

Dieser Fachbeitrag wird demnächst in der deutschen Zeitschrift VOP (Verwaltungs-Organisation-Personal) publiziert

Benchmarking als Lernprozess

Alexander W. Hunziker

Alexander W. Hunziker, Dr. oec. publ., ist Leiter des Kompetenzzentrums Public Management an der Berner Fachhochschule, Hochschule für Wirtschaft und Verwaltung

Elf Einwohnergemeinden haben unter Beizug einer privaten Liegenschaftenverwaltung ihr Gebäudemanagement verglichen. Ziel dieses Pilotprojektes war, nicht nur datentechnische Grundlagen für die Verbesserung der Gebäudemanagements zu erarbeiten, sondern auch für Effizienzfragen zu sensibilisieren und grundsätzliche Erfahrungen mit Benchmarking im öffentlichen Bereich zu sammeln. Die Studie ergab, dass die Gemeinden durchwegs von der Substanz leben, indem Unterhaltsarbeiten systematisch vernachlässigt werden. Ein Umstand, der in den Gemeinderechnungen nicht ersichtlich ist.

1 Warum Benchmarking?

Durch die stetige Finanzknappheit und aufgrund von New Public Management (NPM) wird die Forderung nach Leistungsvergleichen in Gemeinden laut. Leider werden Leistungsvergleiche im NPM-Umfeld oftmals missverstanden - nämlich als Druckmittel gegen angeblich ineffiziente Verwaltungen. Benchmarking funktioniert aber weder in der Privatwirtschaft noch in der öffentlichen Verwaltung als "Dampfhammer-Methode", sondern ist ein Instrument, welches das gegenseitige **Lernen** fördern will. Einfache Vergleiche anhand der Finanzbuchhaltung können diesem Ziel jedoch nicht gerecht werden, ebensowenig wie ein informeller Erfahrungsaustausch. Nötig ist ein systematischer Vergleich, der unterschiedliche Erhebungsmethoden und unterschiedliche Situationen der verglichenen Gemeinden angemessen berücksichtigt. Nötig ist ebenfalls ein Einbezug der in der Gemeindeverwaltung verantwortlichen Personen. Andernfalls droht selbst eine technisch einwandfreie Analyse wegen mangelnder Akzeptanz nie die Umsetzungsphase zu erreichen.

Unterschiede zwischen den teilnehmenden Gemeinden sind in einem Benchmarkingprojekt nicht als ein Problem zu betrachten, im Gegenteil: Gerade von den Unterschieden kann besonders viel gelernt werden. Es ist ja genau das Ziel des Benchmarking, mit Unterschieden sinnvoll umzugehen, welche beispielsweise in der Gemeindegrösse oder Siedlungsstruktur liegen, und zu entdecken, welche Unterschiede durch eine Berücksichtigung dieser Faktoren verschwinden und welche nicht. Die spektakulärsten Benchmarkingerfolge der Privatwirtschaft basieren schliesslich auf dem Vergleich von so unterschiedlichen Firmen wie beispielsweise Xerox (Kopiergeräte) und American Express (Kreditkarten).

2 Zielsetzungen

Das operative Ziel für die Gemeinden war, einen Schlussbericht zusammenstellen zu können, wo die Gemeinden in einem ersten, allgemeinen Teil feststellen können, wo sie relativ zu den anderen Gemeinden stehen. In einem zweiten, gemeindespezifischen Teil analysiert jede Gemeinde individuell, was die Resultate für sie bedeuten und welche Massnahmen sich daraus ableiten lassen.

Das strategische Ziel für die Gemeinden war, das Instrument des Benchmarking kennen zu lernen und in einem überschaubaren Bereich zu erproben.

3 Steiniger Start

Es stellte sich als nicht ganz einfach heraus, geeignete Gemeinden zusammenzustellen. Nur dank der Unterstützung des AGR (Amt für Gemeinden und Raumordnung der bernischen Kantonsverwaltung) und des VBG (Verband bernischer Gemeinden) konnten interessierte und geeignete Gemeinden gezielt angesprochen und gewonnen werden.

Nach einem ersten Treffen mit den interessierten Gemeinden stellte sich heraus, dass eine kritische Mindestteilnehmerzahl von etwa sechs Gemeinden einzuhalten war, um dem Aufwand genügende Informationsgewinnpotential gegenüberstellen zu können. Es bestätigte sich ebenfalls, dass viel Aufklärung zum Begriff Benchmarking nötig war, da überhöhte wie auch zu bescheidene Erwartungen und Vorstellungen vorherrschten. Weil dies vorauszusehen war, wurden von Anfang an genügend Zeit für entsprechende Fachinputs und Diskussionen reserviert.

Sechs Gemeinden entschlossen sich zum gemeinsamen Start. Nach kurzer Zeit mussten zwei Gemeinden aufgrund von besonderen Ereignissen, welche nichts mit dem Projekt zu tun hatten, ihr Engagement für das Projekt zurückziehen. Dies zwang auch die übrigen Gemeinden zum Halt.

Ein neuer Anlauf mit breiterer Beteiligung war nötig. Trotz dieser Enttäuschung stand man nicht mit leeren Händen da: Der entwickelte Konsens und der Beschluss, sich auf Fragen des Gebäudemanagements zu konzentrieren, halfen für die nächste Phase wesentlich mit. Zudem winkte unterdessen der Bund (Kommission für Technologie und Innovation, KTI) mit einer finanziellen Unterstützung, sofern auch Gemeinden ausserhalb des Kantons Bern ins Projekt einbezogen werden. Erst nachdem ein erweiterter Kreis von Gemeinden über die Kantonsgrenzen hinweg zusammengestellt war, konnte die eigentliche Arbeit beginnen.

4 Technische Herausforderungen

Im Laufe des Projektes haben sich eine Reihe von technischen Herausforderungen ergeben, einige davon seien hier genannt:

- Landwert: Für die Berechnung der Bruttorendite einer Liegenschaft müsste der Wert des Baulandes eingerechnet werden. Dies stellt sich bei Gemeinden als praktisch unmöglich heraus. Um einen Vergleich mit privaten Partnern durchführen zu können muss eine Kennzahl verwendet werden, welche sich nur auf den Gebäudewert bezieht.
- Kapitalkosten: Da in Gemeinden keine Objektfinanzierung betrieben wird, können die Kapitalkosten nicht pro Gebäude individuell berechnet werden. Es muss ein durchschnittlicher Satz zur Anwendung kommen.
- Instandhaltung und Instandsetzung: Die Verbuchungspraktiken der Gemeinden verunmöglichen es, zwischen nicht regelmässigen (Instandhaltung) und unregelmässigen (Instandsetzung) Auslagen für den Unterhalt zu unterscheiden und dabei wertvermehrnde Anteile zu eliminieren. Es müssten Zahlen über mehrere Jahre hinweg zurückverfolgt werden, um in dieser Frage einen sauberen Kennzahlenvergleich zu erstellen. Zwar sind entsprechende Konti vorhanden, welche genau diese Abgrenzung ermöglichen sollen. Aber für PolitikerInnen besteht aber die Möglichkeit, mittels der Einflussnahme auf die Verbuchungspraxis die Finanzlage der Gemeinde in einem mehr oder weniger guten Licht erscheinen zu lassen. Deshalb findet sich kaum eine Gemeinde, deren Buchhaltung über einen langen Zeitraum hinweg frei von solchen Verzerrungen wäre oder wo diese im Detail nachvollzogen und bereinigt werden könnten
- Aggregation: Einige Gemeinden können aufgrund ihrer Buchhaltung zunächst nur zusammengefasste Daten (z.B. über *alle drei* Schulhäuser) liefern, nicht aber über jedes einzelne Objekt. Ein solches Auseinanderdividieren bedeutet einen erheblichen Aufwand.

5 Technische Resultate

Bei den **Schulhäusern** liegen die effektiven Gebäudekosten pro SchülerIn für die elf Gemeinden zwischen 763 und 2751 Franken. Ebenfalls berechnet wurden die hypothetischen Gebäudekosten pro SchülerIn, unter der Annahme, dass in branchenüblichem Umfang Instandhaltungs- und Instandsetzungsarbeiten vorgenommen worden wären. Dort liegen die Werte zwischen 1'809 und 3'400 Franken. Mit dieser Kennzahl soll verhindert werden, dass eine Gemeinde zu gut dasteht, weil sie ihren Unterhalt vernachlässigt. Interessant ist, dass sich grössere Schulhäuser nicht als automatisch kostengünstiger herausgestellt haben.

Bei den **Verwaltungsgebäuden** wurden die Gebäudekosten pro Vollzeitstelle berechnet. Sie zeigen eine massive Spannweite von zwischen 1'855 und 22'619 Franken. Auch hier wurden die hypothetischen Kosten berechnet, was die Spannweite verringerte. Als wichtige Kostentreiber wurden folgende eruiert: Die Bürofläche pro Mitarbeitende, die Zumietung bzw. Vermietung von Büroräumen und das Teilen von Arbeitsplätzen bei Teilzeitangestellten.

Bei den **Liegenschaften im Finanzvermögen** ergab sich, dass nur rund ein Drittel der Liegenschaften - im Vergleich zur im Projekt beigezogenen privaten Liegenschaften Verwaltung - einigermaßen befriedigend rentieren. Ein weiteres Drittel wirft nur einen ganz minimalen Mietzinsüberschuss ab und der letzte Drittel der Liegenschaften kostet mehr als er einbringt. Selbstverständlich befinden sich darunter auch Sozialwohnungen, welche gar nicht rentieren sollen. Allerdings müssten solche Vergünstigungen nicht nur deklariert, sondern auch intern verrechnet und politisch beschlossen werden. Bei einigen Gemeinden hapert es aber bereits bei der Deklaration: Erst durch dieses Projekt konnte der Subventionsbetrag abgeschätzt werden. Zudem zeigte sich auch hier, dass von der Substanz gelebt wird: Zwei Drittel der Gemeinden geben weniger als die Hälfte der branchenüblichen Mittel für Instandhaltung und Instandsetzung aus. (Die Resultate im Detail können bezogen werden bei: Hochschule für Wirtschaft und Verwaltung Bern: 031 /336 85 85 oder office@hsw.bfh.ch)

6 Nicht-technische Resultate

Die Projektgruppe hat erfahren, dass das "Vergleichbarmachen" der Zahlen einen nicht unerheblichen Aufwand bedeutet. Pragmatisch hat man sich zu Einschränkungen entschlossen. Beispielsweise wurde darauf verzichtet, für alle Gebäude Verkehrswertschätzungen durchzuführen. Damit entstehen allerdings Verzerrungen in der Studie, welche sofort zu Widerständen geführt hätten, wenn eine Gruppe von Wissenschaftern den gleichen Entscheid gefällt oder wenn man die Gemeinden streng zur Verantwortung für die Resultate gezogen hätte. Dank der gemeinsamen Beschlussfassung und dem Pilotcharakter der Studie, konnten die Zahlen aber genügend verzerrungsarm aufbereitet werden, sodass die Gemeinden daraus für sich ihre Lehren ziehen konnten.

Psychologisch günstig hat sich die Untergliederung in Schulhäuser, Verwaltungsgebäude und Liegenschaften im Finanzvermögen erwiesen. Dadurch bestand für jede Gemeinde eine vernünftige statistische Chance, wenigstens in einer Kategorie gut abzuschneiden und sich somit nicht zu stark zu blamieren. Damit herrschten gute Bedingungen, aus dem Bericht wirklich etwas zu lernen.

7 Ausblick

In den kommenden Monaten wird nun diskutiert, wie die Benchmarkingresultate anderen Gemeinden zur Verfügung gestellt werden können. Gewünscht wurde beispielsweise das Führen einer Erfahrungsgruppe "Gebäudemanagement", welche auf dem vorhandenen Zahlenmaterial aufbaut. Es wurde aber auch Interesse geäußert, einen anderen Bereich der Gemeindeverwaltung in einem neuen Projekt einem Benchmarking zu unterziehen. Diese

positiven Reaktionen, ergänzt durch eine schriftliche Projektbewertung der teilnehmenden Gemeinden, ermutigen zu weiteren Schritten.

Vertiefte Informationen zu diesem Projekt finden Sie auf der Webseite der Hochschule für Wirtschaft und Verwaltung Bern, Institut für Wirtschaft und Verwaltung unter <http://www.iwv.ch/puma>. Der Kanton Bern stellt Daten und Ergebnisse von weiteren Benchmarkingprojekten für Gemeinden zur Verfügung (siehe www.be.ch/Gemeinden).