sowohl die Fehler der Prüfungsorganisation als auch die Fehler der geprüften Stellen als Auslöser von Lernprozessen verstanden werden. Anhand der Unterscheidung zwischen Fehlervermeidungsstrategie und Fehlermanagement, wie sie *Donle*<sup>590</sup> vorgenommen hat, werden die Untersuchungsergebnisse dargestellt und interpretiert. Insgesamt lassen sich die Ergebnisse von *Donle*<sup>591</sup> nach vorliegender Untersuchung in der Tendenz bestätigen, wonach öffentliche Prüfer in der Fehlerbehandlung eine starke Ausrichtung eher zum Fehlermanagement denn zur Fehlervermeidung zeigen.

Bis auf zwei befragte Personen (diese sehen Fehler als mögliche Auslöser von Sanktionen) sehen alle befragten Experten ihre persönliche Einschätzung von Fehlern sowohl innerhalb der Prüfungsorganisation als auch gegenüber den geprüften Stellen als Lernprozess an. Bei erkennbaren Fehlern werden schon während des Prüfungsprozesses und auch im Anschluss Ressourcen für die Kommunikation mit den geprüften Stellen über Lösungsmöglichkeiten investiert. Insofern kann von der individuellen Fehlerbehandlung der Leitung auch auf die beabsichtigte Strategie des Fehlermanagements aus organisationaler Sicht geschlossen werden. Hiervon abweichend liegt in einigen Prüfungsorganisationen die individuelle Fehlerbehandlung einzelner Prüfer noch eher in der Fehlervermeidung.

Dass es offensichtlich noch nicht völlig gelungen ist, die individuelle Fehlerbehandlungsstrategie zu einer organisationalen Strategie des Fehlermanagements und somit zu einer Lernfunktion zu wandeln, zeigen sowohl die beschriebenen Abwehrreaktionen der geprüften Stellen als auch die Kontrastierung durch Verwaltungsmanagement und Behördenleitung an. Die gewollte Veränderung zur Lernfunktion von Fehlern, ausgelöst durch die Prüfungsorganisationen, wird bei den geprüften Stellen nicht wahrgenommen. Die Erwartungen, dass Lösungsmöglichkeiten zu Veränderungen gemeinsam mit den geprüften Stellen entwickelt werden, sind noch nicht erfüllt. Die Korrekturfunktion, in der die Prüfungsorganisation Lösungen vorgibt, ist noch zu sehr ausgeprägt „Beanstandungen der Prüfung wer-

---

<sup>590</sup> Vgl. Donle (2007), S. 93.

<sup>591</sup> Vgl. Donle (2007), S. 204.

den den Führungskräften der Verwaltung um die Ohren gehauen“<sup>592</sup> und löst eher eine Verteidigungshaltung denn eine Veränderungsbereitschaft aus.

Dies stellt nicht nur ein Versäumnis der Prüfungsorganisation dar, in der nach wie vor Prüfer als „Erbsenzähler“<sup>593</sup> vorzufinden sind, sondern erfordert mindestens eine Offenheit beim Umgang mit Fehlern durch die Vorbildfunktion der Behördenleitung.

Die Entscheidungen des Vertretungsorgans, des Rechnungsprüfungsausschusses oder der Behördenleitungen werden dann eingefordert, wenn wegen fehlender Übereinstimmung zwischen Prüfungsorganisation und geprüfter Stelle Fehler weiterbestehen und wenn seitens der geprüften Stelle und der Entscheider eine Tendenz zum eskalierenden Verhalten anstelle einer Abhilfe oder einer Veränderung erkennbar ist. Eine Einschaltung übergeordneter Entscheidungsstufen anlässlich dieser als „escalation of commitment“ bezeichneten Fehlerart<sup>594</sup> wird dann eingesetzt, wenn wiederholte Kommunikations- und Mahnversuche gescheitert sind.

#### **6.4.4 Interaktion**

Eine Prüfungsorganisation kann nur wirksam sein, wenn eine Interaktion mit den von ihr geprüften Stellen besteht. Die Bereitschaft zur Zusammenarbeit muss beiderseits gegeben sein und realisiert werden. Die strukturelle Einbindung in Prozesse aus Sicht der Innovationsmöglichkeit, also der Gestaltungsspielraum, den die Körperschaft für den Innovationsbeitrag der Prüfungsorganisation zulässt, ergibt ein differenziertes Bild, das mit den Ergebnissen zur Innovationsbereitschaft korreliert.

50 % der befragten Prüfungsleitungen bestätigen eine grundsätzliche Bereitschaft der Verwaltung, sie bei Projekten mit Innovationsbezug früh einbinden zu wollen. Die Beteiligung ist dann eher ein Kapazitätsproblem der Prüfungsorganisation, das noch nicht in allen Fällen über eine Prüfungsplanung gelöst ist. Im Idealfall entscheidet die Prüfungsorganisation selbst über ihre Beteiligung. In den übrigen Prüfungsorganisationen erfolgt eine Beteiligung sporadisch und überwiegend nur in großen Projekten mit finanzwirtschaftlichen Themen. Insgesamt ist kein einheitliches Vorgehen erkennbar, was die Planbarkeit der

---

<sup>592</sup> Auszug Interview Experte Nr. 16, Prüfungsleitung (Legende im Anhang A.4, S. 232).

<sup>593</sup> Auszug Interview Experte Nr. 6, Prüfungsleitung (Legende im Anhang A.4, S. 232).

<sup>594</sup> Siehe Donle (2007), S. 24.

Ressourcen für die Prüfungsorganisation enorm erschwert. Die unterschiedlichen Argumente verdeutlicht folgende Tabelle:

<b>Pro</b>	<b>Contra</b>
Positives Votum der Prüfungsorganisation hat Verstärker- oder Alibifunktion.	Einmischung wird befürchtet.
Frühzeitiges Einbinden, wenn befürchtet wird, dass Prüfungsorganisation dagegen sein könnte.	Projekte sollen bewusst nicht ordnungsgemäß abgewickelt werden.
Konstruktive Unterstützung wird geschätzt.	Bei großen Projekten mit „Prestigezielen“ ist die Kritik nicht erwünscht.
Der besondere Nutzen durch das frühzeitige Einbinden wird erkannt.	Späte Beteiligung, wenn erwartet wird, dass Prüfungsbeitrag nur reine Formsache ist.
Vorhandenes Wissen nutzt dem Projekt.	
Wertschätzung der Fachlichkeit und der Art des Umgangs, eine gemeinsame Lösung zu finden	

Tabelle 8: *Argumente Pro und Contra eine Beteiligung der Prüfung*<sup>595</sup>

Der Gestaltungsspielraum der Prüfungsorganisation für einen Innovationsbeitrag ist desto größer, je umfangreicher das Wissen über Neuerungen, Ziele und Strategien ist. Die Informationen dienen der Ausrichtung der Prüfungsplanung, der Prüfungsziele, dem Prüfungsumfang und sind hilfreich bei der Ermittlung des Soll-Objektes als Grundlage des Ergebnisses.

Überwiegend ist die Informationssicherstellung die Aufgabe der Prüfungsorganisation. Umfangreiche Zugriffsrechte sind in der Regel eingeräumt. Annähernd zwei Drittel der kommunalen Körperschaften verfügen über dokumentierte Strategien und Ziele mit der Ausrichtung auf Neuerungen, die entweder internetöffentlich, im Haushaltsplan, im Leitbild oder als Beschlüsse für die Prüfungsorganisation zugänglich sind und von dort aus in Prüfungen berücksichtigt werden. Informationen über geplante Neuerungen erhalten die

<sup>595</sup> Eigene Darstellung.

Prüfungsorganisationen über informelle Wege, Kontakte zum Verwaltungsmanagement und die Teilnahme an Dienstbesprechungen. Die direkte Kommunikation zwischen Behördenleitung und Leitung der Prüfungsorganisation über Strategien und Ziele findet nicht generell und in allen Körperschaften statt. Ein Bezug zwischen Häufigkeit der direkten Kommunikation mit der Behördenleitung und der Größe der Kommune lässt sich nicht eindeutig herstellen, auch wenn die mit der Größenordnung verbundene Aufgabenvielfalt dies erklären würde. Persönliche Faktoren scheinen eher eine Rolle zu spielen, wenn regelmäßige Gespräche in einer Körperschaft der Größenklasse 1 mit der Behördenleitung möglich sind und in kleineren Städten der Größenklasse 3 nicht. Dass die Teilnahme an regelmäßigen Dienstbesprechungen der Behördenleitung am Widerstand der Führungskräfte scheitert, weil die hierarchische „Kleiderordnung“<sup>596</sup> nicht stimmt, ist hingegen ein Einzelfall.

### **6.4.5 Sicherung der Unabhängigkeit**

Einheitlich ist die Postulierung der Unabhängigkeit und Weisungsfreiheit der örtlichen Prüfung in Bezug auf Art, Weise und Umfang der Prüfung und der Prüfungsergebnisse in den Kommunalverfassungen. Ergänzt werden diese durch Gesetze und Verordnungen auf Länderebene im Hinblick auf die Durchführung von Prüfungshandlungen wie z. B. in Mecklenburg-Vorpommern, Bayern, Sachsen und Thüringen. Für die örtliche Rechnungsprüfung wird eine solche Standardisierung einerseits hilfreich sein, andererseits den Grad der Unabhängigkeit möglicherweise einschränken. Auf Prüfungen mit einem Innovationsbezug haben sie keine einschränkenden Wirkungen, da sie zum einen auf formale Abläufe von Prüfungsprozessen und zum anderen vorwiegend auf die Prüfungen der Jahresabschlüsse nach neuem kommunalem Haushaltsrecht ausgerichtet sind.

Sehr unterschiedlich sind hingegen die gesetzlichen Regelungen zur Absicherung der Unabhängigkeit der örtlichen Prüfung. Der besonderen Stellung der Prüfungsorganisation als unabhängiges Überwachungsorgan einer Körperschaft entsprechende Schutzmechanismen sind in den Kommunalverfassungen durch besondere Bestellungs- oder Wahlverfahren verankert. In einigen Bundesländern werden die Leitungen der kommunalen Prüfungsämter, in anderen Bundesländern werden sowohl Leitungen als auch die Prüfer seitens der Vertretungsorgane bestellt, gewählt oder bestätigt und durch diese auch abberufen. Für den

---

<sup>596</sup> Die Prüfungsleitung hat nicht den gleichen Hierarchiestatus wie die Fachbereichsleitungen und wird aus diesen Gründen ausgeschlossen.

Entzug der Prüfer- und/oder Leitungsfunktion variieren die erforderlichen Mehrheitsverhältnisse von einfacher bis zur Zweidrittelmehrheit, teilweise unter Einschaltung der Aufsichtsbehörde, gerade wenn es gegen den Willen der entsprechenden Personen erfolgen soll. In Bezug auf den Innovationsbeitrag hat die Unabhängigkeit nur einen intervenierenden, keinen bestimmenden Einfluss. Allein das Ausmaß der Eigeninitiative ist für den Innovationsbeitrag entscheidend und ist nicht auf das Ausmaß der jeweiligen Unabhängigkeitsregelungen in den Kommunalverfassungen zurückzuführen.

Die Unabhängigkeit der Prüfung ist in formeller und materieller Hinsicht zu wahren. Eine unabhängige und objektive Prüfung ist Voraussetzung für die Akzeptanz der Prüfung und des Prüfungsergebnisses.

Die befragten Experten berichteten weder in Bezug auf Prüfungsplanung, Prüfungsziele noch auf Prüfungsergebnisse von Einflussnahmen, die die Unabhängigkeit beeinträchtigen. Auch das Personal können die Leitungen unbeeinflusst auswählen. Versuchen, „personelle Problemfälle“ in die Prüfungsorganisation „abschieben“ zu wollen, wurde erfolgreich entgegengetreten.

Die Unabhängigkeit wird eingeschränkt, indem prozessabhängige Funktionen der Prüfungsorganisation übertragen werden. Zwei der untersuchten Prüfungsorganisationen nehmen die Funktionen des Datenschutzbeauftragten und des Antikorruptionsbeauftragten wahr, was zu Interessenskollisionen mit den Prüfungsaufgaben führt.

Eine hohe Anzahl von Prüfungsaufträgen mindert die Prüfungskapazitäten für Pflichtprüfungen. Dem versucht man zu begegnen, indem man über risikoorientierte Prüfungsplanungen die Personalkapazitäten organisiert.

Zunehmend ist die Tendenz zu beobachten, das im Erstellungsprozess fehlende Wissen durch operative Tätigkeiten der Prüfer zu ersetzen, was zu Abgrenzungsschwierigkeiten dann führt, wenn keine Klarheit über die jeweilige Rolle besteht und der Prüfungsorganisation offensichtlich die Argumente fehlen, Kriterien zu formulieren und zu kommunizieren.

Diese Beeinflussungstendenzen sind nur von einem geringen Anteil der befragten Experten wahrgenommen worden. Insofern spiegelt sich hier das Ergebnis zur Innovationsbereitschaft (Kapitel 6.2).

Die Unsicherheit mündet in eine Abwehrhaltung mit der Folge, dass in Bezug auf Neuerungen und Veränderungen die Prüfungsorganisation sich aus der beratenden und begleitenden Prüfung in eine nachgehende Prüfung zurückzieht.

### 6.4.6 Ressourcen

Es besteht zwar eine Unabhängigkeit und Weisungsfreiheit in Bezug auf die sachliche Prüfungstätigkeit, jedoch unterliegt die Ressourcenausstattung der kommunalen Prüfungsorganisation den Rahmenbedingungen der kommunalen Körperschaft und ist abhängig von mehreren Faktoren.<sup>597</sup> Die Finanzlage ist das entscheidende Merkmal dafür, mit welcher technischen Grundausstattung und Höhe der Fortbildungsmittel eine Prüfungsorganisation ihre Aufgaben und insbesondere diejenigen mit Innovationsbezug erfüllen kann. Eine statistische Auswertung ist sowohl von der Fragestellung als auch von der Aussagekraft der Ergebnisse her nicht möglich. Die Vergleichbarkeit lässt sich nur mühsam herstellen und wäre nur auf eine gemeinsame Kennzahlenbasis zurückzuführen, wie es der Vergleichsring „Rechnungsprüfungskennzahlen in Kommunen“ leisten könnte. Insofern wird der individuellen Zufriedenheit der befragten Experten über die ihnen zur Verfügung stehenden Ressourcen eine ausreichende Aussagekraft zugesprochen.

Der Innovationsbeitrag, der überwiegend konkret sich in begleitenden Prüfungen bei Einführung von Neuerungen darstellt, wird in unterschiedlicher Intensität geleistet und ist maßgeblich vom Grad der Innovativität der Leitung geprägt.<sup>598</sup> Zudem befindet sich die kommunale Prüfungsorganisation in dem Dilemma, einen Anspruch auf hohe Qualität und Aufgabenvielfalt verwirklichen zu wollen und im Vergleich zu anderen Organisationseinheiten der Verwaltung ebenfalls den ökonomischen Grundsätzen zu entsprechen und hierin Vorbildfunktion zu haben. Vor diesem Hintergrund wurde die technische Ausstattung und auch die Ausstattung mit Sachmitteln z. B. für Fortbildungen in dem Maße, wie die Rahmenbedingungen insgesamt gegeben sind, bis auf zwei Ausnahmen von den Befragten als ausreichend auch für einen Innovationsbeitrag gesehen. Die Einführung des neuen Haushaltsrechts hat eine höhere Technisierung der Prüfungsämter und einen größeren Umfang an Fortbildungen ermöglicht als vor der Umstellung. Bei der Berechnung des Fortbildungsbudgets wird zu wenig die Generalisten-Stellung der Prüfungsorganisation berücksichtigt, die es erfordert, in einem größeren Umfang das vorzuhaltende Wissen auf eine geringere Personenzahl zu verteilen, als dies der Maßstab für die Verwaltungsorganisation erfordert.

---

<sup>597</sup> Vgl. Heerlein (2009) mit Untersuchungsergebnissen hinsichtlich der Einflussfaktoren auf die Kapazität der Internen Revision.

<sup>598</sup> Die Bandbreite der befragten Personen bewegt sich in den Extremen, dass eine Leitung den Einsatz eines eigenen PC für nicht erforderlich hält, bis dahin, dass eine Leitung über eine Programmiererausbildung verfügt.

Die Zufriedenheit mit der Ausstattung ist maßgeblich mit dem persönlichen Gefühl der Wertschätzung verbunden, die die Prüfungsorganisation insgesamt in der Verwaltung und bei der Behördenleitung erfährt. Dies zeigt sich in der Ausprägung, dass eine als mangelhaft empfundene Ausstattung im Kontext der Vergleichbarkeit hingenommen wird und in einem anderen Fall die Vermutung geäußert wird, hierdurch das Prüfungsamt schwächen zu wollen. Dies wird verstärkt dadurch, dass trotz schlechter Finanzlage sowohl

*... was wir wollen, kriegen wir.* <sup>599</sup>

als auch

*... da werden Prioritäten gebildet. Jetzt sind wir ... mit unserer Software ziemlich nach vorne gerückt, an einer der ersten Stellen, aber jetzt hat das Geld ... nicht ausgereicht ... und es sieht so aus, als ob 2012 ebenfalls noch die Sperre weiter wirken wird. ... es ist offenbar der Stellenwert des Rechnungsprüfungsamtes in der Vergangenheit nicht so gewesen, dass die in diesem Punkt Vorrang hätten ...* <sup>600</sup>

möglich ist.

Bei der Zufriedenheit mit der quantitativen und qualitativen Personalausstattung zeigt sich ein differenzierteres Bild. Die ausreichende Personalausstattung ist von vielen Faktoren abhängig wie z. B. vorhandenen Kompetenzen der Prüfer, dem Aufgabenspektrum der Prüfungsorganisation, der Komplexität von Verwaltungsprozessen, der Aufgabenzuständigkeit der kommunalen Körperschaft. Richtwerte aufgrund von Einwohnerzahlen gehen von einem Prüfer je angefangene 10.000 Einwohner<sup>601</sup> aus oder bewegen sich nach Berechnungen von Gohlke<sup>602</sup> in einem Korridor zwischen 0,8 und 1 Prüfer pro 10.000 Einwohner.

Die Einschätzung der befragten Experten zur quantitativen und qualitativen Personalausstattung wurde sowohl auf die Zufriedenheit als auch über eine Abfrage der Vollzeitäquivalente nach dem Stellenplan hin analysiert. Grundsätzlich ist bei dieser Einschätzung die große Bandbreite der Aufgabenerfüllung mit Innovationsbezug ebenfalls ein nicht zu bezif-

<sup>599</sup> Auszug Interview Experte Nr. 14, Prüfungsleitung (Legende im Anhang A.4, S. 232).

<sup>600</sup> Auszug Interview Experte Nr. 13, Prüfungsleitung (Legende im Anhang A.4, S. 232).

<sup>601</sup> Vgl. Fiebig (2003), S. 58, der sich auf eine Faustformel für kreisangehörige Städte in NRW bezieht.

<sup>602</sup> Vgl. Gohlke (1997), S. 299.

fernder Einflussfaktor. Abhängig von der Einwohnerzahl bewegt sich die Prüferausstattung in einem Korridor von 0,53 bis 1,15 Prüfer je 10.000 Einwohner. Der Mittelwert beträgt 0,75.

Größenklasse KGSt	Prüfer/je 10.000 Einwohner
1	0,59 - 1,15
2	0,63 - 0,93
3	0,61 - 0,99
4	0,53 - 0,93
5	1,01

Tabelle 9: *Quantitative Personalausstattung*<sup>603</sup>

Die vorliegenden Daten nennen lediglich Anhaltswerte. Sie sind zu relativieren, da in den Städten der Größenklassen 1 nicht in allen Fällen zusätzliche interne Revisionsstellen der örtlichen Prüfungsorganisation zugerechnet bzw. nicht erfasst sind. Insgesamt ist allerdings festzustellen, dass die quantitative Ausstattung im Durchschnitt gegenüber früheren Erhebungen gesunken ist. In den Prüfungsorganisationen, in denen größere Aktivitäten im Zusammenhang mit Innovationen feststellbar sind, ist kein direkter Rückschluss auf eine erhöhte Personalausstattung zu ziehen.

Die Einschätzungen der Revisionsleitungen hinsichtlich eines größeren Personalbedarfs differieren. Überwiegend wird die quantitative Ausstattung vor dem Hintergrund der Finanzlage als zufriedenstellend eingeschätzt. Lediglich in den Prüfungsorganisationen, die eine geringe Wertschätzung erfahren, wird sowohl in quantitativer als auch qualitativer Hinsicht ein personelles Defizit beklagt. Quantitativ größerer Personalbedarf wird dort für erforderlich erachtet, wo eine geringe Ausrichtung auf Innovationen festzustellen ist, oder dort, wo der Veränderungswiderstand der langjährigen Prüfer als bedeutend eingeschätzt wird. Insgesamt überwiegt die Einschätzung, den Umfang der Prüfungsaufgaben nicht

<sup>603</sup> Eigene Darstellung.

nach der Personalausstattung, sondern nach risikoorientierten und wirtschaftlichen Kriterien der Prüffelder auszurichten.

Die qualitative Personalausstattung wird von den befragten Prüfungsleitungen überwiegend in den Kompetenzbereichen Betriebswirtschaft und kaufmännisches Rechnungswesen und in Einzelfällen in Jura und Organisation als noch verbesserungswürdig bezeichnet.

Prognostisch ist davon auszugehen, dass eine verstärkte Prozessorientierung der Prüfung und optimiert funktionsfähige Verwaltungsprozesse eine Reduzierung der Prüferkapazität ermöglichen könnten. Einen optimalen Auslastungsgrad für die öffentliche Prüfung zu berechnen, erfordert weitere Untersuchungen.

Die Einschätzung von *Fiebig* allerdings, dass in Großstädten wegen umfangreicherer Aufgaben ein höherer Personalbedarf bestehe<sup>604</sup>, ist den Erkenntnissen aus der Befragung zufolge tendenziell zu relativieren. Der Zuwachs kann nicht allein größenabhängig im Verhältnis zur Einwohnerzahl begründet werden, sondern wird auch maßgeblich sowohl von der vorhandenen als auch erforderlichen Kompetenz als einem Schlüsselfaktor geprägt sein. Je größer eine Prüfungsorganisation ist, umso günstiger muss das Verhältnis zur vorhandenen Kompetenz und somit zur Fähigkeit angenommen werden, in einem größeren thematischen Umfang sich Fragestellungen mit Zukunftsbezug umfassend zu stellen. Die Qualifikation der Leitungsperson ist hierbei ebenfalls ein entscheidender Faktor, wenn diese selbst aufgrund Berufs-, Lebens- und Qualifizierungskompetenz ein großes Potenzial aufweisen kann. Dies würde in quantitativer Hinsicht bei kleineren Körperschaften entweder ein im Verhältnis überproportionales Mehr an Personen bedeuten, die diese Felder abdecken, oder zusätzliche höherwertige Stellen, die durch Stellenobergrenzen gesetzlich reglementiert, sind oder zusätzliche Sachmittel, die für Fremdleistungen bereitgestellt werden. Die Frage des „organisationalen slack“ in Form eines Kompetenzüberhangs stellt sich somit in quantitativer und qualitativer Hinsicht, der sich nicht nur in Bezug auf Innovationen, sondern grundsätzlich auf die Wahrnehmung aller Prüfungsaufgaben auswirkt. Eine Grundvoraussetzung für eine effektive Prüfungsorganisation ist die Vermeidung von prüfungsfreien Räumen. Diese Kompetenz muss in kleineren Körperschaften sich auf weniger Personen verteilen als in größeren Prüfungsorganisationen. Insofern können Rechnungsprüfungsämter in Körperschaften unter 50.000 Einwohner, wie *Zahradnik*<sup>605</sup> bemängelt, nicht effizient und effektiv im Prüfungsauftrag sein, so wie ihn die Kommunalverfassun-

---

<sup>604</sup> Siehe *Fiebig* (2003), S. 58.

<sup>605</sup> Vgl. *Zahradnik* (2003), S. 274.

gen vorschreiben. Diese Einschätzung wird von einem befragten Experten (Körperschaft der Größenklasse 5) bestätigt. Selbst bei einer Besetzung mit max. 4-5 Vollzeitäquivalenten und einer fünfjährigen Mehrjahresplanung sei ein vollumfänglicher Prüfauftrag nicht zu erfüllen.<sup>606</sup> Bedingt durch die Aufgabenvielfalt und das damit verbundene Innovationspotenzial ist der quantitative Personalbedarf nicht linear proportional zur Einwohnerzahl zu berechnen. Eine Grundzuständigkeit der kommunalen Körperschaften ist für alle Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft gegeben und nicht allein nur zur Bevölkerungsanzahl in Relation zu ziehen. Insofern ist es für die Prüfungsorganisationen unerlässlich, einen adäquaten quantitativen und qualitativen Personalbedarf durch transparente und fundierte Prüfungs- und Kompetenzlandkarten belegen zu können.

### **6.4.7 Innovationskultur in der Verwaltung**

Ausgangspunkt für Innovationen ist der Druck zur Veränderung.<sup>607</sup> Die Anforderungen des Umsystems wirken im besonderen Maße auf die Kommunalverwaltungen als die bürgernaheste Verwaltungsebene. Mit Innovationen stellt sich eine kommunale Körperschaft den Umweltbedingungen und ist gleichzeitig auf die Beteiligung des Verwaltungssystems angewiesen, diesen zu einem Erfolg zu verhelfen. Im Gegensatz zu privaten Unternehmen, in denen das Risiko des Misserfolges bei Innovationen mitkalkuliert wird, ist die Kommunalverwaltung zu einem Erfolg unter Wahrung von rechtlichen, ökonomischen und zweckmäßigen Grundsätze geradezu verpflichtet, um weder politisch noch medial an den Pranger gestellt zu werden. Politisch motivierte Ziele allein reichen aufgrund der komplexen Um- und Verwaltungssysteme für einen Innovationserfolg allein ebenfalls nicht aus. Es treffen an der Spitze zwei unterschiedliche Steuerungs- und Organisationssysteme zusammen, die es gilt, an den gemeinsamen Strategien und Zielen für den Innovationserfolg auszurichten.<sup>608</sup> Die hierbei entstehende Innovationskultur wird als Bestimmungsfaktor für die Innovativität der kommunalen Prüfungsorganisation anhand mehrerer Indikatoren analysiert.

Die Einschätzung der befragten Experten zur Bedeutung von Innovationen für die kommunale Körperschaft erzeugt ein differentes Bild. Überwiegend wird wesentlicher Innovationsbedarf in und für die Behörde gesehen. Während Umfeldbedingungen wie Finanzlage,

---

<sup>606</sup> Experte Nr. 20, Prüfungsleitung.

<sup>607</sup> Vgl. Staudt/Kriegesmann (2002), S. 15.

<sup>608</sup> Vgl. Fackelmann (2009), S. 72.

Bürgerorientierung und politischer Machterhalt die Innovationsfreude in annähernd der Hälfte der Verwaltungen zu einer ganzheitlichen stetigen Ausrichtung auf Neuerungen auch mit dem Ziel, bundesweit Spitzenplätze zu belegen, antreiben, wirken dieselben Faktoren in anderen Verwaltungen innovationshemmend.

Die Ursachen und Wirkungen fehlender Innovationsbereitschaft lassen sich folgendermaßen zusammenfassen:

- Instabile politische Mehrheiten sorgen für Zurückhaltung in Bezug auf Neuerungen sowohl bei der Behördenleitung als auch bei der Verwaltung.
- Kreative Potenziale der Mitarbeiter innerhalb der Verwaltung werden nicht genutzt und verkümmern aus Frust.
- Finanzielle Rahmenbedingungen ermöglichen nur noch die Befolgung von Rechtsvorschriften.
- Zuschüsse sind alleiniger Antrieb für Innovationen.
- Reduzierung von Aktivitäten der Behördenleitung auf das Tagesgeschäft lässt Innovationen versanden.
- Personalsparmaßnahmen der Vergangenheit ermöglichen über Routineaufgaben hinaus keinen Gestaltungsraum für Neuerungen.
- Fehlende Promotoren innerhalb der Verwaltung verhindern die Umsetzung der Visionen der Behördenleitung in Innovationen.

Als Innovationsmotor wird der Behördenleitung eine entscheidende Rolle zugewiesen. Die Kontrastierungen bestätigen aus Sicht der befragten Behördenleitungen sowohl die große Bedeutung der Rahmenbedingung als Einschränkung oder Herausforderung für Innovationen als auch die besondere Rolle, die der Behördenleitung hierbei zukommt.

Um ein umfassendes Bild der Innovationskultur zu erhalten, war daher auch von Interesse, welche Strukturen implementiert sind, um Innovationsvorhaben voranzutreiben.

Die Annahme, dass die Kommunalverwaltung nach vielen Veränderungen der letzten Jahre ein strukturiertes Projektmanagement für Veränderungen und Neuerungen flächendeckend eingeführt hat, hat sich nicht bestätigt. Die Bandbreite der Organisationsformen variiert von speziellen Projektstrukturbüros, die die innovierenden Fachabteilungen strukturell unterstützen, bis hin dazu, dass Neuerungen top down über Dienstverfügungen implementiert werden. In einigen Kommunen ist die Einrichtung von Projektstrukturen von der Komplexität der Neuerung und der Anzahl beteiligter Akteure und Abteilungen abhängig.

Seitens der befragten Behördenleitungen sind Projektstrukturen hilfreich, da sie das größtmögliche Potenzial der Mitarbeiter zusammenführen können und somit eher zum Erfolg verhelfen. Ein Hindernis wird darin gesehen, dass das hierfür benötigte Personal aufgrund von Sparmaßnahmen und Personalabbau außerhalb der Routinearbeit nicht für Projektarbeit zur Verfügung steht. Als hilfreich werden sog. „Think tanks“ als interne Beratungseinheit gesehen:

*Die sind nicht operativ verantwortlich ..., sondern stoßen Projekte an und denken, stellen eine Frage, geben neue Antworten. Diesen Mut, rauszugehen, und zu sagen: "Ich bräuchte dafür 4-5 Leute, junge, offene, begeisterte und die müsste ich dann mit Hochschule und ganz klein bisschen Praxis einstellen, ..." traue ich mich im Augenblick nicht, weil ich in diese Gedankenshere rein laufe von: "Du musst immer weniger, weniger, weniger, weniger, weniger Personal haben."<sup>609</sup>*

Des Weiteren wird beklagt, das Projektmanagementwissen sei nicht in allen Fachabteilungen vorhanden.

Als Ideengeber fungieren in den kommunalen Körperschaften mehrere Akteure. Sowohl durch die Behördenleitung, die Politik, externe Berater aufgrund von beauftragten Organisationsuntersuchungen, dezentral durch Fachabteilungen oder zentral über eigens hierfür gebildete Organisationsämter oder Stabsstellen und von den Prüfungsämtern selbst werden Innovationen angestoßen.

In überwiegend allen kommunalen Körperschaften ist ein Vorschlagswesen oder Ideenmanagement eingeführt, um die Mitarbeiter ebenfalls in Veränderungsprozesse einzubinden. Aus Sicht der befragten Experten wird hieraus wenig Ideenpotenzial gewonnen. Die kommunale Prüfung ist aufgrund ihrer Prüfungserfahrungen zu einem überwiegenden Teil als Berater im Vorschlagswesen eingebunden, nutzt die Beteiligung aber in keiner Weise dazu, diese Ideen in ihre Prüfungshandlungen miteinzubeziehen. Beschwerden, auch bei Vorhandensein eines institutionalisierten Beschwerdemanagements, werden in den Fachverwaltungen bearbeitet. In keiner der befragten Prüfungsorganisationen werden hieraus Prüfungsaspekte generiert.

---

<sup>609</sup> Auszug Interview Experte Nr. 19a, Behördenleitung (Legende im Anhang A.4, S. 232).

Ideen der Bürger werden zunehmend beim kommunalen Entscheidungsprozess oder als Anstoß für Innovationen berücksichtigt. Bürgerhaushalte sind Neuerungen, mit denen sich bereits thematisch viele Kommunen beschäftigt und die sie implementiert haben. Der 4. Statusbericht zu Bürgerhaushalten in Deutschland weist aus, dass zum Stand November 2011 bereits 207 Kommunen sich konzeptionell mit Bürgerhaushalten beschäftigen.<sup>610</sup>

Der Umgang mit Widerständen innerhalb der Verwaltung gegen Neuerungen ist ein weiterer Indikator zur Einschätzung der Innovationskultur der befragten Kommunen.

Neuerungen in der öffentlichen Verwaltung erfordern eine intensive Kommunikationsarbeit und eine überzeugende Argumentation, um die Mitarbeiter zum einen zur Mitarbeit zu motivieren und zum anderen Widerständen und Ängsten begegnen zu können.<sup>611</sup> Die Ergebnisse der Befragungen zeigen unterschiedliche Strategien auf, Widerstand zu begegnen. In den Körperschaften, in denen Innovationen Bedeutung haben und in denen Projektstrukturen implementiert sind, dienen regelmäßige Mitarbeiterbefragungen und intensive und moderierende regelmäßige Kommunikationen mit Beteiligung der Behördenleitung dazu, ein innovationsförderndes Klima zu schaffen. In den Fällen, in denen top down Neuerungen auch gegen Widerstand verfügt werden, fehlen solche Strukturen mit der Folge, dass „Umsetzungen nicht gelebt“ werden.

Evaluierungen von eingeführten Neuerungen hinsichtlich des Umsetzungs- und Wirkungserfolges sind erst in wenigen Körperschaften implementiert. Zielvereinbarungen und Ziele, die im Haushalt abgebildet sind (meist outputorientiert), werden eher überprüft als Innovationen, da oft Wirkungskennzahlen fehlen.

## 6.5 Zusammenfassung

Mögliche Bestimmungsfaktoren, die zusammengefasst den Gestaltungsspielraum abbilden, in dem ein Beitrag der Prüfungsorganisation zu Innovationen möglich und zugelassen wird, wurden aus zwei Handlungsperspektiven heraus beleuchtet. Zum einen war von Interesse, welche Rahmenbedingungen in der Prüfungsorganisation gegeben sind, und zum anderen, welche Rahmenbedingungen verwaltungsseitig bestehen. Die Bestimmungsfaktoren „Vorhandensein eines Qualitätsmanagements“, einer „innovationsförderlichen Kultur“ und die „Gestaltung einer Fehlerlernkultur“ scheinen geeignet zu sein, die Innovativität der

---

<sup>610</sup> Siehe Schwarting (2011).

<sup>611</sup> Vgl. Müller et al. (2011), S. 214.

Prüfungsorganisation zu bestimmen, da in alleiniger Verantwortung Elemente implementiert werden können und das auch in einem gewissen Umfang getan wird, die zum einen die Qualität der Prüfungsprozesse verbessern und zum anderen die Ausprägung der Innovativität anhand konkreter Handlungen verdeutlichen. Im Verhältnis hierzu kommt dem Gestaltungsspielraum, den die außerorganisationalen Faktoren ermöglichen, eine geringere Bedeutung zu. Die Bereitschaft, die Prüfungsorganisationen zu beteiligen, ist zwar unterschiedlich ausgeprägt, kann aber eher als Gegenreaktion auf eine geringere Innovationsbereitschaft verstanden werden. Ebenso ist die Sicherung der Unabhängigkeit und der Ressourcenausstattung zu bewerten. Insgesamt werden dort, wo eine größere Innovationsbereitschaft und Innovationskompetenz seitens der Prüfungsorganisation bestehen, auch seitens der Leitung der Prüfungsorganisation und seitens der außerorganisationalen Faktoren die erforderlichen Gestaltungsmöglichkeiten eingeräumt. Die wahrgenommenen Einschränkungen auf die Unabhängigkeit und die Ressourcenausstattung ist eher in der eigenen Gestaltungsbegrenzung der Prüfungsorganisation zu sehen als behördenseitig bewusst beabsichtigt. Sie werden nur dort als Einschränkung wahrgenommen, wo Unsicherheit im Umgang mit der eigenen Rolle im Innovationsprozess besteht oder die eigene Innovationsbereitschaft aus unterschiedlichen Gründen nicht ausgeprägt ist. Die Innovationskultur der kommunalen Körperschaft ist in der Weise als Bestimmungsfaktor anzusehen, in der sie Verstärker für den Innovationsbeitrag der Prüfungsorganisation sein kann. Aufgrund der Unabhängigkeit der Prüfungsorganisation kann sie dieser gegenüber keinen hemmenden Einfluss entfalten. Die Gestaltungsfreiheit der Prüfungsorganisation gestattet, einen größtmöglichen Beitrag zu leisten. Von dieser Gestaltungsfreiheit wird nur in dem Maße Gebrauch gemacht, in dem die Innovationsbereitschaft und die Innovationskompetenz der Prüfungsorganisation ausgeprägt sind.

## **7 Wirkungen der Innovativität auf Innovationsprozesse**

Der Beitrag der Prüfungsorganisation zu Innovationsprozessen der Verwaltung sollte auch daran zu bestimmen sein, welche Wirkungen das Prüfungsergebnis als Innovationsinput entfaltet.

### **7.1 Wirkungen des Prüferurteils**

Um Wirkungen der Prüfungsorganisation auf die Innovationsprozesse der Verwaltung analysieren zu können, wurden unterschiedliche Ansatzpunkte gewählt. Es sollte versucht werden, herauszufinden, ob Prüfungsorganisationen Innovationen verhindern oder unterstützen.

Dies hätte am aussagekräftigsten mittels Fallstudien anhand konkreter Prüfungsunterlagen erfolgen können. In Ermangelung konkreter Kenntnisse über Aussagen hinsichtlich der Innovativität der Prüfungsorganisationen im Vorfeld der Untersuchung wurde ein theoretisches Modell einer Innovativitätstypologie des Beurteilungsmaßstabes in Bezug auf Neuerungen des Prüfobjekts entwickelt.

Als maßgeblich wurde der Vergleichsmaßstab herangezogen, der es ermöglicht, Innovationsauslöser und Innovationstreiber zu sein. Konkret wurde nach dem Zustandekommen des Prüferurteils bzw. nach der Entwicklung des Soll-Objektes gefragt und das Ergebnis mit den theoretisch ermittelten Innovativitätstypen abgeglichen. Insgesamt bestätigen die Ergebnisse zum einen die bisher gewonnenen Erkenntnisse hinsichtlich der Ausprägung der Bestimmungsfaktoren der Innovativität. Diejenigen Prüfungsleitungen, die eine Innovationsbereitschaft zeigten und über Innovationsfähigkeit verfügten, versuchten das Soll-Objekt bei Neuerungen mit Hilfsmitteln zu bestimmen, was darauf hindeutet, dass der Beurteilungsmaßstab außerhalb des bisher gültigen Ziel-, Regelungs- oder Handlungsrahmens liegt, also neu ist. Die weniger innovationsbereiten Prüfungsleitungen definierten das Zustandekommen mit dem Maßstab der Recht- und Ordnungsmäßigkeit sowie der Wirtschaftlichkeit und bewegten sich innerhalb des bekannten Beurteilungsmaßstabes.

Die neuentwickelten Maßstäbe werden sowohl beim Auslösen als auch bei der Begleitung von Projekten mit Neuerungsbezug angewendet.

Die Ergebnisse zeigen zudem die Schwierigkeit auf, solche Maßstäbe objektiv zu ermitteln, besonders wenn Strategien und Zielformulierungen bzw. Wirkungskennzahlen bei der Entwicklung von Innovationen fehlen. Als hilfreich haben sich standardisierte Prüfungsprozesse erwiesen, bei denen im Vorfeld bei Prüfungsplanung und Prüfungskonzeption die Neuerungen identifiziert werden und der Maßstab sowohl unter Einbezug der Leitung als auch mittels unterschiedlichen Erfahrungswissens zustande kommt.

Eine möglichst frühe Beteiligung im Prozess erleichtert der Prüfungsorganisation, den eigenen Beratungs- oder Prüfungsumfang abzuschätzen. Bei anderen besteht das Gefühl, dass bei einer frühen Einbindung die Prüfung lediglich als Alibi genutzt wird, um als Verwaltung keine Verantwortung übernehmen zu müssen. In diesen Fällen entzieht sich die Prüfungsorganisation. Hier zeigt sich, dass die Prüfungsorganisation unsicher im Umgang mit der Unabhängigkeit ist.

Die Ergebnisse zeigen aber auch auf, dass Innovationsverhinderungen bei diesen Maßstäben durch die Prüfungsorganisation nicht erfolgen. Es besteht Bewusstsein darüber, dass es eine 100-prozentige Risikofreiheit nicht gibt und somit Strategien gewählt werden, die einen praktikablen Ansatz mit Risiko- und Fehlertoleranz beinhalten, um Realisierungsprozesse zu beschleunigen. Andere verfolgen die Strategie, dass bei nicht vorhandener Fachlichkeit die Prüfung „sich heraushält“ oder kritische Anmerkungen bei Erfolgsgefährdung macht und eher das Ergebnis der Realisierung abwartet, um im Nachgang Nachbesserungen vorzuschlagen, als die Realisierung zu verhindern versucht. Ein sonst übliches Verfahren, Beharrungsvermögen zu zeigen im Sinne von „Rechthaben“, ist insgesamt bei Neuerungsprozessen weniger zu beobachten. Es besteht eher ein großes Interesse, dass Prüfungsempfehlungen von der Verwaltung umgesetzt werden.

Aus den Befragungsergebnissen lässt sich ein ergebnisorientiertes Vorgehen, zur Entwicklung eines Vergleichsmaßstabes für Neuerungen ableiten:

- Beteiligung der Leitung
- Besprechung im Prüfteam
- Erfahrungen anderer Körperschaften
- Fachgespräche mit Experten

- Simulation der Zukunft unter Beachtung der Risiken, der Prozesse und der beteiligten Personen
- Fachliteratur

## **7.2 Prüfung als Lernprozess**

Die Wirkung der Innovativität sollte auch dahingehend analysiert werden, inwieweit die Prüfungsergebnisse Lernprozesse auslösen, indem sie sowohl ein Veränderungslernen (double-loop-learning) als auch ein Prozesslernen (deutero-learning) ermöglichen.

### **7.2.1 Veränderungslernen (double-loop-learning)**

Voraussetzung für die Wirksamkeit von Prüfungen mit Innovationsbezug ist, dass die formulierten Ergebnisse die Änderungen des bisherigen Ziel-, Regelungs- und Handlungsrahmens zum Inhalt haben, dass sie seitens der Verwaltung realisiert werden, um einen Lernprozess im Sinne des Veränderungslernens auszulösen. Diese Lernfunktion ist nicht immer von der Korrekturfunktion des single-loop-learning klar abzugrenzen. Beim double-loop-learning löst nicht die Handlung das Lernen aus, sondern ein verändertes Handlungsziel, das dann wiederum andere Handlungen nach sich zieht. Auf die Funktion der Prüfung bezogen, wird durch den Beitrag der Prüfung mittels Prüfungsergebnis dann eine Innovation möglich, wenn dieser Prozess ein Veränderungslernen auslöst. Voraussetzung ist, das Ergebnis bringt etwas Neues hervor bzw. bewertet etwas Neues, was von den Entscheidern zum Anlass genommen wird, eine Neuerung in der Verwaltung anzustoßen mit der Folge, die bisherigen Werte- und Zielvorgaben zu ändern.

Bei Empfehlungen hinsichtlich Veränderungen ist ein größerer Spielraum der Entscheider festzustellen als bei der Korrekturfunktion. Vorschläge für Veränderungen werden eher aus politischen Gründen abgelehnt. Prüfungsempfehlungen aus der Sicherungsfunktion heraus werden eher umgesetzt. Je nach Ausprägung der Innovationskompetenz und dem Grad der eigenen Sicherheit im Umgang mit Neuerungen verhält sich die Prüfungsorganisation. Bei Unsicherheit wird ein Projekt eher „durchgewunken“, bevor man als „Bremser“ wirkt. Bei rechtlichen und wirtschaftlichen Prüfungsfeststellungen ist eher mit Beharrlichkeit seitens der Prüfungsorganisation zu rechnen, wenn den Korrekturempfehlungen nicht wird. Die Prüfungsorganisation ist bei Neuerungen eher Ideengeber.

Widerstand gegen Prüfungsfeststellungen mit Innovationsbezug wird oft damit begründet, dass nicht genügend Personal vorhanden sei, um die empfohlenen Neuerungen einzuführen. Hilfreich wird dann empfunden, wenn die Prüfungsorganisation bei der Umsetzung zur Seite steht.

Ein Problem im Lernprozess zeigt sich in der grundsätzlichen Korrekturfunktion der Prüfungsorganisation, die als Kontrollsystem für das Vertretungsorgan eingesetzt ist. Die Prüfungsorganisationen sehen sich in allererster Linie dem Vertretungsorgan verpflichtet und treten dann in eine Eskalation ein, d. h. sie weisen die Entscheidung einer höheren Stufe zu, wenn den Realisierungsvorschlägen nicht gefolgt worden ist. Änderungsvorschläge werden entweder mit Hilfe des Rechnungsprüfungsausschusses oder des Vertretungsorgans versucht zu realisieren. Nur wenige Prüfungsleitungen sind bemüht, eine Eskalation durch intensive Kommunikation und Überzeugungsarbeit zu verhindern, indem erst die Behördenleitung direkt die Möglichkeit erhält, eine Entscheidung herbeizuführen. Der Lernprozess wird durch Einflussnahme der Politik auf die Behördenleitung teilweise erzwungen, ohne dass eine eigene Überzeugung vorhanden ist.

Für die Behördenleitung ist je nach Persönlichkeit diese direkte Verbindung zur Politik beim Aufzeigen von Fehlern entweder ein Problem oder eine Stärkung für ihre Entscheidungen.

Diese Rollenpluralität der Prüfungsorganisation birgt Konfliktpotenzial. Der Innovationsbeitrag gelingt dann, wenn in einer erfolgsorientierten Kommunikation eine Zusammenarbeit unter Wahrung der jeweiligen Rollen möglich ist. Die Behördenleitung akzeptiert die Prüfungsfeststellungen und verantwortet ihre Entscheidung auch in politischer Hinsicht. Die Prüfungsorganisation formuliert ihre Bedenken, akzeptiert die Entscheidungshoheit der Behördenleitung und orientiert sich in der Intensität der Innovationsfunktion an den bestehenden Innovationsprozessen.

*Ja, also ich bin lang genug dabei, um jetzt zu verstehen, kann man das der Verwaltung noch zumuten. Es gibt da sicher noch weitere Baustellen, an denen wir arbeiten könnten oder müssten, aber es geht nicht alles, jedenfalls nicht alles auf einmal. Man darf eine Verwaltung auch nicht überfordern, und deshalb tue ich mich ein bisschen schwer, neben die Projekte, die jetzt bereits initiiert*

*sind, noch weitere Berufsbaustellen einzurichten, weil ich wüsste, die könnten wir gar nicht bewältigen.*<sup>612</sup>

Diese explizite Verzahnung von Prüfungs- und Innovationsprozessen ist als Ausnahme anzusehen. Es überwiegt eher ein Nebeneinander der Prozesse.

Es ist problematisch, wenn ein Lernprozess mit Macht erzwungen ist. Die innovationsbereiten Prüfungsorganisationen verzichten bei Neuerungen auf die Einschaltung des Rechnungsprüfungsausschusses und verstehen ihren Beitrag darin, Ideen zu entwickeln, den Wirtschaftlichkeitsgrundsatz beachtend Beiträge zu liefern, um der Innovation zum Erfolg zu verhelfen.

Sofern sich die Behördenleitungen aus den Realisierungen heraushalten, wird der Prüfungsorganisation die Verantwortlichkeit indirekt übertragen mit der Folge, dass diese in die Eskalation eintritt und die Entscheidung dem Vertretungsorgan überlässt und einer Meldepflicht nachkommt.

Es besteht übereinstimmend die Erkenntnis, dass ohne Eskalation über Behördenleitung oder Vertretungsorgan bisher wenige Lernprozesse aus Überzeugung aufgrund von Prüfungsergebnissen angestoßen werden konnten.

Die Reaktion der Prüfungsleitungen hierauf ist unterschiedlich. Während einige eine erfolgsorientierte Kommunikation mit dem Ziel der Überzeugung anstreben, versuchen andere den Weg einer politischen Taktik. Dies gestaltet sich so, dass Prüfungsergebnisse auf eine Veränderungsabsicht hin so formuliert werden, dass sie politisch Erfolg versprechen, indem sie „mehrheitsfähig“ sind, um zu Veränderungen zu führen, bis hin dazu, dass direkte Kommunikation geführt wird oder seitens der Prüfungsleitungen sogar Fachausschüsse initiiert wurden, um eine Unterstützung zu erhalten, wenn die Behördenleitung eher kein Interesse an Realisierungen hatte.

Es besteht dann seitens der Prüfungsorganisation das Gefühl, dass Änderungs- und Verbesserungsvorschläge nicht aus Überzeugung realisiert werden. Es wird von ihr Beharrungsvermögen und „langer Atem“ gefordert, wenn keine Wertschätzung besteht oder zumindest der Eindruck der Geringschätzung wahrgenommen wird.

---

<sup>612</sup> Auszug Interview Experte Nr. 23, Prüfungsleitung (Legende im Anhang A.4, S. 232).

Offizieller Widerstand gegen Empfehlungen zur Veränderung wird nicht geübt, wenn das Vertretungsorgan oder der Rechnungsprüfungsausschuss als Regulativ agieren:

„Was der Rechnungsprüfungsausschuss empfiehlt, wird grundsätzlich umgesetzt“.<sup>613</sup> Insofern ist diese Lernbereitschaft und die Signalwirkung auf Veränderungsprozesse problembehaftet, wenn sie lediglich aus der Machtposition heraus erfolgt.

In den Ländern Brandenburg, Baden Württemberg, Rheinland-Pfalz, Saarland und Thüringen sehen die Kommunalverfassungen explizit vor, dass die jeweiligen Behördenleitungen aus den Prüfungsergebnissen der Prüfungsorganisation die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen haben. Ein weiterer Hinderungsgrund, der die beabsichtigte Lernfunktion der Prüfungsergebnisse trotz Bekundungswillen der Leitungen zu einem Fehlermanagement nicht entfalten lässt, könnte die Inanspruchnahme von Eskalationsstufen durch die Prüfungsorganisation sein.

Sie wird zu einem Akteur des kommunalen Machtspiels, das sich sonst nur zwischen dem Vertretungsorgan und evtl. der Behördenleitung abspielt. Der unabhängigen Prüfungsorganisation kommt eine geregelte Rolle zu, die sie in diesem Spiel in unterschiedliche Handlungsmuster kleidet. Grundlegend kommt die Promotorenfunktion der Verwaltungsspitze, also der Behördenleitung, zu. Diese Rollen vermischen sich, wenn auch das Vertretungsorgan eine Durchsetzungskraft über die Prüfungsorganisation erhält, wenn es über die reine Kontrollfunktion hinausgeht. Dies geschieht entweder über die Berichterstattung der Prüfungsorganisation, in der das Vertretungsorgan über Veränderungspotenzial und den Umgang damit erfährt, oder über einen politischen Grundsatzbeschluss, den das Prüfungsamt beauftragt, um auf Neuerungen hinzuwirken. Für *Bogumil/Kißler* kann Verwaltungsmodernisierung nur dann zum Erfolg führen, wenn die Akteure an einem „optimalen Spielgewinn“ für die Organisation interessiert sind.<sup>614</sup> Eine Behördenleitung beschreibt den politischen Druck, ausgelöst durch Prüfungsfeststellungen, kann sich aber auch vorstellen, wenn Veränderungspotenzial aufgezeigt wird, dass es dann auch für die einzelnen Handlungsstrategien nützlich sein könnte.

*RPA Bericht vorgetragen in [dem Vertretungsorgan] ist eigentlich immer Gegenstand für Freude der Opposition und natürlich finden sie permanent was, und nichts fürchtet man mehr als einen guten RPA Bericht, wo du dann feststellst, was für ein Idiot du bist als Verwaltungschef. Weil du alles nur falsch*

---

<sup>613</sup> Auszug Interview Experte Nr. 15, Prüfungsleitung (Legende im Anhang A.4, S. 232).

<sup>614</sup> Siehe Bogumil/Kißler (1998a), S. 69.

*machst. Das zu drehen und zu sagen: „Der RPA Bericht ist der Modernisierungs- oder der Innovationsbericht einer Verwaltung und beschreibt die Potenziale und gibt auch schon Hinweise, am besten abgestimmt mit einer Organisationsabteilung mit einer Personalentwicklung, also das haben wir gelernt und das sind gleich unsere Schlussfolgerungen, wo auch ein RPA zu sagt: Ja, ich glaube aus dem, was wir jetzt kennengelernt haben, aus den pathologischen Fakten können wir zukunftsweisende Ratschläge geben, und mit dem, was die jetzt machen, glauben wir ja das ist ganz richtig. Dann allerdings auch mit in die, ins Commitment zu gehen, dass man das so machen kann. Das tut man heute deswegen ungern, wo man sagt: „Wir machen jetzt nur das Eine, ihr müsst jetzt sehen, was ihr macht, damit wir ganz offen und unabhängig bleiben, um euch übermorgen wieder sagen zu dürfen: "Das war schon wieder falsch."<sup>615</sup>*

Dieses Machtpotenzial wurde bisher in der kommunalen Modernisierungsforschung nicht berücksichtigt. Bogumil/Kißler mit Verweis auf die empirischen Ergebnisse zu Machtspielen im kommunalen Modernisierungsprozess kommen eher zum Schluss, dass die Verwaltungsspitze lediglich die Macht in Entscheidungsprozessen mit der Personalvertretung teilen müsse und die Politik in diesen Phasen nicht beteiligt sei.<sup>616</sup> Der Akteur Prüfungsorganisation, der durch die direkte Zuordnung zur Politik diese Grenze durchbricht, wurde in der Forschung nicht identifiziert.<sup>617</sup> Und wie die Untersuchung zeigt, ist sie auch in Innovationsprozessen an der Regelsetzungsphase mit beteiligt. Aus den Theorien des organisationalen Lernens abgeleitet, spielt die Machtfrage eine große Rolle dabei, welche neuen Werte und Normen sich zukünftig durchsetzen können. Für die Behördenleitung ist daher Macht nötig, um ihre Norm- und Wertvorstellungen der Verwaltungsorganisation näherzubringen. Im Zusammenspiel mit der Prüfungsorganisation wird dann ein Erfolgsfaktor im Innovationsbeitrag gesehen, wenn die Behördenleitung, die die Verantwortung für Innovationen trägt, auch von den Prüfungsergebnissen überzeugt ist. Dies ist dann der Fall, wenn sie auf die Qualität vertrauen kann und ein Nutzen erkennbar ist.

Gleichzeitig birgt die Eskalation für die Prüfungsorganisation die Schwierigkeit, im Umgang mit Neuerungen in eine Konflikthaltung zu geraten, wenn mit den Prüfungsergebnis-

<sup>615</sup> Auszug Interview Experte Nr. 19 a, Behördenleitung (Legende im Anhang A.4, S. 232).

<sup>616</sup> Siehe Bogumil/Kißler (1998b), S. 132.

<sup>617</sup> Vgl. Bogumil/Kißler (1998a), S. 67.

sen entgegen der Zielvorstellung der Behördenleitung über z. B. den Rechnungsprüfungsausschuss als Regulativ Lernprozesse angestoßen werden.

Auch hinsichtlich der Fehlerbehandlung entfaltet sich automatisch noch keine Fehlerlernkultur, wenn überwiegend ein Fehlermanagement seitens der Prüfungsorganisation beabsichtigt ist. Die Vorbildfunktion der Behördenleitung als letztendlich verantwortlicher Person im Umgang mit Fehlern der Verwaltung, über die die kommunale Prüfung berichtet, wird die Stellschraube für eine Fehlerlernkultur sein. Wenn die Behördenleitung und das Verwaltungsmanagement nicht bewusst auf eine Fehlerlernkultur auch im Umgang mit Prüfungsergebnissen hinwirken, wird das veränderte Fehlerbewusstsein der Prüfungsorganisation nichts bewirken können. Hierin wird auch ein Grund vermutet, warum trotz beabsichtigtem und praktiziertem Fehlermanagement der Prüfungsorganisation keine Lernprozesse ausgelöst werden.

### **7.2.2 Prozesslernen (deutero-learning)**

Wirkungen von Prüfungen allgemein können Lernprozesse auch im Sinne des Prozesslernens anstoßen. Die geprüften Stellen oder auch die Behördenleitung übernehmen Erkenntnisse aus den Prüfungen und leiten eigenständig Lernprozesse ein, ohne dass ein externer Anstoß durch die Prüfungsorganisation selbst erforderlich ist.

In keiner der in die Untersuchung einbezogenen Körperschaften ist dies bisher erfolgt. Der Multiplikator ist in einigen Kommunen die Prüfungsorganisation, die über bisherige Ergebnisse z. B. anlässlich von Dienstbesprechungen berichtet. Ein Hinderungsgrund könnte darin bestehen, dass Prüfungsergebnisse nicht veröffentlicht werden. Zum anderen erwartet die Prüfungsleitung, dass die Verwaltung die Prüfungsergebnisse von selbst abfordert. Ein regelgeleitetes Verfahren, dass Ergebnisse kommuniziert werden und z. B. auf best practice hinweisen oder dass Prüfungsberichte hinsichtlich des Lernfaktors ausgewertet werden, wie es teilweise mit Prüfungsergebnissen der überörtlichen Prüfungsorganisation geschieht, ist bisher in keiner Kommune implementiert. Ein Transfer der Prüfungsergebnisse findet als Auslöser des Prozesslernens nur in Einzelfällen und auf Weisung, jedoch nicht als eigenständiger andauernder Initiationsprozess statt.

## 7.3 Akzeptanz und Vertrauen

Zur Wirksamkeit von Prüfungen ist deren Qualität die Voraussetzung, insofern sie Akzeptanz und Vertrauen in das Prüfungsergebnis weckt und so dessen Beachtung fördert. Grundsätzlich besteht das Problem, den Nutzen oder Mehrwert einer Prüfungsorganisation bemessen zu können. Hinsichtlich der Sicherungsfunktion in wirtschaftlichen und rechtlichen Fragestellungen werden übereinstimmend der generelle Nutzen und auch der Mehrwert von Prüfungsorganisationen gesehen und teilweise monetär an Einsparpotenzialen aufgezeigt. Zu Aufklärungs- und Ermittlungszwecken werden sowohl von Behördenleitungen als auch dem Vertretungsorgan Prüfaufträge erteilt. Das Prüfungsergebnis und die Kompetenz werden anerkannt und führen zu entsprechenden anweisenden Entscheidungen. Eine Innovationsfunktion und deren Mehrwert für die kommunalen Körperschaften sind noch nicht konkret in das Bewusstsein sowohl der Prüfungsorganisationen als auch der Behördenleitungen getreten. Gefordert wird seitens der Behördenleitungen eine Beratungsfunktion und eine begleitende Funktion während der Projekte, um Planungssicherheit zu erreichen und eine nachgehende Sanktionierung zu vermeiden. Seitens der Prüfungsorganisationen ist die Bereitschaft von Unsicherheit darüber begleitet, inwiefern durch Beratungs- und begleitende Prüfungsleistungen die Unabhängigkeit gefährdet ist.

Die Qualität der Prüfungsleistungen wird entscheidend an den Kompetenzen der Prüfungsorganisation im Umgang mit Neuerungen und an der Bereitschaft, auch frühzeitig in Innovationsprozesse einzusteigen, beurteilt. Dies macht sich zudem in der Berichterstattung fest, die nicht nur sanktionierend ausgerichtet sein sollte, sondern konkret realisierbare Vorschläge beinhalten sollte. Prüfungsaufträge, die explizit Veränderungspotenzial aufzeigen sollten, wurden seitens der Behördenleitungen noch nicht erteilt. Es besteht grundsätzlich die Erwartungshaltung, dass bei jeglicher Prüfungstätigkeit nicht nur Fehler aufgezeigt, sondern Veränderungsempfehlungen gegeben werden.

Akzeptanz und Vertrauensbildung werden verhindert, wenn die Rollenpluralität zu Konflikten führt und die Behördenleitung sich einem Machtspiel gegenüber dem politischen Vertretungsorgan ausgesetzt und sich in der eigenen Handlungskompetenz eingeschränkt fühlt. Die Delegation der Entscheidung an eine höhere Kompetenzstufe ist in Innovations- und Veränderungsprozessen problembehaftet und wirkt eher hinderlich für die Akzeptanz der Prüfungsleistungen.

Ein anderes Dilemma zeigt sich, wenn die frühzeitige Einbindung der Prüfungsorganisation lediglich als prüfungsunabhängige Beratungsleistung bei Neuerungen verstanden wird und lediglich eine nachgehende Prüfung und keine begleitende Prüfung seitens der Behördenleitung akzeptiert wird. Solche Beratungsleistungen, bei denen nur die von der geprüften Stelle bereitgestellten Unterlagen zum Betrachtungsgegenstand werden können und der Prüfungsorganisation zur Ermittlung ihres Ergebnisses oder ihrer Stellungnahme nicht die Informationen, die sie benötigt vollumfänglich zur Verfügung gestellt werden, gefährden die Unabhängigkeit der Prüfungsorganisation.<sup>618</sup> Die gewünschte beratende und begleitende Beteiligung der kommunalen Rechnungsprüfung gelingt, wenn eine konkrete Abgrenzung gefunden wird, um sie mit der Unabhängigkeit und Objektivität der Prüfung zu vereinbaren.<sup>619</sup>

Eine zeitlich begleitende Prüfung während des Erstellungsprozesses steht den kommunalverfassungsrechtlichen Regelungen nicht entgegen. Die gemeinderechtlichen Regelungen weichen z.B. bei der sog. „Visakontrolle“<sup>620</sup> oder der „dauernden Überwachung der Kasse“ durch das Rechnungsprüfungsamt vom Grundsatz der Trennung von Kontrolle und Prüfung ab.<sup>621</sup> Auch untersagen sie begleitende oder ex ante Prüfungen nicht explizit. Der Grundsatz der Unabhängigkeit der Prüfung ist allein auf die Trennung von Prüfung und Entscheidungsprozess abzustellen. Auch das Prüfungsergebnis wird jährlich durch die Folgeprüfung revidiert, insofern muss dies auch bei Prüfungsaspekten mit Zukunftsperspektiven erlaubt sein.

In nur wenigen Fällen wurde gegenüber den Prüfungsleitungen seitens der Behördenleitung und der politischen Gremien eine konkrete Rückmeldung über die Zufriedenheit der Prüfungsleistungen kommuniziert. Auf die Zufriedenheit mit der Qualität der Prüfungsleistungen wird nur indirekt geschlossen über eine empfundene Wertschätzung in Bezug auf die Ressourcenausstattung und die Konfliktfreiheit der Interaktionen.

---

<sup>618</sup> Vgl. Erdmann (2012).

<sup>619</sup> Vgl. Loose (2008b).

<sup>620</sup> Hierunter versteht man die Prüfung einer Anordnung vor Zuleitung an die Kasse durch das Rechnungsprüfungsamt; z.B. § 131 Abs. 2 Nr. 2 HGO; § 112 Abs. 2 Nr. 3 GemO Rheinland-Pfalz.

<sup>621</sup> Z.B. § 131 Abs. 1 Nr. 3 HGO; § 103 Abs. 1 Nr. 5 GO NRW; § 155 Abs. 1 Nr. 4 NKomVG.

Dort, wo seitens der Prüfungsleitung aktiv eine erfolgsorientierte Kommunikation praktisch betrieben wird oder Befragungen im Rahmen strukturierter Qualitätsmanagementsysteme implementiert sind, sind konkrete Einschätzungen möglich und werden auch vor dem Hintergrund eines Innovationsbeitrages bewertet.

## **7.4 Mehrwert der Prüfung im Kontext von Innovationsprozessen**

Als wirtschaftliche und zweckmäßige Veranstaltung darf von der kommunalen Prüfungsorganisation ein Mehrwert für die kommunale Körperschaft bzw. den von ihr geprüften Stellen erwartet werden. Dieser Mehrwert kann auch nur erbracht werden, wenn die Ergebnisse das Verwaltungshandeln effizient und effektiv werden lassen.

Auch wenn seitens der Prüfungsleitungen betont wird, durch jegliche Prüfungsleistungen einen Nutzen für die Verwaltung stiften zu wollen, wird dieser Nutzen im Kontext von Innovationen nicht wahrgenommen. Es überwiegt die Sicherungsfunktion und die Korrekturfunktion, ohne dass die Prüfungsergebnisse ohne weiteres Zutun der Verwaltungsleitung konkret aufgegriffen werden können. Das Selbstverständnis, dass Prüfungsleistungen mit Innovationsprozessen gleichlaufen, ist nicht gegeben. Sie werden überwiegend als ein Störfaktor denn nutzenstiftend wahrgenommen. Dort wo Prüfung als Mehrwert erkannt wird, besteht die Gefahr der Überforderung der Ressourcen, da eher die Kompetenz der Prüfungsorganisation genutzt wird als die Kompetenz des Verwaltungsmanagements zu stärken. Insofern kann wiederum die Unabhängigkeit der Prüfungsinstanz gefährdet sein. Ziel muss sein, die Innovationsfunktion der Prüfungsorganisation als Nebenziel von Prüfungsleistungen effizient und effektiv zu lösen, ohne die Pflichtaufgaben zu gefährden.

Die Erhebung hat gezeigt, durch eine nicht zu vermeidende Nähe zur Behördenleitung und das Erfordernis, im Prüfungsgeschehen gerade auf die Interaktion und Kommunikation angewiesen zu sein, auch in den Fällen, in denen das Verfassungsrecht Aufträge der Behördenleitung rechtlich nicht zulässt, deren Prüfwünschen Rechnung getragen wird, indem die Prüfungsleitung qua Kompetenz einen eigenen Prüfauftrag ableitet. Sowohl im Hinblick darauf, eigene Kontrollfunktion wahrnehmen zu können, aber auch im Hinblick auf Fragen der Effektivität und von Optimierungspotenzialen bieten sich Möglichkeiten, die unabhängige Kompetenz zu nutzen. Von Auftragsrechten insgesamt wird sowohl seitens der Vertretungsorgane als auch der Behördenleitungen in unterschiedlichem Maße Ge-

brauch gemacht. Festzustellen ist, dass mit den Leitungen, die über qualitativ gut ausgestattete Personalressourcen verfügen und für Neuerungen aufgeschlossen sind, ein problemloses Auftragsverhältnis entsteht und diese eher an Ressourcengrenzen stoßen. Hier greifen Gegensteuerungsmaßnahmen der Prüfungsleitungen, in dem sie Veränderungsempfehlungen geben und gleichzeitig die Unabhängigkeit und Weisungsfreiheit sichern.

Das Kommunalverfassungsrecht durchbricht im Ländervergleich für die Prüfungsorganisation nicht nur die Trennung von Prüfung und Kontrolle<sup>622</sup> sondern fordert in einigen Bundesländern gerade die frühe Einbeziehung der Prüfungsorganisation bei Planungen und Maßnahmen und formuliert so einen Gutachten- bzw. Beratungsauftrag.<sup>623</sup> Insofern wird die einzige Schranke in der Wahrung der Unabhängigkeit darin gesehen, nicht am Erstellungs- und Entscheidungsprozess konkret mitzuwirken, sondern die Verantwortung der Verwaltung zu überlassen.

Es gibt keinen Ansatz zur Erklärung, warum in Bayern die Beratung bei den staatlichen Rechnungsprüfungsämtern, die in der Zuständigkeit der Landräte unterstehen, möglich und für die örtliche kommunale Prüfung nicht möglich sein sollte. Das Problem der Unabhängigkeit von Wirtschaftsprüfern in Bezug auf Beratungsleistungen hat einen anderen rechtlichen Hintergrund, als es für die kommunale Prüfung gilt. Der einzige rechtliche Ausschluss besteht darin, dass keine Aufgaben in Prozessabhängigkeit übernommen werden. Eine Beratung wird immer wie eine Prüfung zu gestalten sein, nämlich einen Sachverhalt in der Ist-Beschreibung mit einem Soll-Maßstab unter Anwendung wissenschaftlicher Methoden zu bewerten. Ob dieser Meinung zu folgen ist, liegt in der Entscheidungsfreiheit des Beratenden. Der mögliche Ausschlussgrund, dass nach einer Beratung zu einem späteren Zeitpunkt nicht das eigene Ergebnis überprüft werden kann, ist somit allein nicht schlüssig. Bei der jährlichen Prüfung des Jahresabschlusses wird auch immer das vorhergehende Prüfungsergebnis in die Betrachtung mit einbezogen; warum dies bei Beratungen nicht sein darf, erschließt sich nicht, sofern auch hier von den Grundsätzen der objektiven, unabhängigen Beurteilung nicht abgewichen wird.

---

<sup>622</sup> Siehe FN 620 und 621 S. 183.

<sup>623</sup> § 3 Abs. 5 Kommunalprüfungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern; § 116 Abs. 1 Ziff. 4 GO Schleswig-Holstein.

## 7.5 Zusammenfassung

Die Ergebnisse zu den Wirkungen erlauben einen Rückschluss auf die Bestimmungsfaktoren, die wesentlich die Innovativität prägen. Insgesamt zeigt sich, dass das Prüferurteil in der theoretischen Modellierung nicht das geeignete Wirksamkeitskriterium zu sein scheint, welches die Innovativität der Prüfungsorganisation prägt. Das Zustandekommen des Prüferurteils ist zum einen noch zu vage, um als ein Messkriterium zu funktionieren, zum anderen wird eine verhindernde Position der Prüfungsorganisation nicht am Prüferurteil zu erkennen sein, da eher aus Unsicherheit zugestimmt denn verhindert wird.

Die Erkenntnisse zeigen zudem, dass nur in wenigen Fällen ohne das Regulativ der Behördenleitung oder des Vertretungsorgans Lernprozesse angestoßen werden. Die Akzeptanz und der Mehrwert des Innovationsbeitrages werden überwiegend am zeitlichen Faktor gemessen, bei dem ein Prüfungsergebnis noch zum Nutzen einer Veränderung dient. Als kontraproduktiv erweist sich dann die Innovativität, wenn sie nicht an der Belastbarkeit und der Innovationsfähigkeit der Verwaltung orientiert ist. Der Lernprozess kann dann angestoßen werden, wenn eine zeitliche und inhaltliche Abstimmung mit dem vorhandenen Innovationsbedarf und -prozess erfolgt. Ein Innovationsbeitrag nur um des Innovierens willen führt auch unter Einsatz der Eskalation nur zu mäßigem Erfolg.

## 8 Diskussion der Ergebnisse

Die Ergebnisse der Datenanalyse wurden in einen Gesamtkontext gestellt und interpretiert und werden im Folgenden nun in Bezug auf die Komponenten der Fragestellung<sup>624</sup> diskutiert. Hierbei werden die aus den Befragungsergebnissen abgeleiteten Kausalmechanismen auf der Basis der die Innovativität bedingenden Faktoren<sup>625</sup> sowie die Wirkungen der Innovativität<sup>626</sup> zusammenfassend dargestellt.

### 8.1 Bestimmende Faktoren der Innovativität

Von Interesse war, welche Faktoren die Innovativität der Prüfungsorganisation bestimmen. Die im Konstrukt entwickelten möglichen Bestimmungsfaktoren der Innovativität wurden anhand unterschiedlicher Indikatoren aus den Befragungsergebnissen abgeleitet. Die Indikatoren sind den Kategorien Innovationsbereitschaft, Innovationsfähigkeit und Innovationsmöglichkeit zugeordnet und betreffen die Gestaltungsfelder Akteur, Prozess und Struktur.

Die Kausalmechanismen konnten nur im Gesamtkontext aller Indikatoren identifiziert werden, um eine Aussage zu ermöglichen. Die Vorstrukturierung im Rahmen der Theorie wurde durch die Ergebnisse entweder erweitert oder reduziert, was auch einen Rückschluss auf die Wirkung zuließ. Bereits die Vielfalt der im theoretischen Konstrukt aufgenommenen Faktoren zeigte, dass eine Bedingung allein nicht die Innovativität der Prüfungsorganisation prägt. Die Ergebnisse (dargelegt in Kapitel 6) verdeutlichen, dass Faktoren identifiziert werden, die hinsichtlich ihrer Wirkungsbedingungen auf die Innovativität der Prüfungsorganisation unterschiedlich ausgeprägt sind.

---

<sup>624</sup> Siehe Kapitel 1.3.2.

<sup>625</sup> Siehe Kapitel 6.

<sup>626</sup> Siehe Kapitel 7.

Um der Komplexität der möglichen Bestimmungsfaktoren gerecht zu werden, wurden die in der Untersuchung auftretenden Bedingungen anhand ihrer Rolle beim Zustandekommen der Innovativität der Prüfungsorganisation folgendermaßen typisiert:<sup>627</sup>

- Notwendige Bedingungen müssen gegeben sein, um die Innovativität zu bewirken.
- Hinreichende Bedingungen führen zur Innovativität, unabhängig von anderen Bedingungen.
- Fördernde Bedingungen begünstigen oder verstärken die Innovativität.

Hemmende oder verhindernde Bedingungen wurden nicht explizit festgestellt, sondern ergeben sich aus dem Fehlen der fördernden oder notwendigen Bedingungen für Innovativität.

Aus der Untersuchung lassen sich neutrale Bestimmungsfaktoren ableiten, die keinen Einfluss auf die Innovativität der Prüfungsorganisation entfalten:

- Alter der Prüfungsleitung
- Geschlecht der Prüfungsleitung
- Dauer der Dienstzugehörigkeit als Prüfungsleitung
- Region (hierbei wurde in Ost- und Westdeutschland unterteilt)
- Größenklasse der untersuchten Körperschaft

Bestimmungsfaktoren, die dem allgemeinen Umsystem zuzurechnen sind wie z.B. das Tarif- und Besoldungsrecht, Organisationsstruktur der Körperschaften oder auch Betriebsklima waren aus wissenschaftsökonomischen Gründen der Arbeit nicht in den Untersuchungsumfang mit eingeflossen und können bei der Gesamtbetrachtung nicht gewürdigt werden.

Es lässt sich kein Bestimmungsfaktor ableiten, der unabhängig von anderen zur Innovativität führt und als eine hinreichende Bedingung identifiziert werden konnte. Dies lässt sich damit erklären, dass die betrachteten Gestaltungsfelder Akteur, Struktur und Prozess einem

---

<sup>627</sup> In Anlehnung an die Analysesystematik bei Gläser/Laudel (2009), S. 251.

integrierten Innovationsmodell zuzuordnen sind und nur in ihrer Gesamtheit das Prüfungsergebnis, welches auf Innovationen ausgerichtet ist, hervorbringen können.

Die einzelnen Bestimmungsfaktoren in ihrer unterschiedlichen Wirkung auf die Innovativität sind in nachfolgender Tabelle dargestellt:

Bestimmungsfaktoren für Innovativität	Kategorien der Innovativität		
	Innovationsbereitschaft	Innovationsfähigkeit	Innovationsmöglichkeit
<b>Akteur</b>			
Motivation zu Neuerungen bei Leitung	notwendig		
Motivation zu Neuerungen bei Prüfern	fördernd		
Erfolgsorientierte Kommunikation in Bezug auf Neuerungen	notwendig		
Innovationskompetenz der Prüfungsorganisation		notwendig	
Innovationskompetenz der Leitung in Bezug auf Berufsqualifizierung		fördernd	
Innovationskompetenz der Leitung in Bezug auf Berufsentwicklung		notwendig	
Fortentwicklung der Innovationskompetenz		fördernd	
Aktualisierung des Wissens		fördernd	

Bestimmungsfaktoren für Innovativität	Kategorien der Innovativität		
	Innovationsbereitschaft	Innovationsfähigkeit	Innovationsmöglichkeit
<b>Prozess</b>			
Prüfungsprozesse sind inhaltlich auf Innovationen ausgerichtet	notwendig		
Prüfungsprozesse sind zeitlich begleitend auf Innovationen ausgerichtet	fördernd		
Prüfungsprozesse sind formell auf Innovationen ausgerichtet	fördernd		
Anwendung innovationsfördernder Methoden		fördernd	
<b>Struktur</b>			
Qualitätsmanagement in der Prüfungsorganisation			fördernd
Innovationskultur in der Prüfungsorganisation			fördernd
Fehlerlernkultur in der Prüfungsorganisation			fördernd
Fehlerlernkultur in der Verwaltung			fördernd
Interaktionsbereitschaft der Verwaltung			fördernd
Sicherung der Unabhängigkeit			fördernd
Technische und sachliche Ressourcenausstattung			fördernd
Quantitative Ressourcenausstattung			fördernd
Qualitative Ressourcenausstattung			notwendig
Innovationskultur in der Verwaltung			fördernd
Behördenleitung als Machtpromotor in Innovationsprozessen			fördernd
Vertretungsorgan/ Rechnungsprüfungsausschuss als Machtpromotor in Innovationsprozessen			fördernd

Bestimmungsfaktoren für Innovativität	Kategorien der Innovativität		
	Innovationsbereitschaft	Innovationsfähigkeit	Innovationsmöglichkeit
<b>Umsystem</b>			
Kommunalverfassungsrechtliche Rahmenbedingungen (Übertragung von Wirtschaftlichkeits- und Zweckmäßigkeitprüfungen)			fördernd
Wirtschaftliche Rahmenbedingungen			fördernd
Stand der Umstellung des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens			fördernd

Tabelle 10: Handlungsbedingungen für die Innovativität der Prüfungsorganisation<sup>628</sup>

Es zeigt sich, dass nur das Zusammenwirken mehrerer notwendiger Bedingungen hinreichend zur Innovativität der Prüfungsorganisation führt.

Die Faktoren, die notwendig zur Generierung der Innovativität vorhanden sein müssen, sind allesamt den personalen Faktoren zuzuordnen, d.h. überwiegend beeinflussbar durch die Prüfungsleitung:

- Die Leitung der Prüfungsorganisation muss für Neuerungen motiviert sein.
- Die Prüfungsorganisation verfügt über ausreichend Innovationskompetenz.
- Die Berufsentwicklung der Leitungskraft hat die Innovationskompetenz der Leitungskraft geprägt.
- Die Prüfungsprozesse sind inhaltlich auf Innovationen ausgerichtet.
- Die qualitative Ressourcenausstattung der Prüfungsorganisation, die die Gesamtorganisation zur Verfügung stellt, ist für Innovationen ausreichend.
- Aus Initiative der Prüfungsorganisation heraus ist hinsichtlich Neuerungen eine erfolgsorientierte Kommunikation gegeben.

Es genügt nicht allein die Motivation für Neuerungen, sondern die Innovationsfähigkeit und die Innovationsmöglichkeiten müssen im Blick auf eine innovative Prüfungsorganisation auch bewusst wahrgenommen werden.

Weitere Bestimmungsfaktoren, die aus der Untersuchung abgeleitet wurden, entfalten bei Vorhandensein eine fördernde Wirkung auf die Innovativität der Prüfungsorganisation.

<sup>628</sup> Eigene Darstellung.

Fehlt einer dieser Bestimmungsfaktoren, so wird die Innovativität lediglich gehemmt aber nicht verhindert. Anders verhält es sich mit den notwendigen Bedingungen für die Innovativität. Fehlt eine dieser Bedingungen, wird die Innovativität der Prüfungsorganisation verhindert.

Einzelne Bestimmungsfaktoren finden hinsichtlich ihrer Wirkungsprägung bei der Beantwortung der weiteren Fragestellung in den nächsten Kapiteln Berücksichtigung.

## **8.2 Einfluss der Leitung auf die Innovativität der Prüfungsorganisation**

Neben der Beantwortung der Allgemeinen Fragestellung nach Bestimmungsfaktoren zu Innovativität waren zudem Antworten auf die Fragestellung, ob ein Zusammenhang zwischen der Innovativität der Leitung und der Innovativität der Prüfungsorganisation besteht, von Interesse. Die forschungsleitende Annahme, dass ein maßgeblicher Kausalmechanismus bestehe, konnten die Untersuchungsergebnisse bestätigen. Die Innovationsbereitschaft und die Innovationsfähigkeit der Leitung beeinflussen entscheidend die Innovativität der Prüfungsorganisation. Ihre Motivation zur Innovation, die bewusst beeinflussbare Ausrichtung von Prüfungen auf Innovationen und die erfolgsorientierte Kommunikation von Prüfungsergebnissen mit Innovationspotenzial sind notwendige Bedingungen für die Innovativität der Prüfungsorganisation. Dies bestätigte sich auch in den untersuchten Fällen, in denen die Prüfer motivierter in ihrer Bereitschaft zu Innovationen, als die Leitung selbst eingeschätzt wurden. In diesen Fällen können die Prüfer allein nicht die Innovativität der Prüfungsorganisation bewirken. Grundsätzlich ist der Leitung die Promotorenrolle zuzuerkennen mit der Konsequenz, dass sofern diese nicht ausreichend wahrgenommen wird, auch motivierte und innovative Prüfer mit Frust, Resignation und Fluktuation reagieren.

## **8.3 Wirkungen außerorganisationaler Faktoren**

In einer weiteren Fragestellung war von Interesse, welche außerorganisationalen Faktoren die Innovativität der Prüfungsorganisation hemmen oder unterstützen könnten. Als außerorganisationaler Faktoren wurden diejenigen Gestaltungsspielräume bezeichnet, auf die die Leitungsinstanz keinen direkten Einfluss durch ihre Handlungen ausüben kann. Die untersuchten außerorganisationalen Faktoren sind bis auf eine Ausnahme nur fördernde und

nicht notwendige Bedingungen für die Innovativität der Prüfungsorganisation. Die Abwesenheit dieser Bestimmungsfaktoren hemmt oder verhindert diese. Die folgende Tabelle stellt die Handlungsbedingungen außerorganisationaler Bestimmungsfaktoren auf die Innovativität zusammenfassend dar:

<b>Kategorie: Innovationsmöglichkeit</b>	
<b>Bestimmungsfaktor</b>	<b>Handlungsbedingung</b>
Fehlerlernkultur in der Verwaltung	fördernd/hemmend
Interaktionsbereitschaft der Verwaltung	fördernd/hemmend
Sicherung der Unabhängigkeit	fördernd/hemmend
Technische und sachliche Ressourcenausstattung	fördernd/hemmend
Quantitative Ressourcenausstattung	fördernd/hemmend
Qualitative Ressourcenausstattung	notwendig/verhindernd
Innovationskultur in der Verwaltung	fördernd/hemmend
Behördenleitung als Machtpromotor in Innovationsprozessen	fördernd/hemmend
Vertretungsorgan/Rechnungsprüfungsausschuss als Machtpromotor in Innovationsprozessen	fördernd/hemmend
Rechtliche Rahmenbedingungen der Kommunalverfassung	fördernd/hemmend
Wirtschaftliche Rahmenbedingungen	fördernd/hemmend
Stand der Umstellung des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens	fördernd/hemmend

Tabelle 11: Handlungsbedingungen außerorganisationaler Bestimmungsfaktoren<sup>629</sup>

Aus den Befragungsergebnissen lässt sich die qualitative Ressourcenausstattung innerhalb der Prüfungsorganisation als notwendige Bedingung für die Innovativität ableiten. Fehlt für Prüfungen mit Innovationsbezug qualifiziertes Personal, verhindert dies die Innovativität.

<sup>629</sup> Eigene Darstellung.

tät der Prüfungsorganisation, wenn die Prüfungsleitung in Person oder durch externen Sachverstand diesen Mangel nicht ausgleichen kann. Die mangelnde quantitative Personalausstattung hingegen hemmt lediglich die Innovativität. Der Einsatz der risikoorientierten Prüfungsplanung gleicht ein Personaldefizit bis zu einem unabdingbaren Maß aus.

Die Innovationskultur der Behörde ist kein notwendiger Faktor für die Innovativität der Prüfungsorganisation. Dies ist konkret in der Rolle der Behördenleitung näher zu betrachten. Eine ausgeprägte Innovationskultur mit einer innovationsbereiten Behördenleitung wirkt verstärkend auf die Innovativität der Prüfungsorganisation, wenn innovationsbereite und innovationsfähige Prüfungsleitungen als Co-Partner agieren.

Eine geringe Ausprägung einer innovationsförderlichen Kultur der Verwaltung hemmt nicht die Innovativität der Prüfungsorganisation, diese kann nur ihren Nutzen schwerer entfalten. Einer innovierenden Kultur gelingt es allerdings nicht, bei geringer Ausprägung der Innovationsbereitschaft der Leitung der Prüfungsorganisation eine verstärkende Wirkung zu erzeugen. Sie scheitert an der besonderen unabhängigen Stellung der Prüfungsorganisation gegenüber der Verwaltungsorganisation. Die personalen Dispositionen, gepaart mit der Unabhängigkeit, sind bedeutsamer als die außerorganisationalen Faktoren. Wegen fehlender Sanktionsmöglichkeiten besteht wenig Einflussmöglichkeit, wenn es an Innovationsbereitschaft und Innovationsfähigkeit der Prüfungsorganisation mangelt.

Die Annahme, dass der Innovationsbeitrag maßgeblich von außerorganisationalen Faktoren abhängt, ließ sich nicht bestätigen.

Obwohl die Regelungen der Kommunalverfassungen unterschiedliche Aufgabenzuordnungen in Bezug auf Beauftragungsrechte der Behördenleitungen und Vertretungsorgane, unterschiedliche Mindestanforderungsprofile für die Leitungskräfte und Prüfer sowie eine unterschiedliche Absicherung der Unabhängigkeit vorsehen, zeigen diese Unterschiede des rechtlichen UmSystems in der Untersuchung nur fördernde und nicht eine notwendige Relevanz für die Innovativität. Dies erlaubt, die rechtlichen Rahmenregelungen zu vereinheitlichen und der praktischen Realität anzupassen. Zudem ermöglicht es, aus dem Einsatz der kommunalen Prüfung unter Wahrung der Gütekriterien Unabhängigkeit und Objektivität mittels der Innovationsfunktion einen Mehrwert für die gesamte Behörde zu schaffen, der nicht abhängig von einzelnen persönlichen oder organisatorischen Prädiktoren ist.

## **8.4 Unabhängigkeit als Bestimmungsfaktor der Innovativität**

Es war die Fragestellung von Interesse, ob die Freiheitsgrade, die sich aus der Unabhängigkeit der Aufgabenwahrnehmung ergeben, genutzt werden, um einen Innovationsbeitrag zu leisten. Die Annahme, dass die Prüfungsleitung den Gestaltungsspielraum nutzt, hat sich insofern bestätigt, als die rechtlich normierte Unabhängigkeit beim Zusammenspiel von Innovationsbereitschaft und Innovationskompetenz tatsächlich einen Innovationsbeitrag ermöglicht. Dies zeigen die Beispiele, bei denen Innovationen gerade aufgrund der Unabhängigkeit ausgelöst oder mit angetrieben wurden. Die Sicherung der Unabhängigkeit als Bestimmungsfaktor hat nur fördernde Wirkung. Sie ist gesetzlich normiert und unterliegt, wie auch die Ergebnisse bestätigen, formal keinem Einfluss. Insgesamt ist jedoch festzustellen, wie die ausführlichen Erläuterungen im Kapitel 6.4.5 zeigen, dass dieser gegebene Gestaltungsspielraum viel zu wenig genutzt wird, um einen wirkungsvollen Innovationsbeitrag zu leisten. Es ist eine extreme Bandbreite der Gestaltungsfelder gegeben.

## **8.5 Elemente eines innovativen Prüfungsprozesses**

Von Interesse in Bezug auf den formalisierten Prüfungsprozess waren die Elemente, die darauf ausgerichtet und geeignet sein können, einen Beitrag zum Innovationsprozess zu leisten. Eine forschungsleitende Hypothese diesbezüglich ging von der Annahme aus, dass das Prüferurteil ein Schlüsselfaktor der Innovativität sei, wenn es eine innovationsauslösende oder innovationstreibende Typisierung aufweist.

Die Ergebnisse lassen keinen eindeutigen Schluss zu. Insgesamt konnten innovationsfördernde Handlungen der Prüfungsorganisation zwar festgestellt werden, aber aufgrund des neuen Themas hatte keine Leitung explizit Prüfungen vor dem Hintergrund, Innovationen auslösen oder Innovationen unterstützen zu wollen, geplant oder einen Soll-Maßstab diesbezüglich bewusst gebildet, der es zuließe, die Prüferurteile zu kategorisieren. Die Ergebnisse waren von vielen Faktoren abhängig und ließen auch keine Abgrenzung von Veränderung zu Korrektur und im Neuerungsgrad nachweisen. Zudem waren in noch wenigen Prüfungsorganisationen regelhafte Prüfungsplanungen, Prüfungsabläufe und die Formali-

sierung des Zustandekommens von Prüferurteilen implementiert, die eine analysierende Bewertung zuließen.

Übereinstimmende Merkmale wurden jedoch in Bezug auf einzelne Elemente der Prüfungsprozesse bei denjenigen Prüfungsorganisationen identifiziert, die eine ausgeprägte Innovationsbereitschaft und Innovationsfähigkeit darlegten. Diese Prüfungsorganisationen verfügten bereits über standardisierte Verfahren der Prüfungsplanung, führten eine in mehreren Stadien des Prüfungsprozesses ausgesprochen erfolgsorientierte mündliche Kommunikation über Veränderungen und Neuerungen sowohl intern als auch mit den geprüften Stellen, ließen hinsichtlich des zeitlichen Agierens eine eindeutige Präferenz zum begleitenden Prüfen erkennen und beabsichtigten, bei Prüfungen sowohl generell als auch mit Innovationsbezug einen Nutzen zu stiften und einen Mehrwert zu erzielen, indem sie konkrete Lösungsvorschläge in der Berichterstattung darlegten. Die theoretisch entwickelte Prüferurteiltstypologie eignet sich daher lediglich als Gradmesser für die Innovationsprägung des Soll-Maßstabes. Ein Zusammenhang zur Innovativität der Prüfungsorganisation konnte aus den Untersuchungsergebnissen nicht abgeleitet werden.

## 8.6 Innovationen in der Prüfungsorganisation

Die Einstellung zu Innovationen innerhalb der Prüfungsorganisation wurde anhand verschiedener Indikatoren bereits beschrieben und analysiert.<sup>630</sup> Die Bereitschaft, Neuerungen zu implementieren, ist eng mit der Innovationsbereitschaft der Prüfungsleitungen und der Prüfer verbunden. Zudem hat sich die Umstellung auf das Neue Haushalts- und Rechnungswesen als ein wesentlicher Auslöser für Neuerungen vorrangig in technischer Hinsicht erwiesen. Insgesamt ist eine große Bandbreite an Veränderungen festzustellen. Es zeigt sich, dass diejenigen, die in der Untersuchung eine hohe Innovationsbereitschaft aufwiesen, Neuerungen, die über den Rahmen der Umstellung des Haushaltswesens hinausgehen, implementierten. Meist gingen bei Prüfungsleitungen mit einer geringeren Innovationsbereitschaft die Veränderungen von betriebswirtschaftlich orientierten Prüfern aus. Je länger kontinuierliche Veränderungsprozesse andauerten, wie z.B. bedingt durch die Umstellung auf das Neue Haushalts- und Rechnungswesen, desto eher wurden auch Prozesselemente eingeführt, die eine Verbesserung der Prüfungsqualität mit sich bringen. Insge-

---

<sup>630</sup> Siehe ausführlich Kapitel 6.4.2.

samt besteht noch ein enormes Entwicklungspotenzial, um flächendeckend Prüfungsorganisationen fachlich und prozessual auf Innovationen auszurichten.

## **8.7 Wechselbeziehungen von Prüfungsorganisation und Innovationsprozessen**

Der Ausgangspunkt der Fragestellung, welche Wechselwirkungen von Innovationsprozessen zu Prüfungsprozessen bestehen, war geleitet von der Annahme, dass mit dem eigenständigen Innovationsprozess und dem eigenständigen Prüfungsprozess zwei Regelkreise ohne strukturierte Verzahnungen miteinander bestehen. Die Ergebnisse zeigen vielfache Interaktionen zwischen Behörde und Prüfungsorganisation in Ausrichtung auf Innovationen. Diese sind jedoch wenig strukturiert und eher von personalen Faktoren abhängig. Ansätze zeigen sich dort, wo eine erfolgsorientierte Kommunikation der Prüfungsorganisation auf eine Behördenleitung trifft, die an Prüfungsergebnissen als Innovationsinput und somit als Entscheidungsgrundlage interessiert ist. Hinderlich zeigt sich hauptsächlich die Unsicherheit beim Umgang mit der Unabhängigkeit und Objektivität der Prüfungsorganisation, die eher ein gegenläufiges Agieren denn ein Miteinander ermöglicht.

Nachfolgende Abbildung soll die Zusammenhänge verdeutlichen, die darin bestehen, dass sowohl die Prüfungsorganisation durch die Unabhängigkeit als auch die Behördenleitung durch die Entscheidungsfreiheit über Gestaltungsspielräume verfügen. Die Akzeptanz beider Rollen ist eine Grundvoraussetzung für ein gemeinschaftliches Handeln. Einer erfolgsorientierten Kommunikation kommt hierbei eine wichtige Bedeutung zu.

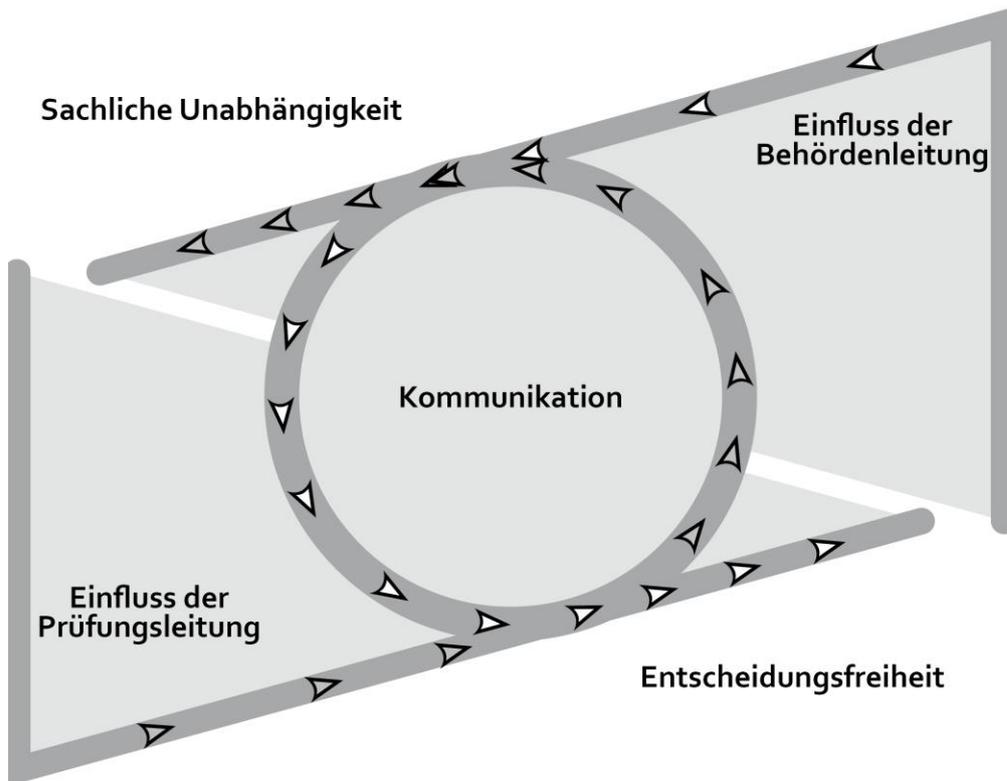


Abbildung 13: Kommunikation als Bindeglied in Innovationsprozessen<sup>631</sup>

Die Ergebnisse zeigen auf, dass der Person der Behördenleitung und der Person der Prüfungsleitung eine wesentliche Rolle bei der Ausprägung der gemeinsamen Wechselwirkungen hin zu einer effektiven und effizienten gemeinsamen Ausrichtung zukommt. Der Behördenleitung kommt eine wesentliche Rolle als Vorbildfunktion zu, die dann ihre größte Ausprägung entfalten kann, wenn die Prüfungsergebnisse im Sinne einer Entscheidungsunterstützung einen Nutzen stiften. Wenn Prüfung allerdings keinen Nutzen bringt, dann treten weder Akzeptanz noch eine Lernwirkung ein.

<sup>631</sup> Eigene Darstellung.

## 8.8 Wirkungen der Innovativität

Die Wirkungen der Innovativität der Prüfungsorganisation auf Innovationen in der Kommunalverwaltung sollten näher analysiert werden und waren Gegenstand der Fragestellung. In der Zusammenfassung der Ergebnisse von Kapitel 7 und auf die Fragestellung bezogen ergibt sich ein sehr heterogenes Bild der Wirkungen der Innovativität. Aus den vorgefundenen Merkmalsausprägungen lassen sich die Typen strategische und operative Innovationsfunktion sowie die bewahrende Korrekturfunktion der örtlichen kommunalen Prüfung herausbilden.

### Strategische Innovationsfunktion der Prüfungsorganisation

- Sehr ausgeprägte Innovationsbereitschaft der Leitung
- Nutzt Gestaltungsspielräume, die sich bieten, um einen Innovationsbeitrag zu formulieren
- Innovationsfunktion wird unabhängig von der Behördenleitung wahrgenommen.
- Rahmenbedingungen dienen als Katalysator, nicht als Bremse.
- Alle Handlungsspielräume sind auf den Nutzen eines effektiven Verwaltungshandelns ausgerichtet.
- Ständige Suche nach neuen Lösungen
- Eher gespannt orientiert gemeinsam mit Machtpromotoren
- Erfolgsorientierte Kommunikation und Interaktion überwiegt.
- Vermeidet Eskalation

Tabelle 12: Merkmale der Strategischen Innovationsfunktion der Prüfungsorganisation<sup>632</sup>

<sup>632</sup> Eigene Darstellung.

### **Operative Innovationsfunktion der Prüfungsorganisation**

- Veränderungsbereitschaft der Leitung ist vorhanden.
- Handlungen sind auf Innovationen ausgerichtet in dem Maße, wie es die eigene Gestaltungsfreiheit zulässt.
- Außerorganisationale Rahmenbedingungen sind Hindernis und fördern Anpassung.
- Unsicherheit über die Grenzen der Unabhängigkeit überwiegt.
- Innovationskompetenz im überwiegenden Maß eingeschränkt vorhanden.
- Dort wo Gespannstruktur es ermöglichen würde, erfolgt keine Initiative.
- Nutzt Eskalation auch für Innovationsempfehlungen.

*Tabelle 13: Merkmale der Operativen Innovationsfunktion der Prüfungsorganisation<sup>633</sup>*

### **Bewahrende Korrekturfunktion der Prüfungsorganisation**

- Veränderungsbereitschaft wird bekundet.
- Keine oder nur geringe Eigeninitiative im Rahmen der Gestaltungsspielräume
- Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit überwiegen beim Beurteilungsmaßstab.
- Anlässe zu Veränderungen durch externe Rahmenbedingungen, entweder durch Mitarbeiter, durch Verwaltungsmanagement oder durch Behördenleitung
- Korrekturfunktion der Prüfungsorganisation überwiegt auch bei Innovationsprozessen.
- Prüfungsergebnisse beinhalten kaum Lösungsvorschläge zugunsten von Veränderungen.
- Überwiegend schriftliches Kommunikationsverhalten
- Innovationskompetenz nur gering vorhanden.
- Bewusste Zurückhaltung, keine Unterstützungsfunktion, wenn Gefühl besteht, Alibi zu sein

*Tabelle 14: Merkmale der Bewahrenden Korrekturfunktion der Prüfungsorganisation<sup>634</sup>*

---

<sup>633</sup> Eigene Darstellung.

Die untersuchten Prüfungsorganisationen wiesen eine auf die Innovationstypen fast gleichmäßige Verteilung auf. Weder in Bezug auf eine regionale Zuordnung auf West- oder Ostdeutschland noch auf die Größenklassen der Körperschaften war eine Typenhäufung feststellbar. In Bezug auf die Dauer der Leitungsfunktion bzw. Prüferfunktion konnte lediglich festgestellt werden, dass bei Leitungen, die bis zu einem Jahr ihre Funktion innehatten, eher noch eine operative Innovationsfunktion als eine strategische Innovationsfunktion erkennbar war. Dies lässt sich mit der sich noch entwickelnden Erfahrung in der neuen Funktion an sich erklären. Eine grundsätzliche Zuordnung zum Typ bewahrende Korrekturfunktion war diesbezüglich nicht festzustellen, was mit der überwiegenden Merkmalsausprägung der persönlichen Innovationsbereitschaft in Verbindung zu bringen ist. Insgesamt überwiegt mit einer Zweidrittelmehrheit die Innovationsfunktion gegenüber der Korrekturfunktion.

Weiterhin war die Fragestellung von Interesse, worin die Lernwirkung von Prüfungsprozessen liegen könnte.

Grundsätzlich ist festzustellen, dass Prüfungsergebnisse als Beitrag zu Innovationsprozessen kein Lernauslöser sind, wenn kein Machtinhaber dies auslösen möchte. Dies ist für alle Lernebenen festzustellen. Es werden dann Kommunikationsstrukturen im positiven Sinne der Überzeugungsarbeit genutzt oder Eskalationsstufen eingerichtet, um Regulative im Sinne der Prüfungsfeststellungen zu finden. Ob hieraus dann tatsächlich Handlungserwartungen im Sinne des double-loop-learning sich ändern, die dann Veränderungen auslösen, kann nicht konkret festgestellt werden. Sie sind eher noch im Korrekturlernen feststellbar, da die Sicherungsfunktion der Prüfungsorganisation in allen untersuchten Körperschaften und auch übereinstimmend bei Prüfungsleitungen und Behördenleitungen überwiegt.

Ein Lernauslöser im Sinne des deuterio-learning, also des Prozesslernens könnten die Leitungen dann sein, wenn die Informationen so aufbereitet werden, dass eigenständige Lernhandlungen initiiert werden. Dies ist sowohl beim single-loop-learning als auch beim double-loop-learning möglich. Dass sie konkret zum Innovationserfolg beitragen können, ist nicht feststellbar, da die Prüfungsorganisation nur Akteur ohne eigene Handlungskompetenz ist und lediglich einen Innovationsinput leistet. Bei Widerständen ist dies eher auch nicht zu erwarten.

---

<sup>634</sup> Eigene Darstellung.

## 9 Gestaltungsempfehlungen

Die Innovativität der Prüfungsorganisation wird geprägt durch die Innovationsbereitschaft, Innovationsfähigkeit und Innovationsmöglichkeit sowohl akteurs-, prozess- als auch strukturorientiert. Maßgebliche Akteure sind sowohl die Leitung der Prüfungsorganisation als auch die Prüfer als Individuen, aber auch als Gruppe oder Team.

Gezeigt wurde, dass auch außerorganisationale Einflussfaktoren, die nicht in der Handlungskompetenz der Prüfungsorganisation liegen, nur in fördernder, nicht in notwendiger Bedingung auf deren Innovativität wirken. Hier kann die Prüfungsorganisation nur durch ein qualitativ hochwertiges und effektives Handeln das Vertrauen in die Prüfung erwirken, um die nötigen Ressourcen und Kompetenzen zu erhalten und hierdurch aber auch tatsächlich einen Lernprozess und somit eine Innovation zu bewirken. Zum anderen zeigt sich auch, dass die Gestaltungsspielräume trotz negativer Rahmenbedingungen recht groß sind.

Aus den Ergebnissen lassen sich Gestaltungsempfehlungen für die praktische Ausgestaltung der Innovationsfunktion in einer Prüfungsorganisation ableiten und können zur Optimierung des Innovationsbeitrages herangezogen werden.

Gestaltungsempfehlungen für eine strategische Innovationsfunktion:

- Unterstützung der Innovationsfähigkeit und Innovationsbereitschaft der Prüfer durch Qualifizierung und Fortbildung
- Förderung der Kreativität
- Standardisierung der Prüfungsprozesse
- Ausrichtung der Prüfung auf einen Mehrwert und Nutzen für die Behörde
- Wirtschaftlichkeit der Prüfungsprozesse durch optimalen Ressourceneinsatz
- Ausrichtung der Prüfungsplanung auf Chancen und Innovationen
- Transparenz der Prüfungsprozesse
- Ausrichtung des Prüfungsziels auf Innovationen und Auswahl eines innovationsorientierten Sollmaßstabes (Orientierung an entwickelter Prüfmaßstabtypologie)

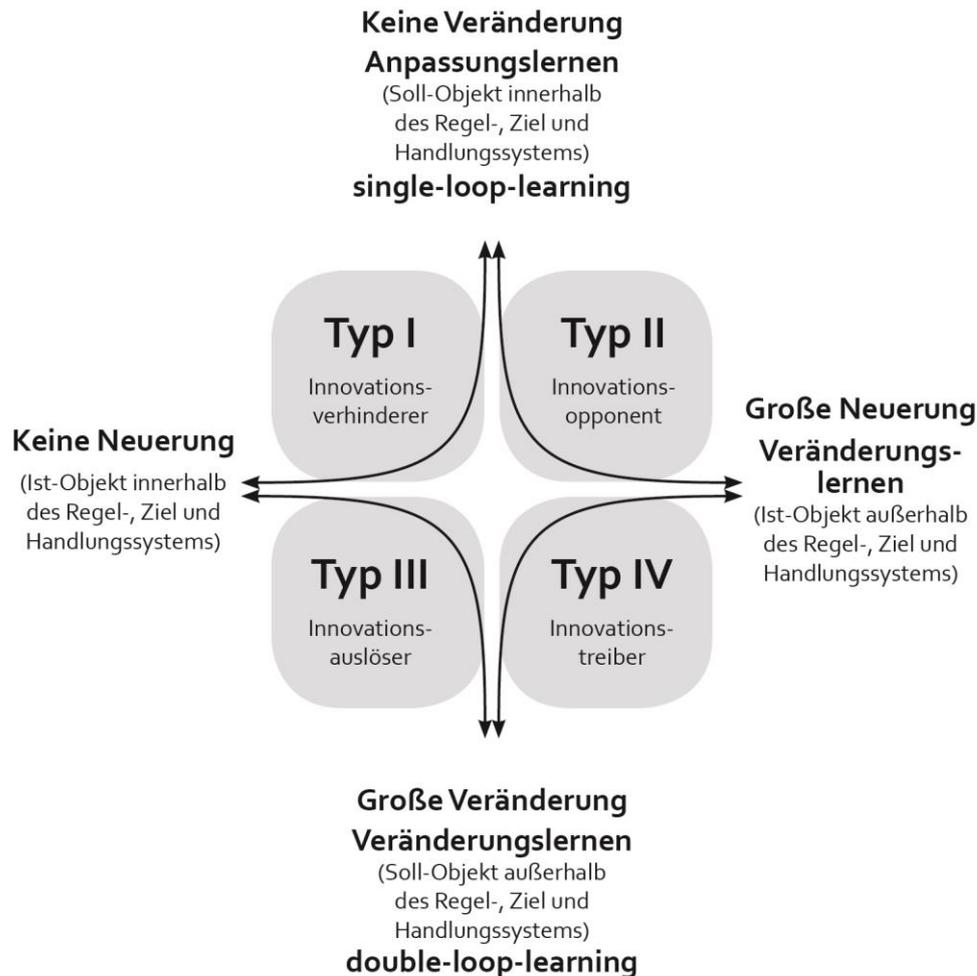


Abbildung 14: Typologie des Beurteilungsmaßstabes im Kontext der Innovativität<sup>635</sup>

- Einsatz innovativer Prüfungsmethoden und Hilfsmittel
- Ausgeprägte Kommunikation mit Politik und Management über Ziele und Wirkungen sowohl der Prüfungsprozesse als auch des Verwaltungshandelns
- Ausgeprägte Kommunikation über Prüfungsergebnisse
- Zeitnahe begleitende Prüfung der Innovationsprozesse
- Einsatz der Prüfungen als Auslöser, Begleiter oder Überwacher einer Innovation
- Optimierte Nutzung der vorhandenen Kompetenzen
- Realistische Potenzialeinschätzung der Innovationskompetenz innerhalb der Prüfungsorganisation durch Einsatz einer Kompetenzlandkarte
- Stärkung der Selbstverantwortung und des Engagements der Prüfer durch Schaffung von Kompetenzinseln
- Begleitende Prüfungs- und Beratungsprozesse bei Innovationen

<sup>635</sup> Eigene Darstellung.

- Eindeutige Rollendefinition und Rollenkommunikation gegenüber übrigen Akteuren
- Akzeptanz der Entscheidungsverantwortung von Behördenleitung und Politik
- Nutzung der Unabhängigkeit im Sinne eines Mehrwertes für die Behörde
- Bildung von „Think Tanks“ in der Behörde unter Beteiligung der Prüfungsorganisation

Mit diesen Gestaltungsempfehlungen lässt sich ein Systemmodell einer innovativen Prüfungsorganisation entwickeln. Die strategische Innovationsfunktion ermöglicht es, den eigenständigen Prüfungsprozess an den eigenständigen Innovationsprozess so anzupassen, dass mit einer Art Transmissionsriemen beide Prozesse gleichmäßig in eine Richtung laufen. Dieser Gleichklang hat das Ziel einen Mehrwert bei Innovationsprozessen zu leisten damit die mit der Innovation beabsichtigten Wirkungen eintreten können.

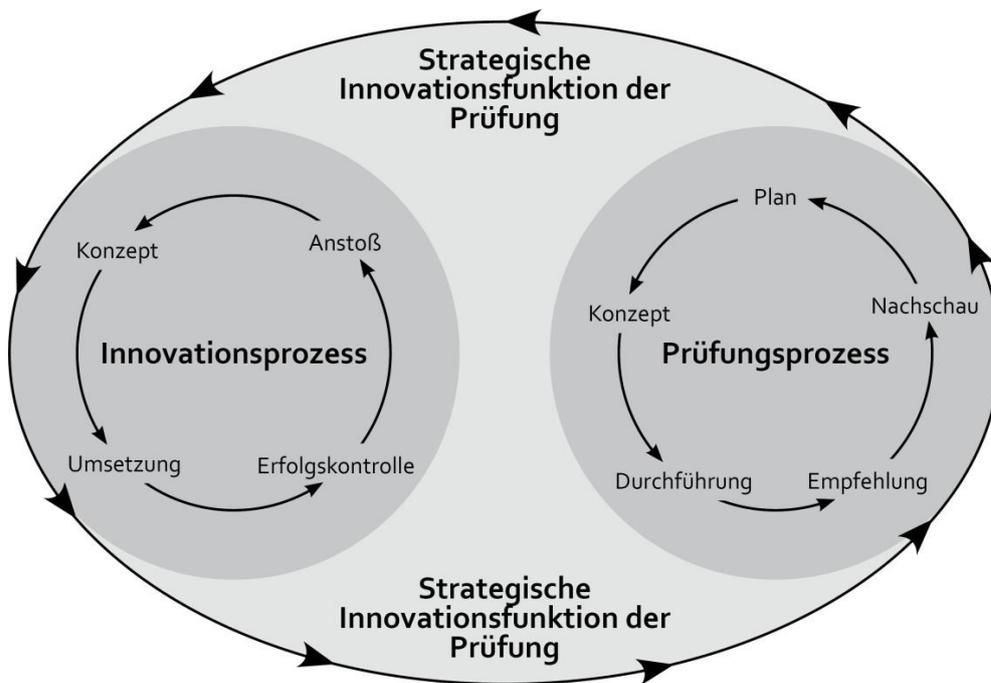


Abbildung 15: Systemmodell der innovativen Prüfungsorganisation<sup>636</sup>

<sup>636</sup> Eigene Darstellung.

## 10 Zusammenfassung und Ausblick

### 10.1 Zusammenfassung

Ziel war, herauszufinden, welchen Innovationsbeitrag die kommunale Prüfungsorganisation leistet. Mit theoretischen Überlegungen in einem konzeptionellen Bezugsrahmen konnten mögliche Bestimmungsfaktoren identifiziert werden. Mit Experteninterviews sollte deren Wirkung untersucht werden, angelegt als explorative Studie, orientiert an leitenden Strukturen. Aufgrund der Neuartigkeit des Forschungsthemas, nämlich der Verknüpfung von Prüfungsorganisation und Innovationen, wurde ein umfassender Analyserahmen gewählt. Die in die Untersuchung einbezogenen Experten konnten mittels Interviews zu wesentlichen Erkenntnissen verhelfen, die in Kapitel 8 diskutiert wurden.

Es konnten Bestimmungsfaktoren der Innovativität beschrieben und hinsichtlich ihrer Wirkung und Kausalität analysiert werden. Insgesamt bestätigt sich, dass eine große Anzahl an Faktoren in unterschiedlicher Ausprägung einen Einfluss ausübt. Die Kontrastierung durch Behördenleitungen und Vertreter des Verwaltungsmanagements ermöglichte, die Selbsteinschätzungen der Prüfungsleitungen zu bestätigen. Nur in wenigen Ausnahmefällen wichen Selbst- und Fremdwahrnehmung ab.

Die Grundannahme, dass die Prüfungsleitungen ihren Gestaltungspielraum aufgrund der Freiheitsgrade für einen Innovationsbeitrag nutzen, ließ sich nur für wenige Fälle vollumfänglich bestätigen. In der Prüfungspraxis überwiegen Handlungen mit Innovationsbezug vor allem aufgrund individueller Handlungsbereitschaft und -kompetenz. Eine Standardisierung sowohl der Prüfungsprozesse und Prüfungsmethoden im Allgemeinen als auch im Besonderen auf Innovationen gerichtet fehlt. Dies lässt sich mit den Grundsätzen der kommunalen Selbstverwaltung erklären, die aufgrund der föderalistischen Grundstruktur der Bundesrepublik die Rahmenregelungen in den 13 Flächenbundesländern nicht übereinstimmend gestalten. Zudem ist festzustellen, dass die Rolle der örtlichen kommunalen Prüfungsorganisation noch zu wenig als Kompetenzort verstanden wird. Es sind noch zu oft die langen Schatten einer Vergangenheit wahrzunehmen, die nur zögerlich modernen Prüfungsmethoden weichen. Motoren dieser Veränderungen sind hauptsächlich die Prüfungsleitungen selbst, in zunehmendem Maße auch die Behördenleitungen und das Verwaltungsmanagement, die sich auch von den internen Prüfungsorganisationen im Rahmen ihrer Rolle einen Nutzen und einen Mehrwert für das Verwaltungshandeln versprechen.

Der durch die Untersuchung aufgedeckte Gestaltungsspielraum wird daher entsprechend personeller Fähigkeiten unterschiedlich genutzt. Die beobachtbaren Merkmalsausprägungen waren Basis für eine Typologie in Bezug auf die Wirkung der Innovativität auf Prüfungsprozesse. Es wird zwischen der Strategischen und der Operativen Innovationsfunktion und der Bewahrenden Korrekturfunktion unterschieden. Trotz der vergleichsweise geringen Anzahl an Experten und der noch vor der Untersuchung herrschenden Annahme, dass nur eine Zweiteilung der Prüfungsorganisationen in innovativ und nicht innovativ bestehe, konnte eine Differenzierung anhand konkreter Merkmale festgestellt werden, die sich fast in gleichem Verhältnis auf die untersuchten Prüfungsorganisationen der 13 Flächenbundesländer verteilen. Eine Repräsentativität aus der Untersuchung ableiten zu wollen, ist aufgrund der geringen Auswahl und der qualitativen und explorativen Untersuchungsstrategie nicht möglich.

Bestätigt hat sich, dass in der Person der Leitung der Prüfungsorganisation, und zwar durch die Ausprägung ihrer Motivation für Neuerungen und die daraus resultierenden Handlungen eine notwendige Bedingung für die Innovativität der Prüfungsorganisation gegeben ist. Die außerorganisationalen Faktoren hingegen haben überwiegend nur fördernde Wirkungen, verstanden als eine Art Katalysatorfunktion. Ihnen kommt nicht die Bedeutung für die Innovativität zu, wie ursprünglich angenommen.

Nicht bestätigen ließ sich die Annahme, dass das Prüferurteil ein maßgeblicher Bestimmungsfaktor der Innovativität sei. Hierzu war das entwickelte Modell zu sehr an der Theorie ausgerichtet. In der sozialen Wirklichkeit konnte es nicht überprüft werden, da die Überlegungen zum Thema Prüfungsorganisation und Innovation noch zu wenig in das Bewusstsein der prüferischen Handlungen getreten waren. Das theoretische Modell eignet sich allerdings als Maßstab, um ein Prüferurteil in seiner Auswirkung auf die Veränderungsfunktion hin bewerten zu können.

Insgesamt ist festzustellen, dass der organisational bedingte Wissensüberhang in der Prüfungsorganisation als eine Quelle für den Beitrag der kommunalen Innovationsprozesse genutzt werden kann, aber flächendeckend effektiv für Innovationen weder bereitgestellt noch abgerufen wird.

Das entwickelte Systemmodell der innovativen Prüfungsorganisation ist ein Ergebnis dieser Untersuchung. Es bildet das Ideal eines gut aufeinander abgestimmten Regelkreislaufes von Innovationsprozess und Prüfungsprozess, welche durch den Antrieb der strategischen Innovationsfunktion sich in eine gemeinsame Richtung unter Beachtung der unterschiedli-

chen Rollen bewegen. Die Ergebnisse bezüglich der Innovationsfunktionen lassen sich sowohl auf Interne Revisionen als auch auf Rechnungshöfe übertragen. Je nach Grad der Unabhängigkeit verändert sich zwar der Gestaltungsspielraum, aber die personalen und prozessualen Gestaltungsparameter und nicht die strukturellen Rahmenbedingungen prägen maßgeblich die Innovationsfunktion.

## **10.2 Ausblick auf die zukünftige Forschung**

Die Darstellung der bisherigen Ergebnisse lässt noch weiteren Forschungsbedarf feststellen. Die qualitative Methode und die aufgezeigten Tendenzen der Wirkungsgrade der Bestimmungsfaktoren für Innovativität lassen Raum für eine quantitative Faktorenforschung, die Aufschluss auf die Repräsentativität der Ergebnisse geben könnte.

Bei Nutzung aller für Modernisierungs- und Innovationsvorhaben zur Verfügung stehenden Ressourcen gewinnt auch der Beitrag der kommunalen örtlichen Prüfungsorganisation zu Neuerungsvorhaben an Bedeutung. Die vorliegenden Ergebnisse haben nicht alle Fragen befriedigend beantworten können, zugleich aber eine Reihe neuer Fragen aufgeworfen. Deren Beantwortung können nur weitere Forschungen leisten. Die vorliegende Untersuchung beschränkte sich hinsichtlich der ausgewählten Untersuchungsobjekte nur auf die Prüfungsorganisationen der Städte. Die Prüfungsorganisationen der Landkreise, aber auch Interne Revisionen sowie überörtliche Prüfungsorganisationen und Rechnungshöfe sollten Gegenstand weiterer Forschungsarbeiten sein, um ein besseres Verständnis für den Innovationsbeitrag von Prüfung entwickeln zu können.

Insgesamt sind aber auch noch zu wenige Erkenntnisse über Prüfungsprozesse und die Wirkung von Prüferurteilen im Kontext von Machtstrukturen vorhanden, denen gerade öffentliche Prüfungsorganisationen durch das Zusammentreffen unterschiedlicher Organisationsstrukturen und ihrer Zuordnung zu politischen Gremien ausgesetzt sind.

Die Ergebnisse und die erhobenen Daten haben hinsichtlich Innovationen und Change Management zudem einige Erkenntnisse geliefert, die im Rahmen der Fragestellung nicht vertieft bewertet werden konnten, aber noch genügend Grundlage für weitere Forschungen im Bereich der kommunalen Reformprozesse bieten.

## Literaturverzeichnis

- AESCHIMANN, Stefan (1988): Revision und Beratung in der Praxis - Ergebnisse einer empirischen Untersuchung, in: ZÜND, André (Hrsg.): Der Revisor als Berater. Am Seminar der HSG-Weiterbildungsstufe vom 8. Dezember 1987, Zürich, S. 21–35.
- ALBIG, Torsten (2011): Stadt neu denken, in: Verwaltung und Management (VM) H.4, S. 170.
- AMLING, Thomas/BANTLEON, Ulrich (2007): Handbuch der Internen Revision. Grundlagen, Standards, Berufsstand, Berlin.
- ARBEITSGEMEINSCHAFTEN HESSISCHER RECHNUNGSPRÜFUNGS-AMTSLEITER (2003): Neue Aufgaben und Betätigungsfelder für die Rechnungsprüfung, in: Info Hess. Städtetag H.4, S. 41–46.
- ARBEITSGRUPPE CIA SÜDWESTDEUTSCHLAND DES DEUTSCHEN INSTITUTS FÜR INTERNE REVISION E.V. (2004): Revision als Berater. Ein Erfahrungsspektrum, in: Zeitschrift Interne Revision (ZIR) H.1, S. 15–21.
- ARBEITSKREIS DER RECHNUNGSPRÜFUNGSÄMTER IM INNOVATIONSRING "KREISVERWALTUNG DER ZUKUNFT" (2000): Zukunft der Rechnungsprüfung, in: Der Landkreis H.11, S. 722–727.
- ARGYRIS, Chris/SCHÖN, Donald A. (1978): A theory of action perspective, Reading, Massachusetts.
- ARGYRIS, Chris/SCHÖN, Donald A./RHIEL, Wolfgang (2006): Die lernende Organisation. Grundlagen, Methode, Praxis. 3. Aufl., Stuttgart.
- ARNIM, Hans H. v. (1978): Wirksamere Finanzkontrolle bei Bund, Ländern und Gemeinden. Analyse und Reformvorschläge, Wiesbaden.
- BAETGE, Jörg (1993): Überwachung, in: BITZ, Michael et al. (Hrsg.): Vahlens Kompendium der Betriebswirtschaftslehre. 3. überarb. und erw. Aufl., München, S. 177–217.
- BALL, Robert (1997): Die innovative Behörde. Praxisgerechte Wege zu einer leistungsorientierten öffentlichen Verwaltung, Wiesbaden.
- BANNERT, Marc (2008): Ein Verfahren zur Verbesserung der Innovativität von Unternehmen auf der Grundlage des komplexen Problemlösens. Univ. Diss. Stuttgart, Heimsheim.
- BATESON, Gregory (1990 Orig. 1972): Ökologie des Geistes. Anthropologische, psychologische, biologische und epistemologische Perspektiven. 3. Aufl., Frankfurt a.M.
- BEHRENDTS, Thomas (2001): Organisationskultur und Innovativität. Eine kulturtheoretische Analyse des Zusammenhangs zwischen sozialer Handlungsgrammatik und innovativem Organisationsverhalten. Univ. Diss. Lüneburg, 2000, München.
- BERWANGER, Jörg/KULLMANN, Stefan (2008): Interne Revision. Wesen, Aufgaben und rechtliche Verankerung, Wiesbaden.
- BEUTEL, Rainer C. (2011): European Public Sector Award 2011. Wien, Mannheim, Münster und Heidenau unter den Gewinnern, in: KGSt-Journal 12, Köln, S. 1–3.

- BINUS, Karl-Heinz (2006): Prüfung auf dem Prüfstand. Überlegungen zum Innovationsbedarf für überörtliche Prüfung und Anmerkungen zu einer empirischen Untersuchung der Effektivität der überörtlichen Kommunalprüfung in Sachsen, in: *Verwaltung und Management (VM)* H.3, S. 141–148.
- BLASIUS, Hans (1996a): Rechnungshöfe der Zukunft, in: *Innovative Verwaltung* H.4, S. 25–27.
- BLASIUS, Hans (1996b): Was können die Landesrechnungshöfe zur Reform der Landesverwaltung beitragen?, in: *Verwaltung und Management (VM)* H.2, S. 86–88.
- BLASIUS, Hans/KÜHNE, Horst (1991): Stärken und Schwächen des Rechnungshofs, in: *Die öffentliche Verwaltung (DÖV)* H.10, S. 393–400.
- BOELEN, Johannes (1998): Weiterführende Gedanken zur Vertrauensbildung, in: PRÖHL, Marga (Hrsg.): *Die lernende Organisation - Vertrauensbildung in der Kommunalverwaltung. Internationale Recherchen und Fallbeispiele*, Gütersloh, S. 44–60.
- BOGUMIL, Jörg (2001): *Modernisierung lokaler Politik. Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung*, Baden-Baden.
- BOGUMIL, Jörg/KIBLER, Leo (1998a): Akteursstrategien im kommunalen Modernisierungsprozess, in: GRUNOW, Dieter (Hrsg.): *Lokale Verwaltungsreform in Aktion. Fortschritte und Fallstricke*, Basel, S. 61–71.
- BOGUMIL, Jörg/KIBLER, Leo (1998b): Verwaltungsmodernisierung als Machtspiel. Zu den heimlichen Logiken kommunaler Modernisierungsprozesse, in: BUDÄUS, Dietrich/CONRAD, Peter/SCHREYÖGG, Georg (Hrsg.): *New Public Management*, Berlin, S. 123–149.
- BRANDEL, Rolf/STÖBE-BLOSSEY, Sybille/WOHLFAHRT, Norbert (1999): *Verwalten oder gestalten. Ratsmitglieder im Neuen Steuerungsmodell*, Berlin.
- BRAND-NOÉ, Christine (2002): Die Prüfung von Veränderungsprozessen im Unternehmen, in: *Zeitschrift Interne Revision (ZIR)* H.4, S. 155–162.
- BROCKHAUS, Hildegard (2003): Vom "Häkchenmacher" zum Change Agent. Die kommunale Rechnungsprüfung im Rahmen der Reformprozesse in den Gemeinden, in: KLIEVE, Lars M./BROCKHAUS, Hildegard (Hrsg.): *Der doppische Haushalt. Neues kommunales Finanzmanagement*, Recklinghausen, S. 192–225.
- BUDÄUS, Dietrich (1997): Neue Wege im Rechnungswesen und Controlling öffentlicher Einrichtungen, in: BAUM, Heinz-Georg/COENENBERG, Adolf G./HEINHOLD, Michael (Hrsg.): *Controlling öffentlicher Einrichtungen*, Stuttgart, S. 43–55.
- BUDÄUS, Dietrich (1999): Neue Kooperationsformen von öffentlichen Verwaltungen und privaten Unternehmen: Public Private Partnership (PPP), in: KLIMECKI, Rüdiger/NAGEL, Erik (Hrsg.): *Verwaltung im Aufbruch. Modernisierung als Lernprozess*, Zürich, S. 191–203.
- BUDÄUS, Dietrich (2002): Von der Rechnungsprüfung zum Reformpromotor, in: *Innovative Verwaltung* H.11, S. 9–12.
- BUDÄUS, Dietrich (2006): Informations-, Struktur- und Finanzmanagement öffentlicher Verwaltungen (Public Management). Notwendigkeit eines universitären Forschungs- und Ausbildungsschwerpunktes, in: *Verwaltung und Management (VM)* H.3, S. 116–120.

- BULLINGER, Hans-Jörg/SCHLICK, Gerhard H. (2002): Wissenspool Innovation. Kompendium für Zukunftsgestalter, Frankfurt a.M.
- BUNDESMINISTERIUM DES INNERN (2006): Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen, Berlin.
- BUNDESMINISTERIUM DES INNERN (2009): Change Management. Anwendungshilfe zu Veränderungsprozessen in der öffentlichen Verwaltung, Berlin.
- CAPGEMINI (2005): Veränderungen erfolgreich gestalten. Change Management Studie. Bedeutung, Strategien, Trends.  
[http://www.xallax.com/fileadmin/downloads/Change\\_Management\\_2005.pdf](http://www.xallax.com/fileadmin/downloads/Change_Management_2005.pdf). Zuletzt geprüft am 19.02.2012.
- CAPGEMINI (2008): Change Management Studie. Business Transformation - Veränderungen erfolgreich gestalten.  
[http://www.de.capgemini.com/insights/publikationen/change\\_managementstudie\\_2008](http://www.de.capgemini.com/insights/publikationen/change_managementstudie_2008). Zuletzt geprüft am 19.02.2012
- CAPGEMINI (2010): Change Management Studie. Business Transformation - Veränderungen erfolgreich gestalten.  
<http://www.de.capgemini.com/insights/publikationen/change-management-studie-2010>. Zuletzt geprüft am 19.02.2012.
- DAHLHOFF, Malte (2011): Was erwartet die Kommunalpolitik von der Rechnungsprüfung? Vortrag Bundesprüfertage 2011. Begleitmaterial, Berlin.
- DAMKOWSKI, Wulf, et al. (1998): Fallbeispiel Soest, Deutschland, in: PRÖHL, Marga (Hrsg.): Die lernende Organisation - Vertrauensbildung in der Kommunalverwaltung. Internationale Recherchen und Fallbeispiele, Gütersloh, S. 293–329.
- DANEKE, Uwe, et al. (2010): Finanzwirtschaft und doppeltes Haushaltsrecht der Gemeinden in Hessen, Witten.
- DEUTSCHES INSTITUT FÜR INTERNE REVISION (2002): Anforderungsprofil für Revisoren.  
[http://www.diir.de/fileadmin/downloads/allgemein/Konzept\\_zur\\_Gewinnung.pdf](http://www.diir.de/fileadmin/downloads/allgemein/Konzept_zur_Gewinnung.pdf). Zuletzt geprüft am 12.02.2012.
- DEUTSCHES INSTITUT FÜR INTERNE REVISION (2011): Die Interne Revision im Jahre 2020: Wirtschaftliche Trends und Implikationen.  
<http://www.diir.de/fileadmin/fachwissen/downloads/Revision2020.pdf>. Zuletzt geprüft am 12.02.2012.
- DÖMÖTÖR, Rudolf (2011): Erfolgsfaktoren der Innovativität von kleinen und mittleren Unternehmen, Wiesbaden.
- DONLE, Michaela (2007): Strategien der Fehlerbehandlung. Umgang von Wirtschaftsprüfern, Internen Revisoren und öffentlichen Prüfern mit den Fehlern der Geprüften, Wiesbaden.
- DONLE, Michaela/RICHTER, Martin (2003): Zusammenarbeit von Wissenschaft und Praxis in der Internen Revision, in: Zeitschrift Interne Revision (ZIR) H.5, S. 194–201.
- DONLE, Michaela/RICHTER, Martin (2006): Neuordnung der Überwachung und der Finanzkontrolle in der öffentlichen Verwaltung, in: JANN, Werner/RÖBER, Manfred/WOLLMANN, Hellmut (Hrsg.): Public Management - Grundlagen, Wirkungen, Kritik, Berlin, S. 205–220.

- DREHER, Frank/WOLTER, Udo (1996): Rechnungsprüfung - Aufgaben im Wandel. Von der ausschließlichen Prüfungsfunktion zur Beratung, in: *Verwaltung Organisation Personal (VOP)* H.3-4, S. 36–40.
- DRESING, Thorsten/PEHL, Thorsten (2011): *Praxisbuch Transkription. Regelsysteme, Software und praktische Anleitungen für qualitative ForscherInnen.* [www.audiotranskription.de/praxisbuch](http://www.audiotranskription.de/praxisbuch). Zuletzt geprüft am 12.02.2012.
- DÜSTERWALD, Robert (2010): *Leitfaden zur Prüfung von Projekten. Erläuterungen und Empfehlungen zum DIIR Standard Nr. 4*, Berlin.
- DÜSTERWALD, Robert, et al. (2008): *Standards zur Prüfung von Projekten. Definitionen und Grundsätze. DIIR Prüfungsstandard Nr. 4*, Frankfurt a.M.
- EFFING, Klaus (2011): *Möglichkeiten zur Verbesserung der Effektivität des Handelns von Behörden vor dem Hintergrund der Theorie lernender Organisationen. Untersucht am Beispiel der Arbeitsvermittlung in deutschen Optionskommunen.* Univ. Diss., Kassel. <http://d-nb.info/1011344297/34>. Zuletzt geprüft am 12.02.2012.
- EGNER, Björn (2007): *Einstellungen deutscher Bürgermeister. Lokale Eliten zwischen Institutionen und Kontext*, Baden-Baden.
- EICHHORN, Peter (2009): *Rechnungsprüfung. ABC-Glossar-XYZ*, in: *Deutsche Verwaltungspraxis (DVP)* H.1, S. 35.
- EMDE, Monika (2006): *Organisationslernen als Option für die Bürokratie. Untersuchung am Beispiel deutscher Kommunalverwaltungen.* 2. Aufl., Kassel.
- ERDMANN, Christian (2012): *Die begleitende Prüfung durch das kommunale Rechnungsprüfungsamt*, in: *der gemeindehaushalt* H.1, S. 9–11.
- ERDMANN, Christian, et al. (Hrsg.) (2008): *Kommunale Finanzwirtschaft im Land Brandenburg. Kommentar*, Wiesbaden.
- ERNST & YOUNG (2007): *Star oder Statist? Rolle und Zukunft der Internen Revision aus Sicht von Unternehmen und Interessengruppen*, o.O.
- FACKELMANN, Bettina (2009): *Weber trifft Machiavelli. Veränderungen im öffentlichen Sektor durch Kenntnis kommunikativer Muster effizienter begleiten*, in: *Organisationsentwicklung* H.2, S. 72–77.
- FEDROW, Thomas (2006): *Kommunale Revision im Wettbewerb mit Wirtschaftsprüfern*, in: *Innovative Verwaltung* H.6-7, S. 29–31.
- FIEBIG, Helmut (2003): *Kommunale Rechnungsprüfung. Grundlagen - Aufgaben - Organisation.* 3. überarb. und erw. Aufl., Berlin.
- FLICK, Uwe (2010a): *Design und Prozess qualitativer Forschung*, in: FLICK, Uwe/KARDORFF, Ernst v./STEINKE, Ines (Hrsg.): *Qualitative Forschung. Ein Handbuch.* 8. Aufl., Reinbek bei Hamburg, S. 252–265.
- FLICK, Uwe (2010b): *Qualitative Sozialforschung. Eine Einführung.* 3. Aufl. d. vollst. überarb. und erw. Neuausg., Reinbek bei Hamburg.
- FOLKERTS, Liesa/HAUSCHILDT, Jürgen (2002): *Personelle Dynamik in Innovationsprozessen. Neue Fragen und Befunde im Promotorenmodell*, in: *Die Betriebswirtschaft (DBW)* H.1, S. 7–23.

- FÖRSCHLER, Dominik (2007): Trends und Perspektiven der Internen Revision. Umfrageergebnisse Drei-Länder-Studie, in: FÖRSCHLER, Dominik (Hrsg.): Innovative Prüfungstechniken und Revisionsvorgehensweisen, Frankfurt a.M., S. 3–32.
- FRANK, Martin (1996): Rechnungshöfe der Zukunft, in: Innovative Verwaltung H.4, S. 28–29.
- FRANKE, Nikolaus/DÖMÖTÖR, Rudolf (2008): Innovativität von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU). Gestaltungsvariablen, Konfigurationen und Erfolgswirkungen. [http://www.wu.ac.at/prospective/institutes/entrep/downloads/publikationen/frankedoem\\_oetoe.pdf](http://www.wu.ac.at/prospective/institutes/entrep/downloads/publikationen/frankedoem_oetoe.pdf). Zuletzt geprüft am 12.02.2012.
- FREESE, Erich (2004): Organisationsinnovation, in: SCHREYÖGG, Axel/WERDER, Axel v. (Hrsg.): Handwörterbuch Unternehmensführung und Organisation (HWO). 4. Aufl., Stuttgart, SP. 1008-1017.
- FÜSS, Roland (2004): Die Interne Revision in Deutschland, in Österreich und in der Schweiz 2004, Frankfurt a.M.
- FÜSS, Roland (2008): Die Interne Revision in Deutschland, in Österreich und in der Schweiz 2008, Frankfurt a.M.
- GEBERT, Diether (2002): Führung und Innovation, Stuttgart.
- GEBERT, Diether/BOERNER, Sabine/LANWEHR, Ralf (2001): Innovationsförderliche Öffnungsprozesse: "Je mehr, desto besser?". Die Linearitätsannahme auf dem Prüfstand, in: Die Betriebswirtschaft (DBW) H.2, S. 204–222.
- GEBERT, Diether/ROSENSTIEL, Lutz v. (2002): Organisationspsychologie. Person und Organisation. 5. aktualisierte und erw. Aufl., Stuttgart.
- GEIBLER, René (2011): Kommunale Haushaltskonsolidierung. Einflussfaktoren lokaler Konsolidierungspolitik, Wiesbaden.
- GEMÜNDEN, Hans G./HÖLZLE, Katharina (2006): Promotoren: Schlüsselpersonen im Innovationsprozess, in: SOMMERLATTE, Tom/BEYER, Georg (Hrsg.): Innovationskultur und Ideenmanagement, Düsseldorf, S. 143–159.
- GEMÜNDEN, Hans G./HÖLZLE, Katharina/LETTL, Christopher (2006): Formale und informale Determinanten des Innovationserfolges. Eine kritische Analyse des Zusammenspiels der Kräfte am Beispiel der Innovatorenrollen, in: Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung (zbf) Sonderheft 54/06, S. 110–132.
- GERHARDT, Uta (1995): Typenbildung, in: FLICK, Uwe (Hrsg.): Handbuch qualitative Sozialforschung. Grundlagen, Konzepte, Methoden und Anwendungen. 2. Aufl., Weinheim, S. 435–439.
- GESCHKA, Horst (1986): Kreativitätstechniken, in: STAUDT, Erich (Hrsg.): Das Management von Innovationen, Frankfurt a.M., S. 147–160.
- GLÄSER, Jochen/LAUDEL, Grit (2009): Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen. 3. überarb. Aufl., Wiesbaden.
- GLINDER, Peter/FRIEDL, Eric (2010): Qualitätsmanagement in der kommunalen Rechnungsprüfung. Am Beispiel des Rechnungsprüfungsamtes der Landeshauptstadt Stuttgart, in: der gemeindehaushalt H.4, S. 86–90.
- GLÖCKNER, Andreas/MÜHLENKAMP, Holger (2009): Die kommunale Finanzkontrolle. Eine Darstellung und Analyse des Systems zur finanziellen Kontrolle von Kommunen, in: Zeitschrift für Planung & Unternehmenssteuerung, S. 397–420.

- GOHLKE, Klaus (1997): Die örtliche Rechnungsprüfung. Funktion, Effektivität und Effizienz in kritischer Analyse, Erlangen.
- GÖKE, Wolfgang/SURAY, Dirk/BEYER, Klaus-Peter (2001): Rechnungshof und Wirtschaftsprüfer. Zusammenarbeit stärkt öffentliche Finanzkontrolle und Wirtschaftsprüfung, in: Verwaltung und Management (VM) H.6, S. 324–332.
- GÖKE, Wolfgang/THÖRMER, Heinz (2011): Öffentliche Finanzkontrolle durch Rechnungshöfe, in: BLANKE, Bernhard (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. 4. aktualisierte und erg. Aufl., Wiesbaden, S. 454–462.
- GRABOW, Busso (2004): Chefsache E-Government, in: BAACKE, Eugen (Hrsg.): Umbau zur Dienstleistungskommune. Changemanagement für Electronic Government, Mössingen-Talheim, S. 67–80.
- GREILING, Michael (1998): Das Innovationssystem. Eine Analyse zur Innovationsfähigkeit von Unternehmungen, Frankfurt a.M.
- GRIMMER, Klaus (1997): Struktur und Innovation. Theoretisch-praktische Grundlagen der Gestaltung öffentlicher Verwaltungen, Baden-Baden.
- GRIMMER, Klaus (2004): Öffentliche Verwaltung in Deutschland. Grundlagen, Funktionen, Reformen ; eine problemorientierte Einführung, Wiesbaden.
- HÄFNER, Philipp (2008): Die neue Rolle der Rechnungsprüfung in der Doppik. Gestaltungsvorschlag für den Ablauf und die Prüfung von Jahresabschlüssen, in: Innovative Verwaltung H.6, S. 12–15.
- HARMS, Jens (1999): Rechnungshöfe als Wirtschaftlichkeitsprüfer öffentlicher Verwaltungen. Auf dem Weg zu einer reformierten Verwaltung, in: BRÄUNIG, Dietmar/GREILING, Dorothea (Hrsg.): Stand und Perspektiven der öffentlichen Betriebswirtschaftslehre, Berlin, S. 175–182.
- HARMS, Jens (2002a): Aufgabenwandel der Rechnungshöfe: Die Konsequenzen der Haushaltsreform, in: RICHTER, Martin (Hrsg.): Theorie und Praxis der Wirtschaftsprüfung III. Entwicklungstendenzen - Corporate Governance - E-Commerce, Berlin, S. 51–77.
- HARMS, Jens (2002b): Die neue Rolle der Externen Finanzkontrolle im New Public Management, in: EIBELSHÄUSER, Manfred (Hrsg.): Finanzpolitik und Finanzkontrolle - Partner für Veränderung, Baden-Baden, S. 210–220.
- HARTMANN, Dorothea M./BRENTTEL, Helmut/ROHN, Holger (2006): Lern- und Innovationsfähigkeit von Unternehmen und Organisationen. Kriterien und Indikatoren, Wuppertal.
- HASENRITTER, Karl-Heinrich (1996): Prosoz. Prozessverlauf und Ergebnisse einer Innovation in der Sozialverwaltung, in: Verwaltung und Management (VM) H.3, S. 169–174.
- HAUSCHILDT, Jürgen/SALOMO, Sören (2007): Innovationsmanagement. 4. überarb., erg. und aktualisierte Aufl., München.
- HAUSCHILDT, Jürgen/SALOMO, Sören (2011): Innovationsmanagement. 5. überarb., erg. und aktualisierte Aufl., München.
- HAUSCHILDT, Jürgen/SCHWEWE, Gerhard (1999): Gatekeeper und Prozesspromotoren, in: HAUSCHILDT, Jürgen/WITTE, Eberhard (Hrsg.): Promotoren. Champions der Innovation. 2. erw. Aufl., Wiesbaden, S. 161–176.
- HAUSER, Eduard (1990): Innovation als Lernprozess in der Unternehmung, Bern.

- HEERLEIN, Andre (2009): Einflussfaktoren auf die Kapazität der internen Revision. Zur Gestaltung einer effektiven Revisionsfunktion, Wiesbaden.
- HEILING, Jens (2008): Public Management in Deutschland am Scheideweg. Staatliche Universitäten zeigen immer weniger Interesse am öffentlichen Sektor, in: Innovative Verwaltung H.9, S. 11–13.
- HEINZ, Rainer (2000): Kommunales Management. Überlegungen zu einem KGSt-Ansatz, Stuttgart.
- HELSPER, Werner/HUMMRICH, Merle/KRAMER, Rolf-Torsten (2010): Qualitative Mehrebenenanalyse, in: FRIEBERTSHÄUSER, Barbara, et al. (Hrsg.): Handbuch qualitative Forschungsmethoden in der Erziehungswissenschaft. 3. vollst. überarb. Aufl., Weinheim, S. 119–148.
- HESSISCHES MINISTERIUM DES INNERN UND FÜR SPORT (2010): Leitlinie zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte und Handhabung der kommunalen Finanzaufsicht über Landkreise, kreisfreie Städte und kreisangehörige Städte und Gemeinden. Fundstelle: Staatsanzeiger des Landes Hessen H.21, S. 1470-1472.
- HILL, Hermann (2011): Von Innovationsmanagement und Management der Unsicherheit zur zukunftsfähigen Verwaltung, in: Verwaltung und Management (VM) H.1, S. 3–7.
- HIPP, Christiane (2000): Innovationsprozesse im Dienstleistungssektor. Eine theoretisch und empirisch basierte Innovationstypologie, Heidelberg.
- HOFMANN, Rolf (1981a): Innovationsmanagement und Interne Revision. Teil I, in: Der Betrieb (DB), S. 2085–2091.
- HOFMANN, Rolf (1981b): Innovationsmanagement und Interne Revision. Teil II, in: Der Betrieb (DB), S. 2139–2142.
- HOFMANN, Rolf (1987): Fortschrittliche Ziele und Aufgabenstellung der Internen Revision, in: Der Betrieb (DB), S. 797–801.
- HUNECKE, Jörg (2003): Interne Beratung durch die Interne Revision. Herausforderung und Chance für den Berufsstand der internen Revisoren. 2. überarb. Aufl., Sternenfels.
- HUNECKE, Jörg/HENKE, Michael (2006): Internal Consulting durch die Interne Revision (IR). Ergebnisse einer empirischen Untersuchung, in: LÜCK, Wolfgang/BUBENDORFER, Reinhart (Hrsg.): Zentrale Tätigkeitsbereiche der Internen Revision. Aktuelle und zukünftige Schwerpunkte erfolgreicher Revisionsarbeit, Berlin, S. 155–172.
- JANN, Werner (2004): Einleitung: Instrumente, Resultate und Wirkungen – die deutsche Verwaltung im Modernisierungsschub?, in: JANN, Werner et al. (Hrsg.): Status-Report Verwaltungsreform. Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren, Berlin, S. 9 – 21.
- JOHANNSEN, Rolf (2004): Kommune und Region, in: BAACKE, Eugen (Hrsg.): Umbau zur Dienstleistungskommune. Changemanagement für Electronic Government, Mössingen-Talheim, S. 90–102.
- KAKABADSE, Andrew/FRICKER, John (1996): Anreize und Pfade zur lernenden Organisation, in: SATTELBERGER, Thomas (Hrsg.): Die lernende Organisation. Konzepte für eine neue Qualität der Unternehmensentwicklung. 3. Aufl., Wiesbaden, S. 67–77.
- KÄMMERLING, Guido (2009): Kommunale Rechnungsprüfung in NRW - mehr als nur eine Finanzkontrolle, in: der gemeindehaushalt H.1, S. 8–14.

- KLIMECKI, Rüdiger/PROBST, Gilbert/EBERL, Peter (1991): Systementwicklung als Managementproblem, in: STAEHLE, Wolfgang H./SYDOW, Jörg (Hrsg.): Managementforschung 1, Berlin; New York, S. 103–162.
- KLUGE, Monika (2009): Stadt Duisburg: Das Rechnungsprüfungsamt geht neue Wege, in: KGSt-Journal 07, Köln, S. 18-19.
- KLUSEMANN, Jens (2003): Typologie der Innovationsbereitschaft. Messung und Erklärung der Innovationsbereitschaft in Gruppen und Organisationseinheiten, Bern.
- KNAPP, Eckhard (2009): Interne Revision und Corporate Governance. Aufgaben und Entwicklungen für die Überwachung. 2. neu bearb. Aufl., Berlin.
- KOETZ, Axel G. (1999): Politik und Verwaltung: Vernunftfehe, Dauerkonflikt oder neue Vertrauenskultur, in: KLIMECKI, Rüdiger/NAGEL, Erik (Hrsg.): Verwaltung im Aufbruch. Modernisierung als Lernprozess, Zürich, S. 155–168.
- KÖLLNER, Angela (1999): Der Reformausflug einer Großstadtverwaltung, in: KLIMECKI, Rüdiger/NAGEL, Erik (Hrsg.): Verwaltung im Aufbruch. Modernisierung als Lernprozess, Zürich, S. 205–220.
- KOMMUNALE GEMEINSCHAFTSSTELLE FÜR VERWALTUNGSMANAGEMENT (1997): Rechnungsprüfung und Neues Steuerungsmodell. Bericht 2/1997, Köln.
- KOMMUNALE GEMEINSCHAFTSSTELLE FÜR VERWALTUNGSMANAGEMENT (2007a): Rechnungsprüfung im neuen Haushalts- und Rechnungswesen. Band 1: Grundlagen, Optionen, Vorgehensmodelle. Bericht 7/2007, Köln.
- KOMMUNALE GEMEINSCHAFTSSTELLE FÜR VERWALTUNGSMANAGEMENT (2007b): Rechnungsprüfung im neuen Haushalts- und Rechnungswesen. Band 2: Prüfung von Eröffnungsbilanz und Jahresabschluss. Bericht 8/2007, Köln.
- KOMMUNALE GEMEINSCHAFTSSTELLE FÜR VERWALTUNGSMANAGEMENT (2007c): Wirkungsziele. Materialien 1/2007, Köln.
- KOSTELKA, Peter (2004): Gegenwart und Zukunft der Institution der öffentlichen Kontrolle, in: KLUG, Friedrich (Hrsg.): Gegenwart und Zukunft der Institutionen der öffentlichen Kontrolle, Linz, S. 13–17.
- KRAIF, Ursula/WERMKE, Matthias (2005): Das Fremdwörterbuch. 8. völlig neu erarb. und erw. Aufl., Mannheim.
- KRAUSE, Diana E. (2004): Macht und Vertrauen in Innovationsprozessen. Ein empirischer Beitrag zu einer Theorie der Führung, Wiesbaden.
- KRIEGESMANN, Bernd (2004): Innovationsforschung 2003/2004. Lernende Organisationen; die Adaption des individuellen Lernschemas reicht zur Innovation nicht aus, Bochum.
- KRIEGESMANN, Bernd (2005): Fehlertoleranz und Innovationskultur. Normative Thesen im Spiegel empirischer Befunde, Bochum.
- KROMREY, Helmut (2009): Empirische Sozialforschung. Modelle und Methoden der standardisierten Datenerhebung und Datenauswertung mit ausführlichen Annotationen aus der Perspektive qualitativ-interpretativer Methoden von Jörg Strübing. 12. überarb. und erg. Aufl., Stuttgart.

- KUBICEK, Herbert (1977): Heuristische Bezugsrahmen und heuristisch angelegte Forschungsdesigns als Elemente einer Konstruktionsstrategie empirischer Forschung, in: KÖHLER, Richard (Hrsg.): Empirische und handlungstheoretische Forschungskonzeptionen in der Betriebswirtschaftslehre. Bericht über d. Tagung in Aachen, März 1976, Stuttgart, S. 3-36.
- KUBICEK, Herbert/THOM, Norbert (1976): Umsystem, betriebliches, in: GROCHLA, Erwin (Hrsg.): Handwörterbuch der Betriebswirtschaft. 4. völlig neu gest. Aufl., Stuttgart, SP. 3977-4017.
- KUNDINGER, Peter (2006): Die Interne Revision als Change Agent, in: Zeitschrift Interne Revision (ZIR) H.5, S. 198–208.
- KUNDINGER, Peter (2007): Die Interne Revision als Change Agent. Veränderungen anstoßen und erfolgreich umsetzen, Berlin.
- KÜSTERMEIER, Ludger/HEIMAN-SACHSSE, Regina/STRATMANN, Dirk (2008): Ziele und Kennzahlen der neuen kommunalen Rechnungsprüfung. Ergebnisse eines Projekts der Stadt Hamm und der FHöV Nordrhein-Westfalen, in: Innovative Verwaltung H.11, S. 26–29.
- LABBÉ, Markus (2008): Aufsichtsrat: Effizienz - Frauen - Interne Revision. Projektstudie. [http://www.labbe-cie.eu/fileadmin/user\\_upload/PDF\\_Fachzeitschriften/Studie\\_-\\_Aktuelles\\_zum\\_Aufsichtsrat\\_-\\_Effizienz,\\_Frauen,\\_Interne\\_Revision.pdf](http://www.labbe-cie.eu/fileadmin/user_upload/PDF_Fachzeitschriften/Studie_-_Aktuelles_zum_Aufsichtsrat_-_Effizienz,_Frauen,_Interne_Revision.pdf). Zuletzt geprüft am 19.02.2012.
- LAMNEK, Siegfried (2010): Qualitative Sozialforschung. 5. überarb. Aufl., Weinheim.
- LEFFSON, Ulrich (1995): Wirtschaftsprüfung. 4. vollst. überarb. und erw. Aufl., Nachdr., Wiesbaden.
- LINDNER, Michael (1999): Leitbildentwicklung im Sozialen Dienst des Jugendamtes des Main-Kinzig-Kreises, in: KLIMECKI, Rüdiger/NAGEL, Erik (Hrsg.): Verwaltung im Aufbruch. Modernisierung als Lernprozess, Zürich, S. 81–101.
- LOHE, Hans-Georg (1999): Neue Kooperationsformen der öffentlichen Verwaltung im kulturellen Bereich. Das Beispiel der Stadt Düsseldorf, in: KLIMECKI, Rüdiger/NAGEL, Erik (Hrsg.): Verwaltung im Aufbruch. Modernisierung als Lernprozess, Zürich, S. 181–190.
- LOITLSBERGER, Erich (1966): Treuhand- und Revisionswesen. 2. überarb. u. erw. Aufl., Stuttgart.
- LOOSE, Udo (2008a): Zur Entwicklung der örtlichen Rechnungsprüfung, in: Der Bayrische Bürgermeister H.6, S. 274–279.
- LOOSE, Udo (2008b): Die Rechnungsprüfer als Berater, in: Der Bayrische Bürgermeister H.7+8, S. 332–335.
- LOOSE, Udo (2008c): Die Zukunft optimieren - der Gemeinde nützen, in: Der Bayrische Bürgermeister H.9, S. 372–375.
- LOOSE, Udo (2009a): Plädoyer für eine zeitgemäße KommPRV, in: Der Bayrische Bürgermeister H.1, S. 34–36.
- LOOSE, Udo (2009b): Die örtliche Revision im Widerstreit der Interessen, in: Der Bayrische Bürgermeister H.3, S. 120–123.

- LÜCK, Wolfgang (1995): Kontrolle und Prüfungswesen, in: CORSTEN, Hans (Hrsg.): Handbuch Unternehmensführung. Konzepte, Instrumente, Schnittstellen, Wiesbaden, S. 303–315.
- LÜCK, Wolfgang (2009): Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft der Internen Revision, in: LÜCK, Wolfgang/ALBRECHT, Tobias (Hrsg.): Anforderungen an die Interne Revision. Grundsätze, Methoden, Perspektiven, Berlin, S. 389–409.
- LÜCK, Wolfgang/UNMUTH, Anja (2006): Interne Revision (IR) und Risikomanagement, in: LÜCK, Wolfgang/BUBENDORFER, Reinhart (Hrsg.): Zentrale Tätigkeitsbereiche der Internen Revision. Aktuelle und zukünftige Schwerpunkte erfolgreicher Revisionsarbeit, Berlin, S. 13–32.
- MARRÉ, Florian (2011): Eine Stadt im Dialog - Bürger werden aktiv beteiligt, in: Innovative Verwaltung H.6, S. 14–16.
- MARTIN, Albert/BEHRENDTS, Thomas (2001): Die innovative Organisation aus kulturtheoretischer Sicht, Lüneburg.
- MAYNTZ, Renate (1997): Soziologie der öffentlichen Verwaltung. 4. durchges. Aufl., Heidelberg.
- MAYRING, Philipp (2002): Einführung in die qualitative Sozialforschung. Eine Anleitung zu qualitativem Denken. 5. überarb. Aufl., Weinheim.
- MEINEFELD, Werner (2010): Hypothesen und Vorwissen in der qualitativen Sozialforschung, in: FLICK, Uwe/KARDORFF, Ernst v./STEINKE, Ines (Hrsg.): Qualitative Forschung. Ein Handbuch. 8. Aufl., Reinbek bei Hamburg, S. 265–275.
- MEIBNER, Wolfgang (1989): Innovation und Organisation. Die Initiierung von Innovationsprozessen in Organisationen, Stuttgart.
- MEYER, Karl W. (1970): Prüfungseinrichtungen, private und öffentliche, in: KOSIOL, Erich (Hrsg.): Handwörterbuch des Rechnungswesens, Stuttgart, SP. 1466-1471.
- MORATH, Frank A. (1999): Neue Kooperationsformen - Auf dem Weg zur vernetzten Verwaltung? Zusammenfassung der Diskussion, in: KLIMECKI, Rüdiger/NAGEL, Erik (Hrsg.): Verwaltung im Aufbruch. Modernisierung als Lernprozess, Zürich, S. 221–231.
- MÜHLENKAMP, Holger (2010): Ökonomische Analyse von Public Private Partnerships (PPP), Speyer.
- MÜLLER, Karsten, et al. (2011): Besonderheiten des Change Managements in öffentlichen Verwaltungen, in: Verwaltung und Management (VM) H.4, S. 211–218.
- MUSCHIK, Claus (2002): Organisationale Kompetenz. Ein Beitrag zur Strukturierung organisationaler Kompetenz und Kompetenzentwicklung, Bochum.
- NASCHOLD, Frieder/JANN, Werner/REICHARD, Christoph (1999): Innovation, Effektivität, Nachhaltigkeit. Internationale Erfahrungen zentralstaatlicher Verwaltungsreform, Berlin.
- NASCHOLD, Frieder/OPPEN, Maria/WEGENER, Alexander (1998): Kommunale Spitzeninnovationen. Konzepte, Umsetzung, Wirkungen in internationaler Perspektive, Berlin.
- NEITZ, Günter (1969): Die kommunale Rechnungsprüfung. Eine kritische, synoptisch vergleichende Darstellung des gemeindlichen Rechnungsprüfungswesens in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland. Dissertation, Göttingen.

- NIOPEK, Wolfgang (1986): Innovationsverhalten öffentlicher Unternehmen. Determinanten, Typen und Funktionen, Baden-Baden.
- OEBBECKE, Janbernd/DESENS, Sabrina (2012): Die Rechtsstellung der Leitungen der örtlichen Rechnungsprüfung in Nordrhein-Westfalen, Wiesbaden.
- ORTSEIFEN, Thomas (2011): Möglichkeiten zur Verwaltungsentwicklung auf der Basis einer Prozessgestaltung im IT-Labor. Untersucht am Beispiel der Implementierung von E-Government bei der hessischen Landeshauptstadt Wiesbaden. Univ. Diss., Kassel.
- PEEMÖLLER, Volker H. (1978): Management auditing. Unternehmensführung u. betriebl. Prüfungswesen, Berlin.
- PEEMÖLLER, Volker H./RICHTER, Martin (2000): Entwicklungstendenzen der Internen Revision. Chancen für die unternehmensinterne Überwachung, Berlin.
- PFEIFFER, Werner/STAUDT, Erich (1976): Innovation, in: GROCHLA, Erwin (Hrsg.): Handwörterbuch der Betriebswirtschaft. 4. völlig neu gest. Aufl., Stuttgart, SP. 1943-1951.
- PFISTER, Manfred (Hrsg.) (1995): Verwaltungsreformen in Städten und Gemeinden. Praxis, Projekte, Perspektiven, Bonn.
- PROBST, Gilbert/BÜCHEL, Bettina S. T. (1998): Organisationales Lernen. Wettbewerbsvorteil der Zukunft. 2. aktualisierte Aufl., Wiesbaden.
- RAFFETSEDER, Georg (2001): Erfolgs- und Mißerfolgskriterien der Verwaltungsmodernisierung. Zur Steuerung von Reformprozessen, Frankfurt a.M.
- RAUBER, David/RAUSCHER, Alexandra (2011): Gemeinden, Gemeindefinanzrecht und Energie: Was lässt das hessische Kommunalrecht zu?, in: Hessische Städte- und Gemeinde-Zeitung H.4, S. 133–141.
- REESE, Jürgen (1996): Prüfungsökonomie versus Prüfungsbürokratie. Anmerkungen zur "Privatisierung" staatlicher Prüfungsaufgaben, in: BAETGE, Jörg/LUDEWIG, Rainer (Hrsg.): Rechnungslegung, Prüfung und Beratung. Herausforderungen für den Wirtschaftsprüfer, Düsseldorf, S. 856–870.
- REICHARD, Christoph (2002): Governance öffentlicher Dienstleistungen, in: BUDÄUS, Dietrich/REICHARD, Christoph/SCHAUER, Reinbert (Hrsg.): Public- und Nonprofit-Management. Neuere Entwicklungen und aktuelle Problemfelder, Linz; Hamburg, S. 26–42.
- REICHARD, Christoph (2005): Innovationsmanagement in Unternehmen - inwieweit sind Konzepte und Erfahrungen auf die öffentliche Verwaltung übertragbar?  
<http://www.hfvspeyer.de/Qualitaetswettbewerb/Materialien/Linz/Reichard%20Innovationsmanagement.ppt>. Zuletzt geprüft am 12.02.2012.
- REIß, Michael/CORSTEN, Hans (1995): Schnittstellenfokussierte Unternehmensführung, in: CORSTEN, Hans (Hrsg.): Handbuch Unternehmensführung. Konzepte, Instrumente, Schnittstellen, Wiesbaden, S. 5–18.
- REUS, Andreas/MÜHLHAUSEN, Peter (2011): Rechnungshöfe beraten präventiv bei Haushaltsthemen, in: Innovative Verwaltung H.6, S. 11–13.
- RICHTER, Martin (1978): Die Veranlassung von Prüfungen als Entscheidungsproblem, in: Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung (zfbf), S. 716–733.

- RICHTER, Martin (1997): Empirische Untersuchungen in der deutschsprachigen Prüfungslehre, in: RICHTER, Martin (Hrsg.): Theorie und Praxis der Wirtschaftsprüfung. Abschlussprüfung, Interne Revision, Kommunale Rechnungsprüfung, Berlin, S. 249–300.
- RICHTER, Martin (1998): Die Kommunale Rechnungsprüfung als Interne Revision, in: EDELING, Thomas/JANN, Werner/WAGNER, Dieter (Hrsg.): Öffentliches und privates Management. Fundamentally alike in all unimportant aspects?, Opladen, S. 101–118.
- RICHTER, Martin (1999a): Der Prüfer als Veränderer (change agent) - eine abwegige Forderung aus dem Elfenbeinturm der Wissenschaft oder ein notwendiges Leitbild für Prüfer und Prüfungsorgane in der öffentlichen Verwaltung?, in: BRÄUNIG, Dietmar/GREILING, Dorothea (Hrsg.): Stand und Perspektiven der öffentlichen Betriebswirtschaftslehre, Berlin, S. 351–361.
- RICHTER, Martin (1999b): Konzeptioneller Bezugsrahmen für eine realwissenschaftliche Theorie betriebswirtschaftlicher Prüfungen, in: RICHTER, Martin (Hrsg.): Theorie und Praxis der Wirtschaftsprüfung II. Wirtschaftsprüfung und ökonomische Theorie, Prüfungsmarkt, Prüfungsmethoden, Urteilsbildung, Berlin, S. 265–305.
- RICHTER, Martin (2000): Marketing der Prüfungsfunktion und der Prüfungsergebnisse - eine Notwendigkeit für öffentliche Prüfer, in: BUDÄUS, Dietrich/AHLGRIMM, Christine/Lüder, Klaus (Hrsg.): Neues öffentliches Rechnungswesen, Wiesbaden, S. 655–673.
- RIDDER, Hans-Gerd/BRUNS, Hans-Jürgen/HOON, Christina (2005): Innovation, Innovationsbereitschaft und Innovationskompetenz. Entwicklungslinien, Forschungsfelder und ein Prozessmodell, in: ARNOLD, Helmut (Hrsg.): Kompetenzentwicklung 2005. Kompetente Menschen - Voraussetzung für Innovationen, Münster, S. 13–68.
- RISAK, Johann (1981): Risikofreudiger prüfen, in: BEHR, Giorgio/HELBLING, Carl (Hrsg.): Zukunftsaufgaben der Revision, Zürich, S. 89–96.
- RISAK, Johann (2004): Der Weg zur agilen Internen Revision, in: Zeitschrift Interne Revision (ZIR) H.3, S. 98–107.
- SCHÄFFER, Frank/RAUMANN, Markus (2009): Change Management im öffentlichen Dienst, in: OrganisationsEntwicklung H.2, S. 32–40.
- SCHÄFFER, Utz (2001): Kontrolle als Lernprozess, Wiesbaden.
- SCHMICKL, Christina (2006): Organisationales Lernen in Innovationssystemen. Eine empirische Analyse der Entstehung und Umsetzung von Wissen, Marburg.
- SCHMID, Hans-Ulrich/HIEMANN, Hjalmar (2004): Eine Region wechselt zu freier Software. Die Initiative "Open Source Region Stuttgart", in: BAACKE, Eugen (Hrsg.): Umbau zur Dienstleistungskommune. Changemanagement für Electronic Government, Mössingen-Talheim, S. 119–128.
- SCHREYÖGG, Georg/EBERL, Peter (1998): Organisationales Lernen: Viele Fragen, noch zu wenig neue Antworten, in: Die Betriebswirtschaft (DBW) H.4, S. 516–536.
- SCHRIDDE, Henning (2011): Change Management, in: BLANKE, Bernhard (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. 4. aktualisierte und erg. Aufl., Wiesbaden, S. 279–291.
- SCHROFF, Joachim (2006): Aufgabenwandel in der Internen Revision. Eine theoretische und empirische Untersuchung, München.
- SCHRÖTER, Manfred (1995): Kommunalverwaltung, Veränderung und Mikropolitik. Studie zu zwei Praxisbeispielen aus der kommunalen Sozialverwaltung, Pfaffenweiler.

- SCHRÖTER, Welf (2004a): Stabilisierung der Betriebe und Beschäftigungssicherung durch regionale "Elektronische Wirtschaftsförderung", in: BAACKE, Eugen (Hrsg.): Umbau zur Dienstleistungskommune. Changemanagement für Electronic Government, Mössingen-Talheim, S. 103–118.
- SCHRÖTER, Welf (2004b): Dokumente für den Wandel, in: BAACKE, Eugen (Hrsg.): Umbau zur Dienstleistungskommune. Changemanagement für Electronic Government, Mössingen-Talheim, S. 181–218.
- SCHWAGER, Elmar/WEGST, Heiko/STAUB, Udo E. (2003): Beratung durch die Interne Revision - ihre Rolle, ihre Risiken und ihre Chancen, in: Zeitschrift Interne Revision (ZIR), S. 244–252.
- SCHWAGER, Sabine (2006): Qualität nicht dem Zufall überlassen, in: Städte- und Gemeinderat H.6, S. 25–26.
- SCHWARTING, Gunnar (2005): Effizienz in der Kommunalverwaltung. Dezentrale Verantwortung, Produkte, Budgets und Controlling. 2. überarb. Aufl., Berlin.
- SCHWARTING, Gunnar (2011): Bürgerhaushalt – Einführung muss durchdacht sein. Teil 1. <http://www.buergerhaushalt.org/grundlagen/buergerhaushalt-einfuehrung-muss-durchdacht-sein-teil-i/>. Zuletzt geprüft am 12.02.2012.
- SCHWEITZER, Michael, et al. (1994): Der Main-Kinzig-Kreis als Non-Profit-Unternehmen: Ein Landkreis reformiert sich, in: FRITSCH, Rolf (Hrsg.): Reformen statt Ruinen. Anstöße zur Modernisierung in Städten und Gemeinden, Stuttgart, S. 103–141.
- SEEBOLD, Elmar (Hrsg.) (2002): Kluge - Etymologisches Wörterbuch der deutschen Sprache. 24. durchges. u. erw. Aufl., Berlin.
- SEVERIJNEN, Piet/SOMMER, Margit (1998): Begutachtung des Projekts Organisationsentwicklung und Vertrauensbildung in Hertens, Deutschland, in: PRÖHL, Marga (Hrsg.): Die lernende Organisation - Vertrauensbildung in der Kommunalverwaltung. Internationale Recherchen und Fallbeispiele, Gütersloh, S. 159–176.
- SIEBEN, Günter/BRETZKE, Wolf-Rüdiger (1973): Zur Typologie betriebswirtschaftlicher Prüfungssysteme, in: Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis (BFuP), S. 625–630.
- SIEBEN, Günter/BRETZKE, Wolf-Rüdiger (1976): Theorie der Prüfung, in: GROCHLA, Erwin (Hrsg.): Handwörterbuch der Betriebswirtschaft. 4. völlig neu gest. Aufl., Stuttgart, SP. 3269–3278.
- SIEDENTOPF, Heinrich/GRUNWALD, Klaus-Dieter (1976): Die kommunale Rechnungsprüfung. Bestandsaufnahme und Verbesserungsvorschläge, Wiesbaden.
- STADT HAMM: Rechnungsprüfungskennzahlen in Kommunen (RiK). <http://www.hamm.de/rik/set.htm>. Zuletzt geprüft am 12.02.2012.
- STADT OBERHAUSEN: Rechnungsprüfungsordnung der Stadt Oberhausen vom 27.10.2008. [http://www8.oberhausen.de/Ortsrecht\\_Internet/pdf-dokumente/090325\\_Rechnungspruefungsordnung\\_der\\_Stadt\\_Oberhausen.pdf](http://www8.oberhausen.de/Ortsrecht_Internet/pdf-dokumente/090325_Rechnungspruefungsordnung_der_Stadt_Oberhausen.pdf). Zuletzt geprüft am 12.02.2012.
- STAEHLE, Wolfgang H. (1991): Redundanz, Slack und lose Kopplung in Organisationen: Eine Verschwendung von Ressourcen?, in: STAEHLE, Wolfgang H./SYDOW, Jörg (Hrsg.): Managementforschung 1, Berlin; New York, S. 314–345.
- STAUDT, Erich (1999): Weiterbildung: Ein Mythos zerbricht. Der Widerspruch zwischen überzogenen Erwartungen und Mißerfolgen der Weiterbildung, Bochum.

- STAUDT, Erich/KRIEGESMANN, Bernd (2002): Der Zusammenhang von Kompetenz, Kompetenzentwicklung und Innovation. Objekt, Maßnahmen und Bewertungsansätze - Ein Überblick, in: STAUDT, Erich (Hrsg.): Kompetenzentwicklung und Innovation. Die Rolle der Kompetenz bei Organisations-, Unternehmens- und Regionalentwicklung, Münster, S. 15–70.
- STEINLE, Claus (1982): Organisationsforschung und Mehr-Ebenen-Analyse, in: Die Betriebswirtschaft (DBW) H.1, S. 85–106.
- STOCK, Alexander (2005): Local modern governance. Ansätze für ein kommunalpolitisches Management, Stuttgart.
- STREFFING, Thomas (2011): Vom Nutzen der Rechnungsprüfung, in: der gemeindehaushalt H.6, S. 128–130.
- THOM, Norbert (1980): Grundlagen des betrieblichen Innovationsmanagements. 2. völlig neu bearb. Aufl., Königstein/Ts.
- THOM, Norbert (1992): Innovationsmanagement, Bern.
- THOM, Norbert (1995): Change Management, in: CORSTEN, Hans (Hrsg.): Handbuch Unternehmensführung. Konzepte, Instrumente, Schnittstellen, Wiesbaden, S. 869–879.
- THOM, Norbert (1997): Management des Wandels, in: Die Unternehmung H.3, S. 201–214.
- THOM, Norbert/RITZ, Adrian (2008): Public Management. Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor. 4. aktualisierte Aufl., Wiesbaden.
- TÖPFER, Armin, et al. (2000): Das neue Denken und Handeln, in: TÖPFER, Armin (Hrsg.): Die moderne öffentliche Verwaltung: besser - schneller - schlanker, Kassel, S. 11–44.
- ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG KOMMUNALER KÖRPERSCHAFTEN BEIM HESSISCHEN RECHNUNGSHOF (2010): 21. Zusammenfassender Bericht, Darmstadt.
- VERNAU, Katrin (2002): Effektive politisch-administrative Steuerung in Stadtverwaltungen. Möglichkeiten und Grenzen einer Reform, Wiesbaden.
- WALTHER, Sabine (2004): Erfolgsfaktoren von Innovationen in mittelständischen Unternehmen. Eine empirische Untersuchung, Frankfurt a.M.; Bern.
- WEBER, Jürgen/SCHÄFFER, Utz (2006): Einführung in das Controlling. 11. vollst. überarb. Aufl., Stuttgart.
- WICHER, Hans (1989): Innovative Unternehmungsorganisation. Ansätze und Konzeptionen, Ammersbek bei Hamburg.
- WICHER, Hans (1991): Prozess, Struktur, Umwelt, Erfolg. Stand der empirischen Innovationsforschung, in: WICHER, Hans (Hrsg.): Betriebliches Innovationsmanagement. Die Gestaltung von Innovationsprozessen; Grundlagen, Konzepte, Erfahrungen, Ammersbek bei Hamburg, S. 27–124.
- WILKE, Vanessa (2011): Aus Sicht eines Helikopters. Interview mit Herbert Gehring über die Kunst der Rechnungsprüfung, in: Der Neue Kämmerer H.5, S. 6.
- WIRTZ, Bernd W./LÜTJE, Sebastian/SCHIERZ, Paul G. (2008): Electronic Procurement in der öffentlichen Verwaltung. Eine Analyse der Barrieren und Widerstände, Speyer.

- WITT, Harald (2001): Forschungsstrategien bei quantitativer und qualitativer Sozialforschung. Forum Qualitative Sozialforschung.  
<http://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/view/969/2115>. Zuletzt geprüft am 12.02.2012.
- WITTE, Eberhard (1973): Organisation für Innovationsentscheidungen. Das Promotoren-Modell, Göttingen.
- WÖHE, Günter/DÖRING, Ulrich (2005): Einführung in die allgemeine Betriebswirtschaftslehre. 22. neubearb. Aufl., München.
- WOLF, Joachim (2011): Organisation, Management, Unternehmensführung. Theorien, Praxisbeispiele und Kritik. 4. vollst. überarb. u. erw. Aufl., Wiesbaden.
- WOLLMANN, Hellmut (2002): Verwaltungspolitik und Evaluierung. Ansätze, Phasen und Beispiele im Ausland und in Deutschland, in: Zeitschrift für Evaluation H.1, S. 75–99.
- WOLTER, Udo (1997): Neues Steuerungsmodell: Prüfung überflüssig, in: Innovative Verwaltung H.2, S. 33–35.
- WYSOCKI, Klaus v. (1988): Grundlagen des betriebswirtschaftlichen Prüfungswesens. 3. völlig überarb. Aufl., München.
- WYSOCKI, Klaus v. (2003): Prüfungsgrundsätze und Prüfungsverfahren nach den nationalen und internationalen Prüfungsstandards, München.
- ZACHARIAS, Valentin/HÖFER, Julia/BRAUN, Simone (2011): Stadt 2.0 - Wie Städte & Kommunen die kollektive Intelligenz ihrer Bewohner nutzen, in: Wissensmanagement H.4, S. 27–29.
- ZAHRADNIK, Stefan (1997): Das kommunale Rechnungswesen. Bestandsaufnahme und Reformbaustein, Düsseldorf.
- ZAHRADNIK, Stefan (1999): Erl. zu § 131 HGO, in: BENNEMANN, Gerhard (Hrsg.): Kommunalverfassungsrecht Hessen, Wiesbaden.
- ZAHRADNIK, Stefan (2003): Schwächen der örtlichen Rechnungsprüfung in Hessen. Problemanalyse und Lösungsansätze, in: der gemeindehaushalt H.12, S. 270–277.
- ZAUGG, Robert J. (2002): Bezugsrahmen als Heuristik der explorativen Forschung. Grundlagen - Bezugsrahmen - Forschungsstrategien - Forschungsmethoden, Bern.
- ZEHNDER, Martina/BRÖNNIMANN, Thomas (2005): Interne Revision als Vertrauensgut. Transaktionskostentheorie - ein Beitrag zur Erhöhung der Wertschöpfung der Internen Revision, in: Der Schweizer Treuhänder H.6-7, S. 448–454.
- ZÜND, André (1982): Revisionslehre, Zürich.



## **A Anhang**

**A.1 Interviewleitfaden Leitung Prüfungsorganisation**

**A.2 Interviewleitfaden Behördenleitung**

**A.3 Übersicht Experteninterviews**

**A.4 Übersicht der Experten**

**A.5 Übersicht der Größenklassen der KGSt**

**A.6 Analysekonstrukt**

## A.1 Interviewleitfaden Leitung Prüfungsorganisation

Interviewleitfaden für Fragen an die Leiter/Leiterinnen der kommunalen Prüfungsorganisationen

- Einleitung mit Erklärung des Interviewziels
- Datenschutzerklärung und Information über digitale Aufzeichnung

### Einleitende Frage:

Können Sie mir kurz sagen, was Sie mit dem Begriff Innovation verbinden, wenn Sie an Ihr berufliches Handeln denken?

### Fragestellung aus dem Konstrukt:

Nr.	Fragen an die Prüfungsleitung
1	Welche Bedeutung haben Innovationen in Ihrer Prüfungsinstanz für Sie?
2	Welche Bedeutung haben Innovationen in Ihrer Prüfungsinstanz für Ihre Prüfer?
3	Wer ist bei Ihnen in der Prüfungsinstanz der Motor für Neuerungen?
4	Bringen Sie sich aus eigener Initiative aktiv in Innovationsprojekte der Verwaltung ein? In welchen Fällen und zu welchen Themen? Wenn ja, beschreiben Sie bitte wie sie vorgegangen sind. Wenn nein, wäre das denkbar? Unter welchen Prämissen?
5	Beinhalten Ihre Prüfungsergebnisse Vorschläge für Innovationen? (Konkrete Beispiele)
6	Werden Innovationsvorschläge aus Ihrer Initiative heraus mit den geprüften Stellen kommuniziert? In welcher Form? Führen Sie regelhaft Eröffnungs- und Schlussgespräche und sonstige Informationsgespräche?
7	Wie ist Ihre Vorgehensweise bei Prüfungen mit Innovationsbezug?
8	Ist Ihre Prüfungsplanung auf Chancen ausgerichtet? Wie gehen Sie dabei vor? Alternativ: Sind Prüfungen im Vorfeld schon auf Innovationen ausgerichtet?
9	Welche Rolle spielt in Ihrer Prüfungstätigkeit das Prüfziel Zweckmäßigkeit oder Innovation? Wie wird das gemessen?
10	Wie überprüfen Sie die Umsetzung von Innovationsempfehlungen?
11	Führen Sie begleitende Prüfungen bei Projekten mit Innovationsbezug durch? Wie sind Sie an Projekten beteiligt? Wie und durch wen erfolgt die Initiative? Zu welchen Themen? Was sind Ihre Erfahrungen?
12	Inwiefern spielen beabsichtigte oder eingeführte Neuerungen in der Verwaltung eine Rolle in Ihrer Prüfungsplanung? Wählen Sie Prüfobjekte mit Innovationsbezug aus eigener Initiative aus? Wie gehen Sie dabei vor?

13	Welches Anforderungsprofil hat in Bezug auf Veränderungen und Neuerungen eine kommunale Prüfungsinstanz zu erfüllen?
14	Über welche Kompetenzen verfügen Sie und Ihre Prüfer (Fach-, Methoden-, Sozial- und Selbstkompetenz) für ihren Innovationsbeitrag. Sind diese ausreichend? Zu welchen Themen würden Sie eine Erweiterung anstreben?
15	Zu welchen Themen beraten Sie bzw. Ihre Prüfer/Prüferinnen die Behördenleitung und die Verwaltung?
16	Über welche Berufsqualifizierung verfügen Sie?
17	Wie lange sind Sie in der Funktion als Leitung dieser Prüfungsinstanz?
18	Schildern Sie bitte in groben Zügen Ihren beruflichen Werdegang; finden Sie Ihren beruflichen Werdegang hilfreich, für die Erledigung Ihrer jetzigen Leitungsposition als örtliche Prüfungsinstanz? Finden Sie Ihre Qualifizierung und Ihren beruflichen Werdegang als hilfreich, für die Erledigung von Aufgaben im Hinblick auf einen Innovationsbeitrag?
19	Aus welchen Gründen haben Sie diese Position gewählt und erhalten?
20	Wie ist das Stellenbesetzungsverfahren erfolgt?
21	Gab es Probleme bei der Bestellung? Z.B. seitens der Behördenleitung oder des Vertretungsgremiums? oder politischer Art?
22	Welche Maßnahmen ergreifen Sie, damit sich Ihre Mitarbeiter Veränderungen anpassen können? Wie schätzen Sie den Anteil der veränderungswilligen Prüfer gegenüber den veränderungsresistenten Prüfern ein?
23	Wie kommt das Neue in Ihre Prüfungsorganisation? Woher erhalten Sie Ihre Informationen? In welchen regionalen oder überregionalen Netzwerken arbeiten Sie und Ihre Prüfer aktiv mit?
24	Welche Kreativitätstechniken setzen Sie und Ihre Prüfer in Prüfungsprozessen ein?
25	Welche Methoden wenden Sie an, um Innovationen zu beurteilen?
26	Wie sichern Sie die Prüfungsqualität insbesondere im Hinblick auf Innovationen? Gibt es ein Qualitätssicherungskonzept in Ihrer Prüfungsinstanz? Wie sieht dies aus?
27	In welchen Zeitabständen führen Sie Mitarbeitergespräche? Ist das Verhalten hinsichtlich Neuerungen Inhalt von Mitarbeitergesprächen?
28	Welche Neuerungen haben Sie in Ihrer Prüfungsinstanz z.B. zur Verbesserung der Qualität der Prüfungsprozesse eingeführt? Aus welchem Anlass?
29	Sind Widerstände bei der Umsetzung von Neuerungen innerhalb der Prüfungsinstanz aufgetreten? Welcher Art waren diese Widerstände und durch wen oder was zeigten sich diese? Können Sie das an einem Beispiel beschreiben?
30	Bitte beschreiben Sie den Umgang mit Fehlern innerhalb Ihrer Prüfungsinstanz anhand eines Beispiels.
31	Wie gehen Sie als Prüfungsinstanz mit Fehlern der geprüften Stellen um? Bitte beschreiben Sie an einem Beispiel.
32	Wie schätzen Sie, sind Neuerungen für Ihre Behörde von Bedeutung?
33	Wie schätzen Sie den Bedarf für Neuerungen in Ihrer Behörde ein? Zu welchen Themen?

34	Welche Art von Neuerungen gibt es in Ihrer Behörde in jüngster Zeit?
35	Welche handelnden Personen, welche Organisationen lösen in Ihrer Behörde Ihrer Meinung nach Neuerungen aus?
36	Welche handelnden Personen, welche Organisationen sind Ihrer Meinung nach in Ihrer Behörde für die Einführung von Neuerungen zuständig?
37	Was geschieht, wenn Neuerungen in der bzw. durch die Verwaltung eingeführt werden? Welche Vorgehensweise gibt es? Bitte beschreiben Sie dies an einem Beispiel.
38	Sind Widerstände bei der Umsetzung von Neuerungen aufgetreten? Welcher Art waren diese Widerstände und durch wen oder was zeigten sich diese? Können Sie das an einem Beispiel beschreiben?
39	Wie und durch wen wurde diesen Widerständen begegnet?
40	Wie und durch wen werden eingeführte Neuerungen hinsichtlich ihrer Wirkung überprüft?
41	Woher beziehen die Neuerungen in der Verwaltung ihre Idee? Gibt es ein Vorschlagswesen/Ideenmanagement, Beschwerdemanagement oder Qualitätszirkel? Wer ist daran beteiligt?
42	Werden Sie regelhaft in Projekte zur Einführung von Neuerungen in der Behörde beteiligt? Wie ist dies geregelt? Gibt es Geschäftsordnung, Prüfungsordnung? Wenn nicht, warum nicht? Regelt diese die Zusammenarbeit bei Veränderungen und Neuerungen?
43	In welchem Stadium der Einführung von etwas Neuem beteiligen Sie sich als Prüfungsinstanz oder werden von wem in der Verwaltung beteiligt?
44	Welche Einschätzung haben Sie hinsichtlich der Motivation, Sie zu beteiligen bzw. nicht zu beteiligen?
45	Wie erhalten Sie Informationen über Neuerungen, geplante Neuerungen, Ziele und Strategien der Behörde?
46	In welcher Form erhalten Sie ein Feedback der geprüften Stellen? Wie wird dieses bewertet und umgesetzt?
47	Welche Einflüsse wirken auf Ihre Prüfungsinstanz? Wie machen sich diese Einflüsse bemerkbar? Von wem? Können Sie Beispiele nennen? (Planung, Prüfungsziele, Prüfungsergebnisse?)
48	Können Sie ohne Einfluss der geprüften Stellen Ihr Personal auswählen? Evtl: Kam es vor, dass Sie eine Person übernahmen bzw. übernehmen mussten, nur um eine Stelle besetzt zu bekommen?
49	Betrachten Sie die technische und sachliche Ausstattung als so hilfreich, dass Sie einen Innovationsbeitrag leisten können?
50	Betrachten Sie Ihre Personalausstattung qualitativ und quantitativ und Ihre technische Ausstattung als ausreichend für einen Innovationsbeitrag?
51	Wie viele Mitarbeiter (Personen und Vollzeitstellen) hat Ihre Prüfungsinstanz?
52	Welche Ziele verfolgen die Entscheidungsträger Ihrer Behörde, wenn sie etwas Neues einführen möchten? Gibt es Unterschiede, ob es sich um die politischen Gremien, die Behördenleitung oder die nächste Leitungsebene handelt?
53	Wie kommt ein Prüferurteil zustande? Ist dies bei der Bewertung von Neuerungen ebenso?
54	Auf welcher Basis formulieren Sie den Maßstab, den Sie an einen vorgefundenen Ist-Zustand eines Betrachtungsobjekts legen, um zu einem Prüfungsergebnis zu gelangen, wenn es sich um etwas völlig Neues handelt?

55	Schildern Sie bitte, was in Ihrer Behörde geschieht hinsichtlich der Umsetzung Ihrer Empfehlungen, die sie in Bezug auf Neuerungen abgeben?
56	Sind Veränderungen aufgrund von Prüfungsergebnissen feststellbar? Beschreiben Sie welcher Art diese Veränderungen sind, an einem Beispiel.
57	Können Sie konkrete Beispiele beschreiben, bei denen Sie die Behördenleitung oder die Verwaltung sich bewusst gegen die Ergebnisse Ihrer Prüfungsinstanz bei Einführung von Neuerungen entschieden haben? Welche Gründe/Überlegungen haben hierbei eine Rolle gespielt?
58	Welche Konsequenzen für das Handeln der Prüfungsorganisation haben Sie im Laufe Ihrer Leitungstätigkeit aufgrund des Umgangs mit den Handlungsempfehlungen in Bezug auf Neuerungen gezogen?
59	Wie schätzen Sie ihre bisherige Reaktion als Prüfungsinstanz auf Neuerungen überwiegend ein? Innovationen auslösend? Eher zustimmend? Eher verformend/ändernd? Eher ablehnend?
60	Ist Ihnen bekannt, ob die Behörde Prüfungsergebnisse dazu nutzt, diese auf andere Sachverhalte zu übertragen und von sich aus Lernprozesse anzustoßen? Wenn ja, können Sie Beispiele benennen?
61	Besteht Ihrer Ansicht nach eine Zufriedenheit der Behördenleitung mit der Qualität Ihrer Prüfungsprozesse im Zusammenhang mit der Einführung von Neuerungen?
62	Wurden Ihnen Beratungs-, Prüfungs- und Begutachtungsaufträge im Hinblick auf die Einführung von Neuerungen erteilt? Zu welchen Themen? Mit welchem Ergebnis? Wie schätzen Sie den Nutzen bzw. den Mehrwert Ihrer Prüfungs- und Beratungsleistungen in Bezug auf Neuerungen für Ihre Behördenleitung und falls abweichend, für die Behörde aus Ihrer Sicht als Leitung der Prüfungsinstanz ein? Woran machen Sie den Nutzen, den Mehrwert fest?

Welche Rolle haben Sie bei der Umstellung des Haushalts- und Rechnungswesens eingenommen?

**Abschließende Frage:**

Gibt es Ihrerseits noch Ergänzungen, die Sie zum Thema Innovation und örtliche Prüfungsorganisation berücksichtigen lassen möchten?

Vielen Dank für das Gespräch

## A.2 Interviewleitfaden Behördenleitung

### Interviewleitfaden für Fragen an die Behördenleitungen

- Einleitung mit Erklärung des Interviewziels
- Datenschutzerklärung und Information über digitale Aufzeichnung

### Fragestellung aus dem Konstrukt

Nr.	Fragen Behördenleitung
63	Vergeben Sie Prüfaufträge, die Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der Verwaltung zu prüfen? Wenn ja, zu welchen Themen? Was waren die Gründe dies zu tun? Inwiefern sind diese Ergebnisse in Ihre Entscheidungen eingeflossen? Wenn nein, was sind die Gründe, dies nicht zu tun?
64	Welche Anforderungen hat in Bezug auf Veränderungen und Neuerungen eine kommunale Prüfungsinstanz zu erfüllen?
64 a	Verfügt Ihrer Ansicht nach die Prüfungsorganisation über die erforderlichen Kompetenzen, die für einen Innovationsbeitrag benötigt werden? Was ist zu verbessern. Sind diese Verbesserungen aus Ihrer Sicht, aber auch aus Sicht der Prüfungsleitung gewollt?
65	Bitte beschreiben Sie den Umgang in Ihrer Behörde mit Fehlern an einem Beispiel.
66	Welche Bedeutung haben Neuerungen für Ihre Behörde?
67	Wie schätzen Sie den Innovationsbedarf für Ihre Behörde ein? Zu welchen Themen?
68	Welche Neuerungen sind in Ihrer Amtszeit in Ihrer Behörde eingeführt worden?
69	Welche Personen, Funktionen, Organisationseinheiten lösen in Ihrer Behörde Neuerungen aus?
70	Sind Widerstände bei der Umsetzung von Neuerungen aufgetreten? Welcher Art waren diese Widerstände und durch wen oder was zeigten sich diese? Können Sie das an einem Beispiel beschreiben?
71	Wie schätzen Sie das Potenzial und das Verhalten Ihrer Führungskräfte und Mitarbeiter hinsichtlich der Einführung von Neuerungen ein?
72	Wie werden in Ihrer Behörde Wirkungen von eingeführten Neuerungen überprüft? Durch wen?
73	Was sind Anlässe für Neuerungen in Ihrer Behörde? Woher beziehen Neuerungen in Ihrer Behörde die Idee?
74	Welche Ziele verfolgen Sie als Behördenleitung/ und oder die kommunalen Gremien, wenn Sie etwas Neues einführen möchten? Gibt es evtl. unterschiedliche Ausrichtungen bzw. Vorstellungen?

75	Können Sie sich an konkrete Beispiele erinnern, bei denen Sie sich bewusst gegen die Ergebnisse der Prüfungsinstanz bei Einführung von Neuerungen entschieden haben? Welche Gründe/Überlegungen haben hierbei eine Rolle gespielt?
76	Wie schätzen Sie die Handlungen der Prüfungsinstanz in Bezug auf Neuerungen ein? Eher Innovationen auslösend? Eher Zustimmend? Eher verformend/ändernd? Eher ablehnend?
77	Wenden Sie oder Ihr Management Prüfungsergebnisse auch auf andere als die geprüften Sachverhalte an, um hierdurch Veränderungen auszulösen? Wenn ja, können Sie Beispiele benennen? Wenn nein, warum nicht?
78	Welchen Beitrag leistet die kommunale Prüfungsinstanz zu und bei Neuerungen in Ihrer Behörde?
79	Besteht Ihrerseits Zufriedenheit mit der Qualität der Prüfungsprozesse im Zusammenhang mit der Einführung von Neuerungen?
80	Vergeben Sie Beratungs-, Prüfungs- und Begutachtungsaufträge im Hinblick auf die Einführung von Neuerungen an Ihre Prüfungsinstanz? Wenn ja, zu welchen Themen? Inwiefern sind diese Ergebnisse in Ihre Entscheidungen eingeflossen? Wenn nein, was sind die Gründe, dies nicht zu tun? Wie schätzen Sie den Nutzen bzw. den Mehrwert der Prüfungs- und Beratungsleistungen der Prüfungsinstanz in Bezug auf Neuerungen für Sie bzw. die Behördenleitung und falls abweichend für die Behörde aus Ihrer Sicht ein? Woran machen Sie den Nutzen, den Mehrwert fest?

**Abschließende Frage :**

Gibt es Ihrerseits noch Ergänzungen, die Sie zum Thema Innovation und örtliches Rechnungsprüfungsamt berücksichtigen lassen möchten?

Vielen Dank für das Gespräch

### A.3 Übersicht Experteninterviews

<b>Bundesland</b>	<b>Leitung Prüfungsorganisation</b>	<b>Behördenleitung/Management</b>
Baden-Württemberg	3	1
Bayern	2	
Brandenburg	1	1
Hessen <sup>637</sup>	3	1
Mecklenburg-Vorpommern	1	
Niedersachsen	2	1
Nordrhein-Westfalen	3	
Rheinland-Pfalz	1	
Saarland	1	
Sachsen	2	
Sachsen-Anhalt	1	
Schleswig-Holstein	1	1
Thüringen	2	

<sup>637</sup> In Hessen wurden Interviews mit einer Leitung einer Prüfungsorganisation eines Landkreises und mit einem Landrat geführt.

## A.4 Übersicht der Experten

Experte Nr.	Größenklasse KGSt	Region des Bundeslandes	Funktion	Geschlecht
1	2	West	Leitung Prüfungsorganisation Landkreis	Mann
2	1	West	Leitung Prüfungsorganisation Stadt	Mann
3	4	West	Leitung Prüfungsorganisation Stadt	Mann
4	3	West	Leitung Prüfungsorganisation Stadt	Mann
5	1	West	Leitung Prüfungsorganisation Stadt	Mann
6	2	West	Leitung Prüfungsorganisation Stadt	Mann
6a	2	West	Management Stadt	Mann
7	2	Ost	Leitung Prüfungsorganisation Stadt	Frau
8	4	Ost	Leitung Prüfungsorganisation Stadt	Frau
9	4	Ost	Leitung Prüfungsorganisation Stadt	Mann
10	1	Ost	Leitung Prüfungsorganisation Stadt	Mann
11	1	West	Leitung Prüfungsorganisation Stadt	Frau
12	3	West	Leitung Prüfungsorganisation Stadt	Mann
13	3	West	Leitung Prüfungsorganisation Stadt	Mann
14	3	West	Leitung Prüfungsorganisation Stadt	Mann
15	1	West	Leitung Prüfungsorganisation Stadt	Mann
16	2	Ost	Leitung Prüfungsorganisation Stadt	Mann
17	3	West	Leitung Prüfungsorganisation Stadt	Mann
18	4	West	Leitung Prüfungsorganisation Stadt	Mann
18a	4	West	Behördenleitung Stadt	Mann
19	2	West	Leitung Prüfungsorganisation Stadt	Frau
19a	2	West	Behördenleitung Stadt	Mann
20	5	Ost	Leitung Prüfungsorganisation Stadt	Frau
21	3	West	Leitung Prüfungsorganisation Stadt	Mann
22	3	West	Leitung Prüfungsorganisation Stadt	Mann
23	3	Ost	Leitung Prüfungsorganisation Stadt	Mann
23a	3	Ost	Behördenleitung Stadt	Mann
24	3	West	Behördenleitung Landkreis	Mann

## A.5 Übersicht der Größenklassen der KGSt<sup>638</sup>

Größenklasse der KGSt	Einwohnerzahl Städte	Einwohnerzahl Landkreise
1	über 400.000	über 250.000
2	200.000 - 400.000	150.000 - 250.000
3	100.000 - 200.000	bis 150.000
4	50.000 - 100.000	
5	25.000 - 50.000	

---

<sup>638</sup> [www.kgst.de/mitgliedschaft](http://www.kgst.de/mitgliedschaft); zuletzt überprüft am 12.02.2012

## A.6 Analysekonstrukt

Innovationsbereitschaft		
Gestaltungsfelder: Akteur, Prozess, Struktur		
Indikatoren	Dimension	Fragen Nr.
Motivation zur Neuerung und Veränderung	Die Innovationsfunktion der Prüfung hat Bedeutung bei Prüfern und Leitung.	1;2;3
	Die Prüfungsinstanz bringt sich aus eigener Initiative aktiv in Innovationsprojekte ein.	4
	Prüfungsergebnisse beinhalten Vorschläge für Innovationen.	5
	Gespräche mit der Behördenleitung und der Verwaltungsinstanz werden regelhaft aufgrund der Initiative der Prüfungsorganisation geführt.	6
Prüfungsprozesse sind auf Innovationen ausgerichtet	Prüfungsabläufe mit Innovationsbezug sind regelgeleitet.	7
	Die Prüfungsplanung identifiziert Chancen.	8
	Innovation wird als Prüfungsziel oder Nebenziel bestimmt.	9; 63
	Innovationsempfehlungen werden hinsichtlich ihrer Umsetzung nachgehalten und in einem follow up regelhaft überprüft.	10
	Prüfobjekte mit Innovationsbezug werden ausgewählt.	11;12

Innovationsfähigkeit		
Gestaltungsfelder: Akteur, Prozess, Struktur		
Indikatoren	Dimension	Fragen Nr.
Innovationskompetenz in der Prüfungsorganisation	Die in Innovationsprojekten erforderlichen Kompetenzen (Fach-, Methoden-, Sozial- und Selbstkompetenz) sind vorhanden	13;14;15;64; 64 a
	Die Leitungen verfügen über eine qualifizierte Hochschulausbildung.	16
	Die Leitung verfügt über eine behörden- und aufgabenübergreifende Berufsentwicklung.	17;18
	Die Auswahl der Leitung erfolgte nach Leistungskriterien.	19;20;21
Die Qualifikation der Prüfer wird den Veränderungsanforderungen ständig angepasst	Die vorhandenen Innovationskompetenzen der Prüfer werden stetig weiterentwickelt und ausgebaut.	22
Neues Wissen in der Prüfungsinstanz generieren	Das Wissen wird stetig aktualisiert.	23
Anwendung innovationsfördernder Methoden	Kreativitätstechniken werden in Prüfungsprozessen angewendet.	24
	Methoden wie Benchmarking, Behördenvergleiche u.ä. werden eingesetzt, die es ermöglichen, das Soll-Objekt außerhalb des bestehenden Ziel-, Regel- und Handlungssystems zu entwickeln.	25

Innovationsmöglichkeit		
Gestaltungsfelder: Akteur, Prozess, Struktur		
Indikatoren	Dimension	Fragen Nr.
Vorhandensein eines Qualitätsmanagements	Qualitätsüberprüfung im Hinblick auf den Innovationsbeitrag durch die Leitung.	26
Innovationsförderliche Führung	Regelmäßige Mitarbeitergespräche werden geführt.	27
Innovationsfördernde Organisationskultur innerhalb der Prüfungsinstantz	Innovationen zur Verbesserung der Qualität der Prüfungsprozesse werden regelhaft implementiert.	28;29
Innovationsfördernde Organisationskultur innerhalb der Prüfungsinstantz und des Verwaltungssystems	Fehler werden als Auslöser von Lernprozessen verstanden	30;31;65
Innovationsfördernde Organisationskultur innerhalb des Verwaltungssystems	Innovationen haben Bedeutung für die Behörde.	32;33;34;66;67;68
	Ein Innovationsmanagement ist implementiert.	35;36;37;69
	In der Behörde besteht ein Innovationsbewusstsein.	38;39;70;71
	Wirkungen der Innovationen werden evaluiert.	40;72
	Qualitätszirkel, Ideen- und Beschwerdemanagement bzw. ein behördliches Vorschlagswesen sind vorhanden.	41;73
Interaktion zwischen Verwaltungssystem und Prüfungsinstantz	Die Prüfungsinstantz ist strukturell in Innovationsprozesse eingebunden.	42;43;44
	Regelmäßige Informationen über Innovationen, Ziele und Strategien werden unaufgefordert zur Verfügung gestellt.	45
Lernkultur in der Prüfungsinstantz	Ein Feedback mit den geprüften Stellen wird regelmäßig durchgeführt, bewertet und umgesetzt.	46
Sicherung der Unabhängigkeit	Die Prüfungsinstantz kann unabhängig Prüfungen planen, durchführen und Prüfungsergebnisse formulieren	47
	Die Leitung wählt das Prüferpersonal ohne Einfluss der geprüften Stellen aus.	48
Vorhandensein notwendiger Ressourcen	Die Ausstattung mit technischen und sachlichen Hilfsmitteln ist ausreichend auf einen Innovationsbeitrag ausgerichtet.	49
	Für Innovationen stehen ausreichende Personalressourcen in qualitativer und quantitativer Hinsicht zur Verfügung.	50;51
Vorhandensein von Zielen und Strategien im Verwaltungssystem	Leitbild, Ziele und Strategien sind auf Innovationen ausgerichtet.	52;74

Innovativität			
Gestaltungsfeld	Indikatoren	Dimension	Fragen Nr.
Innovativitätstyp	Der Prüfer ist Innovationsauslöser	Das Soll-Objekt als Vergleichsmaßstab	53; 54
Lernprozesse	Prüfung ermöglicht double-loop-learning.	Formulierte Vorschläge zur Änderung des Ziel-, Regelungs- und Handlungsrahmens werden umgesetzt.	55;56;57;58; 59;75;76
	Prüfung ermöglicht deutero-learning.	Prüfungsergebnisse werden auf andere als die geprüften Sachverhalte übertragen und umgesetzt.	60; 77
Qualität	Akzeptanz und Vertrauen in die Prüfung	Es besteht Zufriedenheit mit der Qualität des innovativen Prüfungsprozesses.	61; 78; 79
		Beratungs, Prüfungs- und Begutachtungsaufträge im Hinblick auf Innovationen werden erteilt.	62;80

In den letzten Jahren sind Innovationen für Kommunalverwaltungen zunehmend notwendig geworden, um die Aufgaben für die Allgemeinheit trotz schlechter Finanzlage effizient und effektiv bewältigen zu können. Diese Forschungsarbeit befasst sich in einer interdisziplinären Sicht mit dem Innovationsbeitrag der örtlichen kommunalen Prüfung in Deutschland. Ziel war herauszufinden, welchen Beitrag die örtliche kommunale Prüfung zu Innovationen der Kommunalverwaltung leistet. Die Gestaltungsfreiheit gestattet der Prüfungsorganisation einen größtmöglichen Innovationsbeitrag. Empfehlungen für die praktische Gestaltung werden auf der Basis der strategischen Innovationsfunktion abgeleitet und können zur Optimierung von Prüfungsprozessen mit Innovationsbezug herangezogen werden. Dieser Beitrag erweitert die gegenwärtige Diskussion über Funktion und Qualität der örtlichen kommunalen Prüfung und zeigt, dass neben der Sicherungsfunktion auch eine Initiativ- und Unterstützungsfunktion in Innovationsprozessen wahrgenommen werden kann. Dieser Wertbeitrag ermöglicht der kommunalen Behörde unter Einbindung aller maßgeblichen Beteiligten einen effizienteren und effektiveren Innovationsprozess zu gestalten.