



A 2003/ 3909

# **Der interkommunale Leistungsvergleich als Wettbewerbssurrogat**

**Ferdinand Schuster**

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort des Herausgebers .....	3
Vorwort des Verfassers .....	5
Inhaltsverzeichnis .....	7
Abbildungsverzeichnis .....	12
Tabellenverzeichnis .....	14
Abkürzungsverzeichnis .....	15
1. Einleitung und Grundlagen.....	17
1.1 Problemstellung .....	17
1.2 Ziele und Gang der Untersuchung.....	22
1.3 Wissenschaftliche Einordnung.....	25
1.4 Methodisches Vorgehen .....	28
2. Kommunale Akteure .....	33
2.1 Identifikation wesentlicher Akteure.....	33
2.2 Ziele und Nutzen wesentlicher Akteure.....	39
2.2.1 Mitarbeiter .....	43
2.2.2 Verwaltungsführung.....	44
2.2.3 Rat .....	45
2.2.4 Öffentlichkeit.....	47
3. Interkommunaler Wettbewerb: Vorbilder, Rahmenbedingungen, Umsetzung .....	51
3.1 Ökonomische Leitbilder zur Lösung der Krise der öffentlichen Verwaltung.....	51
3.2 Das Neue Steuerungsmodell als ökonomisches Leitbild der deutschen Kommunen .....	63
3.3 Formen des Wettbewerbs .....	69
3.3.1 Das erwerbswirtschaftliche Vorbild.....	69
3.3.2 Wettbewerb in der Kommunalverwaltung.....	73
3.4 Kennzahlengestützte Leistungsmessung als Voraussetzung für Leistungsvergleiche .....	82

3.4.1	Erwerbswirtschaftliche Systeme .....	83
3.4.1.1	Kennzahlen in der wissenschaftlichen Diskussion .....	83
3.4.1.2	Systeme in der Praxis .....	87
3.4.2	Kennzahlen in der Kommunalverwaltung .....	91
3.5	Leistungsvergleiche als Instrument nicht-marktlichen Wettbewerbs.....	98
✓ 3.5.1	Benchmarking .....	98
3.5.2	Kommunale Leistungsvergleiche .....	103
3.5.2.1	Ausländische Beispiele .....	103
3.5.2.1.1	Verfahren der Audit Commission .....	103
3.5.2.1.2	Interkommunaler Leistungsvergleich der ICMA .....	107
3.5.2.2	Beispiele in Deutschland.....	111
3.5.2.2.1	Projekte der Bertelsmann Stiftung .....	112
3.5.2.2.2	Projekte der KGSt .....	112
3.5.2.2.3	Niedersächsischer Kosten- und Leistungsvergleich .....	117
3.5.2.2.4	Arbeitsgemeinschaft der Sozialamtsleiter großer Großstädte (Düsseldorfer Kennzahlenkatalog).....	119
3.5.2.2.5	Interkommunaler Informations- und Erfahrungsaustausch .....	119
3.5.2.3	Leistungsvergleichsprojekte im Vergleich .....	121
4.	Das Bertelsmann-Grundlagen-Projekt .....	125
4.1	Allgemeines .....	125
4.1.1	Zielsetzung.....	125
4.1.2	Projektstruktur, Teilnehmerstädte und Bereiche .....	129
4.1.3	Berichtswesen und Kennzahlen.....	134
4.1.4	Kostenrechnung .....	137
4.1.5	Datenerhebung und -nutzung.....	138
4.2	Einordnung des Projektes .....	141
4.3	Das Anreizsystem .....	147

4.3.1	Analyse der intrinsischen Anreize .....	148
4.3.2	Analyse der extrinsischen Anreize .....	150
4.3.3	Agency-theoretische Analyse .....	152
4.3.4	Beurteilung.....	155
4.4	Städte im interkommunalen Vergleich.....	157
4.4.1	Pforzheim und Gütersloh: die „Erfolgreichen“ .....	157
4.4.1.1	Rahmenbedingungen, Einstieg und Zielsetzungen	157
4.4.1.2	Die Akteure im Ablauf des Leistungsvergleiches	160
4.4.1.2.1	Mitarbeiter .....	160
4.4.1.2.2	Verwaltungsführung .....	164
4.4.1.2.3	Rat .....	165
4.4.1.2.4	Öffentlichkeit .....	168
4.4.1.3	Ergebnisse des Projektes .....	169
4.4.1.3.1	Datenerhebung, -austausch und Vergleich.....	169
4.4.1.3.2	Veränderungen in der Verwaltung .....	171
4.4.1.3.3	Kosten und Nutzen .....	173
4.4.2	Potsdam und Dessau: die „Aussteiger“ .....	174
4.4.2.1	Rahmenbedingungen, Einstieg und Zielsetzungen	174
4.4.2.2	Die Akteure im Ablauf des Leistungsvergleiches	179
4.4.2.2.1	Mitarbeiter .....	179
4.4.2.2.2	Verwaltungsführung und Rat.....	181
4.4.2.3	Ergebnisse des Projektes .....	183
4.4.2.3.1	Datenerhebung, -austausch und Vergleich	183
4.4.2.3.2	Veränderungen in der Verwaltung .....	187
4.4.2.4	Ausstieg und Begründungen .....	190
4.5	Ämter im interkommunalen Vergleich.....	199
4.5.1	Das Einwohnermeldeamt.....	193
4.5.1.1	Kennzahlenstruktur .....	193
4.5.1.2	Die Ämter von Pforzheim und Gütersloh .....	198
4.5.1.2.1	Datenerhebung und Vergleich .....	198
4.5.1.2.2	Mitarbeiter .....	199

4.5.1.2.3	Verwaltungsführung, Rat und Öffentlichkeit .....	204
4.5.1.2.4	Veränderungen in der Verwaltung .....	206
4.5.1.2.5	Kosten und Nutzen .....	210
4.5.2	Das Grünflächenamt .....	211
4.5.2.1	Kennzahlenstruktur .....	211
4.5.2.2	Die Ämter von Pforzheim und Gütersloh .....	213
4.5.2.2.1	Datenerhebung und Vergleich .....	213
4.5.2.2.2	Mitarbeiter .....	216
4.5.2.2.3	Verwaltungsführung, Rat und Öffentlichkeit .....	217
4.5.2.2.4	Veränderungen in der Verwaltung .....	220
4.5.2.2.5	Kosten und Nutzen .....	221
4.6	Zusammenfassende Beobachtungen im Gesamtprojekt .....	223
5.	Bewertung des interkommunalen Leistungsvergleiches am Beispiel des Bertelsmann-Projektes .....	229
5.1	Empirische Identifikation wettbewerblicher Effekte .....	229
5.1.1	Einwohnermeldewesen .....	229
5.1.1.1	Die Verbreitung des Bürgeramtsansatzes .....	231
5.1.1.2	Analyse der Kennzahlausprägungen .....	235
5.1.2	Grünflächenwesen .....	245
5.2	Wirkungen bei Akteuren .....	252
5.2.1	Mitarbeiter .....	252
5.2.2	Verwaltungsführung .....	257
5.2.3	Rat .....	261
5.2.4	Öffentlichkeit .....	265
5.3	Kritische Erfolgsfaktoren .....	269
5.4	Kosten und Nutzen des Projektes .....	279
6.	Der interkommunale Leistungsvergleich als Wettbewerbssurrogat ..	283
6.1	Wettbewerbstest .....	283
6.2	Akteurstest .....	288

6.3 Möglichkeiten zur Effektivitätssteigerung des interkommunalen Leistungsvergleiches .....	293
6.3.1 Der interkommunale Leistungsvergleich als Innovation..	293
6.3.2 Die Überwindung der „Politikschwelle“ .....	296
6.3.3 Die verstärkte Einbindung von Mitarbeitern und Öffentlichkeit.....	301
6.3.4 Die Nutzung von Vergleichsergebnissen .....	305
6.3.5 Zusammenfassung der Möglichkeiten zur Effektivitätssteigerung .....	308
6.4 Erkennbare zukünftige Entwicklungen .....	313
6.5 Schlussbemerkung .....	323
Literatur- und Quellenverzeichnis .....	329