

# **Evaluation der Gemeindeprüfungsanstalt NRW**

**Jörg Bogumil**

**Sascha Gerber**

**Bochum, den 30.7.2017**

# Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b><i>Einleitung</i></b> .....	<b>3</b>
1.1	Hintergrund und Fragestellung .....	3
1.2	Methodisches Vorgehen .....	5
<b>2</b>	<b><i>Empirische Ergebnisse</i></b> .....	<b>8</b>
2.1	Bewertung der Prüfberichte .....	8
2.2	Rezeption der gpaNRW bei verschiedenen Akteuren .....	16
2.3	gpa-Kennzahlenset .....	19
2.4	Wirkungen der Berichterstattung.....	21
2.5	Die gpaNRW im Zeitvergleich.....	23
2.6	Umsetzung von Maßnahmen auf Empfehlung der gpaNRW .....	26
2.7	Verbesserungsvorschläge .....	28
<b>3</b>	<b><i>Zusammenfassung</i></b> .....	<b>33</b>
	<i>Literaturverzeichnis</i> .....	36
	<i>Abbildungs- und Tabellenverzeichnis</i> .....	37
	<i>Fragebogen mit Häufigkeitsauswertungen</i> .....	38

# 1 Einleitung

## 1.1 Hintergrund und Fragestellung

Die Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen, kurz gpaNRW, wurde 2003 gegründet<sup>1</sup>. Sie ist Teil der allgemeinen Aufsicht des Landes über die Gemeinden (§ 105 Abs. 1 GO NW). Allerdings ist sie weder in den „klassischen“ Aufsichtsstrang der Kommunalaufsicht integriert, noch ist sie mit den repressiven Aufsichtsmitteln der § 121 ff. GO NW ausgestattet. Seit mehr als 14 Jahren prüft die gpaNRW in allen nordrhein-westfälischen Kommunen die Erbringung von Leistungen und Produkten auf deren Wirtschaftlichkeit, Sachgerechtigkeit und Rechtmäßigkeit. Die finanzwirtschaftliche Analyse steht dabei im Vordergrund aufgrund der äußerst schwierigen Finanzlage vieler Kommunen und der gesetzlichen Notwendigkeit, den kommunalen Haushalt stets auszugleichen. Die gpaNRW will mit ihren Prüfungsergebnissen einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung leisten und insbesondere den Steuerungspolitikern in Rat und Verwaltung die notwendigen Handlungsgrundlagen zur Verfügung stellen. Diese Prüfungen, die im Abstand von etwa fünf Jahren stattfinden und für die Kommunen verpflichtend sind, erfolgen überwiegend (nicht bei Rechtmäßigkeitsprüfungen im engeren Sinne) als vergleichende Untersuchungen, in denen Benchmarks bei der kommunalen Leistungserbringung ermittelt und konkrete Beiträge zur Haushaltskonsolidierung in der jeweilig untersuchten Kommune aufgezeigt werden.

**Aufgaben der gpaNRW**

Im Jahr 2010 wurde die gpaNRW im Rahmen eines BMBF-Forschungsprojektes das erste Mal wissenschaftlich evaluiert. Damals wurden Bürgermeister, Fraktionsvorsitzende der CDU und SPD sowie Vorsitzende der Personalräte in den Kommunen über 20.000 Einwohner (EW) in NRW schriftlich befragt. Zusätzlich wurden qualitative Interviews in vier ausgewählten Kommunen NRWs durchgeführt. Die Ergebnisse der Evaluation 2010 zeigten einerseits eine hohe Akzeptanz und ein hohes Niveau der Arbeit der gpaNRW, brachten jedoch auch einige Erkenntnisse zu möglichen Verbesserungspotentialen (vgl. Ebinger/Bogumil 2012, Bogumil/Ebinger 2013, Ebinger/Bogumil 2016, Timm-Arnold 2016). Die Untersuchung kam zu dem Schluss, dass die gpaNRW ihre wesentliche Aufgabe – Effizienz durch Vergleich und Wettbewerb zu stimulieren -weitgehend erfüllt, dass es aber kaum zu

**Erste Evaluation 2010**

---

<sup>1</sup> Die gpaNRW wurde als rechtsfähige öffentliche Anstalt gegründet. Damit wurden die 36 überörtlichen Prüfungsämter bei den Landräten und den Bezirksregierungen abgelöst. Ein Grund für dieses Setting bestand darin, dass durch die institutionelle Zersplitterung eine Prüfung nach einheitlichen Maßstäben nicht gewährleistet war. Zudem wurde der Fokus mit der gpa-Gründung, anders als bei den Vorgängerorganisationen, auf die wirtschaftliche Aufgabenerfüllung der Kommune auf vergleichender Grundlage gelegt.

Veränderungen von Routinen bei Entscheidungen und Arbeitsweisen in Politik und Verwaltung kam. Ausgemacht wurden drei Problemlagen:

- *Relevanzlücke*: komplexe Maßzahlen und ein umfangreicher Prüfkannan reduzieren den Wert der Prüfungsergebnisse für die ehrenamtliche Ratsarbeit und viele Verwaltungsmitarbeiter, die weder Zeit noch Know-how haben für eine Aufarbeitung.
- *Technische Umsetzungslücke*: Zwar ist eine prinzipielle Lernbereitschaft der Akteure vor Ort gegeben, spezifische Eigenheiten der Kommunen verhindern jedoch oft eine praktische Umsetzung selbst von als notwendig erachteten Veränderungen.
- *Politische Umsetzungslücke*: Mehrheitsverhältnisse, Kooperationskultur zwischen Parteien, politische Konjunktoren oder strukturbedingte Konstellationen (z.B. Machtbalance zwischen Ortsteilen) bestimmen wesentlich die Bereitschaft, Anstöße aufzugreifen.

Vor diesem Hintergrund kam es innerhalb der gpaNRW zu einigen Weiterentwicklungen mit dem Ziel, die oben genannten Problemlagen zu verbessern. Im Bereich der Methodik wurden die strukturelle Situation der Kommunen berücksichtigt und das Benchmarkingsystem modifiziert<sup>2</sup>. Um eine Vergleichbarkeit sowohl interkommunal als auch intrakommunal über einen Zeitverlauf zu gewährleisten, hat die gpaNRW ein einheitliches und fortschreibungsfähiges Kennzahlenset aufgebaut. Der Vergleich der Kommunen soll Unterschiede deutlich machen, die es ermöglichen, von guten Beispielen kommunaler Praxis zu lernen. Die Ergebnisse der Prüfungen sollen in den Kommunen Veränderungsprozesse bewirken und die Unterschiedlichkeit der Aufgabenerfüllung transparent machen. Auch in der Berichterstattung gab es verstärkte Bemühungen in Richtung einer zunehmenden Verständlichkeit, einer Präzisierung der Handlungsempfehlungen, einer Reduzierung des Umfangs der Berichte sowie durch eine neu geschaffene Managementübersicht. Zudem werden die Prüfberichte seit 2015 auf der Webseite der gpaNRW veröffentlicht.

**Weiterentwicklung in der gpaNRW**

Der gesamte Prüfungsansatz hat zum Ziel, den Kommunen durch die Prüfung einen Mehrwert zu erbringen, letztlich aber auch eine Änderung des Verwaltungshandelns zu erwirken. Dabei werden die Prüfungsthemen von der gpaNRW gesetzt, im Vorfeld und parallel finden Abstimmungsgespräche mit den kommunalen Spitzenverbänden und kommunalen Praktikern statt. Den Prüfbericht erhalten die geprüfte Kommune und die Aufsichtsbehörden. Der Bürgermeister legt den Bericht dem Rechnungsprüfungsausschuss vor, der wiederum den Rat informiert (§ 105 GO NW). Adressaten der Berichte sind insbesondere die Steue-

---

<sup>2</sup> Bei Kennzahlenvergleichen in der Regel Orientierung an statistischen Lagemaßen (Quartil, Median).

rungepolitiker in der Kommune (im Verwaltungsvorstand, im Rat, Finanzausschuss, Rechnungsprüfungsausschuss).

**Zweite Evaluation 2017**

Im Herbst 2016 hat die gpaNRW die Autoren der Studie mit einer zweiten Evaluation ihrer Arbeit beauftragt. Dabei geht es zum einen um die generelle Zielerreichung durch die gpaNRW und zum anderen um eine Bewertung der durch die erste Evaluation ausgelösten Neuerungen. Konkrete Untersuchungsfragen waren<sup>3</sup>:

- Werden die oben genannten Ziele der gpaNRW erreicht?
- Konnten die im Jahr 2010 ausgemachten Problemlagen, wie die Relevanzlücke, die technische Umsetzungslücke und die politische Umsetzungslücke, reduziert werden? Dabei interessiert insbesondere die Frage, ob die Rezeption der Prüfergebnisse zu einem gewünschten „Umdenken“ bei den Steuerungspolitikern führt mit der Folge, dass die Verwaltungspraxis in Teilbereichen verändert wird?
- Welche Problemlagen bestehen nach wie vor und wie kann die gpaNRW darauf reagieren?

## **1.2 Methodisches Vorgehen**

In der Evaluationsforschung wird zwischen Input, Output und Outcome differenziert. Der Input, also die Ressourcen, welche von der gpaNRW eingesetzt werden, wurde im Rahmen dieses Gutachtens nicht untersucht, weil keine Kausalanalyse zwischen Inputs und Outputs und Outcomes beabsichtigt war. Die Evaluation ist als Deskription von Outputs und Outcomes angelegt. Die Outputs sind in diesem Fall die unmittelbar von der gpaNRW produzierten Dienstleistungen, also die von der gpaNRW erstellten Berichte und die darin enthaltenen Empfehlungen. Der Outcome sind weiterreichende Veränderungen, welche aus den Outputs resultieren sollen. Beispiele hierfür sind Maßnahmen, die auf kommunaler Ebene aufgrund der Empfehlungen der gpaNRW implementiert werden. Auch kann der Einfluss der gpaNRW auf politische Entscheidungsprozesse und Arbeitsprozesse und -strukturen in der Kommunalverwaltung im Allgemeinen als Outcome verstanden werden.

Zur Untersuchung dieser Punkte wurde eine schriftliche Befragung der Vorsitzenden der vier größten Fraktionen, der Bürgermeister und der Kämmerer in den Kommunen über 20.000 EW, der Landräte in den 31 Kreisen sowie der Bürgermeister in den Kommunen unter 20.000 EW durchgeführt. Der Fragebogen bezog sich vor allem auf die Bereiche

**Untersuchungsbereiche**

- Bewertung der Prüfberichte,

---

<sup>3</sup> Die Beratungen der gpaNRW im Bereich des Stärkungspaktes und nach § 2 Abs. 4 GPAG (Beratung auf Antrag) waren nicht Gegenstand der Evaluation.

- Bewertung der durch die erste Evaluation ausgelösten Änderungen,
- Kommunikation der Prüfungsergebnisse,
- Wirkungen von Prüfungen und Beratungen der gpaNRW (vgl. den Fragebogen im Anhang).

Insbesondere zum letzten Bereich gab es zwei Fragen mit offenen Antwortmöglichkeiten, die von vielen Befragten genutzt wurden (zwischen 31% und 55%). Die insgesamt 626 verwertbaren Textelemente wurden im Rahmen einer Inhaltsanalyse deduktiv codiert (vgl. z.B. Behnke/Baur/Behnke 2006, 347 ff.) und in diesem Prozess durch zusätzliche Kategorien ergänzt (vgl. Kapitel 2.2 und 2.7).

Die Befragung fand im Zeitraum zwischen März 2017 und Mai 2017 statt. Der Rücklauf der Befragung ist insgesamt sehr gut und liegt zwischen 62% und 51% bei den Kämmerern, den Bürgermeistern und Landräten. Bei den Fraktionsvorsitzenden liegt er mit 30% auch noch in einem guten Bereich, bedenkt man, dass diese mit der Arbeit der gpaNRW nicht so eng verbunden sind wie die Verwaltungsleitung.<sup>4</sup> Insgesamt sind die Ergebnisse als repräsentativ anzusehen.

**Repräsentative Ergebnisse durch sehr guten Rücklauf**

**Tabelle 1: Rücklaufquoten**

	Rücklaufquote (Prozent)	Rücklaufquote (Absolutwerte)	Bereinigte Grundgesamtheit
(Ober-)Bürgermeister und Landräte	50,6%	118	233
Bürgermeister in Kommunen mit weniger als 20.000 Einwohnern	50,5%	94	186
Kämmerer	62,4%	146	234
Fraktionsvorsitzende	29,9%	283	947
Insgesamt	40,1%	641	1600

Für die Darstellung der empirischen Ergebnisse werden fast durchgängig Profildiagramme gewählt. In diesen wird der arithmetische Mittelwert pro Befragtengruppe und pro Item dargestellt. In der Regel bedeutet ein höherer Mittelwert einen stärkeren Zustimmungsgrad der Befragten. Diese Darstellung wurde gewählt, weil sich die drei Dimensionen „Befragtengruppen“, „Item“ und „Bewertung“ übersichtlich tabellarisch darstellen lassen. Im Anhang findet sich zudem eine umfangreiche tabel-

<sup>4</sup> Die Rücklaufquoten bei den Bürgermeistern und Fraktionsvorsitzenden entsprechen den Rücklaufquoten im Rahmen der ersten Evaluation im Jahr 2010.

larische Auflistung der Prozentzahlen, welche hinter den Mittelwerten in den Profildiagrammen stehen.

## 2 Empirische Ergebnisse

Im Folgenden werden die Ergebnisse der schriftlichen Befragung, unterschieden zwischen den vier Gruppen (Ober-)Bürgermeister und Landräte<sup>5</sup>, Kämmerer<sup>6</sup>, Fraktionsvorsitzende und Bürgermeister in Kommunen unter 20.000 Einwohner, dargestellt.

### 2.1 Bewertung der Prüfberichte

Das Hauptprodukt der Prüfung durch die gpaNRW ist der Prüfbericht. Dieser enthält u.a. auch die Ergebnisse der interkommunalen Kennzahlenvergleiche, Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW. Dementsprechend bildet die Untersuchung der Prüfberichte einen Schwerpunkt der empirischen Analyse. Die Befragten wurden darum gebeten, eine allgemeine Bewertung verschiedener Aspekte von Prüfberichten der gpaNRW abzugeben. In Abbildung 1 wird diese allgemeine Bewertung dargestellt. Auf der y-Achse werden die Items, also die Aspekte der Prüfberichte dargestellt. Auf der x-Achse wird die Bewertung dargestellt. Die vertikale gerade schwarze Linie stellt den arithmetischen Mittelwert der verwendeten Bewertungsskala von 2,5 dar.

Die Prüfberichte schneiden auf der inhaltlichen Ebene hervorragend ab (vgl. Abbildung 1). Die Verständlichkeit und die Angemessenheit des Umfangs erzielen überdurchschnittliche Werte. Beispielsweise stimmen 87,3% der (Ober-) Bürgermeister und Landräte, 96,8% der Bürgermeister von Kommunen mit weniger als 20.000 Einwohnern, 91,4% der Kämmerer und 93% der Fraktionsvorsitzenden der Aussage zu, dass die Prüfberichte verständlich sind. Damit korrespondiert, dass die Komplexität der Prüfberichte von den Befragten nicht als zu hoch eingeschätzt wird.

In den anderen Kategorien werden durchschnittliche Werte realisiert. Knapp die Hälfte der (Ober-)Bürgermeister und Landräte und der Bürgermeister von Kommunen mit weniger als 20.000 Einwohnern geben an, dass aus den Prüfberichten der gpaNRW neue Erkenntnisse zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit für die eigene Kommune gewonnen werden konnten.

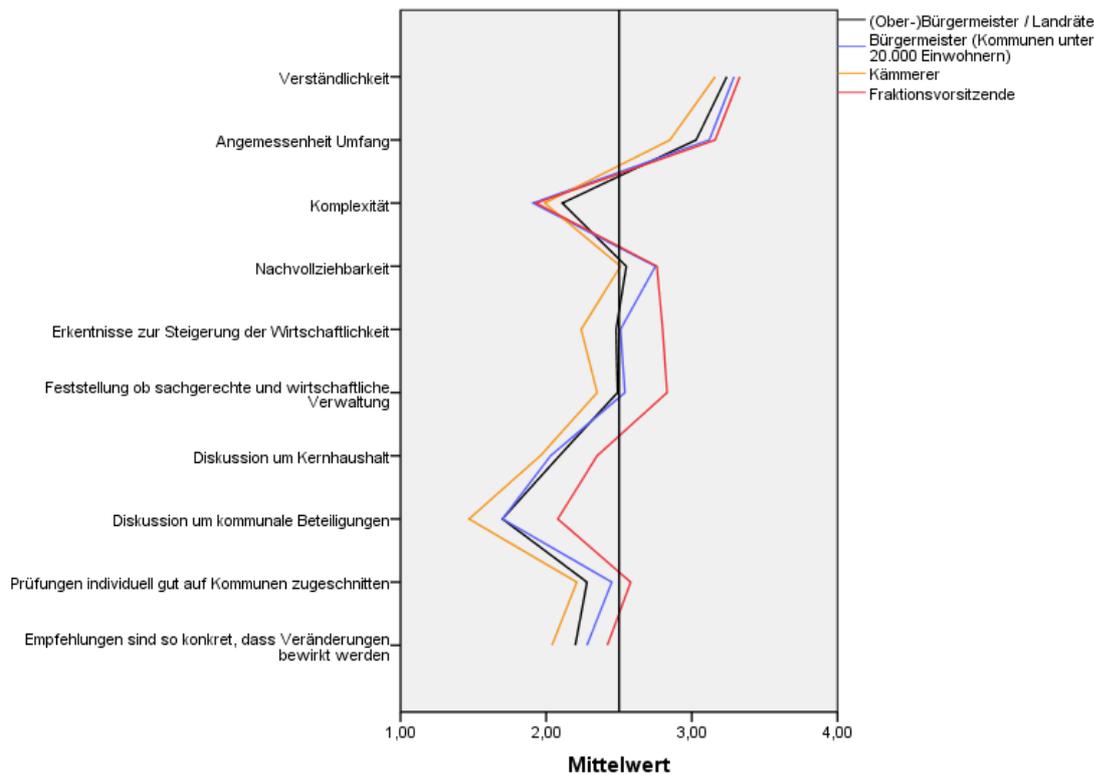
**Prüfberichte schneiden auf der inhaltlichen Ebene hervorragend ab**

---

<sup>5</sup> Die Landräte und die Bürgermeister in den Städten über 20.000 Einwohner unterscheiden sich nicht nennenswert in ihren Einschätzungen. Deshalb sind sie aus Überblicksgründen gemeinsam dargestellt worden.

<sup>6</sup> Kämmerer und Fraktionsvorsitzende wurden nur in den Kommunen mit über 20.000 Einwohnern befragt.

Abbildung 1: Allgemeine Bewertung von gpa-Prüfberichten



1 = trifft nicht zu; 2 = trifft eher nicht zu; 3 = trifft eher zu; 4 = trifft zu

(Ober-)Bürgermeister u. Landräte n = 105 bis 111; Bürgermeister - Kommunen mit weniger als 20tsd. Einwohnern n = 79 bis 93; Kämmerer n = 132 bis 142; Fraktionsvorsitzende n = 238 bis 258

Es ist bemerkenswert, dass auch bei den Kategorien, die von den (Ober-) Bürgermeistern und Landräten als durchschnittlich bewertet werden, die Kämmerer und Fraktionsvorsitzenden durchgehend abweichen. Dabei weichen die Kämmerer durchgehend nach unten ab, sind also tendenziell eher skeptischer, während die Fraktionsvorsitzenden zu eher überdurchschnittlichen Bewertungen tendieren. Exemplarisch lässt sich diese Differenz zwischen Kämmerern und Fraktionsvorsitzenden anhand der neuen Erkenntnisse zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit veranschaulichen. Lediglich 37,3% der Kämmerer stimmen der Aussage zu, dass aus den Prüfberichten der gpaNRW neue Erkenntnisse zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit gewonnen werden können. Im Gegensatz dazu stimmen 69,1% der Fraktionsvorsitzenden dieser Aussage zu.

Die tendenziell skeptischere Bewertung vonseiten der Kämmerer und positivere Bewertung vonseiten der Fraktionsvorsitzenden findet sich durchgehend in der Auswertung wieder. An dieser Stelle können wir nur spekulieren, wieso diese Differenzen bestehen. Plausibel ist es anzunehmen, dass die Kämmerer tendenziell eher skeptischer eingestellt sind, weil sie sich am stärksten mit den von der gpaNRW untersuchten Materialien in ihrer alltäglichen Arbeit befassen. Daraus resultiert, dass sie auch am wenigsten neue Erkenntnisse aus den Prüfberichten der gpaNRW gewinnen können. Bei den Fraktionsvorsitzenden besteht hingegen

**Kämmerer sind skeptischer, Fraktionsvorsitzende bewerten positiver**

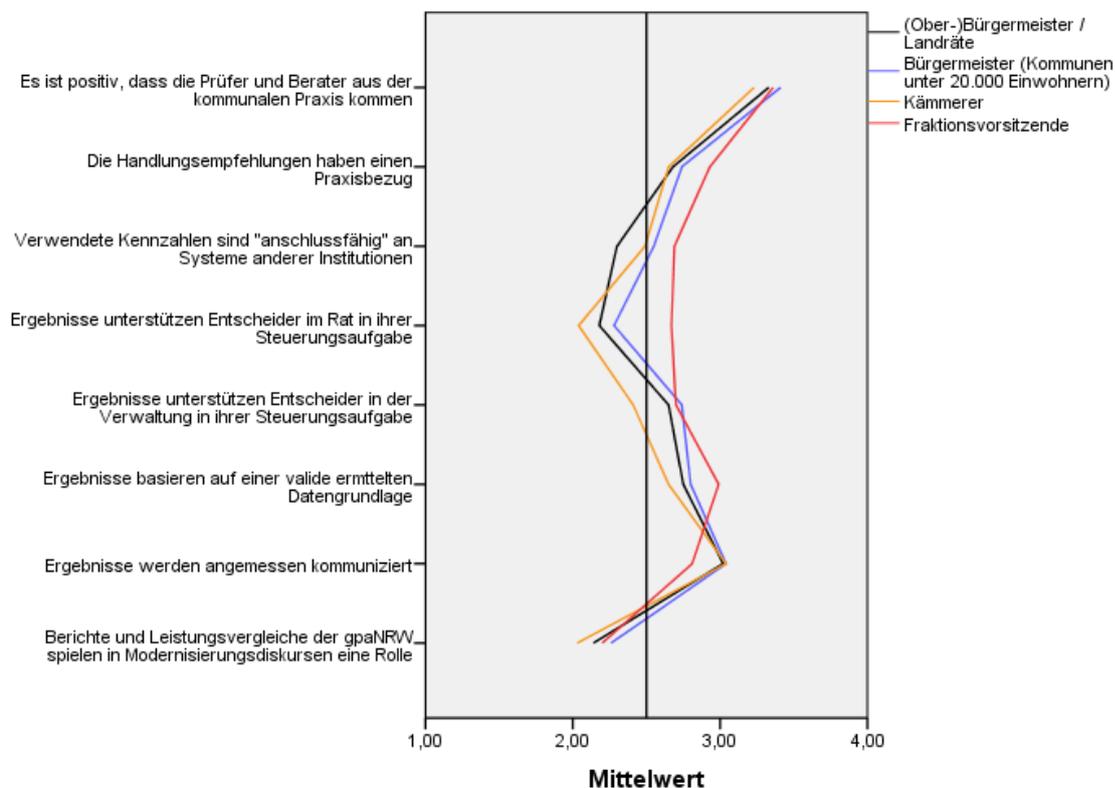
wahrscheinlich häufig ein Informationsdefizit gegenüber der Verwaltung. Dies gilt insbesondere für Fraktionsvorsitzende der Opposition. Dementsprechend sehen die Fraktionsvorsitzenden die Prüfberichte der gpaNRW tendenziell eher positiver, weil diese eine öffentlich zugängliche Quelle für Informationen über die Kommunalverwaltung darstellen.

Deutlich wird bei dieser allgemeinen Bewertung auch, dass die gpaNRW tendenziell eher nicht dazu in der Lage ist, die politische Handlungslogik zu beeinflussen. Weder in der Diskussion um den Kernhaushalt noch um kommunale Beteiligungen spielen die Prüfberichte der gpaNRW eine bedeutende Rolle. Angenommen werden kann, dass in diesen Diskussionen wahrscheinlich fachliche Argumente vonseiten der Kommunalverwaltung und politisch-ideologische Vorstellungen der einzelnen Kommunalpolitiker und Parteien eine bedeutende Rolle einnehmen. Kennzahlen der gpaNRW oder andere Ergebnisse der gpaNRW dürften hier, wenn überhaupt, dann nur strategisch verwendet werden, also dann, wenn sie die eigenen Argumente stützen.

**Die politische Handlungslogik wird eher nicht beeinflusst**

Neben der Bewertung der Prüfberichte wurden die Befragten um eine Einschätzung des Stellenwertes der gpaNRW in verschiedenen Bereichen gebeten.

**Abbildung 2: Aussagen zum Stellenwert der gpaNRW**



1 = trifft nicht zu; 2 = trifft eher nicht zu; 3 = trifft eher zu; 4 = trifft zu

(Ober-)Bürgermeister u. Landräte n = 91 bis 114; Bürgermeister - Kommunen mit weniger als 20tsd. Einwohnern n = 69 bis 93; Kämmerer n = 99 bis 142; Fraktionsvorsitzende n = 153 bis 251

Die gpaNRW realisiert in den Bereichen Qualität der Prüfer, Validität der Datengrundlagen, der Kommunikation und des Praxisbezugs der Empfehlungen deutlich überdurchschnittliche Werte. Beispielsweise geben 91,5% der (Ober-)Bürgermeister und Landräte, 94,6% der Bürgermeister von Kommunen mit weniger als 20.000 Einwohnern, 90,4% der Kämmerer und 92,9% der Fraktionsvorsitzenden an, dass es gut ist, dass die Prüfer der gpaNRW aus der kommunalen Praxis kommen.

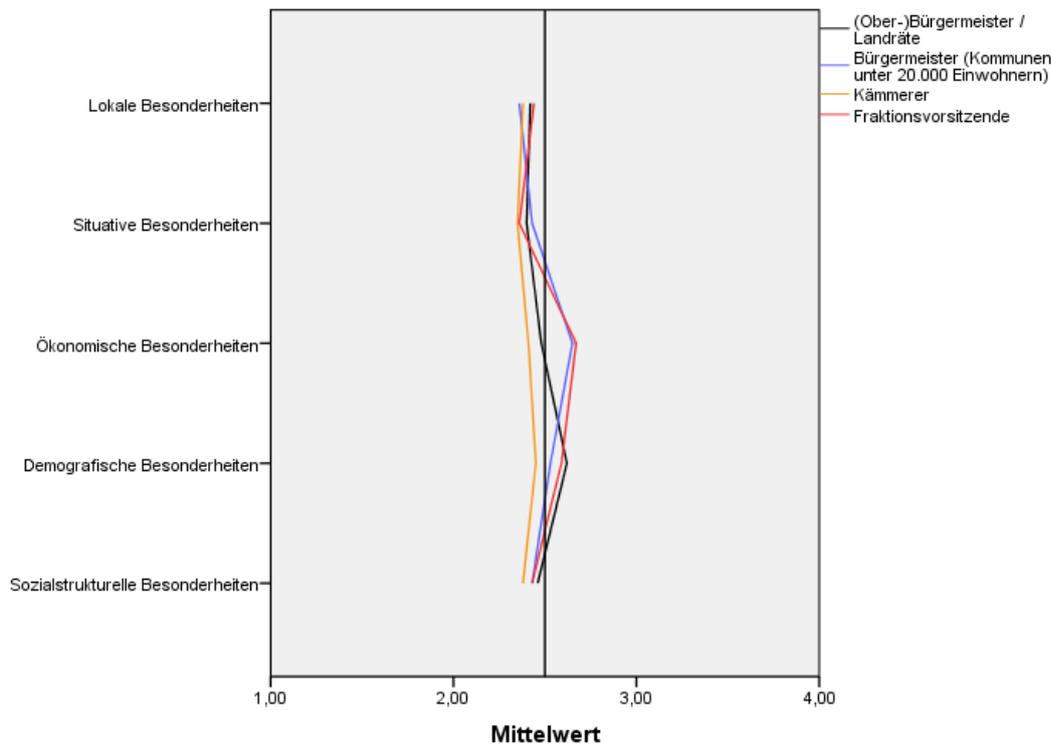
**Qualität der Prüfer, Kommunikation und Praxisbezug ist überdurchschnittlich**

Aber auch hier wird deutlich, dass Zweifel daran bestehen, dass die gpaNRW tatsächlich eine bedeutende unterstützende Funktion für die Steuerungsaufgaben des Rates, also die rein politischen Akteure, hat. Nur 33,1% der (Ober-)Bürgermeister und Landräte, 36,9% der Bürgermeister von Kommunen mit weniger als 20.000 Einwohnern, 18,7% der Kämmerer, aber immerhin 59,2% der Fraktionsvorsitzenden sind dieser Ansicht. Eine unterstützende Funktion für die Steuerungsaufgaben der Verwaltung wird der gpaNRW indes von der Mehrheit der (Ober-)Bürgermeister und Landräte (64%), Bürgermeister von Kommunen mit weniger als 20.000 Einwohnern (72%) und Fraktionsvorsitzenden (66,2%) zugeschrieben. Die Kämmerer (45,4%) sehen eine bedeutende Unterstützung der Steuerungsaufgaben der Verwaltung indes mit einer knappen Mehrheit nicht als gegeben an.

**Eher keine unterstützende Funktion für den Rat**

Tiefergehend untersucht wurde auch, ob es der gpaNRW gelingt, kommunale Besonderheiten in ihren Prüfberichten angemessen zu berücksichtigen. Damit wird Bezug auf eine häufig gegen interkommunale Vergleiche und Benchmarkings geäußerte Kritik genommen. Dieser folgend geht eine Fokussierung auf interkommunale Vergleiche mit einer Vernachlässigung kommunaler Besonderheiten einher. Interkommunale Vergleiche bilden ein Kernelement der Prüfungen der gpaNRW und eine immer wieder im Raum stehende Kritik an der gpaNRW ist, dass sie kommunale Besonderheiten nicht in ausreichendem Maße berücksichtigt.

**Abbildung 3: Berücksichtigung von Besonderheiten in Prüfberichten**



1 = sehr schlecht; 2 = eher schlecht; 3 = eher gut; 4 = sehr gut

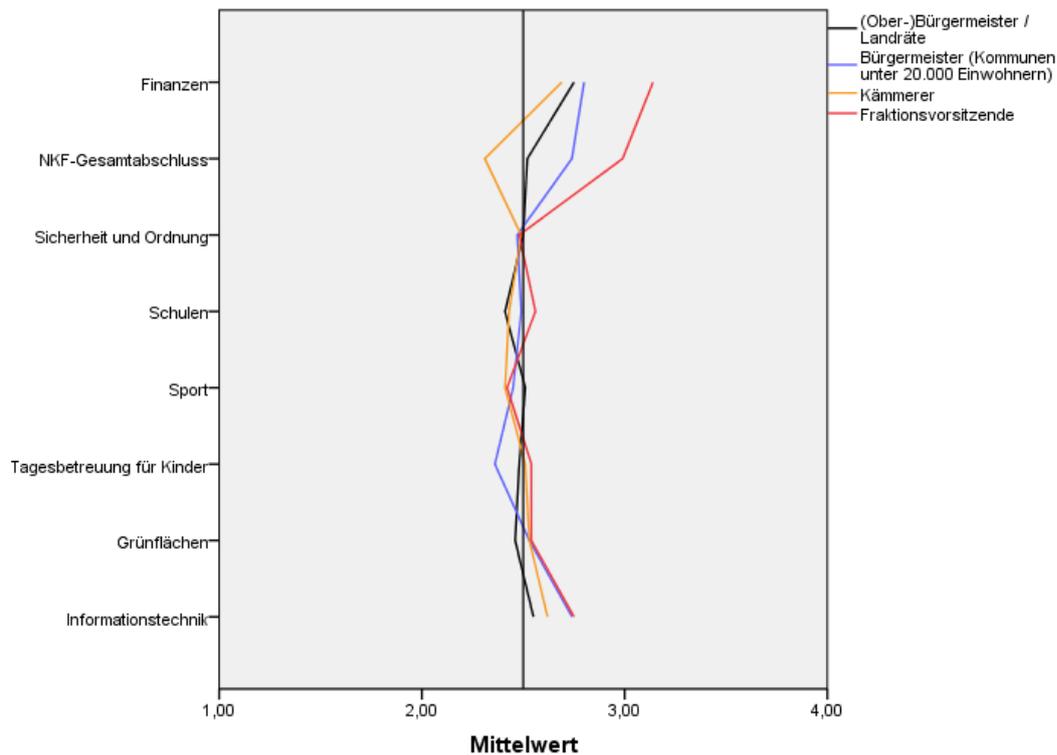
(Ober-)Bürgermeister u. Landräte n = 97 bis 107; Bürgermeister - Kommunen mit weniger als 20Tsd. Einwohnern n = 67 bis 89; Kämmerer n = 113 bis 136; Fraktionsvorsitzende n = 190 bis 239

In Abbildung 3 wird deutlich, dass die Prüfberichte der gpaNRW bei der Beurteilung, ob kommunale Besonderheiten berücksichtigt werden, weitgehend durchschnittlich abschneiden, dass also ca. 50% der Befragten der Meinung sind, der gpaNRW würde es gelingen, Besonderheiten zu berücksichtigen, und ca. 50% der Ansicht sind, der gpaNRW gelingt dies nicht. Dabei handelt es sich um eine klassische Kritik an allen Einrichtungen, die interkommunale Vergleiche durchführen. Berücksichtigt werden sollte, dass interkommunale Vergleiche immer vereinfachen müssen, um Vergleichbarkeit herzustellen. Diese Kritik ist partiell sicherlich gerechtfertigt. Allerdings hat nicht alles, was auf kommunaler Ebene als Besonderheit empfunden wird, auch einen zwangsläufigen Einfluss auf die Outputs und Outcomes von Kommunen. Möglicherweise neigen Akteure auf kommunaler Ebene manchmal dazu, kommunale Besonderheiten zu stark zu betonen. Hinzu kommt natürlich, dass gerade interkommunale Leistungsvergleiche von Akteuren, deren Kommunen hier „schlechter“ abschneiden, möglicherweise negativer bewertet werden. Grundlegend können interkommunalen Leistungsvergleiche sinnvoll sein, wenn dort z.B. aufgezeigt wird, was andere Kommunen „besser“ machen. Bei der Interpretation sollte allerdings stets berücksichtigt wer-

den, dass sie immer eine vereinfachende Darstellung sind. Wenn konkret Handlungsempfehlungen für eine Kommune entwickelt werden, sollten Benchmarks natürlich durch den Blick auf den konkreten Einzelfall ergänzt werden.

Die Prüfungen der gpaNRW beschäftigen sich mit verschiedenen kommunalen Aufgabenbereichen. Dementsprechend haben wir die Befragten auch darum gebeten, die Fachprüfungen dieser Aufgabenbereiche zu bewerten. Hier zeigt sich ein ähnliches Bild wie bei der Berücksichtigung kommunaler Besonderheiten.

**Abbildung 4: Bewertung der Fachprüfungen**



1 = gar nicht hilfreich; 2 = eher nicht hilfreich; 3 = eher hilfreich; 4 = sehr hilfreich

(Ober-)Bürgermeister u. Landräte n = 87 bis 110; Bürgermeister - Kommunen mit weniger als 20tsd. Einwohnern n = 65 bis 93; Kämmerer n = 87 bis 143; Fraktionsvorsitzende n = 199 bis 257

Die meisten Fachprüfungen werden durchschnittlich bewertet. Wiederrum sind etwa 50% der Befragten jeweils der Meinung, dass die Fachprüfungen in den Bereichen sinnvoll sind bzw. nicht sinnvoll sind. Bei einigen Fachprüfungen ergeben sich jedoch deutlichere Unterschiede. Dies gilt für die Bereiche Finanzen, NKF-Gesamtabschluss und Informationstechnik. Die Fachprüfung im Bereich Finanzen, als Kernkompetenz der gpaNRW, erachten in allen Gruppen mehr als 50% der Befragten als sinnvoll. Am skeptischsten sind dabei tendenziell die Kämmerer, von denen 65% die Prüfung durch die gpaNRW als sinnvoll erachten. 70,9% der (Ober-)Bürgermeister und Landräte betrachten die Fachprüfung im Bereich Finanzen als sinnvoll, und von den Bürgermeistern in Kommunen mit weniger als 20.000 Einwohnern stimmen dieser Aussage 73,1% der Befragten zu. Am positivsten ist die Einschätzung erneut bei den Fraktionsvorsitzenden. 88,7% von ihnen erachten die Fachprüfung in diesem Bereich als tendenziell sinnvoll. Es erscheint damit nach wie vor richtig, dass die gpaNRW die Finanzprüfung als Kernelement und Grundlage ihrer Prüfungen definiert.

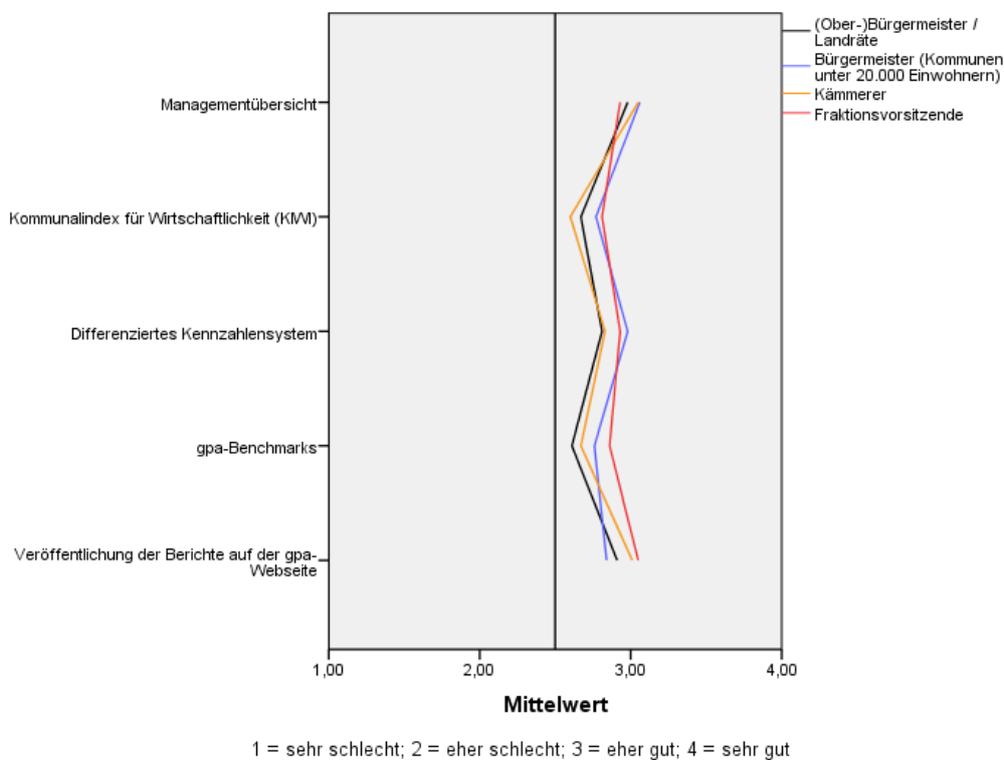
Deutliche Differenzen werden bei der Prüfung des NKF-Gesamtabschlusses deutlich. Die Kämmerer nehmen hier eine vergleichsweise skeptische Haltung ein. Die Mehrheit der Kämmerer von 57,6% erachtet die Prüfung des NKF-Gesamtabschlusses durch die

**Fachprüfungen im Bereich Finanzen werden am positivsten bewertet**

gpaNRW als tendenziell nicht sinnvoll. Bei den anderen Befragtengruppen stellt sich die Bewertung anders dar. Eine Mehrheit der (Ober-) Bürgermeister und Landräte von 59,6% betrachtet die Prüfung des NKF-Gesamtabschlusses durch die gpaNRW als tendenziell sinnvoll. Dieser Ansicht sind auch 67,7% der Bürgermeister in Kommunen mit weniger als 20.000 Einwohnern und 81,3% der Fraktionsvorsitzenden. Hier ist es plausibel, die Ergebnisse vor der allgemeinen Bewertung des NKF-Gesamtabschlusses durch die Verwaltungsspitzen zu spiegeln. Das gesetzliche Erfordernis zur Aufstellung eines Gesamtabschlusses steht insbesondere vor der Kosten-Nutzen-Relation in vielen Kommunen nach wie vor in der Diskussion. Bei der Informationstechnik ist bemerkenswert, dass alle Mittelwerte oberhalb von 2,5 liegen, also mehr als 50% der Befragten in allen Gruppen die Fachprüfung als sinnvoll erachten. Gerade in diesem Gebiet ist erkennbar, wie wichtig es ist, Prüfprogramme auf der Höhe der Zeit zu entwickeln und nicht nur Entwicklungen nachzuzeichnen und retrospektiv zu bewerten.

Weiterhin wurden die Befragten gebeten, verschiedene Aspekte der gpa-Berichterstattung einzuschätzen, wie z.B. die Managementübersicht oder den Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI).

**Abbildung 5: Bewertung verschiedener Aspekte der Berichterstattung**



(Ober-)Bürgermeister u. Landräte n = 93 bis 106; Bürgermeister - Kommunen mit weniger als 20tsd. Einwohnern n = 71 bis 85; Kämmerer n = 124 bis 137; Fraktionsvorsitzende n = 154 bis 199

Wie deutlich wird, erreicht die gpaNRW durchgehend überdurchschnittliche Werte, was eine weitgehend positive Rezeption dieser neuen Aspekte der gpa-Berichterstattung impliziert. So betrachten 79,6% der (Ober-)Bürgermeister und Landräte, 93% der Bürgermeister in Kommunen mit weniger als 20.000 Einwohnern, 86,8% der Kämmerer und 83% der Fraktionsvorsitzenden die Managementübersicht als sehr oder eher gut. Relativ am kritischsten betrachtet werden der Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI) und die gpa-Benchmarks. 61% der (Ober-)Bürgermeister und Landräte, 69,6% der Bürgermeister von Kommunen mit weniger als 20.000 Einwohnern, 61,4% der Kämmerer und 74,2% der Fraktionsvorsitzenden bewerten den Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI) als sehr oder eher gut. Die gpa-Benchmarks werden von 57,7% der (Ober-)Bürgermeister und Landräte, 74,1% der Bürgermeister von Kommunen mit weniger als 20.000 Einwohnern, 62,1% der Kämmerer und 75,3% der Fraktionsvorsitzenden als sehr oder eher gut bewertet. Es handelt sich hierbei um Aspekte der Berichterstattung, die „neu“ sind oder signifikant überarbeitet wurden. Die überdurchschnittlich guten Bewertungen implizieren, dass diese Veränderungen an der Berichterstattung weitgehend positiv aufgenommen wurden.

**Neue Berichtselemente werden sehr positiv bewertet**

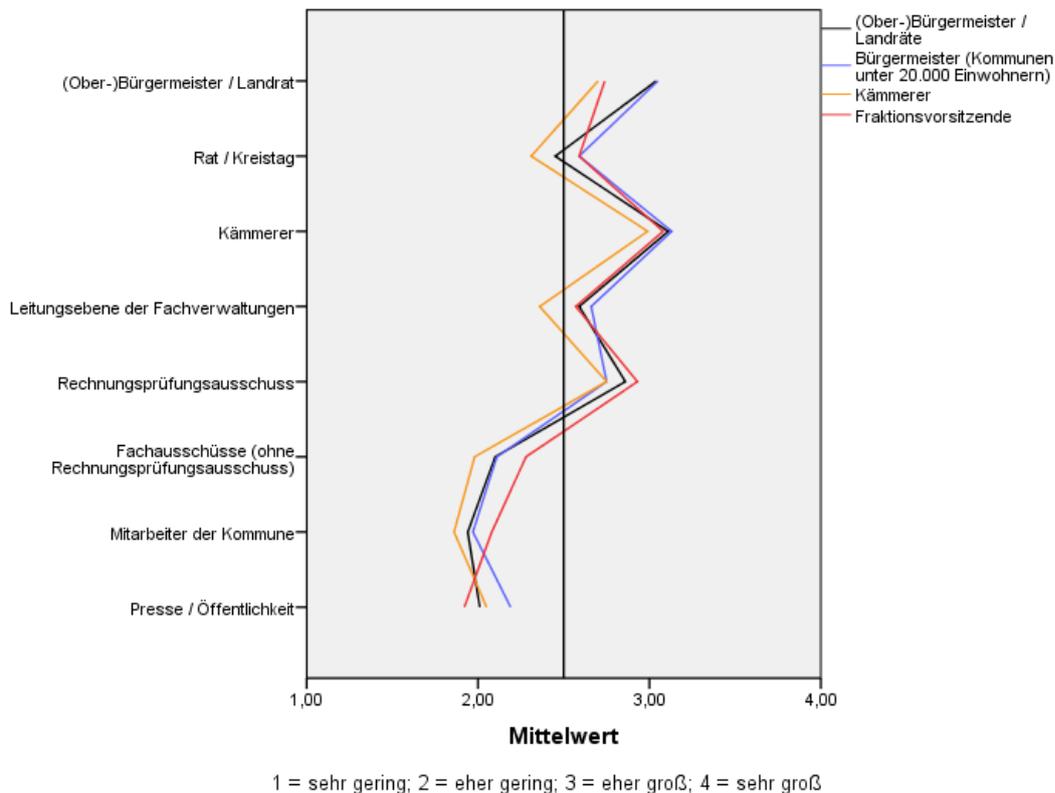
Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die gpaNRW im Bereich der Outputs gute bis sehr gute Ergebnisse realisiert. Die Berichterstattung wird größtenteils positiv von den Befragten bewertet. In den nächsten beiden Schritten wird betrachtet, wie es sich mit der Rezeption und den Wirkungen der Berichterstattung der gpaNRW verhält.

**Der Output wird insgesamt gut bis sehr gut bewertet**

## **2.2 Rezeption der gpaNRW bei verschiedenen Akteuren**

Die gpaNRW ist von ihrer Anlage her keine Einrichtung, welche durch Zwang Maßnahmen durchsetzen kann. Die Prüfung soll die Akteure in den Kommunen durch interkommunale Vergleiche und die Veröffentlichung von Ergebnissen vielmehr dazu bewegen, empfohlene Maßnahmen umzusetzen. Vor diesem Hintergrund ist es interessant zu untersuchen, welche Akteure sich für die Prüfung durch die gpaNRW interessieren und inwieweit diese in politischen Diskursen auf die gpaNRW Bezug nehmen.

**Abbildung 6: Interesse an Prüfberichten der gpaNRW bei verschiedenen Akteuren**



(Ober-)Bürgermeister u. Landräte n = 107 bis 110; Bürgermeister - Kommunen mit weniger als 20 Tsd. Einwohnern n = 85 bis 92; Kämmerer n = 135 bis 142; Fraktionsvorsitzende n = 196 bis 258

Das Interesse an den Prüfberichten ist am höchsten bei den (Ober-)Bürgermeistern und Landräten, den Kämmerern und dem Rechnungsprüfungsausschuss. Das hohe Interesse an den Prüfberichten bei den Kämmerern und dem Rechnungsprüfungsausschuss ist unter fachlichen Gesichtspunkten nachvollziehbar. Die Prüfberichte werden in den Kommunen im Rechnungsprüfungsausschuss diskutiert und grundlegend berührt die gpaNRW den Arbeitsbereich der Kämmerer mit ihrer Ausrichtung auf Haushalts- und Finanzfragen am deutlichsten.

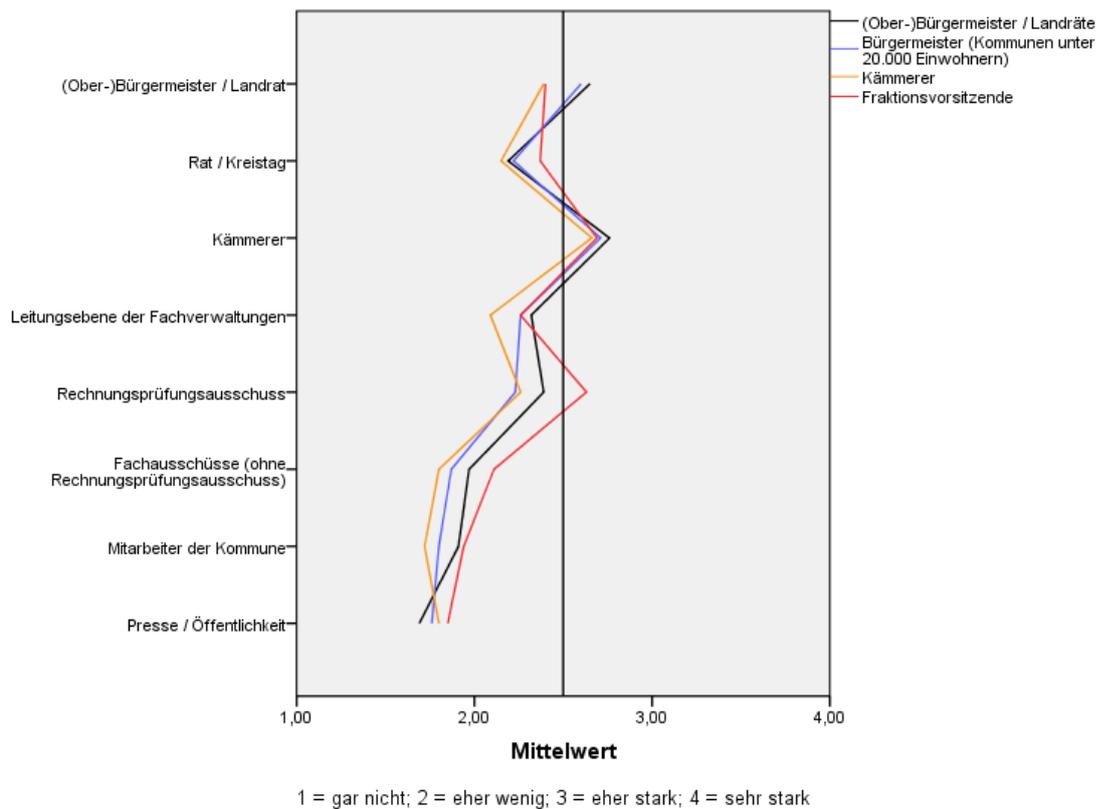
Das tendenziell niedrigere Interesse bei den Fachausschüssen, den Mitarbeitern der Kommune und der Presse/Öffentlichkeit ist ebenfalls nicht überraschend, sind diese Berichte im Bereich Haushalt und Finanzen trotz aller Verbesserungen doch immer noch recht komplex, so dass sie nicht für jeden ohne weiteres nachvollziehbar sind. Es können somit also deutliche Verständnisprobleme bei Akteuren auftauchen, die sich nicht tiefergehend mit diesem Themenbereich befassen. Bei den Fachausschüssen kommt noch die tendenzielle Dominanz von Fachpolitikern mit spezifischen Interessen hinzu und bei der Presse/Öffentlichkeit der Faktor, dass komplexere Themen wie Haushalts- und Finanzfragen für den Lokalteil wahrscheinlich zu sperrige Themen sind, welche ein breiteres Publikum nicht ansprechen. Abgesehen von den Kämmerern sehen

**Interesse an den Prüfberichten ist bei den (Ober-)Bürgermeistern und Landräten am höchsten**

die Akteure auch bei der Leitungsebene der Fachverwaltungen ein überdurchschnittliches Interesse an den Prüfungen der gpaNRW.

Ein Interesse an den Ergebnissen von Prüfberichten impliziert nicht automatisch, dass diese auch in Diskussionen und Modernisierungsprozessen eine relevante Rolle einnehmen. Deshalb haben wir die Befragten danach gefragt, inwieweit aus ihrer Sicht Akteure in Diskussionen um Verwaltungsmodernisierung und Haushaltskonsolidierung auf die gpaNRW Bezug nehmen.

**Abbildung 7: Bezugnahmen bei Haushaltskonsolidierung und Verwaltungsmodernisierung auf die gpaNRW**



(Ober-)Bürgermeister u. Landräte n = 107 bis 111; Bürgermeister - Kommunen mit weniger als 20tsd. Einwohnern n = 82 bis 91; Kämmerer n = 137 bis 142; Fraktionsvorsitzende n = 189 bis 254

Wie deutlich wird, ist die gpaNRW aus Sicht der Befragten lediglich bei den Kämmerern als Quelle für Argumentationen in Diskussionen über Haushaltskonsolidierung und Verwaltungsmodernisierung relevant. Dies geben 59,9% der Kämmerer an. Die Einschätzungen der anderen Akteure korrespondieren weitgehend mit der Selbsteinschätzung der Kämmerer.

Bemerkenswert sind die Einschätzungen zum Agieren der (Ober-) Bürgermeister und Landräte. Sowohl die (Ober-)Bürgermeister und Landräte (56,8%) als auch die Bürgermeister von Kommunen mit weniger als 20.000 Einwohnern (54,4%) geben mehrheitlich an, auf die gpaNRW in Diskussionsprozessen Bezug zu nehmen. Die Kämmerer und Fraktions-

vorsitzenden teilen diese Selbsteinschätzung in der Mehrheit nicht. Nur 39,9% der Kämmerer und 43,3% der Fraktionsvorsitzenden geben an, dass sich die (Ober-)Bürgermeister und Landräte in den beiden Themenfeldern häufig auf die gpaNRW beziehen. Ansonsten wird durchgehend angegeben, dass sich die Akteure in Diskussionen über die Themen Modernisierung und Haushaltskonsolidierung eher nicht auf die gpaNRW beziehen.

### 2.3 gpa-Kennzahlenset

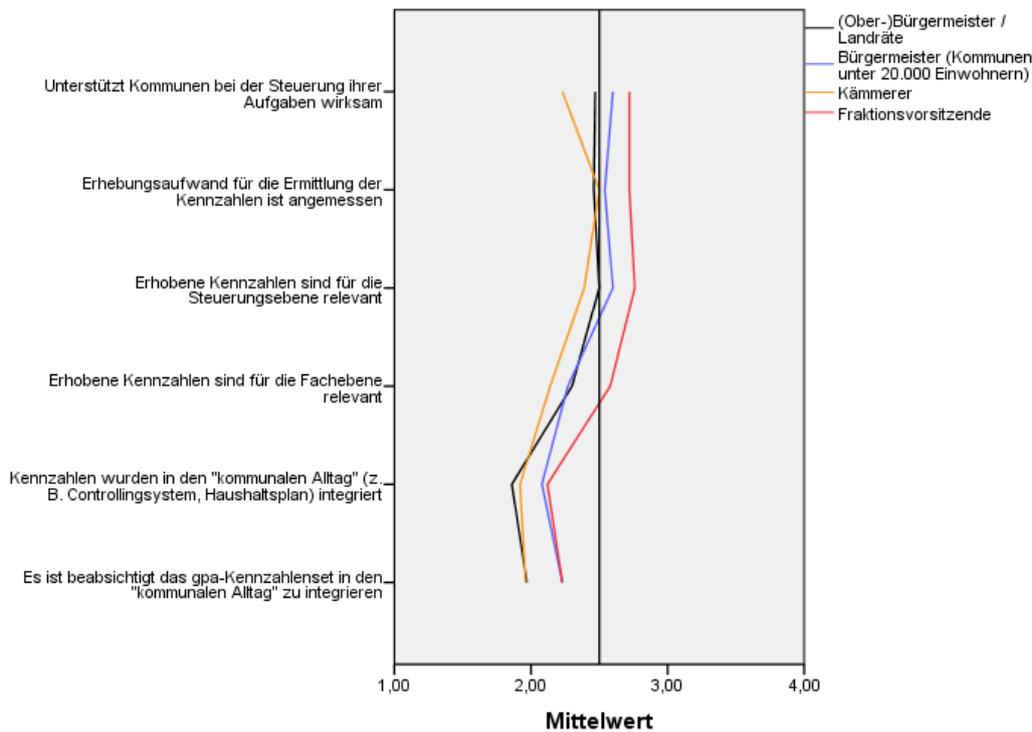
Das gpa-Kennzahlenset bildet eines der zentralen Elemente der Berichterstattung. Grundlegend zielt die gpaNRW darauf ab, durch die Bereitstellung derartiger Informationen politische Entscheidungsprozesse zu beeinflussen. Vor diesem Hintergrund wurde das Kennzahlenset der gpaNRW tiefergehend untersucht. Diesbezüglich wurden die Befragten zunächst gefragt, ob ihnen das Kennzahlenset vollständig oder teilweise bekannt ist.

**Tabelle 2: Bekanntheit des gpa-Kennzahlensets**

	(Ober-)Bürgermeister und Landräte)	Bürgermeister (Kommunen mit weniger als 20.000 Einwohnern)	Kämmerer	Fraktionsvorsitzende
Ja	86,0%	87,1%	92,3%	56,5%
Nein	14,0%	12,9%	7,7%	43,5%
N	114	93	142	269

Wie deutlich wird, ist der klaren Mehrheit der Befragten das gpa-Kennzahlenset vollständig oder teilweise bekannt. Den niedrigsten Wert realisieren die Fraktionsvorsitzenden. Aber auch von diesen gibt eine knappe Mehrheit von 56,5% an, dass sie das gpa-Kennzahlenset vollständig oder teilweise kennen. Die Akteure, denen das gpa-Kennzahlenset vollständig oder teilweise bekannt ist, wurden zusätzlich danach gefragt, wie sie dieses bewerten.

Abbildung 8: Bewertung des gpa-Kennzahlenset



1 = trifft nicht zu; 2 = trifft eher nicht zu; 3 = trifft eher zu; 4 = trifft zu

(Ober-)Bürgermeister u. Landräte n = 93 bis 97; Bürgermeister - Kommunen mit weniger als 20tsd. Einwohnern n = 78 bis 81; Kämmerer n = 125 bis 131; Fraktionsvorsitzende n = 105 bis 145

Die Einschätzungen zum Kennzahlenset der gpaNRW liegen tendenziell im Durchschnitt. Am skeptischsten sind die Einschätzungen bei den Kämmerern und am positivsten bei den Fraktionsvorsitzenden. Auch wenn ca. die Hälfte der Befragten das Kennzahlenset durchaus positiv sieht, dass es die Kommunen bei der Steuerung unterstützt, der Erhebungsaufwand angemessen ist und die Kennzahlen auch für die Steuerungsebene relevant sind, so ist dennoch eine Integration in den kommunalen Alltag weder erfolgt noch beabsichtigt. Nur 16,5% der (Ober-)Bürgermeister und Landräte, 28,8% der Bürgermeister von Kommunen mit weniger als 20.000 Einwohnern, 24,6% der Kämmerer und 29,5% der Fraktionsvorsitzenden geben an, dass eine Integration des Kennzahlensets der gpaNRW in den kommunalen Alltag erfolgt ist. Die Mehrzahl der Befragten gibt unabhängig von der jeweiligen Gruppe zudem an, dass dies für die Zukunft auch nicht geplant ist. Vor diesem Hintergrund sollte die gpaNRW überlegen, ob der in das Kennzahlenset investierte Aufwand gerechtfertigt ist. Falls es eines der zentralen Ziele der gpaNRW ist, dass das Kennzahlenset in den kommunalen Alltag integriert wird, dann muss konstatiert werden, dass dies in der Mehrzahl der Kommunen weder erfolgt noch geplant ist.

**Trotz z.T. positiver Bewertungen integrieren die Kommunen das Kennzahlenset nicht in ihre kommunale Praxis**

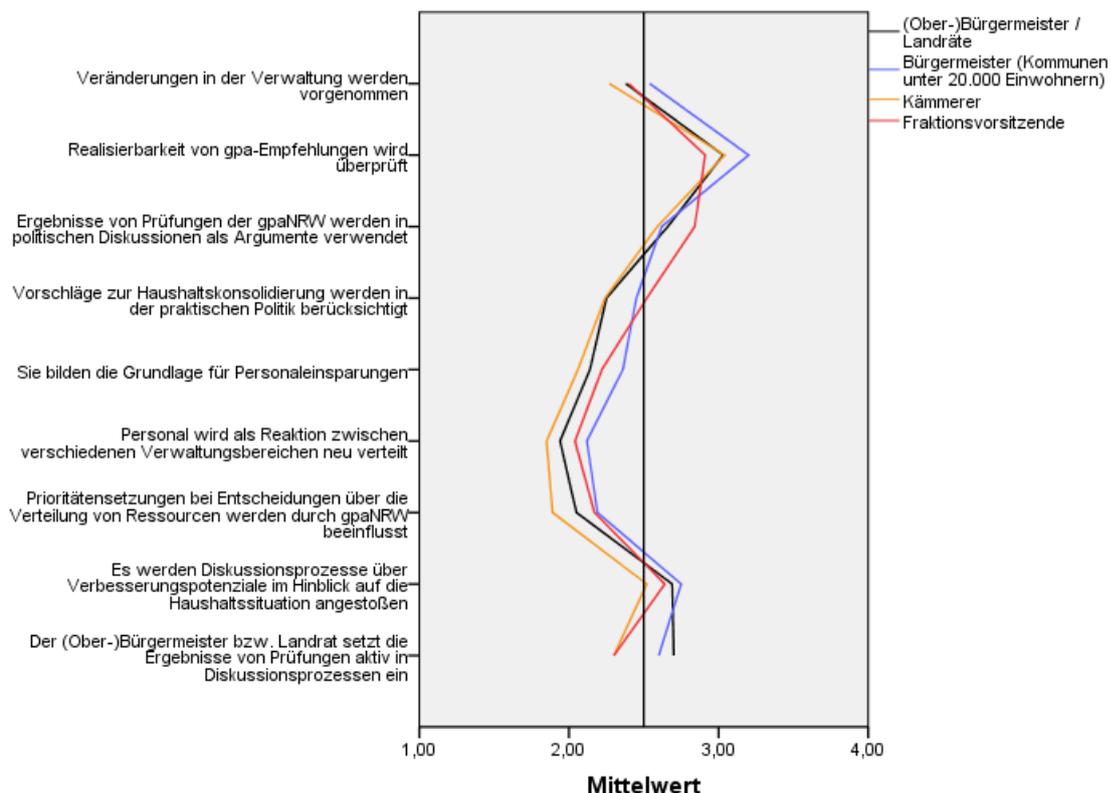
## 2.4 Wirkungen der Berichterstattung

Bei den Wirkungen der gpaNRW konzentrieren wir uns vornehmlich auf drei Aspekte:

- Die erste Frage ist, wie auf die Berichterstattung der gpaNRW auf diskursiver Ebene reagiert wird.
- Die zweite Fragestellung ist, ob die gpaNRW die Logik politischer Entscheidungsprozesse tangiert und
- die dritte Frage ist, ob aus der Berichterstattung der gpaNRW tatsächlich Maßnahmen resultieren.

Bezüglich des ersten Punktes wurden die Befragten danach befragt, wie die Reaktionen auf die Prüfung durch die gpaNRW in ihren Kommunen aussehen.

**Abbildung 9: Reaktionen auf Prüfungen durch die gpaNRW**



1 = trifft nicht zu; 2 = trifft eher nicht zu; 3 = trifft eher zu; 4 = trifft zu

(Ober-)Bürgermeister u. Landräte n = 108 bis 112; Bürgermeister - Kommunen mit weniger als 20tsd. Einwohnern n = 89 bis 92; Kämmerer n = 138 bis 142; Fraktionsvorsitzende n = 219 bis 252

Grundlegend implizieren die hohen Zustimmungswerte zum Item „Realisierbarkeit von gpa-Empfehlungen wird überprüft“, dass die Berichte der gpaNRW an sich ernst genommen und diskutiert werden; 82,2% der (Ober-)Bürgermeister und Landräte, 92,4% der Bürgermeister von Kommunen mit weniger als 20.000 Einwohnern, 87,9% der Kämmerer

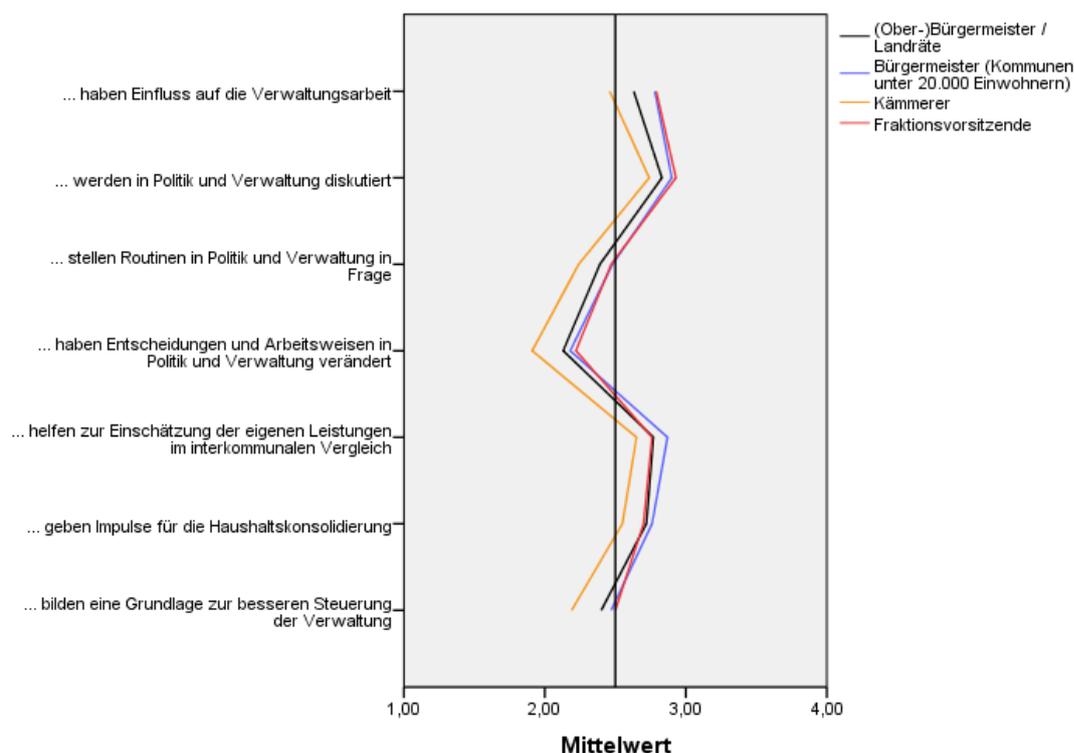
**Empfehlungen der gpaNRW werden ernst genommen**

und 76% der Fraktionsvorsitzenden geben an, dass dies eher oder vollkommen zutrifft.

Einen Einfluss auf die Haushaltskonsolidierung oder Restrukturierungsentscheidungen hat die gpaNRW indes nur sehr eingeschränkt. Letztendlich werden in diesen Bereichen wahrscheinlich immer politische, fachliche und technische Argumente eine größere Rolle spielen, als die Berichte der gpaNRW. In der Logik von Politik und Verwaltung werden die zusätzlichen Informationen aus der Berichterstattung der gpaNRW und ihre Empfehlungen wahrscheinlich nur dann eine bedeutende Rolle spielen, wenn sie die jeweils eigenen Argumente stützen. Hier bewahrheitet sich die Erkenntnis, dass Veränderungen in Politik und Verwaltung in der Regel nicht (nur) durch mehr Informationen induziert werden, sondern vielmehr durch Veränderungen von Machtverhältnissen oder massiven öffentlichen Druck. Bestätigt wird dies, wenn mit ähnlichen Items nochmals nach den Wirkungen der gpaNRW gefragt wird.

**Aber sie haben wenig Einfluss auf die Haushaltskonsolidierung**

**Abbildung 10: Wirkung der Prüfung durch die gpaNRW**



1 = trifft nicht zu; 2 = trifft eher nicht zu; 3 = trifft eher zu; 4 = trifft zu

(Ober-)Bürgermeister u. Landräte n = 111 bis 113; Bürgermeister - Kommunen mit weniger als 20tsd. Einwohnern n = 89 bis 93; Kämmerer n = 139 bis 142; Fraktionsvorsitzende n = 240 bis 258

In den meisten Bereichen sehen die Befragten positive Steuerungseffekte durch die gpaNRW. So können die eigenen Leistungen besser eingeschätzt werden, und die Ergebnisse der Prüfungen durch die gpaNRW werden in Politik und Verwaltung diskutiert; 69,9% der (Ober-)Bürgermeister und Landräte, 75,2% der Bürgermeister von Kommunen mit weniger als 20.000 Einwohnern, 67,9% der Kämmerer und 74,3%

**Positiver Einfluss auf die Verwaltungsarbeit, aber nicht auf die Entscheidungen in der Politik**

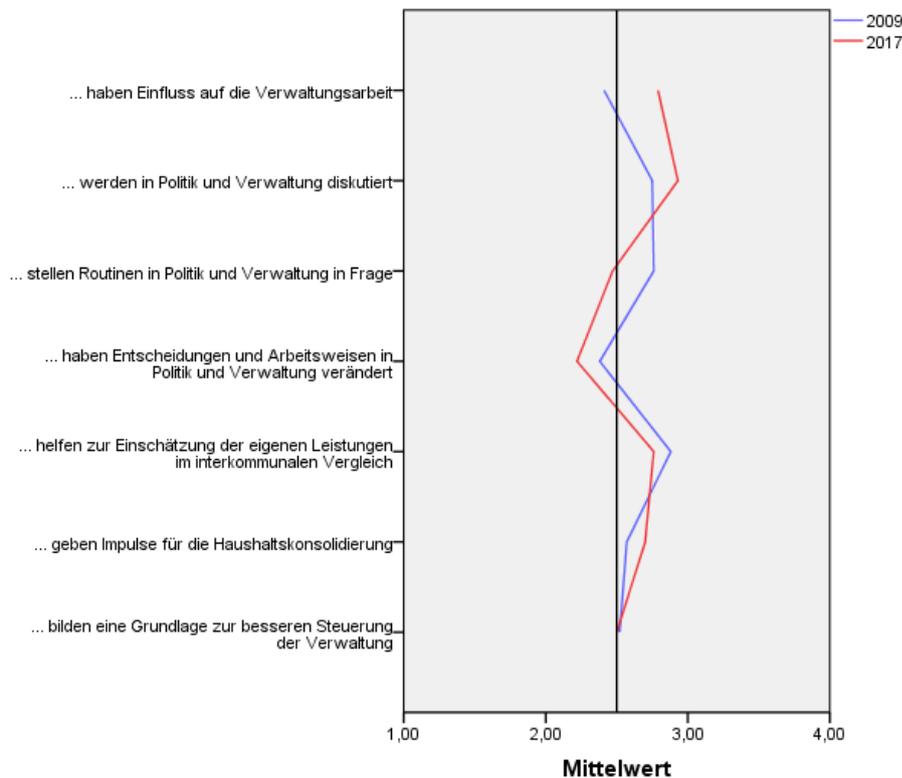
der Fraktionsvorsitzenden geben dies an. Sogar ein Einfluss auf die Verwaltungsarbeit wird von den meisten Akteuren konstatiert. Einen Einfluss auf Entscheidungen und Arbeitsweisen in Politik und Verwaltung sieht die Mehrheit der Befragten jedoch nicht. Lediglich 24,3% der (Ober-)Bürgermeister und Landräte, 29,2% der Bürgermeister von Kommunen mit weniger als 20.000 Einwohnern, 14,2% der Kämmerer und 35,2% der Fraktionsvorsitzenden sind dieser Ansicht. Deutlich wird, dass die Kämmerer tendenziell am skeptischsten im Hinblick auf die Wirkungen der gpaNRW sind.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die gpaNRW durchaus wahrgenommen bzw. ernstgenommen wird und auch auf der diskursiven Ebene in Politik und Verwaltung ankommt. Einen Einfluss insbesondere auf die praktische Politik bzw. Entscheidungsprozesse in der Politik hat sie indes in der Tendenz eher verhalten. Dies ist allerdings auch sehr schwierig als Einrichtung, welche primär mit der Ressource „Informationen“ arbeitet und ohne die Ressource „Zwang“ politische Entscheidungsprozesse kaum beeinflussen kann. Diese sind letztendlich immer von machtpolitischer Konkurrenz im Spiel um die Wählerstimmenmaximierung geprägt (vgl. Braun 1999). In diesem Konkurrenzkampf werden Informationen in der Regel eher strategisch eingesetzt. Wenn sie die eigenen Argumente stützen, werden sie also eher als unterstützend wahrgenommen und verwendet, wenn sie dies nicht tun, werden sie gar nicht angebracht oder höchstens von dem jeweiligen politischen Gegner.

## **2.5 Die gpaNRW im Zeitvergleich**

Im Rahmen des Forschungsprojektes Innovationsfähigkeit durch institutionelle Reflexivität, welches vom Auftragnehmer dieses Gutachtens durchgeführt wurde, wurden bereits im Jahr 2009 im Rahmen einer standardisierten Befragung (Ober-)Bürgermeister und Landräte, Personalratsvorsitzende und Fraktionsvorsitzende unter anderem zum Thema gpaNRW befragt. Somit bietet sich in diesem Gutachten die Möglichkeit, die damaligen Ergebnisse mit den heutigen zu vergleichen. Die damalige Befragung bezog sich neben der gpaNRW auf eine Vielzahl anderer Themenfelder bzw. Organisationen. Somit wurden zur gpaNRW direkt nur zwei Itembatterien abgefragt. Eine dieser Fragen haben wir auch in dieser Untersuchung wieder aufgegriffen. Wir können somit die Ergebnisse für die (Ober-)Bürgermeister und die Fraktionsvorsitzenden zwischen 2009 und 2017 vergleichen.

**Abbildung 11: Einschätzungen der Fraktionsvorsitzenden im Zeitvergleich**



1 = trifft nicht zu; 2 = trifft eher nicht zu; 3 = trifft eher zu; 4 = trifft zu

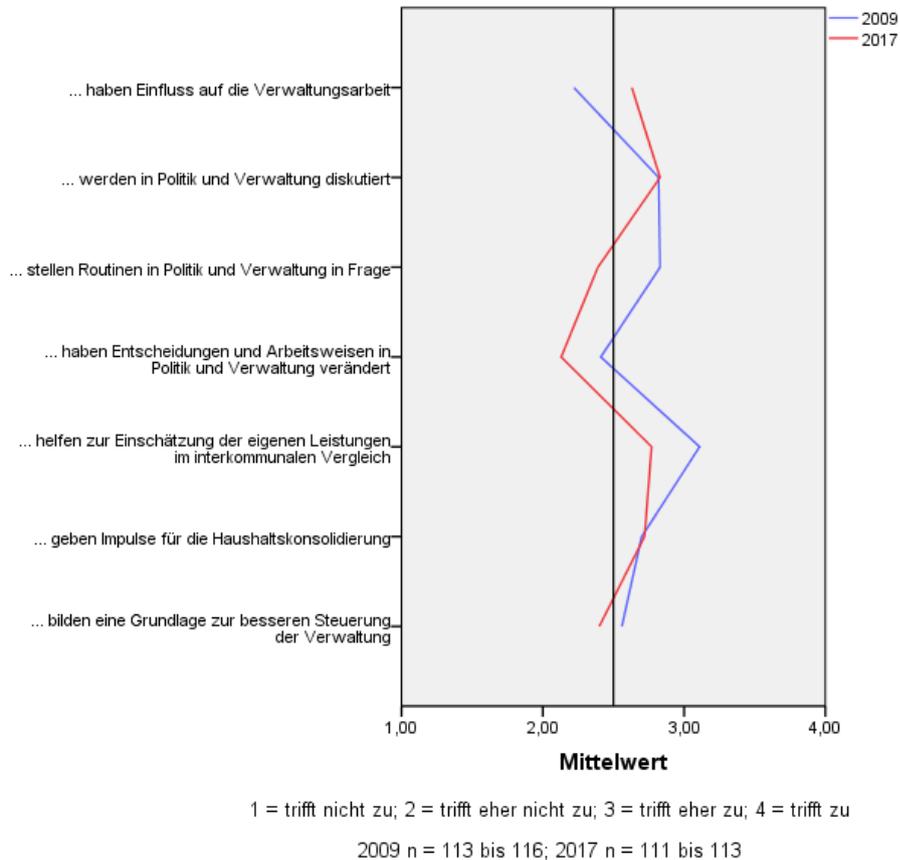
2009 n = 132 bis 138; 2017 n = 240 bis 258

Im Zeitvergleich ergeben sich insgesamt geringe Veränderungen zwischen 2009 und 2017. Lediglich für die Items „Einfluss auf die Verwaltungsarbeit“ und „Infragestellung der Routinen in Politik und Verwaltung“ sind größere Unterschiede sichtbar. Während 2009 noch 45,4% der befragten Fraktionsvorsitzenden einen Einfluss auf die Verwaltungsarbeit tendenziell sahen, ist dieser Wert um mehr als 20% auf 66,3% im Jahr 2017 angestiegen. Entgegengesetzt sieht es bei der „Infragestellung der Routinen in Politik und Verwaltung“ aus. Im Jahr 2009 gaben noch 65,7% der Fraktionsvorsitzenden an, dass die gpaNRW Routinen in Politik und Verwaltung in Frage stelle. Im Jahr 2017 ist dieser Wert um knapp 20% auf 45,1% gesunken. Beides zeigt eine gewisse Etablierung der gpaNRW an. Der Einfluss auf die Verwaltungsarbeit kann so gedeutet werden, dass die gpaNRW dort durchaus akzeptiert ist und dass, wenn auch nicht unmittelbar, ein Einfluss der gpaNRW spürbar ist. Die Etablierung der gpaNRW geht aber auch damit einher, dass sie als weniger neu empfunden wird und somit bereits in die Routinen von Politik und Verwaltung integriert ist. Grundlegend ist die Arbeit der gpaNRW nur eingeschränkt dazu geeignet, wirklich dauerhaft politische Entscheidungsprozesse zu verändern, weil diese fest etablierten und pfadabhängigen Regeln der politischen Aushandlungsprozesse folgen. Diese sind

**Einfluss auf die Verwaltungsarbeit ist gestiegen, Einfluss auf die Entscheidungen in der Politik gesunken**

durch eine Einrichtung, die primär über die Ressource „Informationen“ Einfluss nimmt, nur sehr schwer zu beeinflussen.

**Abbildung 12: Einschätzungen der (Ober-)Bürgermeister im Zeitvergleich**



Betrachtet man nun die Einschätzungen der (Ober-)Bürgermeister und Landräte im Jahr 2017, so bestätigt sich dieses Bild der Einschätzungen durch die Fraktionsvorsitzenden auf einem etwas niedrigeren Niveau. Einen Einfluss auf die Verwaltungsarbeit konstatierten 2009 lediglich 34,5% der (Ober-)Bürgermeister. Im Jahr 2017 ist dieser Wert auf 58,4% angestiegen, also um fast 24%. Die Routinen in Politik und Verwaltung sahen 2009 71,7% der (Ober-)Bürgermeister durch die gpaNRW in Frage gestellt. Dieser Wert sinkt um knapp 31% auf 40,5% im Jahr 2017. Damit gibt es hier eine große Übereinstimmung in den Einschätzungen im Zeitvergleich.

## 2.6 Umsetzung von Maßnahmen auf Empfehlung der gpaNRW

Wie wir bereits in den vorangegangenen Analysen gesehen haben, wird der gpaNRW ohne Zweifel ein Einfluss auf die Verwaltungsarbeit zugeschrieben. Dementsprechend stellt sich die Frage, ob es in Kommunalverwaltungen Maßnahmen gibt, welche explizit auf Empfehlungen der gpaNRW zurückgeführt werden können.

**Tabelle 3: Maßnahmen auf Empfehlungen der gpaNRW**

	(Ober-)Bürgermeister und Landräte)	Bürgermeister (Kommunen mit weniger als 20.000 Einwohnern)	Kämmerer	Fraktionsvorsitzende
Ja	49,5%	55,4%	45,4%	43,0%
Nein	50,5%	44,6%	54,6%	57,0%
n	111	92	141	265

Insgesamt wird ein deutlicher Einfluss der gpaNRW sichtbar. Bedenkt man den mangelnden Zwang, der von Empfehlungen der gpaNRW ausgeht, so ist es bemerkenswert, dass zwischen 43% und 55% der Befragten angeben, dass es Maßnahmen gibt, welche sie explizit auf Empfehlungen der gpaNRW zurückführen. Hier stellt sich die Frage, in welchen Bereichen diese Maßnahmen durchgeführt werden. Vor dem Hintergrund, dass die gpaNRW zu einer Vielzahl von Bereichen Empfehlungen ausspricht, haben wir uns dafür entschieden, dies eher explorativ mit einer offenen Frage abzufragen. Erfreulicherweise nahm sich ein für solche Fragen sehr hoher Anteil der Befragten (32-36% in den Kommunen über 20.000 Einwohner sowie 48% der Bürgermeister unter 20.000 Einwohner) die Zeit, auch diese offene Antwortkategorie zu beantworten.

Aus den Antworten haben wir insgesamt neun Kategorien identifiziert, in denen häufiger angegeben wurde, dass Maßnahmen aufgrund von Empfehlungen der gpaNRW implementiert wurden. Hierbei handelt es sich um die Bereiche Personal und Organisation, Reinigungsdienstleistungen, Gebäudeverwaltung, Schule; frühkindliche Bildung; Kinder; Jugend und Erziehung, Grünflächen, Kultur und Sport, Informationstechnik, Gebühren und Steuern und Bürgerservice.

**In ca. 50% der Kommunen werden Maßnahmen auf Empfehlungen der gpaNRW hin umgesetzt**

**Tabelle 4: Maßnahmen aufgrund von Empfehlungen der gpaNRW**

	(Ober- )Bürgermeister und Landräte	Bürgermeister von Kom- munen mit weniger als 20.000 Ein- wohnern	Kämmerer	Fraktionsvorsitzende	n
Personal und Organisation	15	20	14	19	68
Schule, frühkindliche Bil- dung, Kinder, Jugend und Erziehung	11	2	4	22	39
Gebäudeverwaltung	6	10	10	6	32
Gebühren und Steuern	4	3	12	10	29
Reinigungsdienstleistungen	4	8	8	4	24
Grünflächen	3	1	5	14	23
Kultur und Sport	4	1	4	10	19
Informationstechnik	2	5	3	3	13
Bürgerservice	2	0	3	2	7
Sonstige	14	20	22	24	80
N	65	70	85	114	334

Im Bereich Personal und Organisation erfolgt z.B. ein sukzessiver Rückbau von Personalbestand. Im Bereich Schulen erfolgte auf Empfehlung der gpaNRW eine Reduktion der Flächen. Für den Bereich Gebäudeverwaltung wurde z.B. der Aufbau eines Gebäudekatasters auf Empfehlung der gpaNRW angegeben. Bei den Gebühren und Steuern wurden die Hebesätze auf Empfehlungen der gpaNRW hin angepasst. Bei den Reinigungsdienstleistungen wurden diese auf Empfehlung der gpaNRW vielfach an Externe vergeben oder es wurden bei bereits vorhandener externer Vergabe kostengünstigere Reinigungsdienstleister beauftragt. Ähnlich dem Schulbereich erfolgte auch im Bereich Grünflächen eine Reduktion des Grünflächenumfangs. Im Bereich Kultur und Sport wurde auf Empfehlung der gpaNRW beispielsweise das Sporthallenangebot ausgebaut. Im Bereich Informationstechnik erfolgten auf Empfehlungen der gpaNRW organisatorische Veränderungen. Im Bereich Bürgerservice erfolgte die Schließung einer Nebenstelle des Bürgerbüros.

## 2.7 Verbesserungsvorschläge

Wir haben die Befragten auch darum gebeten, Verbesserungsvorschläge für die Arbeit der gpaNRW zu formulieren. Hierzu haben wir ebenfalls eine offene Kategorie in den Fragebogen implementiert, bei der zwischen 31% und 39% der Befragten sich die Zeit genommen haben zu antworten. Kategorisiert man diese Antworten, so ergibt sich folgendes Bild.

**Tabelle 5: Kritik an der gpaNRW**

	(Ober-)Bürgermeister und Landräte	Bürgermeister von Kommunen mit weniger als 20.000 Einwohnern	Kämmerer	Fraktionsvorsitzende	n
Praxisferne, ungenaue und pauschale Prüfung und/oder Empfehlungen	6	6	25	12	49
Keine Berücksichtigung lokaler Besonderheiten	14	9	15	6	44
Keine angemessene Vergleichsmethodik/Vergleich an sich nicht sinnvoll	7	7	7	9	30
Zu hohe Kosten / Übernahme der Kosten der Prüfung durch die Kommune	4	8	5	4	21
Geringe Aktualität von Daten/zu wenig oder zu seltene Präsenz der gpaNRW	6	3	6	3	18
Unzureichende Kommunikation mit der Gemeindevertretung	1	1	1	14	17
Hohe Personalbindung und zeitlicher Aufwand der Prüfung	4	4	6	2	16
Informationen von und über die gpaNRW intransparent und schlecht erreichbar	2	1	3	5	11
Zu starker Fokus auf Kosten und Ausgaben	0	2	4	5	11
Fehlender verpflichtender Charakter der Empfehlungen und/oder keine Evaluation der Umsetzung	0	0	1	9	10
Keine Berücksichtigung politischer Umstände	0	0	1	1	2
Sonstige	19	11	13	20	63
N	63	52	87	90	292

Am meisten genannt wird, dass die Empfehlungen bzw. die Prüfung zu pauschal, praxisfern und ungenau seien.<sup>7</sup>

„Keine wirklichkeitsfremden Konsolidierungsszenarien berechnen (!)[] konkrete Best-Practice-Lösungen benennen statt KIWI-Zahlen(friedhöfe) zu generieren.“ (Kämmerer)

Deutlich wird diese Kritik z.B. an den Flächenkennzahlen im Bereich der Schulen. Anhand zweier Kommentare von Kämmerern lässt sich dies veranschaulichen.

„... wenn eine Schule in einem historischen Gebäude untergebracht ist, große Flure etc. hat, wird die Flächenbilanz schlecht. Wenn die Empfehlung dann lautet, Schulflächen sollen reduziert werden, bringt mich das nicht weiter.“ (Kämmerer)

„Ein Hinweis, dass wir x qm Flächenüberhang an unseren Schulen haben, hilft mir nicht weiter, weil unser Flächenbestand keine jederzeit veränderbare variable Größe ist.“ (Kämmerer)

In den beiden Beispielen werden durchaus Probleme im Bereich der Schulflächenkennzahlen deutlich. Nicht immer sind die Empfehlungen der gpaNRW in einem wirklichen Sinne prozessorientiert, also unter Berücksichtigung der Ausgangsbedingungen vor Ort, sondern manche Verbesserungen speisen sich eher aus einem abstrakteren Benchmarkingvergleich. Letztlich ist dies natürlich auch eine Frage der Prüftiefe und des für das Prüfgebiet vorgesehenen Prüfungsumfangs. Insgesamt muss daher überlegt werden, wie mit einem verhältnismäßigen Personalaufwand die Prozessorientierung verbessert werden kann.

**Empfehlungen sind mitunter praxisfern**

Wie bereits erläutert wurde, gibt es allerdings durchaus Maßnahmen, welche aufgrund von Empfehlungen der gpaNRW implementiert wurden. Eine Praxisnähe ist also durchaus feststellbar. Grundlegend bestehen in diesem Bereich aber auch immer Möglichkeiten, die Praxisnähe und Genauigkeit von Empfehlungen weiter zu erhöhen.

Ein weiterer Kritikpunkt ist die mangelnde Berücksichtigung von kommunalen Besonderheiten, im Übrigen ein klassischer Vorwurf an die gpaNRW. Wir hatten bereits gesehen, dass 50% der Befragten eine mangelnde Berücksichtigung kommunaler Besonderheiten sehen und 50% dies nicht tun. Es verwundert nicht, dass auch bei den offenen Kategorien die Kritik auftaucht, dass kommunale Besonderheiten nicht ausreichend berücksichtigt werden. Ein Kämmerer macht dies mit der Kritik deutlich, dass kommunale Besonderheiten nur eingeschränkt in Vergleichszahlen von interkommunalen Vergleichen einfließen können. Es handelt sich hier um die klassische Kritik an vielen Formen von interkommunalen Vergleichen, mit denen sich auch andere Einrichtungen wie z.B. die KGSt auseinandersetzen müssen und der mit einer sich stetig

---

<sup>7</sup> Die 49 Nennungen entsprechen ca. 17% der Personen, die insgesamt Kritik geübt haben (das waren insgesamt ca. 35% der Befragten). Bezogen auf alle Befragten sind dies ca. 6%.

verbessernden Prüfmethodik begegnet werden muss. Als Verbesserungsvorschlag wird von zwei Kämmerern geäußert, dass kommunale Besonderheiten noch intensiver in den Berichten der gpaNRW erläutert werden müssten.

Die Vergleichsmethodik wird ebenfalls kritisiert. Im Prinzip handelt es sich hier um die bereits aufgezeigte Problematik von interkommunalen Vergleichen.

„Allerdings erscheint (...) der interkommunale Vergleich weiterhin problematisch, da hier anders als bei den differenzierten Prüfungen die Vergleichbarkeit oft fraglich oder deutlich nicht plausibel ist.“ (Ober-)Bürgermeister oder Landrat).

Angesprochen werden auch die mit der Prüfung einhergehenden Kosten, die zu hoch seien.

„Noch schwerer fällt es mir allerdings für diese Leistung auch noch Honorare zu zahlen, die an die Honorare von Unternehmensberatungen heranreichen ohne die Möglichkeit zu haben, diese Honorare zu kürzen (was ich bei UBs durchaus machen kann)“ (Kämmerer).

Weiterhin wird vorgeschlagen, dass die Kosten für die Prüfung und Beratung durch die gpaNRW vom Land und nicht von den Kommunen getragen werden sollten.

Auch die Aktualität der Daten wird von einigen Personen angesprochen:

„Wenn ich richtig informiert bin, werden die Untersuchungen der Kommunen immer rückwirkend über einen längeren Zeitraum (4 Jahre?) durchgeführt. Jährliche zeitnahe Kennzahlen wären hilfreich, um Entwicklungen zu beobachten und daraus ggf. Korrekturmaßnahmen abzuleiten.“ (Fraktionsvorsitzender)

„Zahlen, die die gpa aufgrund von Landesstatistiken einbaut, sind in der Regel zu alt (1,5 – 2 Jahre). Daraus werden dann (falsche?) Rückschlüsse gezogen, da aktuelle gravierende Entwicklungen nicht berücksichtigt werden können.“ (Ober-)Bürgermeister oder Landrat)

Die Aktualität der Daten und die Häufigkeit der Prüfungen sind natürlich von Ressourcen abhängig. Häufigere Prüfungen bedeuten mehr Ressourcenaufwand und letztendlich auch mehr Kosten für die Kommunen. Kürzere Zeiträume bedeuten jedoch auch, dass die Zeiträume, in denen Empfehlungen umgesetzt werden können, kürzer sind. Inwieweit aktuellere Zahlen verwendet werden können, hängt letztendlich nicht nur von der gpaNRW ab, sondern beispielsweise auch vom Landesamt für Statistik in Nordrhein-Westfalen und insbesondere von den Jahresabschlüssen der Kommunen. Dabei ist es an sich normal, dass Zahlen erst mit einer Zeitverzögerung, frühestens nach Ablauf eines festgelegten Berechnungszeitraums (häufig ein Jahr) veröffentlicht werden.

Ein weiterer Kritikpunkt, welcher vor allem von den Fraktionsvorsitzenden geäußert wird, ist, dass nur eine unzureichende Kommunikation der gpaNRW mit den Gemeindevertretungen stattfindet. Ein Fraktionsvor-

sitzender macht den Vorschlag, dass die gpaNRW die Gemeindevertretungen direkt elektronisch über ihre Empfehlungen und die Ergebnisse des gpa-Prüfberichtes informieren sollte.

Ein weiterer Kritikpunkt ist, dass die Prüfungen eine hohe Personalbindung und einen hohen zeitlichen Aufwand für die Kommunalverwaltungen zufolge haben.

„Der Aufwand für das Zusammentragen der Daten und die Datenaufbereitung für die überörtliche Prüfung ist sehr groß...“ ((Ober-)Bürgermeister oder Landrat).

Grundlegend sollte hier immer wieder vonseiten der gpaNRW überprüft werden, ob dieser Aufwand für die Kommunen reduziert werden kann.

Von einzelnen Personen wird angemerkt, dass sich die Prüfungen zu stark auf Kosten und Ausgaben fokussieren und dabei die Qualitätsaspekte zu wenig Berücksichtigung finden. Das Zitat eines Kämmerers dient an dieser Stelle der Veranschaulichung dieser Problematik:

„Natürlich spielt bei der Aufgabenerledigung die Wirtschaftlichkeit eine sehr wichtige Rolle. Dennoch ist die Dienstleistungsqualität nicht immer nur nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu beurteilen. Die sog. weichen Faktoren müssten mehr berücksichtigt werden. Bsp.: Das Beantragen eines Personalausweises kann ich als Sachbearbeiter/in schnell abwickeln ohne oder ohne ausreichende Beratung, was mit dem neuen Personalausweis alles möglich ist. Mit ausreichender Beratung dauert dieser Vorgang länger (unwirtschaftlicher). Allerdings verlässt der Bürger in aller Regel die Bürgerberatung informierter (zufriedener).“ (Kämmerer)

Hier wird ein klassisches Problem von auf Kennzahlen orientierten Bewertungen erläutert. Im öffentlichen Dienst besteht häufig ein Zielkonflikt zwischen Qualität und Effizienz. Nicht selten ist die Qualität einer Leistung besser, wenn mehr Zeit oder mehr Personal in sie investiert wird. Kosteneffizienter wäre die Leistung aber, wenn möglichst wenig Ressourcen, sprich Personal oder Zeit für die Aufgabe aufgewendet werden. Auffangen kann man diesen Kompromiss, indem explizit im Kennzahlensystem mehr Maßzahlen verwendet werden, mit denen die Qualität der Dienstleistungserbringung gemessen werden. Diese sollten dann mit den Effizienz Kennzahlen abgeglichen werden, um herauszufinden, ob Effizienzgewinne mögliche Qualitätsverluste aufwiegen.

Problematisch ist allerdings, dass Qualität wesentlich schwerer messbar ist als Effizienz. Dies liegt grundlegend bereits daran, dass Vorstellungen von Qualität differieren. Hinzu kommt, dass der Aufwand für die Messung von Qualität z.B. Kundenzufriedenheit im Bürgeramt aufwändiger ist als die Messung von Effizienz. Nehmen wir das Beispiel Kundenzufriedenheit. Hier müssten explizit Bürgerbefragungen durchgeführt werden, um zu untersuchen, ob die Bürger mit Leistungen des Bürgerservices zufrieden sind. Soll dann auch noch festgestellt werden, ob sich die Kundenzufriedenheit nach z.B. Kostensparmaßnahmen im Bürgeramt

verändert, müssten zeitlich vergleichbare Daten über die Kundenzufriedenheit erhoben werden. Hinzu kommen bei derartigen Qualitätsmessungen auch noch eine Vielzahl intervenierender Variablen, die z.B. neben den in diesem Beispiel genannten Kosteneinsparungen im Bürgeramt, die Einschätzungen der Bürger über die Qualität der Leistungen des Bürgeramtes beeinflussen. Alternativ bleibt die Möglichkeit diesen Mangel quantitativer Messzahlen durch qualitative Erhebungen auszugleichen, also z.B. persönliche Interviews, durch welche die Probleme, die z.B. aus Kostensparmaßnahmen entstehen können, näher analysiert werden können. Ob es sinnvoll und ressourcentechnisch machbar ist, die Prüfung der gpaNRW durch derartige Elemente zu ergänzen, kann hier nicht beurteilt werden.

Eine weitere Anregung betrifft den nicht verpflichtenden Charakter der Empfehlungen der gpaNRW. Ein Fraktionsvorsitzender äußert sich hierzu folgendermaßen.

„Solange die Vorschläge der gpa nicht verbindlich bzw. verpflichtend umzusetzen sind[,] bleiben sie oft wirkungslos. Man nimmt Vorschläge etc. nur zur Kenntnis und findet immer ein Argument, dass die Situation vor Ort anders und nicht vergleichbar ist. Man sollte in einigen Bereichen zumindest versuchen[,] durch/über die Bezirksregierungen die Gemeinden zu verpflichten[,] gpa-Vorschläge umzusetzen.“ (Fraktionsvorsitzender)

Grundlegend sind politische Veränderungen schwerer umsetzbar, wenn sie keinen verpflichtenden Charakter haben. Wie bereits erörtert, ist es schwer, nur über die Ressource „Informationen“ politische Entscheidungsprozesse zu beeinflussen. Allerdings macht gerade der nicht-verpflichtende Charakter die gpaNRW im Kern zu einer die Kommunen beratenden Einrichtung; Verpflichtungen würde sie klar dem Bereich der klassischen Aufsicht zuordnen und damit andere Problemlagen mit sich bringen. Allerdings informiert die gpaNRW die Aufsichtsbehörden über ihre Prüfergebnisse. Diese sollten die Prüfergebnisse dann als Grundlage für ihre Aufsicht über die Kommunen verwenden. Inwieweit die Aufsichtsbehörden die Prüfergebnisse der gpaNRW innerhalb ihrer Aufsichtstätigkeit verwenden, können wir an dieser Stelle nicht beurteilen. Dies würde eine Untersuchung der Verwendung von gpa-Prüfberichten in den Aufsichtsbehörden erfordern.

### 3 Zusammenfassung

(1) Die gpaNRW realisiert vor allem bei der Bewertung ihres direkten Outputs, also dem (veränderten) Instrumentarium und dem damit zusammenhängenden Bericht, gute bis sehr gute Werte. Offensichtlich haben sich die seit 2010 eingeführten Veränderungen bewährt:

- Insbesondere die Veränderungen in der Berichterstattung werden sehr positiv gesehen. Inhaltlich (Verständlichkeit, Umfang, Komplexität und Nachvollziehbarkeit) werden die gpaNRW-Prüfberichte überdurchschnittlich gut bewertet (fast 90% bei Verständlichkeit).
- Auch die Qualität der Prüfer (90%), die Datengrundlagen, die Kommunikation der Ergebnisse sowie der Praxisbezug sind herauszuheben. Allerdings zeigt sich eine gewisse Skepsis, ob die Ergebnisse die Entscheider im Rat wirksam in ihrer Steuerungsaufgabe unterstützen (Kämmerer: 19%, BM 35%). Dies sehen nur die Fraktionsvorsitzenden als eher zutreffend an (59%).
- Die neuen Aspekte von gpaNRW-Berichten werden durchgehend positiv bewertet (z.B. die Managementübersicht mit 80%-90%). Allerdings bedeutet die positive Einschätzung des gpa-Kennzahlensets nicht, dass man diese in die kommunale Praxis übernimmt. Eine Integration in den „kommunalen Alltag“ ist in den meisten Kommunen weder erfolgt noch beabsichtigt (zwischen 16 und 30%).

(2) Die Berichte der gpaNRW werden zur Kenntnis genommen, diskutiert und mit ihnen wird argumentiert.

- Das Interesse an gpaNRW-Prüfberichten ist bei den (Ober-)Bürgermeistern und Landräten, Kämmerern und dem RPA am höchsten. Eher weniger Interesse besteht bei den Fachausschüssen, den Mitarbeitern der Kommunen und bei der Presse / Öffentlichkeit. Dies kann auch an den tendenziell höheren Verständnisproblemen bei Haushalts- und Finanzfragen liegen oder im Falle der Verwaltungsmitarbeiter an der Tatsache, dass Fachinteressen in der Regel budgetmaximierend wirken (Banner 1984) und insofern Konsolidierungsinteressen entgegen stehen
- Die Realisierbarkeit von gpaNRW-Empfehlungen wird nach Aussage der meisten Befragten überprüft (76-92%). Es wird auf die Ergebnisse Bezug genommen und Diskussionsprozesse werden angestoßen. Alleine dies bestätigt die hohe Akzeptanz der gpaNRW.

- Die Empfehlungen der gpaNRW scheinen aber bei den Entscheidungen in den Bereichen Personalpolitik und Haushaltspolitik, insbesondere bei der kommunalen Prioritätensetzung, keine so starke Rolle zu spielen.

(3) Die gpaNRW entfaltet eindeutig Praxiswirkungen. Beim Outcome wird deutlich, dass die gpaNRW in Kommunen durchaus Maßnahmen angestoßen hat und im Allgemeinen wird auch ein deutlicher Einfluss auf die Verwaltungsarbeit festgestellt. Ein Einfluss auf politische Entscheidungsprozesse ist weniger festzustellen. Dies hängt damit zusammen, dass institutionell verfestigte und historisch gewachsene politische Entscheidungsstrukturen und -prozesse alleine mit der Machtressource „Informationen“ nicht aufgebrochen werden können.

- In knapp der Hälfte der Kommunen werden auf Grundlage der gpaNRW-Empfehlungen Maßnahmen durchgeführt.
- In den meisten Wirkungsbereichen werden positive Steuerungseffekte gesehen. Die eigenen Leistungen können besser eingeschätzt werden, die Ergebnisse werden in Politik und Verwaltung diskutiert (67-75%) und haben einen Einfluss auf die Verwaltungsarbeit.
- Die deutliche Ausnahme bildet der Bereich Entscheidungen und Arbeitsweisen in Politik und Verwaltung. Die Mehrheit der Befragten sieht hier keine Wirkung der gpaNRW (14-35%). Zudem werden auch die Routinen in Politik und Verwaltung eher weniger in Frage gestellt.
- Im Zeitvergleich 2009/2017 zeigen sich im Bereich „Einfluss auf die Verwaltungsarbeit“ stärkere Effekte sowohl aus der Sicht der Fraktionsvorsitzenden als auch der Bürgermeister (66% statt 45% der Fraktionsvorsitzenden, 58% statt 35% bei den Bürgermeistern). Bei der Infragestellung der Routinen in Politik und Verwaltung ist es jedoch umgekehrt (von 66% auf 45% gesunken, bei den Bürgermeistern von 72% auf 41%) ebenso wie bei der Frage, ob Entscheidungen und Arbeitsweisen in Politik und Verwaltung verändert wurden (von 44% auf 24% bei den Bürgermeistern, bei den Fraktionsvorsitzenden von 44% auf 35%).

(4) Insgesamt hat sich die gpaNRW weiter etabliert. Ihre Arbeit wird von den Kommunen anerkannt, die Weiterentwicklungen im Bereich der Berichterstattung und Methodik haben sich bewährt. Dass dies nicht immer zu veränderten politischen Steuerungen führt, liegt in der Logik kommunaler Entscheidungsprozesse begründet, die durch Vergleiche und Handlungsempfehlungen nur begrenzt optimierbar sind. Nachzudenken ist innerhalb der gpaNRW über das gpa-Kennzahlenset, da die ursprüngliche Absicht, dass dieses in den kommunalen Alltag der Kom-

munen etabliert wird, weniger realistisch ist. Zudem sollte sich die gpaNRW weiter mit den in Kapitel 2.6 genannten Kritikpunkten beschäftigen, auch wenn diese rein quantitativ nicht wirklich bedeutend sind.

## Literaturverzeichnis

- Banner, G. (1984): Kommunale Steuerung zwischen Gemeindeordnung und Parteipolitik. In: Die Öffentliche Verwaltung 9/84, S. 364-372.
- Behnke, Joachim/Baur, Nina/ Behnke, Nathalie 2006: Empirische Methoden der Politikwissenschaft. Paderborn, München u.a.
- Boettcher, F. 2013: Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite. Eine finanz- und politikwissenschaftliche Untersuchung am Beispiel der nordrhein-westfälischen Gemeinden, Berlin
- Bogumil, J./Ebinger, F. 2013: Leistungsvergleiche zwischen Lernen und Kontrolle. Die Institutionalisierung von Innovation durch die Gemeindeprüfungsanstalt NRW, in: der moderne staat, Sonderheft 2013, S. 125 – 140
- Bogumil, J./Heinelt, H. 2005: Bürgermeister in Deutschland – Einleitung und Überblick, in: Dies. (Hrsg.): Bürgermeister in Deutschland. Politikwissenschaftliche Studien zu direkt gewählten Bürgermeistern, Wiesbaden, S. 7 – 11
- Bogumil, J./Holtkamp, L./Junkernheinrich, M./Wagschal, U. 2014: Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite, in: Politische Vierteljahresschrift 4/2014, S. 614 – 647
- Braun, D. (1999): Theorien rationalen Handelns in der Politikwissenschaft. Opladen
- Ebinger, F./Bogumil, J. 2012: Angeleitetes Lernen durch Leistungsvergleiche? Zwischenbilanz nach acht Jahren Gemeindeprüfungsanstalt NRW, in: Die Verwaltung. Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungswissenschaften, 45. Band, Heft 1, S. 123 – 140
- Ebinger, F./Bogumil, J. 2016: Institutionelle Reflexivität durch systematische Fremdbeobachtung. Lernen über Leistungsvergleiche am Beispiel der Gemeindeprüfungsanstalt NRW?, in: Moldaschl, Manfred/Manger, Daniela (Hrsg.) 2016: Im Spiegel der Organisation. Innovationsfähigkeit durch institutionelle Reflexivität, S. 107-134
- Geißler, R. 2011: Kommunale Haushaltskonsolidierung. Einflussfaktoren lokaler Konsolidierungspolitik, Wiesbaden
- Holtkamp, L. 2010: Kommunale Haushaltspolitik bei leeren Kassen. Bestandsaufnahme, Konsolidierungsstrategien, Handlungsoptionen, Berlin
- Kuhlmann, S. 2004: Evaluation lokaler Verwaltungspolitik: Umsetzung und Wirksamkeit des Neuen Steuerungsmodells in den deutschen Kommunen, in: Politische Vierteljahresschrift, Heft 3, S. 370 – 394
- Timm-Arnold, K.-P. 2011: Bürgermeister und Parteien in der kommunalen Haushaltspolitik. Endogene Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite, Wiesbaden
- Timm-Arnold, K.-P. 2016: Institutionelle Reflexivität durch Weiterentwicklung: Das Prüfungsinstrumentarium der Gemeindeprüfungsanstalt NRW, in: in: Moldaschl, Manfred/Manger, Daniela (Hrsg.) 2016: Im Spiegel der Organisation. Innovationsfähigkeit durch institutionelle Reflexivität, S. 135-147

## Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

<i>Abbildung 1: Allgemeine Bewertung von gpa-Prüfberichten</i> .....	9
<i>Abbildung 2: Aussagen zum Stellenwert der gpaNRW</i> .....	10
<i>Abbildung 3: Berücksichtigung von Besonderheiten in Prüfberichten</i> .....	12
<i>Abbildung 4: Bewertung der Fachprüfungen</i> .....	14
<i>Abbildung 5: Bewertung verschiedener Aspekte der Berichterstattung</i> .....	15
<i>Abbildung 6: Interesse an Prüfberichten der gpaNRW bei verschiedenen Akteuren</i> .....	17
<i>Abbildung 7: Bezugnahmen bei Haushaltskonsolidierung und Verwaltungsmodernisierung auf die gpaNRW</i> .....	18
<i>Abbildung 8: Bewertung des gpa-Kennzahlenset</i> .....	20
<i>Abbildung 9: Reaktionen auf Prüfungen durch die gpaNRW</i> .....	21
<i>Abbildung 10: Wirkung der Prüfung durch die gpaNRW</i> .....	22
<i>Abbildung 11: Einschätzungen der Fraktionsvorsitzenden im Zeitvergleich</i> .....	24
<i>Abbildung 12: Einschätzungen der (Ober-)Bürgermeister und Landräte im Zeitvergleich</i> .....	25
<i>Tabelle 1: Rücklaufquoten</i> .....	6
<i>Tabelle 2: Bekanntheit des gpa-Kennzahlensets</i> .....	19
<i>Tabelle 3: Maßnahmen auf Empfehlungen der gpaNRW</i> .....	26
<i>Tabelle 4: Maßnahmen aufgrund von Empfehlungen der gpaNRW</i> .....	27
<i>Tabelle 5: Kritik an der gpaNRW</i> .....	28

## Fragebogen mit Häufigkeitsauswertungen

(1) Die gpaNRW befasst sich in Ihrer Arbeit mit verschiedenen Themenfeldern (Fachprüfungen) und spricht zu diesen Empfehlungen aus. Inwieweit betrachten Sie diese Empfehlungen in den folgenden Bereichen als hilfreich?

(Ober-)Bürgermeister und Landräte

	sehr hilfreich	eher hilfreich	eher nicht hilfreich	gar nicht hilfreich	N
Finanzen	11,8%	59,1%	21,8%	7,3%	110
NKF-Gesamtabschluss	3,4%	56,2%	29,2%	11,2%	89
Sicherheit und Ordnung	3,3%	50,0%	40,2%	6,5%	92
Schulen	7,1%	36,4%	47,5%	9,1%	99
Sport	9,0%	41,6%	40,4%	9,0%	89
Tagesbetreuung für Kinder	4,6%	50,6%	33,3%	11,5%	87
Grünflächen	5,6%	45,6%	37,8%	11,1%	90
Informationstechnik	6,5%	47,8%	40,2%	5,4%	92

Bürgermeister von Kommunen mit weniger als 20.000 Einwohnern

	sehr hilfreich	eher hilfreich	eher nicht hilfreich	gar nicht hilfreich	N
Finanzen	11,8%	61,3%	21,5%	5,4%	93
NKF-Gesamtabschluss	12,3%	55,4%	26,2%	6,2%	65
Sicherheit und Ordnung	0,0%	53,2%	40,3%	6,5%	77
Schulen	3,6%	50,6%	37,3%	8,4%	83
Sport	0,0%	54,5%	36,4%	9,1%	66
Tagesbetreuung für Kinder	3,4%	46,6%	32,8%	17,2%	58
Grünflächen	4,1%	54,1%	32,4%	9,5%	74
Informationstechnik	7,7%	61,5%	28,2%	2,6%	78

Kämmerer

	sehr hilfreich	eher hilfreich	eher nicht hilfreich	gar nicht hilfreich	N
Finanzen	9,1%	55,9%	30,1%	4,9%	143
NKF-Gesamtabschluss	4,5%	37,8%	41,4%	16,2%	111
Sicherheit und Ordnung	1,1%	50,6%	44,8%	3,4%	87
Schulen	3,6%	40,9%	50,0%	5,5%	110
Sport	0,0%	47,1%	47,1%	5,9%	102
Tagesbetreuung für Kinder	3,2%	48,4%	44,2%	4,2%	95
Grünflächen	3,7%	55,1%	31,8%	9,3%	107
Informationstechnik	4,0%	57,6%	34,3%	4,0%	99



## Fraktionsvorsitzende

	sehr hilfreich	eher hilfreich	eher nicht hilfreich	gar nicht hilfreich	n
Finanzen	29,3%	59,4%	7,4%	3,9%	256
NKF-Gesamtabschluss	22,0%	59,3%	14,1%	4,6%	241
Sicherheit und Ordnung	5,6%	48,5%	34,3%	11,6%	198
Schulen	12,4%	44,6%	29,2%	13,7%	233
Sport	7,0%	42,3%	36,2%	14,6%	213
Tagesbetreuung für Kinder	11,4%	44,3%	31,4%	12,9%	210
Grünflächen	10,3%	46,5%	30,0%	13,1%	213
Informationstechnik	13,9%	56,4%	20,8%	8,9%	202

(2) Inwieweit treffen die folgenden Aussagen zu den Prüfberichten der gpaNRW zu?

(Ober-)Bürgermeister und Landräte

	trifft zu	trifft eher zu	trifft eher nicht zu	trifft nicht zu	N
Die Prüfberichte sind verständlich	38,7%	48,6%	10,8%	1,8%	111
Der Umfang der Prüfberichte ist angemessen	31,5%	41,4%	25,2%	1,8%	111
Die Prüfberichte sind zu komplex	6,4%	22,7%	46,4%	24,5%	110
Es ist gut nachvollziehbar wie die Empfehlungen entstanden sind	6,3%	55,9%	24,3%	13,5%	111
Neue Erkenntnisse zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit wurden gewonnen	8,1%	43,2%	36,9%	11,7%	111
In den Berichten wird festgestellt ob die Kommune sachgerecht und wirtschaftlich verwaltet wird	8,3%	45,0%	33,9%	12,8%	109
Berichte spielen in Diskussionen um den Kernhaushalt eine große Rolle	4,6%	29,6%	36,1%	29,6%	108
Berichte spielen in Diskussionen um kommunale Beteiligungen eine große Rolle	1,9%	8,6%	46,7%	42,9%	105
Prüfberichte sind individuell gut auf die Kommunen zugeschnitten	4,6%	41,3%	31,2%	22,9%	109
Empfehlungen sind so konkret, dass Veränderungen bewirkt werden	3,6%	30,6%	47,7%	18,0%	111

Bürgermeister von Kommunen mit weniger als 20.000 Einwohnern

	trifft zu	trifft eher zu	trifft eher nicht zu	trifft nicht zu	n
Die Prüfberichte sind verständlich	34,4%	62,4%	1,1%	2,2%	93
Der Umfang der Prüfberichte ist angemessen	28,3%	57,6%	12,0%	2,2%	92
Die Prüfberichte sind zu komplex	3,3%	12,0%	57,6%	27,2%	92
Es ist gut nachvollziehbar wie die Empfehlungen entstanden sind	10,9%	59,8%	22,8%	6,5%	92
Neue Erkenntnisse zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit wurden gewonnen	4,3%	50,5%	36,6%	8,6%	93
In den Berichten wird festgestellt ob die Kommune sachgerecht und wirtschaftlich verwaltet wird	4,4%	56,0%	28,6%	11,0%	91

Berichte spielen in Diskussionen um den Kernhaushalt eine große Rolle	2,2%	24,2%	48,4%	25,3%	91
Berichte spielen in Diskussionen um kommunale Beteiligungen eine große Rolle	1,3%	8,9%	48,1%	41,8%	79
Prüfberichte sind individuell gut auf die Kommunen zugeschnitten	6,5%	43,0%	39,8%	10,8%	93
Empfehlungen sind so konkret, dass Veränderungen bewirkt werden	3,3%	38,9%	40,0%	17,8%	90

#### Kämmerer

	trifft zu	trifft eher zu	trifft eher nicht zu	trifft nicht zu	N
Die Prüfberichte sind verständlich	27,1%	64,3%	6,4%	2,1%	140
Der Umfang der Prüfberichte ist angemessen	19,7%	51,4%	22,5%	6,3%	142
Die Prüfberichte sind zu komplex	5,0%	15,6%	53,2%	26,2%	141
Es ist gut nachvollziehbar wie die Empfehlungen entstanden sind	7,1%	46,4%	36,4%	10,0%	140
Neue Erkenntnisse zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit wurden gewonnen	2,8%	34,5%	46,5%	16,2%	142
In den Berichten wird festgestellt ob die Kommune sachgerecht und wirtschaftlich verwaltet wird	2,9%	44,3%	37,9%	15,0%	140
Berichte spielen in Diskussionen um den Kernhaushalt eine große Rolle	3,5%	22,7%	40,4%	33,3%	141
Berichte spielen in Diskussionen um kommunale Beteiligungen eine große Rolle	0,0%	6,8%	33,3%	59,8%	132
Prüfberichte sind individuell gut auf die Kommunen zugeschnitten	2,9%	36,4%	40,0%	20,7%	140
Empfehlungen sind so konkret, dass Veränderungen bewirkt werden	1,4%	26,2%	46,8%	25,5%	141

#### Fraktionsvorsitzende

	trifft zu	trifft eher zu	trifft eher nicht zu	trifft nicht zu	n
Die Prüfberichte sind verständlich	40,9%	52,1%	5,4%	1,6%	257
Der Umfang der Prüfberichte ist angemessen	34,8%	50,0%	11,2%	4,0%	250
Die Prüfberichte sind zu komplex	5,2%	14,5%	47,6%	32,7%	248
Es ist gut nachvollziehbar wie die Empfehlungen entstanden sind	13,8%	56,1%	22,0%	8,1%	246
Neue Erkenntnisse zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit wurden gewonnen	19,5%	49,6%	22,0%	8,9%	246
In den Berichten wird festgestellt ob die Kommune sachgerecht und wirtschaftlich verwaltet wird	16,6%	54,5%	24,1%	4,7%	253
Berichte spielen in Diskussionen um den Kernhaushalt eine große Rolle	10,5%	33,9%	36,3%	19,4%	248
Berichte spielen in Diskussionen um kommunale Beteiligungen eine große Rolle	4,2%	25,8%	44,2%	25,8%	240
Prüfberichte sind individuell gut auf die Kommunen zugeschnitten	9,2%	49,2%	31,9%	9,7%	238
Empfehlungen sind so konkret, dass Veränderungen bewirkt werden	8,2%	38,7%	40,3%	12,8%	243

(3) Inwieweit gelingt es der gpaNRW in ihren Berichten Besonderheiten in den folgenden Bereichen zu berücksichtigen?

(Ober-)Bürgermeister und Landräte

	sehr gut	eher gut	eher schlecht	sehr schlecht	n
Lokale Besonderheiten	2,8%	46,7%	40,2%	10,3%	107
Situative Besonderheiten	0,0%	47,3%	45,1%	7,7%	91
Ökonomische Besonderheiten	2,9%	46,7%	45,7%	4,8%	105
Demografische Besonderheiten	2,0%	61,2%	33,7%	3,1%	98
Sozialstrukturelle Besonderheiten	1,0%	49,5%	44,3%	5,2%	97

Bürgermeister von Kommunen mit weniger als 20.000 Einwohnern

	sehr gut	eher gut	eher schlecht	sehr schlecht	n
Lokale Besonderheiten	1,1%	38,9%	53,3%	6,7%	90
Situative Besonderheiten	1,5%	49,3%	40,3%	9,0%	67
Ökonomische Besonderheiten	3,8%	60,3%	33,3%	2,6%	78
Demografische Besonderheiten	1,4%	54,8%	39,7%	4,1%	73
Sozialstrukturelle Besonderheiten	0,0%	48,5%	45,6%	5,9%	68

Kämmerer

	sehr gut	eher gut	eher schlecht	sehr schlecht	n
Lokale Besonderheiten	2,2%	39,0%	52,9%	5,9%	136
Situative Besonderheiten	3,5%	36,3%	52,2%	8,0%	113
Ökonomische Besonderheiten	2,4%	44,4%	45,2%	7,9%	126
Demografische Besonderheiten	2,5%	46,7%	44,3%	6,6%	122
Sozialstrukturelle Besonderheiten	1,7%	41,3%	50,4%	6,6%	121

Fraktionsvorsitzende

	sehr gut	eher gut	eher schlecht	sehr schlecht	n
Lokale Besonderheiten	2,9%	43,7%	47,5%	5,9%	238
Situative Besonderheiten	1,1%	42,9%	47,1%	9,0%	189
Ökonomische Besonderheiten	6,6%	56,8%	34,1%	2,6%	229
Demografische Besonderheiten	5,0%	53,7%	37,2%	4,1%	218
Sozialstrukturelle Besonderheiten	3,3%	43,1%	47,4%	6,2%	211

(4) Wie groß ist das Interesse an den Berichten der gpaNRW bei den folgenden Akteuren?

(Ober-)Bürgermeister und Landräte

	sehr groß	eher groß	eher gering	sehr gering	n
(Ober-)Bürgermeister / Landrat	30,0%	46,4%	20,9%	2,7%	110
Rat / Kreistag	5,5%	39,4%	49,5%	5,5%	109
Kämmerer	34,9%	43,1%	20,2%	1,8%	109
Leitungsebene der Fachverwaltungen	9,1%	47,3%	37,3%	6,4%	110
Rechnungsprüfungsausschuss (RPA)	17,8%	51,4%	29,9%	0,9%	107
Fachausschüsse (ohne RPA)	0,0%	25,9%	58,3%	15,7%	108
Mitarbeiter der Kommune	0,0%	22,2%	50,0%	27,8%	108
Presse / Öffentlichkeit	1,9%	21,3%	52,8%	24,1%	108

Bürgermeister von Kommunen mit weniger als 20.000 Einwohnern

	sehr groß	eher groß	eher gering	sehr gering	n
(Ober-)Bürgermeister / Landrat	31,5%	50,0%	10,9%	7,6%	92
Rat / Kreistag	13,3%	37,8%	43,3%	5,6%	90
Kämmerer	33,7%	50,0%	12,0%	4,3%	92
Leitungsebene der Fachverwaltungen	13,0%	45,7%	35,9%	5,4%	92
Rechnungsprüfungsausschuss (RPA)	14,1%	51,1%	30,4%	4,3%	92
Fachausschüsse (ohne RPA)	4,4%	19,8%	58,2%	17,6%	91
Mitarbeiter der Kommune	2,2%	18,7%	52,7%	26,4%	91
Presse / Öffentlichkeit	4,7%	21,2%	62,4%	11,8%	85

Kämmerer

	sehr groß	eher groß	eher gering	sehr gering	n
(Ober-)Bürgermeister / Landrat	9,4%	56,5%	28,3%	5,8%	138
Rat / Kreistag	3,6%	39,9%	40,6%	15,9%	138
Kämmerer	25,4%	50,7%	21,1%	2,8%	142
Leitungsebene der Fachverwaltungen	2,9%	42,9%	42,1%	12,1%	140
Rechnungsprüfungsausschuss (RPA)	13,2%	52,2%	30,9%	3,7%	136
Fachausschüsse (ohne RPA)	1,5%	23,0%	47,4%	28,1%	135
Mitarbeiter der Kommune	0,0%	18,6%	48,6%	32,9%	140
Presse / Öffentlichkeit	2,9%	24,6%	47,1%	25,4%	138

## Fraktionsvorsitzende

	sehr groß	eher groß	eher gering	sehr gering	n
(Ober-)Bürgermeister / Landrat	17,2%	46,2%	30,3%	6,3%	238
Rat / Kreistag	10,9%	42,4%	40,9%	5,8%	257
Kämmerer	31,8%	46,9%	18,4%	2,9%	239
Leitungsebene der Fachverwaltungen	9,6%	48,3%	31,6%	10,5%	209
Rechnungsprüfungsausschuss (RPA)	29,0%	42,1%	21,8%	7,1%	252
Fachausschüsse (ohne RPA)	5,1%	30,0%	52,2%	12,6%	253
Mitarbeiter der Kommune	1,5%	23,1%	57,4%	17,9%	195
Presse / Öffentlichkeit	6,2%	18,5%	36,6%	38,7%	243

(5) Wie stark beziehen sich die folgenden Akteure in ihren Diskussionen über die Themen Haushaltskonsolidierung und Modernisierung der Verwaltung auf Prüfungen der gpaNRW?

## (Ober-)Bürgermeister und Landräte

	sehr stark	eher stark	eher wenig	gar nicht	n
(Ober-)Bürgermeister / Landrat	12,8%	44,0%	38,5%	4,6%	109
Rat / Kreistag	3,7%	21,1%	66,1%	9,2%	109
Kämmerer	17,3%	46,4%	31,8%	4,5%	110
Leitungsebene der Fachverwaltungen	3,6%	31,5%	57,7%	7,2%	111
Rechnungsprüfungsausschuss (RPA)	7,4%	35,2%	46,3%	11,1%	108
Fachausschüsse (ohne RPA)	1,9%	14,0%	63,6%	20,6%	107
Mitarbeiter der Kommune	1,9%	12,1%	60,7%	25,2%	107
Presse / Öffentlichkeit	0,0%	9,3%	50,0%	40,7%	108

## Bürgermeister von Kommunen mit weniger als 20.000 Einwohnern

	sehr stark	eher stark	eher wenig	gar nicht	n
(Ober-)Bürgermeister / Landrat	13,3%	41,1%	37,8%	7,8%	90
Rat / Kreistag	6,8%	19,3%	62,5%	11,4%	88
Kämmerer	15,4%	46,2%	33,0%	5,5%	91
Leitungsebene der Fachverwaltungen	10,0%	24,4%	46,7%	18,9%	90
Rechnungsprüfungsausschuss (RPA)	6,7%	24,4%	54,4%	14,4%	90
Fachausschüsse (ohne RPA)	1,1%	15,6%	52,2%	31,1%	90
Mitarbeiter der Kommune	1,1%	14,6%	47,2%	37,1%	89
Presse / Öffentlichkeit	0,0%	13,4%	48,8%	37,8%	82

## Kämmerer

	sehr stark	eher stark	eher wenig	gar nicht	n
(Ober-)Bürgermeister / Landrat	8,0%	31,9%	51,4%	8,7%	138
Rat / Kreistag	3,5%	21,3%	61,7%	13,5%	141
Kämmerer	12,7%	47,2%	33,8%	6,3%	142
Leitungsebene der Fachverwaltungen	0,7%	24,5%	57,6%	17,3%	139
Rechnungsprüfungsausschuss (RPA)	1,5%	34,3%	52,6%	11,7%	137
Fachausschüsse (ohne RPA)	0,0%	13,0%	53,6%	33,3%	138
Mitarbeiter der Kommune	0,7%	10,6%	48,9%	39,7%	141
Presse / Öffentlichkeit	1,5%	13,9%	47,4%	37,2%	137

## Fraktionsvorsitzende

	sehr stark	eher stark	eher wenig	gar nicht	n
(Ober-)Bürgermeister / Landrat	7,3%	36,0%	46,2%	10,5%	247
Rat / Kreistag	5,9%	33,2%	53,0%	7,9%	253
Kämmerer	17,5%	42,3%	32,1%	8,1%	246
Leitungsebene der Fachverwaltungen	4,1%	33,2%	46,8%	15,9%	220
Rechnungsprüfungsausschuss (RPA)	15,6%	43,6%	28,8%	11,9%	243
Fachausschüsse (ohne RPA)	2,8%	25,2%	52,0%	19,9%	246
Mitarbeiter der Kommune	2,1%	14,4%	58,0%	25,5%	188
Presse / Öffentlichkeit	3,3%	15,0%	44,6%	37,1%	240

(6) Inwieweit betrachten Sie die folgenden Aussagen zur Rezeption des gpa-Kennzahlenset als zutreffend?

### (Ober-)Bürgermeister und Landräte

	trifft zu	trifft eher zu	trifft eher nicht zu	trifft nicht zu	n
Unterstützt die Kommunen bei der Steuerung ihrer Aufgaben wirksam	3,1%	46,9%	43,8%	6,3%	96
Erhebungsaufwand für die Ermittlung der Kennzahlen ist angemessen	5,3%	43,6%	42,6%	8,5%	94
Erhobene Kennzahlen sind für die Steuerungsebene relevant	5,2%	50,0%	34,4%	10,4%	96
Erhobene Kennzahlen sind für die Fachebene relevant	2,1%	37,5%	49,0%	11,5%	96
Kennzahlen wurden in den "kommunalen Alltag" integriert	2,1%	14,4%	50,5%	33,0%	97

Es ist beabsichtigt das gpa-Kennzahlenset in den kommunalen Alltag zu integrieren	1,1%	28,0%	37,6%	33,3%	93
---	------	-------	-------	-------	----

#### Bürgermeister von Kommunen mit weniger als 20.000 Einwohnern

	trifft zu	trifft eher zu	trifft eher nicht zu	trifft nicht zu	n
Unterstützt die Kommunen bei der Steuerung ihrer Aufgaben wirksam	4,9%	56,8%	32,1%	6,2%	81
Erhebungsaufwand für die Ermittlung der Kennzahlen ist angemessen	8,9%	46,8%	34,2%	10,1%	79
Erhobene Kennzahlen sind für die Steuerungsebene relevant	8,6%	46,9%	40,7%	3,7%	81
Erhobene Kennzahlen sind für die Fachebene relevant	3,7%	32,1%	51,9%	12,3%	81
Kennzahlen wurden in den "kommunalen Alltag" integriert	3,8%	25,0%	46,3%	25,0%	80
Es ist beabsichtigt das gpa-Kennzahlenset in den kommunalen Alltag zu integrieren	10,3%	30,8%	30,8%	28,2%	78

#### Kämmerer

	trifft zu	trifft eher zu	trifft eher nicht zu	trifft nicht zu	n
Unterstützt die Kommunen bei der Steuerung ihrer Aufgaben wirksam	2,3%	32,8%	50,4%	14,5%	131
Erhebungsaufwand für die Ermittlung der Kennzahlen ist angemessen	5,5%	49,6%	33,9%	11,0%	127
Erhobene Kennzahlen sind für die Steuerungsebene relevant	3,1%	42,6%	44,2%	10,1%	129
Erhobene Kennzahlen sind für die Fachebene relevant	0,8%	27,1%	57,4%	14,7%	129
Kennzahlen wurden in den "kommunalen Alltag" integriert	4,6%	20,0%	37,7%	37,7%	130
Es ist beabsichtigt das gpa-Kennzahlenset in den kommunalen Alltag zu integrieren	5,6%	23,2%	32,8%	38,4%	125

## Fraktionsvorsitzende

	trifft zu	trifft eher zu	trifft eher nicht zu	trifft nicht zu	n
Unterstützt die Kommunen bei der Steuerung ihrer Aufgaben wirksam	12,4%	54,5%	26,2%	6,9%	145
Erhebungsaufwand für die Ermittlung der Kennzahlen ist angemessen	8,6%	61,9%	22,9%	6,7%	105
Erhobene Kennzahlen sind für die Steuerungsebene relevant	14,7%	53,7%	25,0%	6,6%	136
Erhobene Kennzahlen sind für die Fachebene relevant	11,7%	42,2%	38,3%	7,8%	128
Kennzahlen wurden in den "kommunalen Alltag" integriert	7,2%	22,3%	45,3%	25,2%	139
Es ist beabsichtigt das gpa-Kennzahlenset in den kommunalen Alltag zu integrieren	9,2%	25,8%	43,3%	21,7%	120

Wie schätzen Sie die Wirkung der Prüfung durch die gpaNRW ein? (Befragung 2009)

(Ober-)Bürgermeister und Landräte

	trifft zu	trifft eher zu	trifft eher nicht zu	trifft nicht zu	n
haben Einfluss auf die Verwaltungsarbeit	12,1%	22,4%	40,5%	25,0%	116
werden in Politik und Verwaltung diskutiert	17,2%	53,4%	23,3%	6,0%	116
stellen Routinen in Politik und Verwaltung in Frage	18,6%	53,1%	21,2%	7,1%	113
haben Entscheidungen und Arbeitsweisen in Politik und Verwaltung verändert	7,8%	36,2%	45,7%	10,3%	116
helfen zur Einschätzung der eigenen Leistungen im interkommunalen Vergleich	33,6%	50,0%	10,3%	6,0%	116
geben Impulse für die Haushaltskonsolidierung	16,4%	45,7%	29,3%	8,6%	116
bilden eine Grundlage zur besseren Steuerung der Verwaltung	8,6%	47,4%	35,3%	8,6%	116

Fraktionsvorsitzende

	trifft zu	trifft eher zu	trifft eher nicht zu	trifft nicht zu	n
haben Einfluss auf die Verwaltungsarbeit	9,8%	35,6%	40,2%	14,4%	132
werden in Politik und Verwaltung diskutiert	16,4%	48,5%	28,4%	6,7%	134
stellen Routinen in Politik und Verwaltung in Frage	16,8%	48,9%	27,5%	6,9%	131
haben Entscheidungen und Arbeitsweisen in Politik und Verwaltung verändert	9,8%	33,8%	40,6%	15,8%	133
helfen zur Einschätzung der eigenen Leistungen im interkommunalen Vergleich	20,8%	54,6%	16,9%	7,7%	130
geben Impulse für die Haushaltskonsolidierung	13,7%	44,3%	27,5%	14,5%	131
bilden eine Grundlage zur besseren Steuerung der Verwaltung	14,0%	48,1%	27,1%	10,9%	129

(7) Wie schätzen Sie die Wirkung der Prüfung durch die gpaNRW ein? (2017)

(Ober-)Bürgermeister und Landräte

	trifft zu	trifft eher zu	trifft eher nicht zu	trifft nicht zu	n
haben Einfluss auf die Verwaltungsarbeit	11,5%	46,9%	34,5%	7,1%	113
werden in Politik und Verwaltung diskutiert	15,0%	54,9%	28,3%	1,8%	113
stellen Routinen in Politik und Verwaltung in Frage	7,2%	33,3%	50,5%	9,0%	111
haben Entscheidungen und Arbeitsweisen in Politik und Verwaltung verändert	3,6%	20,7%	60,4%	15,3%	111
helfen zur Einschätzung der eigenen Leistungen im interkommunalen Vergleich	15,2%	50,0%	31,3%	3,6%	112
geben Impulse für die Haushaltskonsolidierung	14,3%	53,6%	22,3%	9,8%	112
bilden eine Grundlage zur besseren Steuerung der Verwaltung	8,8%	33,6%	46,0%	11,5%	113

### Bürgermeister von Kommunen mit weniger als 20.000 Einwohnern

	trifft zu	trifft eher zu	trifft eher nicht zu	trifft nicht zu	N
haben Einfluss auf die Verwaltungsarbeit	12,9%	58,1%	23,7%	5,4%	93
werden in Politik und Verwaltung diskutiert	16,1%	59,1%	23,7%	1,1%	93
stellen Routinen in Politik und Verwaltung in Frage	8,7%	37,0%	47,8%	6,5%	92
haben Entscheidungen und Arbeitsweisen in Politik und Verwaltung verändert	3,4%	25,8%	56,2%	14,6%	89
helfen zur Einschätzung der eigenen Leistungen im interkommunalen Vergleich	15,1%	60,2%	21,5%	3,2%	93
geben Impulse für die Haushaltskonsolidierung	14,3%	51,6%	29,7%	4,4%	91
bilden eine Grundlage zur besseren Steuerung der Verwaltung	5,4%	44,6%	41,3%	8,7%	92

### Kämmerer

	trifft zu	trifft eher zu	trifft eher nicht zu	trifft nicht zu	n
haben Einfluss auf die Verwaltungsarbeit	4,2%	45,1%	43,0%	7,7%	142
werden in Politik und Verwaltung diskutiert	9,3%	58,6%	28,6%	3,6%	140
stellen Routinen in Politik und Verwaltung in Frage	3,6%	29,5%	54,7%	12,2%	139
haben Entscheidungen und Arbeitsweisen in Politik und Verwaltung verändert	0,7%	13,5%	62,4%	23,4%	141
helfen zur Einschätzung der eigenen Leistungen im interkommunalen Vergleich	7,0%	57,7%	28,2%	7,0%	142
geben Impulse für die Haushaltskonsolidierung	5,0%	53,2%	33,3%	8,5%	141
bilden eine Grundlage zur besseren Steuerung der Verwaltung	1,4%	32,6%	49,6%	16,3%	141

## Fraktionsvorsitzende

	trifft zu	trifft eher zu	trifft eher nicht zu	trifft nicht zu	N
haben Einfluss auf die Verwaltungsarbeit	17,7%	48,6%	28,4%	5,3%	243
werden in Politik und Verwaltung diskutiert	24,9%	49,4%	19,8%	5,8%	257
stellen Routinen in Politik und Verwaltung in Frage	12,3%	32,8%	44,3%	10,7%	253
haben Entscheidungen und Arbeitsweisen in Politik und Verwaltung verändert	4,0%	31,2%	47,8%	17,0%	253
helfen zur Einschätzung der eigenen Leistungen im interkommunalen Vergleich	14,6%	55,3%	21,5%	8,5%	246
geben Impulse für die Haushaltskonsolidierung	16,3%	47,5%	25,7%	10,5%	257
bilden eine Grundlage zur besseren Steuerung der Verwaltung	10,5%	41,0%	36,0%	12,6%	239

(8) Aufgaben der gpaNRW sind Prüfung und Beratung (ohne Stärkungspaktberatung). Inwieweit betrachten Sie die folgenden Aussagen zum Stellenwert der gpa als zutreffend?

(Ober-)Bürgermeister und Landräte

	trifft zu	trifft eher zu	trifft eher nicht zu	trifft nicht zu	n
Es ist positiv, dass die Prüfer aus der Praxis kommen	44,3%	47,2%	5,7%	2,8%	106
Die Handlungsempfehlungen haben einen Praxisbezug	12,3%	50,0%	31,6%	6,1%	114
Verwendete Kennzahlen sind "anschlussfähig" an Systeme anderer Institutionen	3,3%	35,2%	49,5%	12,1%	91
Ergebnisse unterstützen Entscheider im Rat in ihrer Steuerungsaufgabe	2,7%	30,4%	49,1%	17,9%	112
Ergebnisse unterstützen Entscheider in der Verwaltung in ihrer Steuerungsaufgabe	7,9%	56,1%	28,9%	7,0%	114
Ergebnisse basieren auf einer valide ermittelten Datengrundlage	10,4%	60,4%	22,6%	6,6%	106
Ergebnisse werden angemessen kommuniziert	24,8%	54,1%	19,3%	1,8%	109

Berichte und Leistungsvergleiche der gpaNRW spielen in Modernisierungsdiskursen eine große Rolle	4,5%	24,5%	50,9%	20,0%	110
--	------	-------	-------	-------	-----

#### Bürgermeister von Kommunen mit weniger als 20.000 Einwohnern

	trifft zu	trifft eher zu	trifft eher nicht zu	trifft nicht zu	n
Es ist positiv, dass die Prüfer aus der Praxis kommen	46,2%	48,4%	5,5%	0,0%	91
Die Handlungsempfehlungen haben einen Praxisbezug	9,7%	59,1%	26,9%	4,3%	93
Verwendete Kennzahlen sind "anschlussfähig" an Systeme anderer Institutionen	8,7%	44,9%	39,1%	7,2%	69
Ergebnisse unterstützen Entscheider im Rat in ihrer Steuerungsaufgabe	4,3%	32,6%	50,0%	13,0%	92
Ergebnisse unterstützen Entscheider in der Verwaltung in ihrer Steuerungsaufgabe	7,5%	64,5%	22,6%	5,4%	93
Ergebnisse basieren auf einer valide ermittelten Datengrundlage	14,3%	57,1%	22,6%	6,0%	84
Ergebnisse werden angemessen kommuniziert	20,4%	65,6%	11,8%	2,2%	93
Berichte und Leistungsvergleiche der gpaNRW spielen in Modernisierungsdiskursen eine große Rolle	4,5%	29,5%	53,4%	12,5%	88

#### Kämmerer

	trifft zu	trifft eher zu	trifft eher nicht zu	trifft nicht zu	n
Es ist positiv, dass die Prüfer aus der Praxis kommen	36,8%	53,7%	5,1%	4,4%	136
Die Handlungsempfehlungen haben einen Praxisbezug	9,2%	51,4%	34,5%	4,9%	142
Verwendete Kennzahlen sind "anschlussfähig" an Systeme anderer Institutionen	4,0%	46,5%	44,4%	5,1%	99
Ergebnisse unterstützen Entscheider im Rat in ihrer Steuerungsaufgabe	0,7%	18,0%	66,2%	15,1%	139

Ergebnisse unterstützen Entscheider in der Verwaltung in ihrer Steueraufgabe	5,0%	40,4%	45,4%	9,2%	141
Ergebnisse basieren auf einer valide ermittelten Datengrundlage	7,5%	58,6%	25,6%	8,3%	133
Ergebnisse werden angemessen kommuniziert	19,9%	67,4%	9,9%	2,8%	141
Berichte und Leistungsvergleiche der gpaNRW spielen in Modernisierungsdiskursen eine große Rolle	2,2%	17,8%	60,7%	19,3%	135

#### Fraktionsvorsitzende

	trifft zu	trifft eher zu	trifft eher nicht zu	trifft nicht zu	n
Es ist positiv, dass die Prüfer aus der Praxis kommen	45,1%	47,8%	5,3%	1,8%	226
Die Handlungsempfehlungen haben einen Praxisbezug	17,7%	60,5%	18,9%	2,9%	243
Verwendete Kennzahlen sind "anschlussfähig" an Systeme anderer Institutionen	8,6%	59,2%	25,0%	7,2%	152
Ergebnisse unterstützen Entscheider im Rat in ihrer Steueraufgabe	13,6%	45,6%	34,4%	6,4%	250
Ergebnisse unterstützen Entscheider in der Verwaltung in ihrer Steueraufgabe	10,2%	56,0%	27,3%	6,5%	216
Ergebnisse basieren auf einer valide ermittelten Datengrundlage	13,7%	65,9%	15,4%	4,9%	182
Ergebnisse werden angemessen kommuniziert	17,1%	53,0%	23,9%	6,0%	234
Berichte und Leistungsvergleiche der gpaNRW spielen in Modernisierungsdiskursen eine große Rolle	6,4%	25,8%	48,9%	18,9%	233

(9) Wie gut finden Sie die folgenden Aspekte an gpa-Berichten?

(Ober-)Bürgermeister und Landräte

	sehr gut	eher gut	eher schlecht	sehr schlecht	n
Managementübersicht	19,4%	60,2%	19,4%	1,1%	93
Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)	13,0%	48,0%	32,0%	7,0%	100
Differenziertes Kennzahlensystem	9,4%	64,2%	24,5%	1,9%	106
gpa-Benchmarks	6,7%	51,0%	38,5%	3,8%	104
Veröffentlichung der Berichte auf der gpa-Webseite	15,1%	66,7%	12,9%	5,4%	93

Bürgermeister von Kommunen mit weniger als 20.000 Einwohnern

	sehr gut	eher gut	eher schlecht	sehr schlecht	n
Managementübersicht	14,1%	78,9%	5,6%	1,4%	71
Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)	10,1%	59,5%	27,8%	2,5%	79
Differenziertes Kennzahlensystem	8,3%	82,1%	8,3%	1,2%	84
gpa-Benchmarks	5,9%	68,2%	22,4%	3,5%	85
Veröffentlichung der Berichte auf der gpa-Webseite	13,5%	63,5%	16,2%	6,8%	74

Kämmerer

	sehr gut	eher gut	eher schlecht	sehr schlecht	n
Managementübersicht	18,8%	68,0%	13,3%	0,0%	128
Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)	8,8%	52,6%	28,5%	10,2%	137
Differenziertes Kennzahlensystem	8,1%	68,1%	22,2%	1,5%	135
gpa-Benchmarks	8,8%	53,3%	34,3%	3,6%	137
Veröffentlichung der Berichte auf der gpa-Webseite	21,0%	63,7%	10,5%	4,8%	124

Fraktionsvorsitzende

	sehr gut	eher gut	eher schlecht	sehr schlecht	n
Managementübersicht	12,5%	70,5%	14,2%	2,8%	176
Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)	11,3%	62,9%	22,0%	3,8%	186
Differenziertes Kennzahlensystem	17,9%	60,0%	19,5%	2,6%	195
gpa-Benchmarks	16,7%	58,6%	19,7%	5,1%	198
Veröffentlichung der Be-	20,9%	64,7%	13,1%	1,3%	153

richte auf der gpa-Webseite				
-----------------------------	--	--	--	--

(10) Inwieweit treffen die folgenden Reaktionen auf Prüfungen der gpaNRW zu?

(Ober-)Bürgermeister und Landräte

	trifft zu	trifft eher zu	trifft eher nicht zu	trifft nicht zu	n
Veränderungen in der Verwaltung werden vorgenommen	6,3%	34,8%	50,0%	8,9%	112
Realisierbarkeit von gpa-Empfehlungen wird überprüft	23,9%	59,3%	12,4%	4,4%	113
Ergebnisse von Prüfungen der gpaNRW werden in politischen Diskussionen als Argumente verwendet	17,0%	39,3%	36,6%	7,1%	112
Vorschläge zur Haushaltskonsolidierung werden in der praktischen Politik berücksichtigt	3,6%	28,8%	56,8%	10,8%	111
Sie bilden die Grundlage für Personaleinsparungen	2,7%	27,9%	49,5%	19,8%	111
Personal wird als Reaktion zwischen verschiedenen Verwaltungsbereichen neu verteilt	1,8%	13,5%	61,3%	23,4%	111
Prioritätensetzungen bei Entscheidungen über die Verteilung von Ressourcen werden durch die Tätigkeiten der gpaNRW beeinflusst	2,7%	19,8%	57,7%	19,8%	111
Es werden Diskussionsprozesse über Verbesserungspotenziale im Hinblick auf die Haushaltssituation angestoßen	13,4%	49,1%	30,4%	7,1%	112
Der (Ober-)Bürgermeister bzw. Landrat setzt die Ergebnisse von Prüfungen aktiv in Diskussionsprozessen ein	18,5%	41,7%	31,5%	8,3%	108

## Bürgermeister von Kommunen mit weniger als 20.000 Einwohnern

	trifft zu	trifft eher zu	trifft eher nicht zu	trifft nicht zu	n
Veränderungen in der Verwaltung werden vorgenommen	5,5%	46,2%	45,1%	3,3%	91
Realisierbarkeit von gpa-Empfehlungen wird überprüft	28,3%	64,1%	6,5%	1,1%	92
Ergebnisse von Prüfungen der gpaNRW werden in politischen Diskussionen als Argumente verwendet	7,6%	51,1%	37,0%	4,3%	92
Vorschläge zur Haushaltskonsolidierung werden in der praktischen Politik berücksichtigt	6,5%	40,2%	44,6%	8,7%	92
Sie bilden die Grundlage für Personaleinsparungen	2,2%	40,0%	48,9%	8,9%	90
Personal wird als Reaktion zwischen verschiedenen Verwaltungsbereichen neu verteilt	1,1%	24,7%	59,6%	14,6%	89
Prioritätensetzungen bei Entscheidungen über die Verteilung von Ressourcen werden durch die Tätigkeiten der gpaNRW beeinflusst	2,2%	24,2%	63,7%	9,9%	91
Es werden Diskussionsprozesse über Verbesserungspotenziale im Hinblick auf die Haushaltssituation angestoßen	12,0%	54,3%	30,4%	3,3%	92
Der (Ober-)Bürgermeister bzw. Landrat setzt die Ergebnisse von Prüfungen aktiv in Diskussionsprozessen ein	12,4%	42,7%	37,1%	7,9%	89

## Kämmerer

	trifft zu	trifft eher zu	trifft eher nicht zu	trifft nicht zu	n
Veränderungen in der Verwaltung werden vorgenommen	1,4%	28,2%	66,9%	3,5%	142
Realisierbarkeit von gpa-Empfehlungen wird überprüft	17,0%	70,9%	11,3%	0,7%	141
Ergebnisse von Prüfungen der gpaNRW werden in politischen Diskussionen als Argumente verwendet	7,7%	50,0%	35,9%	6,3%	142
Vorschläge zur Haushaltskonsolidierung werden in der praktischen Politik berücksichtigt	1,4%	28,9%	62,0%	7,7%	142
Sie bilden die Grundlage für Personaleinsparungen	2,2%	20,9%	57,6%	19,4%	139
Personal wird als Reaktion zwischen verschiedenen Verwaltungsbereichen neu verteilt	0,0%	11,4%	62,1%	26,4%	140
Prioritätensetzungen bei Entscheidungen über die Verteilung von Ressourcen werden durch die Tätigkeiten der gpaNRW beeinflusst	0,7%	13,4%	60,6%	25,4%	142
Es werden Diskussionsprozesse über Verbesserungspotenziale im Hinblick auf die Haushaltssituation angestoßen	4,2%	50,7%	38,0%	7,0%	142
Der (Ober-)Bürgermeister bzw. Landrat setzt die Ergebnisse von Prüfungen aktiv in Diskussionsprozessen ein	5,8%	32,6%	47,8%	13,8%	138

## Fraktionsvorsitzende

	trifft zu	trifft eher zu	trifft eher nicht zu	trifft nicht zu	n
Veränderungen in der Verwaltung werden vorgenommen	6,7%	37,8%	44,1%	11,3%	238
Realisierbarkeit von gpa-Empfehlungen wird überprüft	21,8%	54,2%	17,2%	6,7%	238
Ergebnisse von Prüfungen der gpaNRW werden in politischen Diskussionen als Argumente verwendet	25,9%	39,8%	26,7%	7,6%	251
Vorschläge zur Haushaltskonsolidierung werden in der praktischen Politik berücksichtigt	10,0%	39,8%	41,8%	8,4%	251
Sie bilden die Grundlage für Personaleinsparungen	7,5%	26,7%	46,3%	19,6%	240
Personal wird als Reaktion zwischen verschiedenen Verwaltungsbereichen neu verteilt	3,2%	21,1%	51,8%	23,9%	218
Prioritätensetzungen bei Entscheidungen über die Verteilung von Ressourcen werden durch die Tätigkeiten der gpaNRW beeinflusst	2,7%	29,0%	50,4%	17,9%	224
Es werden Diskussionsprozesse über Verbesserungspotenziale im Hinblick auf die Haushaltssituation angestoßen	12,1%	49,8%	28,3%	9,7%	247
Der (Ober-)Bürgermeister bzw. Landrat setzt die Ergebnisse von Prüfungen aktiv in Diskussionsprozessen ein	10,0%	30,8%	38,3%	20,8%	240