

# Kommunale Benchmarkingerfahrungen im deutschsprachigen Raum

FH-Prof. MMag. Dr. Benedikt Speer /  
Mag. (FH) Marika Gruber

„QUALITÄTSMESSUNG KOMMUNALER DIENSTLEISTUNGEN IM GRENZÜBERSCHREITENDEN KONTEXT:  
BENCHMARKING ALS EVALUATIONSTRUMENT UND MÖGLICHKEIT ZUR LEISTUNGSSTÄRKUNG FÜR GEMEINDEN.“

Udine, 11. Oktober 2013

## FACTBOX:

- 80,52 Mio. Einwohner/innen (Stand: 2012)
- 1 Bundesverwaltung
- 16 Länder
- 295 (Land-)Kreise
- 11.191 Gemeinden (Stand: 2013)





# Kommunales Benchmarking in Deutschland



Brandenburger Tor, Berlin



# Bertelsmann Stiftung

- Internationaler Vergleich von Kommunalverwaltungen
  - Preis: bestregierte Stadt der Welt
- Kompass – Kommunales Projekt zur Einführung einer strategischen Steuerung (1999-2004) 
- kik – Kennzahlen in Kommunen (1999-2004) 
- Kommunal Kompakt (Benchmarking-System und Online-Datenbank: [www.kommunal-kompakt.de](http://www.kommunal-kompakt.de))
- Studie: Benchmarking in deutschen Städten
  - Durchführungszeitraum: 2007-2010
  - Hintergrund: nicht nur Nationen stehen in Zeiten der Globalisierung im wechselseitigen Wettbewerb, sondern auch Kommunen
  - Grundidee: Nützung eines ökonometrischen Modells zur Evaluierung des städtischen "Erfolgs" (Success Index) und der Maßnahmen, die PolitikerInnen ergreifen müssen, um diesen "Erfolg" weiterhin zu sichern (Activity Index)
  - Studie enthält auch Maßnahmen und Programme sowie Handlungsempfehlungen

# KGSt - Überblick (I)



- KGSt - Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
- Befasst sich mit Führung, Steuerung und Organisation der Kommunalverwaltung
- seit 1996 Vergleichsringarbeit zu Kommunalem Benchmarking
  - In moderierten Sitzungen diskutieren Kommunen Kennzahlen und tauschen Erfahrungen aus
  - Kenn- und Grundzahlendefinitionen werden gemeinsam diskutiert und vereinbart
  - IKO-Netz
  - 240 Vergleichsringe, u.a. zu
    - Abfallwirtschaft, Ausländerwesen, Bauhof, Bürgerbüro, Feuerwehr, Finanzmanagement, Friedhofwesen, Führerschein, Gebäudewirtschaft, Gesundheitswesen, Grünflächen, Informationstechnik, Integration, Jugendhilfe, KFZ-Zulassung, Kindertagesstätten, Kirchen, Personal- und Organisationservice, Schulverwaltung, Soziales, Sport, Unterhaltsvorschuss, Wirtschaftsförderung
- **Neuer Schwerpunkt: Vergleichsringe für kleine Kommunen (bis 15.000 Einwohner/innen)**



# KGSt – Vergleichsrings in kleinen Kommunen (II)

Wichtig: Gemeinden müssen stets in allen Bereichen Mitspracherecht haben!

- Methodik (I): Grundsätzliches
  - Teilnehmende Kommunen priorisieren die für sie wichtigsten Arbeitsschwerpunkte
    - Diese bilden Ausgangspunkt für Datenerhebung (denn: Arbeitsaufwand muss machbar sein)
  - Abfrage unter Gemeinden, welche Aufgaben in welcher Form erledigt werden
    - Schnittmenge der Aufgaben zeigt, welche Aufgaben sich für interkommunalen Vergleich eignen
  - Definition von Strukturkennzahlen
    - Besitzen keine Steuerungsrelevanz, d.h. sind von Kommunen nicht beeinflussbar
    - Aber notwendig, um Kennzahlenergebnisse auswerten zu können
    - z. B. Einwohnerzahl nach Altersgruppen, Größe Gemeindegebiet, Arbeitslosenquote, Anzahl Mitglieder im Gemeinderat, Kommunales Steueraufkommen
  - Einbezug von Qualitätskennzahlen
    - Schnelligkeit, Rechtzeitigkeit, Erreichbarkeit, Rechtssicherheit, Kundenzufriedenheit, Umgang mit Beschwerden, Mängelbeseitigung



# KGSt – Vergleichsringe in kleinen Kommunen (III)

- Methodik (II): Einzelne Schritte
  1. Schritt: Leistungsbeschreibungen
    - Klare Abgrenzung von Aufgaben
  2. Schritt: Datenanalyse
    - Welche Daten stehen bereits zur Verfügung?
    - Vorzugsweise auf bereits vorhandene Daten zurückgreifen, um Erhebungsaufwand zu minimieren
    - Angabe der Datenquelle
  3. Schritt: Definition/Erarbeitung von Kennzahlen
    - K.o.-Kriterium: Steuerungsrelevanz, d.h. Zähler oder Nenner muss von Kommune veränderbar sein
    - Einfache Berechnungsmethoden, um diese für Kommunen nachvollziehbar zu gestalten
  4. Schritt: Erarbeitung von Benchmarks
    - Werden erst nach der Datensammlung innerhalb der Vergleichsringe definiert
    - Mitglieder der Vergleichsringe definieren gemeinsam, woran sie sich messen wollen
    - Benchmark muss nicht unbedingt der beste Wert sein
  5. Schritt: Gemeinsame Diskussion der Ergebnisse
    - Diskussion der Ergebnisse mit teilnehmenden Kommunen des Vergleichsrings
    - Ziel: voneinander lernen (Benchlearning)
    - Evt. Korrekturschleife mit einer Nachbesserungsfrist von ca. 6 Wochen



# KGSt – Vergleichsringe in kleinen Kommunen (IV)

## KGSt®-Produktplan



HOCHSCHULE  
KÄRNTEN

Thema: I. Kleine Kommunen bis 15.000 Einwohner

Produktbereich: KK - 5. Kleine Kommune - Kinderbetreuung

Zielgruppe: Bürger, Verwaltung

### Ziele und Kennzahlen

Adressaten: Produktverantwortliche/-r

#### Zielfeld Ergebnisse und Wirkungen:

Kennzahlen	Einheit	Jahr	10er Perzentil	Median	90er Perzentil	Datenbasis
Auslastungsquote Kindergartenplätze	Prozent	2011	76.80	88.21	97.82	26
Auslastungsquote U3-Plätze	Prozent	2011	66.67	83.72	100.00	21
Versorgungsquote Kindergartenplätze	Prozent	2011	68.53	79.78	102.30	37
Versorgungsquote U3-Plätze	Prozent	2011	11.57	20.58	35.24	34

#### Zielfeld Ressourcen:

Kennzahlen	Einheit	Jahr	10er Perzentil	Median	90er Perzentil	Datenbasis
Betriebskosten je Kindergartenplatz	€	2011	3,513.78	4,685.25	6,810.41	26
Kostendeckungsgrad durch Elternbeiträge	Prozent	2011	14.09	20.62	82.13	20
Kostendeckungsgrad je Kindergartenplatz	Prozent	2011	37.02	50.10	76.36	26

ERNTEN.AT



Nutzung nur für  
erika Gruber

# KGSt – Vergleichsringe, weitere Angebote (V)

- Kennzahlensysteme und Benchmarks
  - Auf Grundlage von Kennzahlenwerten aus den Vergleichsringen werden themenbezogenen Benchmarks gebildet
  - Diese stehen Kommunen auch außerhalb von Vergleichsringen zur Verfügung
  - Adressatenbezogene Kennzahlenberichte
    - Verwaltungsvorstand
    - Amts-/Fachbereichsleitung
    - Produktverantwortliche
- Produkt- und Aufgabendatenbank
  - Produktorientierte Zuordnung von Zielen, Kennzahlen und Benchmarks aus der Vergleichsarbeit
- Standortbestimmungen
  - Eigene Kennzahlenwerte können mit aggregierten Werten aus Vergleichsringen verglichen werden
  - Ersteinschätzung des eigenen Standorts im Vergleich zu anderen Kommunen
  - Dringende Handlungsnotwendigkeit ?
  - Voraussetzung für den Vergleich ist die Eingabe eigener Grundzahlenwerte
  - Ampel signalisiert Abweichungen



# Standortbestimmung Öffentliches Grün - Grünflächenunterhaltung

## Auswahl der relevanten Schlüsselkennzahlen



## Quote der produktiven Stunden

### Erläuterung

Diese Kennzahl ermöglicht eine Einschätzung der tatsächlich geleisteten Produktivstunden im Gegensatz zur Sollarbeitszeit.

Die nicht produktiven Stunden sind nicht automatisch negativ zu bewerten. Es handelt sich dabei z.T. um notwendig interne Vorleistungen, z.B. Werkstattleitung, Verwaltung und Lager. Allerdings muss eine adäquate Gewichtung vorhanden sein. In den Vergleichsringen wird eine Quote der Produktivität höher als 65 % für gut befunden.

Zur Erhöhung der Produktivität ist es sinnvoll, folgende Aspekte zu überprüfen und ggf. zu optimieren:

- Pausenregelung/Wege- und Rüstzeiten
- Senkung der Krankenquote
- Leitungsspanne
- Arbeitsorganisation/Qualifikation
- Maschinenbestand
- Verwaltungsaufwand

Quelle: KGSt (2013)

# Standortbestimmung Öffentliches Grün - Grünflächenunterhaltung

## Auswahl des Vergleichsjahres

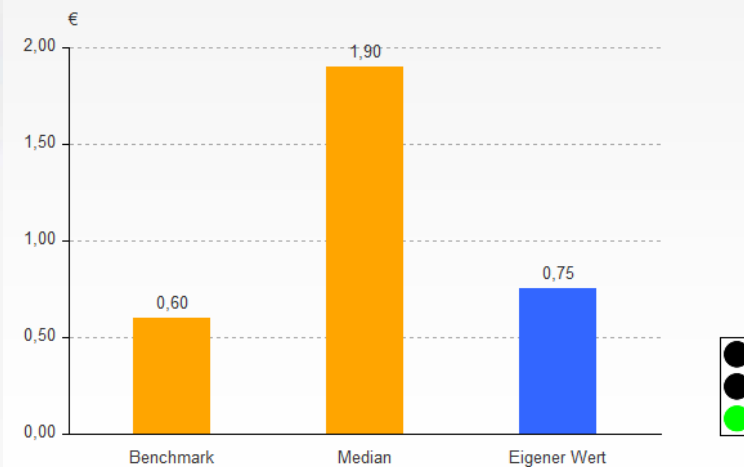
2009  2010  2011

## Eingabe der erforderlichen eigenen Werte

Grundzahl	Wert		
Unterhaltungskosten Grün- und Parkanlagen	<input type="text"/>	€	
Unterhaltungskosten Spiel- und Bolzplätze	<input type="text"/>	€	
Kosten für Kontrollaufwand auf Spielplätzen	<input type="text"/>	€	
Unterhaltungskosten Straßenbegleitgrün	<input type="text"/>	€	
Unterhaltungskosten Straßenbaum	<input type="text"/>	€	
Kosten für Baumkontrolle - Straßenbäume	<input type="text"/>	€	
Gesamtfläche Grün- und Parkanlagen	<input type="text"/>	m <sup>2</sup>	
Gesamtfläche Spiel- und Bolzplätze	<input type="text"/>	m <sup>2</sup>	
Gesamtfläche Straßenbegleitgrün	<input type="text"/>	m <sup>2</sup>	
Gesamtanzahl Straßenbaum	<input type="text"/>	Stück	
Produktive Stunden	<input type="text"/>	Stunden	
Jahresarbeitsstunden manueller Bereich	<input type="text"/>	Stunden	
Jahresarbeitsstunden nicht manueller Bereich	<input type="text"/>	Stunden	

## Ergebnisse für das Kalenderjahr 2011:

### Unterhaltungskosten pro m<sup>2</sup> Straßenbegleitgrün



## Zwischenfazit: Benchmarking in Deutschland

- Umfassende und langjährige Erfahrung in Benchmarking in unterschiedlichen Bereichen der Kommunalverwaltung
- Gemeinsames Lernen und Profitieren stehen im Vordergrund
  - Diskussion der Ergebnisse mit Kommunen
  - Mitsprache und Einbezug der Kommunen in Vorgehensweise
- Absolute Vertraulichkeit hat hohe Bedeutung
  - Konkrete Ergebnisse kennen nur Mitglieder des Vergleichsrings
  - Außenstehende interessierte Kommunen können mit Funktion „Standortbestimmung“ Vergleich mit anonymen, aggregierten Vergleichsdaten vornehmen
  - Daten und Ergebnisse werden nicht öffentlich gemacht

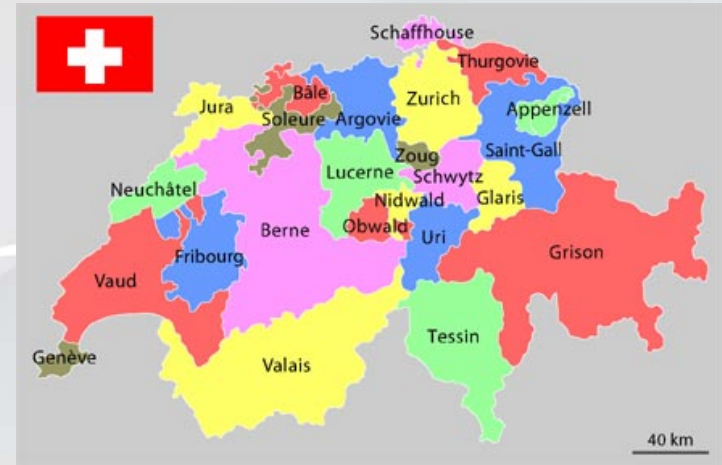
## FACTBOX:

8,04 Mio. Einwohner/innen (Stand: 2012)

1 Bundesverwaltung

26 Kantone

2.408 Gemeinden



# Kommunales Benchmarking in der Schweiz



Zytglogge, Bern



# Kanton Schwyz - Gemeindefinanzstatistik



- Jährlich erstellt vom Finanzdepartement des Kantons Schwyz
- Stellt mit Kennzahlen die aktuelle Finanzlage jeder Gemeinde und jedes Bezirkes in den Grundzügen dar
- Bürger/innen, aber auch Behörden können damit die Haushalte ihrer Gemeinwesen beurteilen und untereinander vergleichen
- Gemeindefinanzstatistik liefert wichtige Führungsinformationen für die kommunale Finanz- und Investitionspolitik
- Bildet zudem Grundlage für innerkantonalen Finanzausgleich
- Finanzkennzahlen zu:
  - Laufenden Rechnung, kommunalen Steuern, Investitionsrechnung, Bestandsrechnung, Eigenkapital, Schule, Straßenwesen, Alters- und Pflegeheim, Gemeinschaftsaufgaben, Kapitalsdienst, gemeindespezifische Sonderaufwand, ver. Steuern
- Um Vergleiche zwischen Gemeinden in Richtung eines Benchmarkings zu fördern, werden Gemeindegruppen gebildet



# IG Benchmarking der Aargauer Gemeinden

- Ziel: Vergleich der Gemeinde-Dienstleistungen in Bezug auf Qualität und Quantität
- Webseite: [www.ig-benchmarking.ch](http://www.ig-benchmarking.ch)
- Von Gemeinde Oftringen (Finanzverwaltung und Gemeindeammann=Bürgermeister) initiiert
- Projekt „IG Benchmarking“ gewinnt Schweizer Verwaltungsinnovations-Preis „Prix du Service Public“
- Projektteam (= Gemeindebedienstete) erarbeiten selbst Kennzahlen
- Gratis „Finanzdatentool“ für übrige Gemeinden
- Kommunen beteiligen sich an der Finanzierung mit Startbeitrag (3.000 CHF)
- Teilnehmende Kommunen unterzeichnen „Zusammenarbeitserklärung“

## 4. Rechte der beteiligten Gemeinden

- Die Beteiligung der Gemeinden an einzelnen Projekten ist freiwillig.
- Sämtliche Resultate und Datengrundlagen stehen den beteiligten Gemeinden zur Verfügung.
- **Resultate dürfen nur durch die Gemeinden selber veröffentlicht werden. Die Namen der anderen beteiligten Gemeinden dürfen dabei nicht genannt werden.**



# Benchmarking der öffentlichen Hand – Gemeinden, Städte, Kantone

- Kommunales Benchmarking im Bereich des Immobilienmanagements
- Initiiert durch: IG Benchmarking; Start: 2012
- Flächen- und Kostenvergleich von: u. a. Schulen, Kindergärten, Bauhöfen, Gebäude für Kultur und Geselligkeit sowie für Freizeit, Sport und Erholung, Verwaltungsgebäude
- 4-dimensionales Benchmarking
- Teilnahmekosten für Kommunen: 3.500 CHF
- Mind. zwei gemeinsame Workshops für Erfahrungsaustausch
- Daten/Ergebnisse fließen nur mit Zustimmung anonymisiert in FM-Monitor ein ([www.fmmonitor.ch](http://www.fmmonitor.ch))





## Zwischenfazit: Benchmarking in der Schweiz

- Föderalistischer Aufbau resultiert in keiner einheitlichen Einführung von Benchmarking
- Vorwiegend Initiativen einzelner Verwaltungen und Institutionen
- Neu: vermehrt systematischer Einsatz
- Durch NPM-Diskussion nahm Intensität der Projekte deutlich zu
  - Größere Zahl der Kommunen führt Benchmarkingprojekte durch
- Kantone fordern Leistungsvergleiche der Gemeinden oder führen diese gleich selbst durch (z. B. Finanzkennzahlen)
- Vermehrter Aufbau von Kompetenzzentren für Benchmarking in der Verwaltung (z. B. Statistisches Amt des Kantons Zürich)
- Häufige Unterstützung durch professionelle Organisationen (z. B. Hochschulen)
- Offensive Kommunikation der Öffentlichkeit

Quelle: Steiner, Reto (2008): Benchmarking in den öffentlichen Verwaltungen der Schweiz, Präsentation vom 15.2.2008, Workshop des Bundesministeriums des Innern und des Forum of Federations, Zürich.

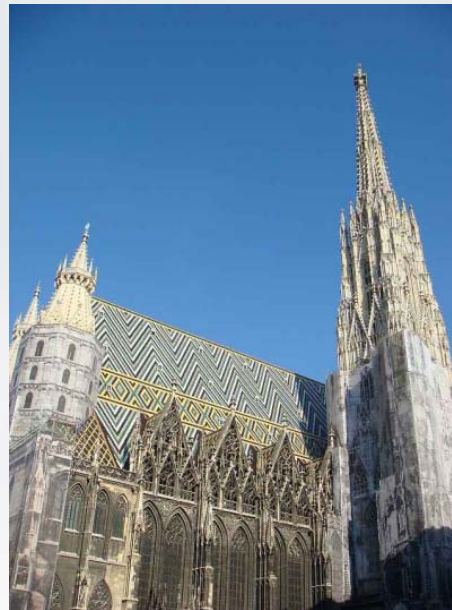


## FACTBOX:

- 8,45 Mio. Einwohner/innen (Stand: 2013)
- 1 Bundesverwaltung
- 9 Bundesländer
- 118 politische Bezirke (23 davon in Wien)
- 2.354 Gemeinden



# Kommunales Benchmarking in Österreich



Stephansdom, Wien



# IKV OÖ – Interkommunaler Vergleichsring oberösterreichischer Gemeinden (I)

- Oberösterreichische Gemeinden schlossen sich 2001 aus Eigeninitiative zu zwei Vergleichsringen zusammen
  - Engerwitzdorf, Hartkirchen, Neumarkt im Mühlkreis und Moosdorf
  - Beteiligte Gemeinden hatten bereits umfassende Erfahrung mit Verwaltungsreformprojekten
- Untersuchte Produkte
  - Baubehördliche Verfahren
  - Winterdienst
  - Vorschulische Kinderbetreuung
  - Bereitstellung von Schulplätzen
  - Abwasserentsorgung

# IKV OÖ – Interkommunaler Vergleichsring oberösterreichischer Gemeinden (II)

- Datenbasis:
  - Grunddaten: Gemeindehaushalt; ergänzend: kosten- und leistungsrechnerische Aufzeichnungen
  - Befragung der Bürger/innen, Kund/innen und Mitarbeiter/innen zur Bewertung der definierten Produkte
  - Erhobene Daten wurden Plausibilitätsüberprüfung unterzogen (z. B. Vermeidung der Vermischung von Ausgaben und Kosten)
- Gemeinsame Analyse und Auswertung der Ergebnisse
- Lernerfahrungen:
  - Ganzheitliches Denken wurde bei beteiligten Gemeinden gefördert,
  - Bewusstsein für Kosten und Qualität wurde verstärkt,
  - Interkommunale Vergleichsarbeit hat Wettbewerb gefördert,
  - Möglichkeiten zur Kooperation wurden eröffnet.

# BENKO - OÖ Benchmark Kommunal (I)



Vergleich von 21 Finanzkennzahlen der eigenen Gemeinde mit

- „Referenzgemeinde“ (systemgeneriert) und
- „Vergleichsgemeinde“ (frei wählbar).



Start: 12. Oktober 2012

Beteiligung: 441 von 444 oberösterreichischen Gemeinden

Gemeinden werden in 7 Gruppen eingeteilt, um Vergleichbarkeit zu erhöhen. Einteilung nach:

- Einwohner/innen
- Gemeindefläche
- Länge des Gemeindestraßennetzes
- Einnahmen aus Ertragsanteilen und Kommunalsteuer



# BENKO - OÖ Benchmark Kommunal (II)

## Datenbasis

- Rechnungsabschlussdaten der Gemeinden,
- Gebarungsdatenerhebung lt. Statistik Austria
- Infrastrukturdatenbank
- Daten Direktion Bildung und Gesellschaft, Abt. Statistik, Direktion Inneres und Kommunales, ...

## Benchmark

- ist nicht die beste Gemeinde,
- sondern die Gemeinde, bei der  $\frac{1}{4}$  der Gemeinden innerhalb der Vergleichsgruppe unter und  $\frac{3}{4}$  darüber liegen.



## KDZ – TwinRegion



# TWINREGION<sub>eu</sub> Scorecard

- Interkommunale Kooperationen in der TwinRegion Wien-Bratislava
- EU-gefördertes Projekt, Webseite: [www.twinregion.eu](http://www.twinregion.eu)
- Projektziel: Stärkung interkommunaler Kooperationen in der Region Wien-Bratislava; erstmals sollen Kommunen, die im Einzugsbereich von Wien und Bratislava liegen, einbezogen werden.
- **TwinRegion stellt Versuch für grenzüberschreitendes Benchmarking dar**
  - Dieses konnte aber nicht realisiert werden, u.a. aufgrund von Schwierigkeiten in der Vergleichssystematik
- **TwinRegion-Scorecard:** Entwicklung von Scorecard als elektronische Online-Datenbank. Diese wird gemeinsam mit der Zielgruppe befüllt, dient als Bewertungs- und Benchmarkinginstrument (evaluiert die Leistungen und bestehenden Kooperationen in der TwinRegion) und kann als Policy-Planungsinstrument für zukünftige Kooperationen eingesetzt werden.



## Bench-PA

- Grenzüberschreitendes Interreg-Projekt
- Beteiligte Gemeinden aus drei Regionen (Kärnten und Italien)
- Projekt ist es gelungen, Struktur-, Finanz-, Leistungs- und Qualitätskennzahlen zu entwickeln
- Bietet die Möglichkeit des systematischen Vergleichs, aber Adaptierungen noch notwendig
- Grenzüberschreitender Vergleich ruft zur Vorsicht bei Interpretationen
- Kann in weiterer Folge Ausgangspunkt für den Aufbau von regionalen Benchmarkings sein



## Zwischenfazit: Benchmarking in Österreich

- Bisher unsystematische, vereinzelte Ansätze
- Häufig in Form von Pilotprojekten, die nicht fortgesetzt werden
- Wenn längerfristig angelegt, dann meist beschränkt auf Finanzkennzahlenvergleiche

## Resümee

- Benchmarking als reiner Kennzahlenvergleich reicht nicht!
- Gemeinden brauchen Unterstützung bei Ableitung von Schlussfolgerungen und Handlungsansätzen ausgehend von Benchmarkingergebnissen
- Häufig: Unzureichende Umsetzung der gewonnenen Erkenntnisse
- Einbettung von Benchmarking in Gesamtstrategie der Kommune
- Kontinuität!
- VERTRAULICHKEIT!

**Ziel: Nicht die Bestätigung,  
sondern das wechselseitige Lernen!**

**Vielen Dank für die Einladung!**



FH-Prof. MMag. Dr. Benedikt Speer  
Mag.<sup>a</sup> (FH) Marika Gruber

Fachhochschule Kärnten  
Studienbereich Wirtschaft & Management  
Fachbereich Public Management

Mail: [b.speer@fh-kaernten.at](mailto:b.speer@fh-kaernten.at)  
[m.gruber@fh-kaernten.at](mailto:m.gruber@fh-kaernten.at)