

Verwaltungspolitische Optionen für Benchmarking: Zwischen Verpflichtung und Freiwilligkeitsprinzip

Prof. Dr. Jörg Bogumil
Falk Ebinger (Dipl.-Verw.wiss.)



Gliederung

1. Begriffsklärung
2. Der Ansatz der GPA
3. Theoretische Einwände
4. Empirische Ergebnisse
5. Interpretation und Empfehlungen für die Landesebene

Leistungsmessung, Leistungsvergleich, Benchmarking

- **Leistungsmessung:** Ermittlung der Leistungsfähigkeit öffentlichen Verwaltungshandelns über Kennzahlensysteme und Performanzindikatoren
- **Leistungsvergleich:** institutionalisierte, organisationsübergreifende Leistungsmessung (Kennzahlenvergleiche)
- **Benchmarking:** Identifikation herausragender Leistungen *und/oder* Lösungen anhand von Leistungsvergleichen, um Lehren für die Organisationsfamilie abzuleiten

Formen des Benchmarkings:

- Intern vs. extern,
- Freiwillig vs. nichtfreiwillig,
- Nichtöffentlich vs. teil-öffentlich oder öffentlich

Gemeindeprüfungsanstalt NRW Überörtliche Prüfungen der Haushalts- und Wirtschaftsführung (§105 GO NRW)

- **Zielsetzung:** „Kommunen in die Lage versetzen, ihre eigene Praxis in Relation zu praktizierten Alternativen zu überdenken und eventuell neu zu justieren“.
- **Ansatz:** Anregung von Lernprozessen durch einen interkommunalen, teil-öffentlichen Leistungsvergleich.
- **Instrumentarium:** Verpflichtende, kontinuierliche und systematische Fremdbeobachtung aller Kommunen mit Fokus auf die Wirtschaftlichkeit (nicht nurmehr Rechnungsprüfung) des Verwaltungshandelns

Gemeindeprüfungsanstalt NRW als Beispiel für eine innovative Institutionalisierung eines Benchmarkings

- externer Evaluationszwang und interkommunaler Vergleich qua Gesetz
- Teilöffentlichkeit durch Präsentation im Rechnungsprüfungsausschuss
- Aber keine Sanktionen bei der Wirtschaftlichkeitsprüfung (wie Finanzkürzungen oder den Mitteln der Kommunalaufsicht)

→ Innovativer Governance-Mix von (abgeschwächter) **Hierarchie** und (abgeschwächtem) **Wettbewerb**

Fragestellung der Untersuchung

- **Forschungsfrage:**

Führen die überörtlichen Prüfungen der GPA zu dem gewünschten „Überdenken“ der Vollzugspraxis durch die Steuerungspolitiker?

Wirkt also die verpflichtende und vergleichende Fremdbeobachtung ohne starke Sanktionierung aber unter Teilöffentlichkeit reflexivitätssteigernd?

Theoretische Einwände: Organisationslernen durch Benchmarking?

„I started out thinking it was bad for organizations not to evaluate,
and I ended up wondering why they ever do it“
(Aaron Wildavsky 1979, S. 212)

Machtprobleme:

- Organisationslernen ist kein Vorgang, bei dem es „nur“ um die Auswertung neuerer, besserer Informationen geht: Benchmarks sind wie Evaluationen **„weapons in the political wars“** (Aaron Wildavsky)
- Aufgezwungene Benchmarks zu Kontroll- oder Legitimationzwecken sind aus Perspektive des Organisationslernen problematisch. Lernen und „unter Druck setzen“ sind nicht dasselbe. **Grundannahmen reflexiven Lernens – Freiwilligkeit, Bereitschaft zur Selbstkritik und Einsicht – werden verletzt.**
- Allerdings ist zur Veränderungen von Organisationen stets **Druck notwendig.**

Theoretische Einwände: Organisationslernen durch Benchmarking?

„Nicht alles, was gezählt werden kann, zählt
und nicht alles, was zählt, kann gezählt werden.“
(Albert Einstein)

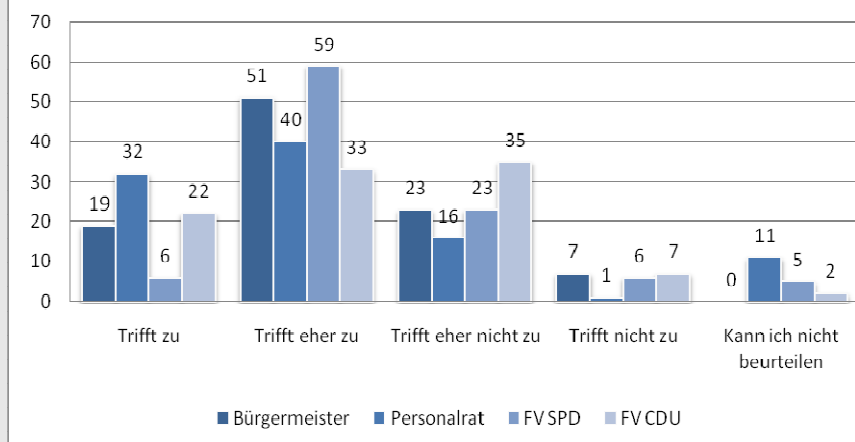
Messprobleme:

- die dominanten praktizierten **Mess- und Bewertungsverfahren sind quantitativ** und monetär ausgerichtet [Kennzahlenvergleiche] (IKO-Netz, Bertelsmann-Stiftung, GPA)
- unstrittig, dass quantitative Daten durchaus hilfreich sein können, Hinweise für eine Bewertung politisch-administrativen Handelns zu geben, aber:
- die Analyse von Ergebnissen und Wirkungen öffentlichen Verwaltungshandelns wird letztlich **erst durch Prozessbetrachtung und eine qualitative wertende Beurteilung möglich**

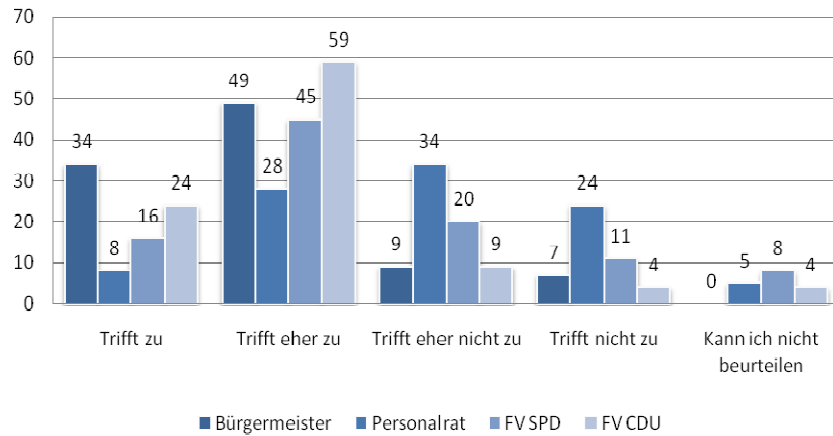
Teilprojekt GPA: Datengrundlage und Ergebnisse

- Quantitative, fragebogengestützte Umfrage unter politischen Schlüsselakteuren der 213 nordrhein-westfälischen Kommunen mit mehr als 20.000 Einwohnern. Der Rücklauf unter den BürgermeisterInnen betrug 54,5%, bei den Fraktionsvorsitzenden der SPD 35,7%, bei jenen der CDU 30% und unter den (Haupt-) Personalräten 41,8%.
- Qualitative Interviews in vier nordrhein-westfälischen Kommunen

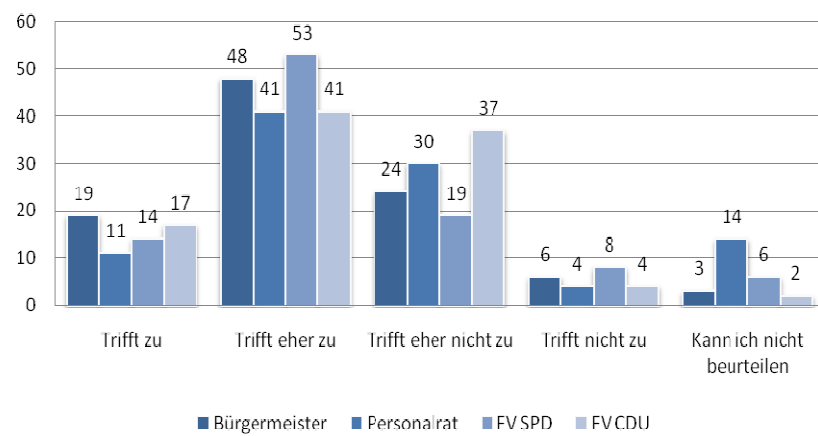
Die Ergebnisse der GPA werden häufiger in Politik und Verwaltung diskutiert (in %)



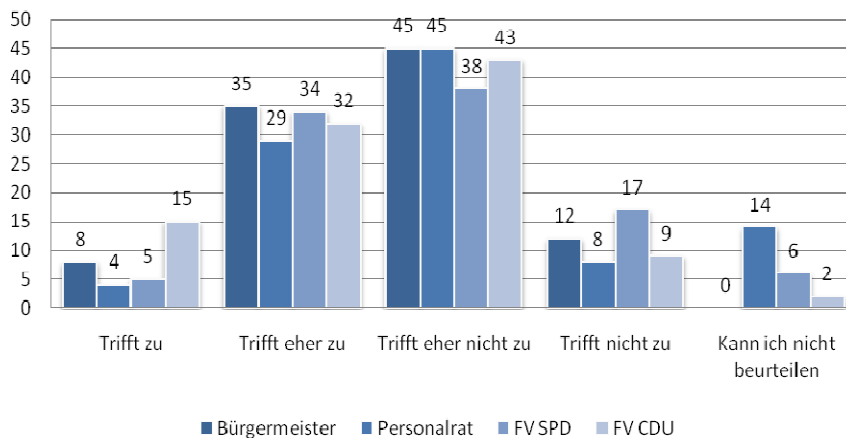
Die Ergebnisse der GPA helfen zur Einschätzung der eigenen Leistungen im interkommunalen Vergleich (in %)



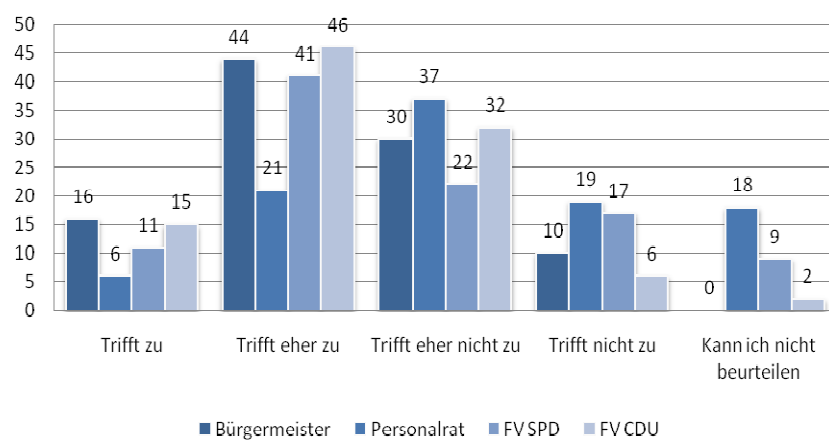
Die Ergebnisse der GPA stellen gewisse Routinen in Politik und Verwaltung in Frage (in %)



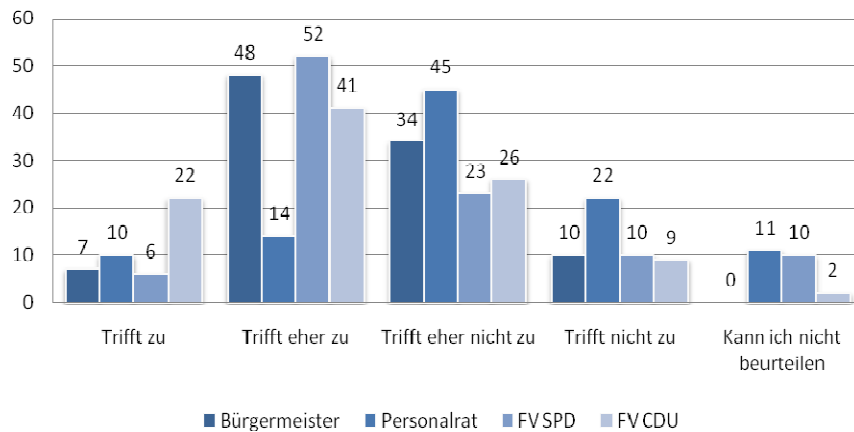
Die Ergebnisse der GPA haben Entscheidungen und Arbeitsweisen in Politik und Verwaltung verändert (in %)



Die Ergebnisse der GPA geben fachkundige Impulse für die Haushaltskonsolidierung (in %)



Die Ergebnisse der GPA bilden eine wichtige Grundlage zur besseren Steuerung der Verwaltung (in %)



Bewertung der quantitativen und qualitativen Ergebnisse

Positiv:

- Einheitlich hohes Niveau der überörtlichen Prüfungen
- BM und Kämmerereien begrüßen die Bereitstellung von Vergleichszahlen und sehen kein Problem im Zwang der Prüfung
- Die Dialogorientierung der GPA-Prüfteams wird gelobt
- Ergebnisse des Benchmarkings werden wahrgenommen, diskutiert, stellen etablierte Routinen in Frage und geben Hilfestellungen bei der Haushaltskonsolidierung
- Dies führt auch zu veränderten Arbeitsweisen, wenn auch nicht in dem Umfang, wie es den Ergebnissen entsprechen würde

Bewertung der quantitativen und qualitativen Ergebnisse

Kritik:

- Informationsgehalt der Berichte wird insb. ab 2008 kritisiert:
 - Der Rankingsatz „Quartilswerte“ verdrängte viele hilfreiche Kennzahlen, ist schwer interpretierbar und enthält weniger Informationen zum Stand der Kommune
 - Idealisierte, aus Teilaufgaben zusammengesetzte Best-Practice Fälle erscheinen vor Ort nicht immer realitätsgerecht
- Die adäquate Berücksichtigung lokaler Besonderheiten schwierig
- Zu starke Orientierung auf Kosteneinsparung (freiwillige Leistungen)
- Rechnungsprüfung unter Rückgriff auf örtliche Daten nachrangig
- Explizite Empfehlungen provozieren Abwehrreflexe, informative Kennzahlenvergleiche sind oft Anstoß genug
- Kennzahlenorientierung vermittelt keine Informationen, *wie* die guten Leistungen zustande kamen, vertiefende Informationen zu Best-Practice Fällen werden gewünscht

Gesamtbewertung

- Kritikpunkte sind überwiegend auf **technische Herausforderungen** zurückzuführen, die dem Spannungsfeld politischer und administrativer Sphären geschuldet sind
- **Evaluationszwang, Teilöffentlichkeit und geringe Sanktionsbewehrung** stellen **kein Hindernis** für die Wirkung es Benchmarking dar – im Gegenteil, sie können als Erfolgsgaranten bezeichnet werden

Begründung dieses Ergebnisses

- **Dialog:** Berücksichtigung lokaler Besonderheiten führt zu hoher Akzeptanz bei BürgermeisterInnen und Kämmerei
- **Geringes öffentliches Interesse:** Strategie eines offensiven Umgangs mit Bericht, was zu Desinteresse der Öffentlichkeit führt.
- **Geringe politische Spielräume:** Koalitionen zwischen Akteursgruppen: Durch Finanzkrise rücken vielerorts die Parteien zusammen, in den Fachausschüssen regieren „große Koalitionen“
- **Möglichkeitsfenster:** Die Außenbetrachtung ermöglicht es, bereits bekannte Problemlagen anzugehen und liefert Optionen
- **Geringe Sanktionsbewehrung:** In inhaltlicher Auseinandersetzung kann die Verwaltung den Status quo begründen, der Politik Optionen bieten und den Druck zurückgeben

Empfehlungen für die Länder

- Intelligente Institutionalisierung (siehe GPA)
- Keine ausufernden Berichte, Vermeidung zu starker Transaktionskosten
- Ergänzung des fiskalischen Benchmarking um Prozessbetrachtungen, um innovative Praktiken zu identifizieren
- Dokumentation vorbildlicher und übertragbarer Fälle zur Schaffung von Lernmöglichkeiten
- Qualität und Wirkungen öffentlicher Leistungen stärker berücksichtigen, d.h. auch Berücksichtigung unterschiedlicher Leistungsstrukturen