



PUBLIC SECTOR

Benchmarking – Problemlösungsansätze, Leistungsvergleiche und Erfahrungen im kommunalen Bereich

Ferdinand Schuster

HIS-Workshop, Hannover, 6. April 2005

INFRASTRUCTURE & GOVERNMENT

Gliederung

- Eine notwendige Begriffsklärung
- Leistungsvergleiche im Neuen Steuerungsmodell
- Ein wenig Historie
- Darstellung ausgewählter Verfahren
- War das Instrument Leistungsvergleich erfolgreich?
- Ein kurzer Ausblick

Eine notwendige Begriffsklärung

Zwischen Benchmarking in der Wirtschaft und interkommunalen Leistungsvergleichen bestehen Unterschiede

	<u>Leistungsvergleichs-Ansatz</u>	<u>Benchmarking-Ansatz</u>
Zielsetzung	dauerhafte Selbststeuerungs- und Lernfähigkeit („keine radikalen Veränderungen“)	Bestimmung und Beseitigung der Leistungslücke; „sprunghafte, deutliche Veränderungen“
Partnerwahl	Partner vergleichbarer Größenordnung in unterschiedlichen Regionen	Partner mit Bestleistungen, möglichst branchenfremd
Organisation	partnerübergreifende Projektstruktur	bilaterale, wenig formelle Übereinkunft ohne eigene Struktur
Objektauswahl	Problembereiche	Bereiche mit strategischer Bedeutung; Problembereiche
zeitliche Dimension	idR mehrjährige Projekte	objektbezogene Einzelinitiativen; Wiederholung

Leistungsvergleiche im Neuen Steuerungsmodell

Leistungsvergleiche dienen der „Säule“ Wettbewerb im Neuen Steuerungsmodell (NSM)

- NSM 1991 durch die KGSt vorgestellt (niederländische Einflüsse, „New Public Management“-Variante)
- „Masterplan“ der kommunalen Modernisierung
- Struktur in drei „Säulen“ vorstellbar:

unternehmens-
ähnliche,
dezentrale
Führungs- und
Organisations-
struktur

Outputsteuerung

Aktivierung der
neuen Struktur
durch
Wettbewerb

- Benchmarking/Leistungsvergleiche sind „nicht-marktlicher“ Wettbewerb

Ein wenig Historie

Interkommunale Leistungsvergleiche gibt es seit langem

- **Haushalts- und Finanzdaten (Ausstattungsvergleiche)**
 - Städtestatistik, Kommunalaufsicht, Spitzenorganisationen, Rechnungshöfe, informelle Vergleiche untereinander
- **1971: Abwasserwirtschaft-Vergleichsprojekt der KGSt**
 - ca. 70 Kommunen, 100 Kennzahlen
- **ab 1980: Betriebsvergleiche bei Abwasser, Abfall**
- **1991/92: KGSt-Vergleichssysteme Rettungsdienst, Baubetriebshof**
- **1991: Start der Projekte der Bertelsmann Stiftung**
 - Wirkungsvolle Strukturen im Kulturbereich, Bibliotheksvergleich
 - Grundlagen einer leistungsfähigen Kommunalverwaltung
- **1994: Niedersächsischer Kosten- und Leistungsvergleich**
- **1995: Sozialamtsvergleich großer Großstädte**
- **1996: Gründung IKO-Netz der KGSt**

Darstellung ausgewählter Verfahren

„Wegbereiter Bertelsmann“: Grundlagen einer leistungsfähigen Kommunalverwaltung

- **Zeitraum:** 1992 (Vergleichsstart) bis 1998 (auslaufend)
- **Projektsponsor:** Bertelsmann Stiftung und dbb
- **Teilnehmer:** „Kernring“ mit 7 Pilotstädten (Gütersloh, Pforzheim, Castrop-Rauxel, Ludwigsburg, Potsdam, Dessau, Unna); später über 150 weitere Städte und Gemeinden
- **Struktur:** rund 30 Vergleichsringe (je rund 5-10 Kommunen), „Masterordner“ mit bis zu 400 Kennzahlen/Indikatoren in vier Dimensionen (Leistungsauftrag, Kunden, Mitarbeiter, Wirtschaftlichkeit) pro Aufgabenbereich
- **Aufgabenbereiche:** Einwohnermeldewesen, Ausländerwesen, Personenstandswesen, Ordnungswesen, Abgabenwesen, Sozialwesen, Grünflächenwesen

„Nachfolgeprojekt“: Kernkennzahlen in Kommunen (kik)

- **Zeitraum:** 2000 (Vergleichsstart) bis 2004 (auslaufend)
- **Projektsponsor:** Bertelsmann Stiftung
- **Teilnehmer:** über 50 Städte, Gemeinden und Landkreise (Stand 2003)
- **Struktur:** ca. 20 Vergleichsringe, Beschränkung auf max. 20 Kernkennzahlen/Indikatoren in vier Dimensionen (Auftragserfüllung, Kunden, Mitarbeiter, Effizienz) pro Aufgabenbereich für „Entscheidungsträger“
- **Aufgabenbereiche:** Sozialwesen, Jugendhilfe, Ordnungsangelegenheiten, Wirtschaftsförderung, Bauordnung, Verkehrsflächenmanagement, Grünflächenmanagement, Finanzverwaltung, Personalwesen

„Nachfrageorientiertes Angebot“: IKO-Netz der KGSt

- **Zeitraum:** 1996 (Gründung) bis heute
- **Projektsponsor:** IKO-Netz („wirtschaftlicher Geschäftsbetrieb“ der KGSt)
- **Teilnehmer:** ca. 400 Städte, Gemeinden und Landkreise (Reichweite seit Gründung: über 600 Städte/Gemeinden, 155 Landkreise)
- **Struktur:** 79 Vergleichsringe (2004), Kennzahlen/Indikatoren nachfrageorientiert (z. B. Sozialhilfe 80 Kennzahlen), rund 60 Kennzahlensysteme stehen zur Verfügung
- **Aufgabenbereiche:** rund 25 Aufgabenbereiche (Schwerpunkte: Gebäudewirtschaft, Personal, Bauhof, Kindergärten, Sozialhilfe, Jugendhilfe, Feuerwehr)

„Selbstorganisation“: Sozialamtsvergleich großer Großstädte

- **Zeitraum:** 1995 (Gründung) bis heute
- **Projektsponsor:** Sozialamtsleiter unter Begleitung von unterschiedlichen Beratungsgesellschaften
- **Teilnehmer:** 16 Großstädte
- **Struktur:** Vergleichsring, im Bereich „Hilfe zum Lebensunterhalt“ ca. 40 Kennzahlen/Indikatoren (zzgl. Unterkennzahlen)
- **Aufgabenbereiche:** Sozialwesen, insbesondere Sozialhilfe

„Initiative eines Verbandes“: Niedersächsischer Kosten- und Leistungsvergleich

- **Zeitraum:** 1994 (Gründung) bis heute
- **Projektsponsor:** Niedersächsischer Städte- und Gemeindebund unter Begleitung einer Beratungsgesellschaft
- **Teilnehmer:** nachfrageabhängig, Stand 2002: 28 kleinere und mittlere Gemeinden
- **Struktur:** keine Vergleichsringe, jährliche zentrale Erhebung durch Fragebogen, rund 2-8 Kennzahlen pro Aufgabenbereich
- **Aufgabenbereiche:** Gremienarbeit, Personal, Kommunikation, Datenverarbeitung, Zentrale Dienste, Finanzvorgänge, Einwohnermeldeamt/Standesamt, Kindergärten, Schule, Soziales, Bewirtschaftung, Feuerwehr, Bauhof/Fuhrpark, Abwasserbeseitigung

War das Instrument Leistungsvergleich erfolgreich?

Am Beispiel des Bertelsmann-Grundlagen-Projektes sind positive Wirkungen erkennbar

- **Serviceverbesserungen für Bürger**
 - Verbreitung des Bürgeramt-Konzeptes mit erweitertem Servicespektrum im Meldewesen („One stop agency“)
 - Ausweitung von Öffnungszeiten
 - Kundenbefragungen
- **Optimierung der Ablauforganisation**
 - Reduzierung von Wartezeiten und Fehlleitungen
 - „job enrichment“ der Mitarbeiter
- **Kosteneinsparungen/Mehreinnahmen**
- **Verbesserte Leistungs- und Kostentransparenz**
 - z. T. KLR-Einführung
- **Verzicht auf Privatisierung (Einzelfall)**

...es gibt aber auch ernüchternde Ergebnisse

- **Umfang der Verbesserungen begrenzt**
- **keine steigende Bürgerzufriedenheit erkennbar**
- **Mitarbeiterzufriedenheit ist gesunken**
 - enttäuschte Erwartungen durch Ausbleiben von Leistungsentlohnung/-beförderung
 - erhöhter Arbeitsaufwand durch Aufschreibungen
- **Leistungsvergleichsdaten wurden nicht zur Steuerung genutzt**
- **Identifikation der Verwaltungsführung entscheidend beim Ausstieg von Städten aus dem Vergleichsprojekt**
- **Große Probleme bei der Überwindung der „Politikschwelle“**
 - Öffentlichkeit der Vergleichsergebnisse kaum gegeben
 - Räte waren an den Vergleichen kaum interessiert
 - Dualismus „politische Rationalität“ - Managementprinzipien

Ein kurzer Ausblick

Leistungsvergleiche haben wahrscheinlich Zukunft, es gibt aber Verbesserungspotential

- Vergleichspartner wirklich nach „best-in-class“ (nicht „best-in-group“) aussuchen
- Mehr Mut zum Einbezug von „Branchenfremden“ (vor allem Unternehmen): „extrakommunaler“ Leistungsvergleich (durch KLR und Doppik erleichtert?)
- stärkere Einbindung der Politik (Räte) und der Mitarbeiter
- Kombination von Leistungsvergleich und Kontraktmanagement
- Gesetzliche Pflicht zur öffentlichen Rechenschaftslegung mit Vergleichsergebnissen?
- Externe unabhängige Qualitätssicherung/Evaluation von Vergleichsprojekten und -ergebnissen
- Intrakommunale Sanktionen bei dauerhaft schlechten Vergleichsergebnissen
- Auszeichnung besonderer Erfolge im Leistungsvergleich durch Länder
- „Überlagerung“ durch marktlichen Wettbewerb berücksichtigen

Literatur:

Ferdinand Schuster:

Der interkommunale Leistungsvergleich als
Wettbewerbssurrogat

Verlag für Wirtschaftskommunikation, Berlin 2003

ISBN 3-934973-28-0

S. Kuhlmann/J. Bogumil/H. Wollmann (Hrsg.):
Leistungsmessung und –vergleich in Politik und
Verwaltung

Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2004



Kontakt:

Dr. Ferdinand Schuster

KPMG

Kurfürstendamm 207-208

10719 Berlin

+49 (30) 2068 – 4774

fschuster@kpmg.com

www.kpmg.de

Die enthaltenen Informationen sind allgemeiner Natur und nicht auf die spezielle Situation einer Einzelperson oder einer juristischen Person ausgerichtet. Obwohl wir uns bemühen, zuverlässige und aktuelle Informationen zu liefern, können wir nicht garantieren, dass diese Informationen so zutreffend sind wie zum Zeitpunkt ihres Eingangs oder dass sie auch in Zukunft so zutreffend sein werden. Niemand sollte auf Grund dieser Informationen handeln ohne geeigneten fachlichen Rat und ohne gründliche Analyse der betreffenden Situation.

© 2004 KPMG Deutsche Treuhand-Gesellschaft Aktiengesellschaft Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, deutsches Mitgliedsunternehmen von KPMG International, einer Genossenschaft schweizerischen Rechts. Alle Rechte vorbehalten. KPMG und das KPMG-Logo sind eingetragene Markenzeichen von KPMG International.