

Manfred Moldaschl
Daniela Manger
(Hg.)

Im Spiegel der Organisation

Innovationsfähigkeit durch Institutionelle Reflexivität

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-95710-066-5 (print)

ISBN 978-3-95710-166-2 (e-book)

Arbeit, Innovation und Nachhaltigkeit: ISSN 1619-4365

ISBN-A/DOI 10.978.395710/1662

1. Auflage, 2016

© 2016 Rainer Hampp Verlag München und Mering
Marktplatz 5 D – 86415 Mering
www.Hampp-Verlag.de

Alle Rechte vorbehalten. Dieses Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne schriftliche Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Mikroverfilmungen, Übersetzungen und die Einspeicherung in elektronische Systeme.

∞ *Dieses Buch ist auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier gedruckt.*

Liebe Leserinnen und Leser!

Wir wollen Ihnen ein gutes Buch liefern. Wenn Sie aus irgendwelchen Gründen nicht zufrieden sind, wenden Sie sich bitte an uns.

Falk Ebinger, Jörg Bogumil

Institutionelle Reflexivität durch systematische Fremdbeobachtung

Lernen über Leistungsvergleiche
am Beispiel der Gemeindeprüfungsanstalt NRW?

1. Einführung

In diesem Beitrag soll die potentiell reflexive Institution der Überörtlichen Gemeindeprüfung durch die Gemeindeprüfungsanstalt (GPA NRW) in Nordrhein-Westfalen untersucht werden. Im Fokus stehen dabei Fragen nach dem Umfang und den genauen Wirkungsmechanismen reflexiven Handelns. Es wird sich zeigen, dass nicht nur die Gemeindeprüfung an sich eine reflexivitätssteigernde Wirkung entwickelt und folglich tatsächlich eine reflexive Institution ist. Auch die Gemeindeprüfungsanstalt NRW selbst verfügt offensichtlich über Mechanismen, um die eigenen Handlungsweisen zu überdenken und zu ändern.

Die GPA hat den gesetzlichen Auftrag, die überörtliche Prüfung der 396 kreisfreien und kreisangehörigen Städte und Gemeinden, der 31 Landkreise, der 3 Landschafts- oder Regionalverbände, der ca. 200 kommunalen Zweckverbände sowie der rund 700 kommunalen Eigenbetriebe und sonstige prüfungspflichtigen Einrichtungen in Nordrhein-Westfalen durchzuführen (GPA 2008, S. 7, vgl. den Beitrag von Timm-Arnold in diesem Band). Diese überörtliche Gemeindeprüfung ist eine unabhängig von der Kommune und dem Land durchgeführte „Fremdprüfung der Gebietskörperschaft und ihrer Sondervermögen“ (Glöckner, Mühlenkamp 2009, S. 10). Entsprechend § 105 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen soll hierdurch die Rechtmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sachgerechtigkeit des Verwaltungshandelns geprüft werden. Die Gemeindeprü-

fungsanstalt NRW wurde 2002 durch das *Gesetz zur Errichtung der Gemeindeprüfungsanstalt* (GPAG) (Landtag NRW 2002) ins Leben gerufen. Damit ging die Zuständigkeit für die *Überörtliche Gemeindeprüfung* zum 01. Januar 2003 von den zuvor verantwortlichen 31 Gemeindeprüfungsämtern der Landkreise (im Falle kreisangehörige Städte und Gemeinden) und den fünf Bezirksregierungen (im Falle kreisfreier Städte) als untere staatliche Verwaltungsbehörden auf die Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen mit Sitz in Herne über. Das Innenministerium übt die Aufsicht über die Gemeindeprüfungsanstalt aus.

Diese Reform der Gemeindeprüfung setzte den Schlusspunkt langjähriger Kritik – insbesondere des Städte- und Gemeindebundes NRW – am überkommenen Modell – wie es heute noch in anderen Bundesländern praktiziert wird (vgl. Glöckner, Mühlenkamp 2009, S. 10f.). Schon 1994 stellte die Wirtschaftsberatung WIBERA in einer Wirkungsanalyse der Gemeindeprüfungsämter fest, dass keine landesweit einheitliche Prüfungspraxis in NRW existiere (vgl. Pickenäcker 2002, S. 17). Hauptkritikpunkte waren die Zersplitterung der Zuständigkeit, die weder einheitliche Standards noch einen effizienten Einsatz der vorhandenen Ressourcen erlaubten. Darüber hinaus beschränkte sich vor 2003 die Zuständigkeit der Gemeindeprüfungsämter auf eine Rechtmäßigkeitsprüfung. Die Organisation und die Wirtschaftlichkeit der Verwaltung wurden trotz eines erheblichen Bedarfes in den Kommunen nicht berücksichtigt (vgl. StGB NRW 2001b).

Ausgehend von dieser Defizitanalyse wurden an die neu gegründete GPA von Beginn an hohe Erwartungen gestellt. Sie sollte in sehr viel höherem Maße Spezialkenntnisse nicht nur in der Prüfung, sondern auch in der Beratung der Kommunen vorhalten, landesweit einheitliche Prüfmuster und Standards entwickeln und auf der Basis der gewonnenen Daten eine „best practice“-Beratung ermöglichen. Hierzu wurde der Auftrag der Anstalt im Vergleich zu ihren Vorgängerorganisationen deutlich ausgeweitet (vgl. § 105 Abs. 3 Nr. 3 GO NRW): Neben der Rechtmäßigkeitsprüfung kontrolliert die GPA auch, „[...] ob die Gemeinde sachgerecht und wirtschaftlich verwaltet wird. Dies kann auch auf vergleichender Grundlage geschehen“. Gleichzeitig sollte durch die Institutionalisierung in einem zentralen Anstaltsmodell der kommunale Einfluss auf die überörtliche Gemeindeprüfung garantiert und Weisungen und Eingriffe – insb. des Landes – weitgehend verhindern werden (vgl. StGB NRW 2001a, b). Innenminister Behrens fasste anlässlich der Errichtung der Anstalt die Erwartungen zusammen:

„Wir können ihnen anhand professioneller Analysen zeigen, wo es Alternativen und Spielräume in ihrem wirtschaftlichen Handeln gibt und wie sie diese nutzen können. Und wir können sie mit kompetenten Fachleuten auf Wunsch beraten, wie das auch ein privates Wirtschaftsberatungs-Unternehmen machen würde“ (Innenministerium NRW 2002).

Die **GPA** kann damit als eine potentiell reflexive Institution angesehen werden, da sie eine kontinuierliche, systematische und verpflichtende Fremdbeobachtung aller Kommunen in NRW in ausgewählten Verwaltungsbereichen vornimmt, ohne über Aufsichtskompetenzen zu verfügen. Indem kommunalen Entscheidungsträgern Informationen über das Abschneiden ihrer Kommune im Vergleich zu einer Benchmark zugänglich gemacht wird, sollen Lernprozesse angeregt und Leistungen künftig effizienter produziert werden. Aus dem Blickwinkel der Innovations- und Reflexivitätsforschung ist dieses Instrument ungewöhnlich: Seine Durchführung erfolgt verpflichtend auf gesetzlicher Grundlage und mit ihm geht durch die Präsentation der Ergebnisse im Rechnungsprüfungsausschuss – einem Gremium in dem auch die Opposition vertreten ist – potentiell die Gefahr von Sanktionen für die kommunalen Akteure aus. Damit widerspricht das Instrument einer Grundannahme reflexiven Lernens, der Freiwilligkeit der Selbstbeobachtung. Allerdings ist es durchaus denkbar, dass auch aus verpflichtenden Maßnahmen Bereitschaft zur Selbstkritik und Einsicht als Voraussetzung einer Veränderung des eigenen Handelns erwachsen.

Diese Besonderheiten des Falles werfen folgende Fragen auf: Wie reflexiv ist ein verpflichtendes Verfahren, das eine Gesamtorganisation unter den Augen der Öffentlichkeit auf den Prüfstand stellt? Wie gehen die Verantwortlichen mit der gegebenen Situation um?

Zur Erhellung dieser Fragen sollen nach der Darstellung der Methodik (2) in einem ersten Block die grundsätzlichen Einschätzungen der Befragten zum Prüfinstrumentarium, zum Vorgehen und den von der GPA angesetzten Kriterien abgefragt werden (3). Hiernach liegt der Fokus auf der Rezeption (4) und der Wirkung der Prüfberichte der GPA (5) auf den politischen Prozess und die Verwaltung der Kommunen. Abschließend werden die Ergebnisse zusammengefasst und Empfehlungen für die Praxis formuliert (6).

2. Methodik

Um valide Antworten auf die gestellten Fragen zu bekommen, wurden eine quantitative, fragebogengestützte Umfrage sowie qualitative Interviews durchgeführt. Die quantitative Umfrage wurde zwischen Mai und Juni 2010 unter dem Schlüsselpersonal der 213 nordrhein-westfälischen Kommunen mit mehr als 20.000 Einwohnern durchgeführt. Neben den Bürgermeistern wurden im Zuge der breiter angelegten Befragung auch die Fraktionsvorsitzenden von CDU und SPD sowie die Vorsitzenden des (Haupt-) Personalrates der Kommunen befragt. Unter den für die folgende Analyse primär relevanten Bürgermeistern konnte ein sehr zufriedenstellender Rücklauf von 54,5% erzielt werden. Die Fraktionsvor-

sitzenden der CDU antworteten zu 30%, jene der SPD zu 35,7%. Die Personalratsvorsitzenden beteiligten sich zu 41,8%. Im Folgenden werden stets die Ergebnisse für alle befragten Akteursgruppen graphisch dargestellt. Im Vordergrund der Analyse sollen die Aussagen der Bürgermeister als primäre Entscheidungsträger stehen. Die Aussagen der anderen Personengruppen dienen als Referenz, um eine besondere Positionsabhängigkeit gewisser Aussagen zu identifizieren.

Zum gleichen Zeitraum wurden in vier Kommunen leitfadengestützte Interviews mit Kämmerern und weiteren für die Prüfung verantwortlichen Personen durchgeführt. Die Kommunen wurden aus einer zusammen mit der GPA erarbeiteten Vorschlagsliste ausgewählt. Dabei wurden zwei Kommunen als sog. *best practice* Kommunen gesampelt, da hier ein konstruktiver Umgang mit den Prüfergebnissen erkennbar war. Zwei weitere Kommunen wurden unter jenen Kommunen ausgewählt, die dem Bericht eher kritisch gegenüberstanden. Die Fallstudien wurden anonymisiert ausgewertet.

Anschließend an diese Datenerhebung aus Sicht der Kunden wurde ein Prozess der Validierung der gewonnenen Ergebnisse durchgeführt: In einem gemeinsam mit der GPA NRW durchgeführten Workshop wurden die Ergebnisse der Untersuchung vor rund 50 Kommunalvertretern präsentiert und diesen wie auch der GPA NRW umfassende Möglichkeiten zur Stellungnahme und Kommentierung der Befunde gegeben.

Diese Vorgehensweise erlaubt eine **Momentaufnahme** über die Wahrnehmung der Gemeindeprüfungen **durch nordrhein-westfälische Kommunen** zum Frühjahr 2010, lässt diese jedoch nicht unkommentiert, sondern ergänzt sie um eine Spiegelung der in den letzten Jahren erfolgten Entwicklungen des Instrumentariums. Damit kann die reflexive Wirkung der Gemeindeprüfung auf die Kommunen und damit verbundene Spannungsverhältnisse wie auch die Rückwirkung von Zielverschiebungen und aufgetretener Problemlagen auf die GPA NRW selbst gezeigt werden.

3 Bewertung der Prüfberichte sowie der Evaluationsinstrumente der GPA

Da die Arbeit der GPA NRW explizit die Steuerungsfähigkeit der Steuerungspolitiker (BürgermeisterInnen einschließlich Verwaltungsvorstand und QuerschnittspolitikerInnen) erhöhen soll, ist deren Bewertung des Nutzens der Prüfinstrumentarien sowie die Begründung etwaiger Kritik zentral zur Einschätzung der Zielerreichung der GPA NRW. Zu beantwortende Leitfrage ist also: Helfen die Ergebnisse bei der Einschätzung der eigenen Leistungen?

An welche hohen Voraussetzungen die Akzeptanz von Leistungsvergleichen geknüpft ist, wurde in zahlreichen Beiträgen des Grundlagenwerkes von Kuhlmann, Bogumil und Wollmann (2004) herausgearbeitet.¹ Welche Defizite der Prüfberichte der GPA in den Kommunen *wahrgenommen* werden, wurde teilweise mittels einer direkten Abfrage in der Vergangenheit regelmäßig geäußelter Kritikpunkte geprüft. Damit wurde bezweckt, die Position der Kommunen in diesen oft dilemmatischen Aspekten zu erfassen. Festgestellt werden soll, ob eine Entwertung der Leistungsvergleiche durch die Wahrnehmung von Defiziten stattfindet. Abgefragt wurden die Relevanz der erhobenen Daten und die Wahrnehmung einer potentielle Unvergleichbarkeit der sozioökonomischen und organisationalen Strukturen der Kommunen, einer Blindheit der Berichte für die produzierte Leistungs*qualität* sowie der Eindruck einer Belohnung jener Kommunen, die einen weitest gehenden Abbau freiwilliger Leistungen betreiben.

3.1 Auswahl der Kennzahlen

Die Auswahl der Kennzahlen wurde sowohl in den Experteninterviews wie im Expertenworkshop als die zentrale, alle weiteren Schritte beeinflussende Variable bezeichnet. Hierbei identifizierten alle Befragten zumindest in Teilbereichen kritische Punkte, die sich jedoch häufig aus schwer aufzulösenden Widersprüchen zwischen einzelnen Zielsetzungen und Wünschen ergeben.

So wurde als eines der primären Probleme die fehlende Kontinuität der verwandten Kennzahlen gesehen. Die GPA entwickelte seit 2003 die Instrumente und Darstellungsformen insbesondere für den interkommunalen Leistungsvergleich kontinuierlich fort, so dass ein Längsschnittvergleich über zwei Prüfungszeiträume hinweg derzeit kaum möglich ist. So wurden bspw. in der ersten Prüfrunde Mittelwertanalysen verwendet. Diese waren bei den Kämmerern aufgrund ihres hohen Aggregationsniveaus und der direkten Einordnung der eigenen Kommune nicht gänzlich unbeliebt, waren jedoch aufgrund ihrer „Unterkomplexität“ hinsichtlich der Berücksichtigung lokaler Besonderheiten politisch nicht vertretbar. Der folgende Wechsel zu Quartilswerten bei der Darstellung der Personalbewirtschaftung war wiederum aufgrund seiner Komplexität außerhalb der Fachebene nicht vermittelbar. In den Kommunen entstand der Eindruck, die aus vorbildlich vollzogenen Teilaufgaben unterschiedlicher Kommunen zusammengesetzten idealtypische Verwaltungseinheiten taugten nicht zum Vergleich, da sie nicht praktikable Lösungen konstruierten (Kommune 3). Die jüngste Innovation, die Darstellung der Haushaltssituation in einem die sozioökonomischen

¹ Vgl. beispielhaft Seyfried (2004, S. 220-222) für die baden-württembergische Landesverwaltung.

Rahmendaten abbildenden Kommunalprofil, stellt einen Mittelweg zwischen notwendiger Differenzierung und leichter Verständlichkeit dar. Dieser Kompromiss spiegelt das sehr unterschiedlich ausgeprägte Interesse an Transparenz zwischen den Kommunen wie auch zwischen den Akteuren wider: Kommunalpolitik versucht das Ausmaß an erzwungene Reflexivität zu kontrollieren und drängt mehrheitlich auf eine Vermeidung direkter und transparenter Leistungsvergleiche oder Rankings. Fachebene und insbesondere die Kammereien haben hingegen weniger Problem mit Klardaten und auf nachvollziehbarer Datengrundlage basierenden offenen Rankings (Kommune 2; 3). Der Kurzabriss der Kennzahlenentwicklung zeigt, dass die Diskontinuität einerseits auf Lernprozesse und gewachsenes Know-how der GPA NRW, andererseits aber auch auf Wünsche und politisch motivierte Forderungen der kommunalen Ebene zurückzuführen war.

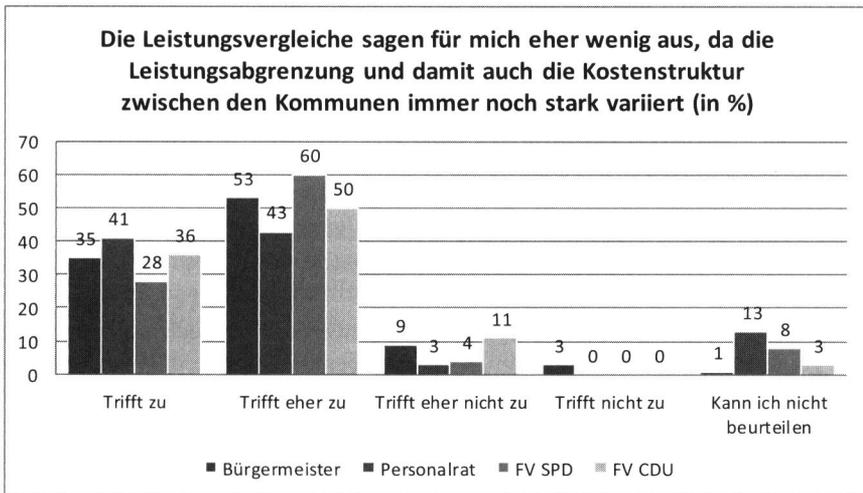
Ein zweiter Kritikpunkt der Kommunen ist die Inkompatibilität zwischen den Kennzahlen verschiedener Haushalts-, Prüf- und Beratungssysteme. Das Ministerium für Inneres und Kommunales NRW, die GPA NRW und der Landesbetrieb Information und Technik NRW (IT.NRW) als statistisches Landesamt divergieren in ihren Kennzahlenforderungen und -grundlagen. Die KGSt als kommunaler Dienstleister und private Anbieter wie bspw. die Bertelsmann-Stiftung oder Consens verwenden wiederum abweichende Kennzahlensets, die einen Austausch der Daten fast unmöglich machen.

Hinzu kommt, dass in Nordrhein-Westfalen bei der Einführung von Produkthaushalten keine Standardisierung der Haushaltssystematik unterhalb der Produktgruppen durchgesetzt wurde. Ein Fehler – denn das Recht zur eigenständigen Gestaltung der Produktbezeichnungen leistet keinen erkennbaren Wert zur Verwirklichung der kommunalen Selbstverwaltung, führt jedoch zu einem hohen Mehraufwand durch die stark erschwerte Vergleichbarkeit der Kommunalhaushalte.

Schließlich wird intensiv über den richtigen Umfang der Prüfungen diskutiert: Unumstritten ist, dass der Umfang der Berichte sinken muss, um ihre Akzeptanz insb. unter den ehrenamtlichen Politikern zu erhöhen. Ansatzpunkte sind hierfür eine kleinere Zahl an Kennzahlen, eine stärkere thematische Fokussierung und eine kompaktere Darstellung. Damit stellt sich die Frage, ob die Berichte – zumindest sukzessive – das gesamte Spektrum kommunalen Handelns abdecken sollen, oder ob zumindest vorläufig eine Konzentration auf solche Kernbereiche genügt, in denen von einer hohen Standardisierung ausgegangen werden kann – wie bspw. kommunale Pflichtaufgaben.

3.2 Vergleichbarkeit

Trotz der grundsätzlich positiven Einschätzung der durch die GPA durchgeführten Prüfungen nehmen die befragten Kommunalvertreter gewisse Schwächen in der Belastbarkeit der Aussagen wahr. Insbesondere die Vergleichbarkeit der Kostenstruktur der in die einzelnen Prüfrunden einbezogenen Kommunen wird als problematisch empfunden: 35% der befragten BürgermeisterInnen bestätigen dies vollständig und weitere 53% zumindest teilweise, nur 12% lehnten diese Aussage ganz oder tendenziell ab. Auch unter den PersonalratsvertreterInnen sowie den Fraktionsvorsitzenden beider Volksparteien fand diese Argumentation völlige oder teilweise Zustimmung bei über 80% der Antwortenden.



Auch die Aussagen der Experten der vier vertiefend befragten Fallkommunen zur Berücksichtigung lokaler Besonderheiten fielen äußerst differenziert aus. Offensichtlich trifft die Frage einen wunden Punkt in der Ausgestaltung der Prüfungen. Zentraler Punkt dieser Debatte ist, ob belastbare Vergleiche zwischen Kommunen überhaupt möglich sind, oder ob aufgrund nicht zu kontrollierender Besonderheiten eher ein „Mythos der Vergleichbarkeit“ gepflegt wird. Hinter dieser Frage steht eine grundsätzliche Auseinandersetzung über die Aufgabe der Prüfungen: Sollen sie durch die weitgehende Respektierung und Berücksichtigung lokaler Eigenheiten politisch entschärft werden, oder sollen sie aufbauend auf „harten“, d.h. die Rahmenbedingungen weitgehend ignorierenden Kennzah-

len Anstöße zur inhaltlichen Diskussion vor Ort liefern? Es zeigte sich in der Diskussion, dass politische Akteure wie Bürgermeister und Spitzenverbände eher eine ex ante Berücksichtigung von Besonderheiten favorisieren, Verwaltungsmitarbeiter und insb. Kämmerer die entsprechenden Bewertungen eher ex post in der Kommune vornehmen würden. Weitgehende Einigkeit herrscht darüber, dass erstens ein großer Teil der kommunalen Aufgaben – wie insb. pflichtigen Aufgaben und *back-office* Bereichen – durchaus vergleichbar und entsprechende Vergleiche auch sinnvoll zur eigenen Orientierung seien. Dabei müsse jedoch zweitens eine „Basisvergleichbarkeit“ geschaffen werden, da sonst aufgrund der Gefahr einer als ungerechtfertigt empfundenen Beurteilung keine Akzeptanz innerhalb der Kommunen hergestellt werden könne.

Es ist offensichtlich, dass den Interessen der beiden idealtypisch dargestellten Akteursgruppen jeweils nur teilweise entsprochen werden kann. Darüber hinaus war zum Zeitpunkt der Befragungen in den Kommunen einige jüngst entwickelte Veränderungen des Prüfungsdesigns noch nicht implementiert, so dass lediglich die Erfahrungen aus früheren Prüfungen mit heute nicht mehr verwandten Instrumenten abgefragt werden konnten. Hier betonten alle Befragten, dass während der Berichtserstellung die Gelegenheit bestand, Unklarheiten und die Kommune betreffende Sonderfälle abzuklären und den Prüfern zu erläutern. Lokaler Besonderheiten, insb. geographischer, historischer und politischer Eigenheiten, seien jedoch nur teilweise berücksichtigt worden, entsprechende Informationen hätten nur in geringem Maße Eingang in die Prüfberichte erfahren oder bei der abschließenden Bewertung keine Rolle gespielt.

Beispiele für diese gefühlt unangemessene Bewertung bezogen sich häufig auf die gegebene lokale Infrastruktur – die gegebene Zersplitterung der Ortsteile, der damit zusammenhängende Bestand an kommunalen Einrichtungen und Bausubstanz. Der sich hieraus ergebende Mehraufwand bspw. gemessen in den Quadratmeterzahlen der Schulen, dem Aufwand der Hausmeisterdienste oder der Nutzung von Altbauten sei der GPA NRW bekannt, werde jedoch im Vergleich nicht oder nicht angemessen berücksichtigt. So kämen Berechnungen über potentielle Einsparungen in Millionenhöhe zustande, die lediglich Druck auf die Verwaltung generierten, ohne gangbare Wege zu deren Realisierung aufzuzeigen (Kommune 4). Fiktiven Mietkosten der Kommunen ständen hierbei keine tatsächlich realisierbaren Einsparungen oder Veräußerungsgewinne gegenüber.

Allerdings wird die Berücksichtigung von Besonderheiten auch technisch als nur begrenzt möglich erachtet (Kommune 4). Insbesondere die Praxis des Zusammenschneidens der Arbeitsanteile verschiedener Verwaltungseinheiten zu einem Vorgang sei problematisch, da sie auf der Selbsteinschätzung der Mitarbeiter beruhen, Arbeitsspitzen nicht berücksichtigen können und eine trenn-

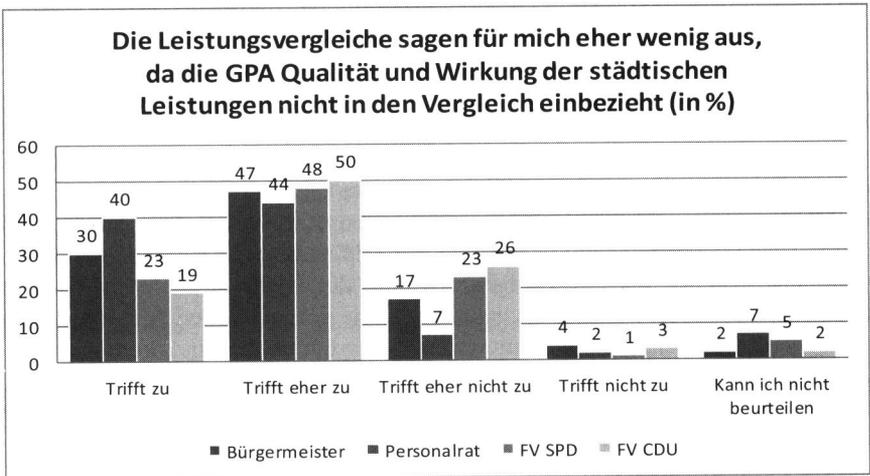
scharfe Abgrenzung unterstellen (Hochbau, Ökologie, Stabstellen, Gewässer etc.) (Kommune 2; 3; 4). Schläge sich eine Kommune in einem Bereich besonders gut und stelle die Benchmarks, so sei oft nicht unterscheidbar ob dies auf Abgrenzungseffekten oder auf tatsächlich herausragenden Leistungen beruhe. Wenn die Zuschnitte und Stellenbeschreibungen in einer Kommune stark vom Muster der GPA abweiche, entstehe starker Druck auf das Personalamt (Kommune 2). Besonders problematisch werde dies dadurch, dass in der GPA-Logik die Benchmark in einem Bereich mit „Null weiteren Einsparung“ belohnt werde – jedoch keine Saldierung mit anderen Bereichen stattfände. Auf diese Weise würde ein ungesundes „race to the bottom“ initiiert (Kommune 2). Schließlich würde die Vermittlung des durch die GPA errechneten Einsparbetrags durch die Präsentation desselben – zusammengesetzt aus jährlichen Einsparungen und Einmaleffekten – erschwert.

Als Folge der vorhergehenden Punkte wird es in den Kommunen als die wesentliche Aufgabe erachtet, die „eigene Perspektive“ in die Berichterstellung einzubringen (Kommune 2). Dies gelinge unterschiedliche gut. Einerseits seien Hinweise sogar bis hin zu Optimierungskonzepten der Verwaltung, die angedient wurden, aufgegriffen worden. So wurde die überörtliche Prüfung zu einer Möglichkeit für die Verwaltung, Anregungen in strukturpolitischen Fragen (bspw. Regionalisierung von Dienstleistungen) über die GPA als externen und neutralen Makler in die politische Debatte einzubringen. Andererseits berichteten mehrere Befragte, es hätte zwar Gelegenheit zur Erläuterung der Besonderheiten der Kommune gegeben und ein Prüfgruppenleiter der GPA sei auch zur Nachbesprechung des Berichtsentwurfes gekommen, die vorgebrachten Argumente wären jedoch im Bericht nicht oder nur teilweise berücksichtigt und die Berichtszusammenfassung nicht modifiziert worden, so dass die ursprünglichen Aussagen und Kalkulationen potentieller Einsparungen in problematischer Weise stehen geblieben seien.

Die GPA NRW versucht in diesem Spannungsverhältnis zwischen „objektiver Prüfung“ und den Berücksichtigungen der Besonderheiten vor Ort ihre Bewertungsmaßstäbe weiter zu entwickeln. So werden örtliche Besonderheiten abgefragt und ggf. berücksichtigt. Die „Benchmark“ wird nicht aus der Leistung einer besten, sondern aus mehreren sehr guten Kommunen errechnet. Weiterhin werden im aktuellen Prüfdesign bei der Darstellung der Leistungsdifferenz zwischen Kommune und Benchmark „nicht-steuerbare Anteile“ ausgewiesen, die der als möglich erachteten Verbesserung Grenzen setzen.

3.3 Qualität und Wirkung

Dass die Qualität und Wirkung der städtischen Leistungen nicht in den Kennzahlenvergleich miteinbezogen wird, sahen 30% der Bürgermeister/innen als Hindernis für die Aussagekraft der Leistungsvergleiche, weitere 47% bestätigten dies mit Einschränkungen. Hier zeigt sich die Sorge der BürgermeisterInnen, aufgrund politischer Präferenzen unter Rechtfertigungsdruck zu geraten. Es verwundert wenig, dass dieses Defizit unter den Personalvertretern mit 84% eine noch stärkere – zumindest teilweise – Zustimmung erfuhr. Aber auch die Mehrheit der befragten Fraktionsvorsitzenden scheint – direkt darauf angesprochen – dieses Problem zu sehen.

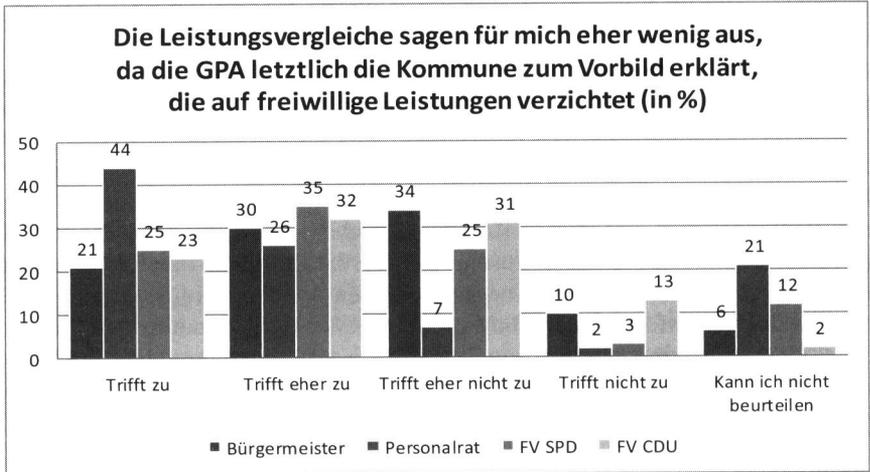


Hinter dieser Einschätzung steht die Angst, die GPA NRW beschneide durch die Hintertür des Leistungsvergleichs die politischen oder fachliche Entscheidungsräume und mache aus einer Effizienzperspektive unorthodoxe Entscheidungen begründungspflichtig. Wenn bspw. in der Jugendhilfe das Modell der „Westfälischen Pflegefamilie“ als Referenz für die Vollzeitpflege von entwicklungsbeeinträchtigten und/oder behinderten Kindern und Jugendlichen herangezogen würde, seien andere, fallabhängig durchaus berechnete stationäre Versorgungsformen von vorne herein als ineffizient gebrandmarkt (Kommune 4). Politische Schwerpunktsetzungen – wie bspw. die umfassendere Grundschülerbetreuung – würden diskreditiert (Kommune 2).

Hier zeigt sich wiederum der Konflikt über die Funktion der Prüfberichte: Zur Beförderung wirtschaftlicher Aufgabenerfüllung müssen die Kosten von der Benchmark abweichender Lösungen benannt werden, da nur so in der Kommune eine inhaltliche Debatte über die Angemessenheit der Kosten-Nutzen Relation geführt werden kann. Die Benchmark legt dabei nach Aussage der GPA NRW eine „angemessene“, nicht die bestmögliche Leistungserfüllung“ zugrunde. Dies schließt alternative – vielleicht langfristig sogar günstigere – Lösungen nicht aus, stellt sie jedoch u.U. in den Kommunen unter einen besonderen Rechtfertigungsvorbehalt. Dass diese politische Debatte häufig nicht inhaltlich geführt, sondern lediglich mit nackten Einsparpotentialen operiert wird, stellt wohl eine der größten Herausforderungen für die GPA NRW dar. Sie kann lediglich versuchen, entsprechende Debatten durch eine auch von ehrenamtlichen Politikern und der Öffentlichkeit nachvollziehbare Darstellung der Kosten-Leistungs-Beziehungen in ihren Berichten anzustoßen.

3.4 Race to the bottom

Die in der Vergangenheit im kommunalen Kontext häufig geäußerte Einschätzung, dass Leistungsvergleiche den Anstoß zu einem „race to the bottom“ kommunaler Leistungen geben würden, wird von den befragten kommunalen Entscheidungsträgern nur bedingt geteilt. Die Aussage, dass die Leistungsvergleiche eher geringe Aussagekraft hätten, da Kommunen die am weitgehendsten auf freiwillige Leistungen verzichten würden, im Ranking belohnt würden, bestätigten 21% der befragten Bürgermeisterinnen und Bürgermeister vollumfänglich und weitere 30% zumindest tendenziell. Immerhin 34% widersprachen dieser Aussage eher und weitere 10% wiesen sie rundweg zurück. Bemerkenswert ist hier die Reaktion der Personalräte – sie bestätigten mehr als doppelt so häufig wie die Verwaltungschefs die Bedenken gegenüber den Leistungsvergleichen aus Furcht vor einer entstehenden Abwärtsspirale, während die Fraktionsvorsitzenden von SPD und CDU diese Befürchtung nur in wenig höherem Maße wie die Bürgermeister teilen.



Die insgesamt niedrigere Zustimmung und die unterschiedliche Bewertung zwischen den Gruppen könnten auch auf jüngere Veränderungen im Prüfprogramm zurückzuführen sein, die nur teilweise in die Bewertungen eingeflossen sind. So werden umstrittene wie auch klassische freiwillige Aufgaben wie Bildung und Kultur heute nicht mehr von der GPA NRW geprüft. Der Fokus der Prüfung veränderte sich damit eher hin zu Fragen der Standards und Leistungstiefe, nicht der Leistungsbreite. Doch auch hier gilt nach Aussage der GPA NRW, dass die Benchmark eine „angemessene“ und von mehreren Gebietskörperschaften erreichte Vollzugsleistung darstellen muss.

Aus den Ergebnissen der Fallstudien wird offensichtlich, dass die überörtliche Prüfung aufgrund der damit verbundenen Öffentlichkeit und dem Vergleich der Leistungen der Kommune von den örtlichen Akteuren gleichzeitig als fachliche Chance und politisches Risiko wahrgenommen wird. Während des Besuches der Prüfer ist verständlicher Weise jede Verwaltung darum bemüht, ein möglichst positives Bild abzugeben und Eigenheiten der eigenen Kommune in die Bewertung einzuspeisen, um das eigene Handeln zu rechtfertigen. Die Unsicherheit darüber, ob und inwiefern dies gelang, kann die Legitimation des Prüfberichts als reflexives Instrument aber zumindest teilweise untergraben. Welche Prozesse sich im Kontext der Veröffentlichung des Berichts in der lokalen Politik und Verwaltung abspielen und inwiefern die Prüfung ihr Ziel als reflexive Institution erreicht, wird in Kapitel 4 näher untersucht.

3.5 Sonstige Bewertungen

Während auf die formalen Beanstandungen – bspw. Datenfehler, ein gelegentlicher Textbaustein-Charakter, gestelzte Sprache – nicht weiter eingegangen werden soll, erscheinen die technischen Kritikpunkte als größeres Hindernis für die Erreichung des angestrebten reflexivitätssteigernden Effektes der Berichte. So wurden der teilweise beträchtlichen Abstand von bis zu drei Jahren zwischen dem Betrachtungszeitraum der zugrunde gelegten Daten und ihrer Verwertung in den Berichten sowie die fehlende Vernetzung der GPA-Prüfungen mit den sonstigen Berichtspflichten der Kommunen allgemein kritisiert. Die damit einhergehenden fehlende Aktualität sowie die Abweichungen in Kennzahlen und Begrifflichkeiten zwischen den einzelnen Berichtspflichten erscheinen eine konstruktive Verwertung in den Kommunen zu erschweren. Neben dem hohen Prüfaufwand in den einzelnen Kommunen liegen die Ursache für diese zeitliche Verzögerungen einerseits in den besonderen Schwierigkeiten der während des letzten Prüfzyklus stattfindenden Umstellung von Kameralistik zu Doppik in NRW im Rahmen der Einführung NKF. Andererseits bringt das Wesen der Prüfungen im Rahmen eines Vergleichsdesigns Verzögerungen mit sich. Erst wenn die Prüfungen in allen Gebietskörperschaften einer Vergleichsgruppe abgeschlossen sind, sind der Vergleich und die Identifikation von Benchmarks möglich. Kommt es zu Verzögerungen bei Datenlieferungen oder Prüfungen in nur einer Kommune, verschiebt sich die Fertigstellung aller Berichte. Neben der Hoffnung auf Überwindung der NKF-Startschwierigkeiten wären als Maßnahmen zur Beschleunigung der Berichtslieferung auch verkleinerte Vergleichsrunden sowie die (andernorts diskutierte) Standardisierung von Kennzahlen denkbar.

Bezüglich des Auftretens der Prüfungsteams vor Ort, lobten alle Befragten deren freundliches und konstruktives Auftreten. Aus keiner der Verwaltungen wurde von einer Blockadehaltung unter den Mitarbeitern oder als Gesamtstrategie gegenüber den Prüfungen der GPA berichtet, die Prüfung wird als unproblematisch und „hinzunehmen“ betrachtet (Kommune 3), die Mitarbeiter entwickelten allenfalls einen gewissen „Prüfungsstress“ (Kommune 2).

4. Rezeption der Prüfberichte

Die vorhergegangenen Einschätzungen des Nutzens der überörtlichen Prüfungen für die Kommunen sind Produkt der Erfahrungen der Akteure mit den Prüfungen und Prüfberichten. Für die Bewertung, ob diese Prüfungen nicht nur eine

potentielle, sondern auch eine tatsächlich reflexive Institution ist, sind tiefergehende Betrachtungen der Prozesse innerhalb der Kommunen im Anschluss an die Berichtsvorstellung notwendig. Diese müssen die folgenden drei Fragenkomplexe abdecken:

Wurde ein allgemeiner Diskurs über die Berichtsergebnisse zugelassen und unterstützt: Wurden die Ergebnisse offiziell innerhalb der Kommune kommuniziert? Wie wurden die Bewertungen und Vorschläge in den Kommunen aufgenommen: Welche Reaktionen und Schritte löste der Bericht bei den beteiligten Akteuren aus? Legte die Verwaltung proaktiv Veränderungsvorschläge vor oder dominierten Abwehrstrategien? Nutzen die Steuerungspolitiker oder die Opposition die Informationen wie geplant zur Politikgestaltung? Spielt der GPA-Bericht eine Rolle in systematisch geführten Modernisierungsdiskursen und welche Veränderung lassen sich mit den im Bericht formulierten Empfehlungen assoziieren? Und entsprechen die von der GPA empfohlenen Maßnahmen den tatsächlichen Bedarfen der Kommune und der Bürger, d.h. werden die richtigen Schwerpunktsetzungen getroffen und ist die Umsetzbarkeit der Vorschläge gewährleistet?

4.1 Kommunikation im Kontext der Berichtserstellung

Die Kommunikation der Ergebnisse als Voraussetzung einer reflexiven Verarbeitung stellte sich in den befragten Kommunen überraschend ähnlich dar: Im Anschluss an die Präsentation durch die GPA fand in allen Kommunen ein vergleichbarer Prozess der aktiven Auseinandersetzung mit dem Berichtsentwurf statt. Nachdem die Verwaltungsspitze den Bericht gesichtet hatte, wurde die Entwurfsfassung in den Umlauf der Leitungsebenen gegeben und die betroffenen Mitarbeiter bis zur Sachgebietsleiterebene wurden informiert und beteiligt. Auf diese Weise wurde mehr oder weniger systematisch eine Stellungnahme mit Kommentierungen des Berichts erarbeitet, der an die GPA übermittelt wurde. Diese Positionen wurden dann im Nachgespräch mit dem Prüfler der GPA diskutiert und bildeten die Grundlage für die Endversion.

Die Endversion des Prüfberichts wurde nach Sichtung durch die Verwaltungsspitze im Rechnungsprüfungsausschuss (RPA) präsentiert. Hinsichtlich der Kommunikationsstrategie außerhalb der gesetzlich vorgeschriebenen Vorstellung im RPA zeigten sich zwischen den Fallkommunen leichte Unterschiede. Teilweise wurden nicht im RPA vertretene Ratsmitglieder direkt zur Präsentation eingeladen, teilweise wurden die Ergebnisse in kondensierter oder vollständiger Form dem Rat als Ganzes präsentiert oder den Amtsleitern und Fraktionsvorsitzenden vorgestellt. Von hieraus wurden die Berichte innerhalb der Fraktionen sowie an die betroffenen Ausschüsse weitergeleitet. Die Mehrzahl der Kommunen machte den Bericht anschließend für Mitarbeiter, Presse und Öffentlichkeit direkt zugänglich, eine be-

ließ es bei einer kurzen Pressemitteilung. Dies ist sicherlich ein Effekt der Verpflichtung, den Bericht im Rechnungsprüfungsausschuss zu diskutieren, denn dadurch wird er auch den Oppositionsfraktionen zugänglich.

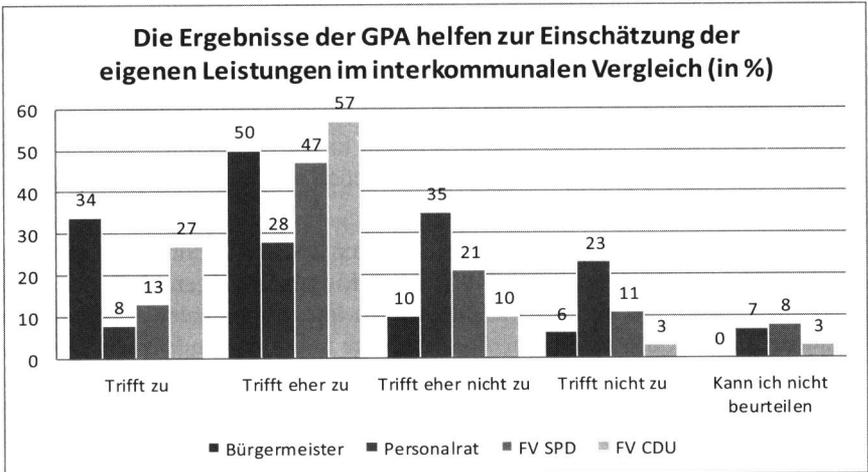
4.2 Rezeption des Berichts durch die Politik

Die praktische Aufnahme der Prüfberichte durch die Politik stellt den ersten Prüfstein dafür dar, ob die Zielsetzung der Etablierung eines reflexiven Instrumentes geglückt ist. Die Berichte wurden nach Aussage der Interviewpartner ganz überwiegend interessiert durch die Kommunalpolitik aufgegriffen. Allerdings wurde aus allen Kommunen berichtet, dass diese Bereitschaft zur Reflexion nur begrenzt zu Verbesserungen führte. Aufgrund der finanziellen Situation herrsche in vielen Kommunen ohnehin seit längerer Zeit eine konsensuale Kultur zwischen den dominierenden Ratsfraktionen. Die Parteien verteidigen zwar jeweils ihre Schwerpunkte, aber der „politische Wille“ sei angesichts der nicht mehr vorhandenen Spielräume schwächer ausgeprägt. Es gäbe Einsichten in Zwänge über alle Fraktionen hinweg. Insbesondere wird in den Fachausschüssen beklagt, dass die Empfehlungen zur Effizienzsteigerung häufig Investitionen erforderten (wie bspw. Integrationsmanagement in der Sozialhilfe), die die Kommune nicht aufzubringen im Stande oder zu denen sie aufgrund ihrer Haushaltsnotlage nicht berechtigt sei.

Die quantitative Erhebung zeigt, dass 34% der befragten Bürgermeister/innen den Leistungsvergleich der GPA NRW ohne Einschränkungen als hilfreich bei der Einschätzung der eigenen Leistungen im interkommunalen Vergleich betrachten. Weitere 50% bestätigten diese Aussage mit gewissen Einschränkungen, so dass insgesamt 84% der Befragten Bürgermeister/innen den Berichten positiv gegenüberstehen. Lediglich 10% bzw. 6% sehen die Berichte als eher oder überhaupt nicht hilfreich an. Auch in den vertiefenden Gesprächen in den vier Fallkommunen zeigte sich, dass alle Befragten Verwaltungsexperten (Kämmerer und mit der Begleitung der GPA-Prüfung Beauftragte) den Versuch, Vergleichszahlen aus dem interkommunalen Vergleich bereitzustellen, begrüßten.

Bemerkenswert hingegen ist der Abfall der Zustimmung bei den anderen Akteursgruppen. Insbesondere unter den Personalvertretern und Personalvertreterinnen sehen nur 36% eine Hilfe in den GPA NRW-Berichten, 58% weisen dies eher oder völlig zurück. Dies ist insofern verständlich, als dass Empfehlungen der GPA NRW auch das Abschmelzen von Personalstellen und damit einhergehend eine Arbeitsverdichtung für das verbleibende Personal beinhalten können und insofern natürlich von den Personalvertretern skeptisch beurteilt werden. Unter den Fraktionsvorsitzenden fällt ein parteiabhängiger Unterschied auf: während 60% der SPD-Mitgliedern den Bericht positiv sehen, sind es unter den

CDU-Mitgliedern mit 84% ebenso viele wie unter den BürgermeisterInnen. Erklärt werden könnte dieser Unterschied durch den Rückgriff auf die klassische Parteidifferenzhypothese, nach der Parteizugehörigkeit sich unmittelbar auf die Regierungspraxis auswirkt (vgl. Hibbs 1977; Schmidt 2000). Entsprechend könnten eher konservative Akteure ein solch sanktionsbewehrtes externes Instrument stärker goutieren als sozialdemokratisch orientierte Akteure. Eine alternative Erklärung wären die Mehrheitsverhältnisse in den Stadtparlamenten. So kann angenommen werden, dass Oppositionsparteien Mitteln zur Kontrolle und Disziplinierung der Verwaltung prinzipiell positiver gegenüber stehen, als Mitglieder der regierenden Fraktionen. Eine Überprüfung dieser Annahme zeigt, dass die Fraktionsvorsitzenden der jeweils kleineren Volkspartei im Rat mit 78,5% tatsächlich häufiger als jene der größeren Volkspartei (72,2%) eher oder uneingeschränkt eine Hilfe in den Berichten der GPA NRW zur Einschätzung der eigenen Leistungen im interkommunalen Vergleich sehen.



4.3 Rezeption des Berichts in der Verwaltung

Die verwaltungsinterne Aufnahme der Prüfergebnisse stellt den zweiten Prüfstein für die Reflexivität des Instrumentariums dar. Überraschender Weise seien die ersten Berichte in allen Kommunen insgesamt „relativ“ positiv und konstruktiv aufgenommen worden. Dies könnte mit der seinerzeit dargestellten hohen Aggregationsebene, der Mittelwertorientierung sowie dem noch nicht eingeführten Benchmarking zusammenhängen. Die zunehmende Komplexität der Maße, ihre Präsentation und der Umfang der trübten dieses Bild bei den jünge-

ren Berichtsgenerationen (Kommune 3). Mit den derzeit entwickelten und umgesetzten Neuerungen – systematische Berücksichtigung sozio-ökonomischer Rahmenbedingungen, der Berücksichtigung nicht steuerbarer Unterschiede sowie einer Verschlinkung der Berichte unternimmt die GPA NRW gegenwärtig Maßnahmen zur Steigerung der Akzeptanz der Berichte und eine gesteigerte praktische Verwendbarkeit der Daten. Grundsätzlich würden die Berichte nach Aussage der kommunalen Experten bereits heute sehr ernst genommen – es zeige sich ein echtes Interesse der Hausspitze, Defizite zu beheben und aus den Vergleichen zu lernen. Entsprechend seien als sinnvoll erachtete Kennzahlen auch in den Haushalt der Kommune übernommen worden (Kommune 3). Auf den nachgeordneten Führungsebenen ließen sich unterschiedliche Strategien des Umgangs mit dem Bericht beobachten:

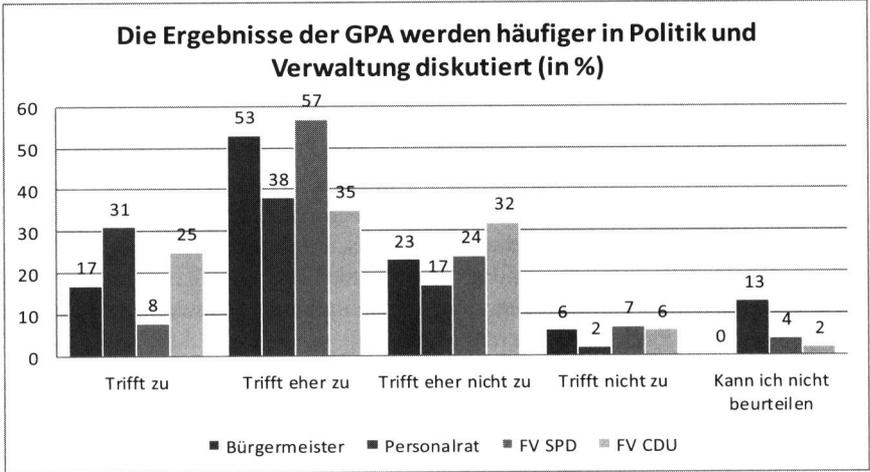
- Fokussierung auf inhaltliche und formale Fehler, um eine inhaltliche Debatte in bestimmten (Zuständigkeits-)Bereichen per se zu vermeiden.
- Elaborierte Abwehrstrategie mit fundierter Kritik an Methoden, Instrumenten und Empfehlungen, um den Bericht als Ganzes zurückzuweisen.
- Konstruktiver Umgang mit selektiver Nutzung der Ergebnisse.

In allen befragten Verwaltungen setzte sich aufgrund des generellen Interesses der Verwaltungsspitze ein konstruktiver Umgang durch. Druck der Politik konnte oft abgemildert werden, wenn dem Rat Veränderungen seit der oft zwei bis drei Jahren zurück liegenden Datengenerierung und seit der Berichtserstellung belegt werden konnte. Entlastend wirkte auch generell, dass Lösungsansätze zur Behebung offensichtlicher Problemlagen zur Entscheidung in die Politik eingebracht werden konnten. Hiermit konnten erste, populistische Forderungen der Politik eingefangen werden, da konkrete Beschlüsse insb. über den Leistungsumfang und -qualität erforderlich wurden.

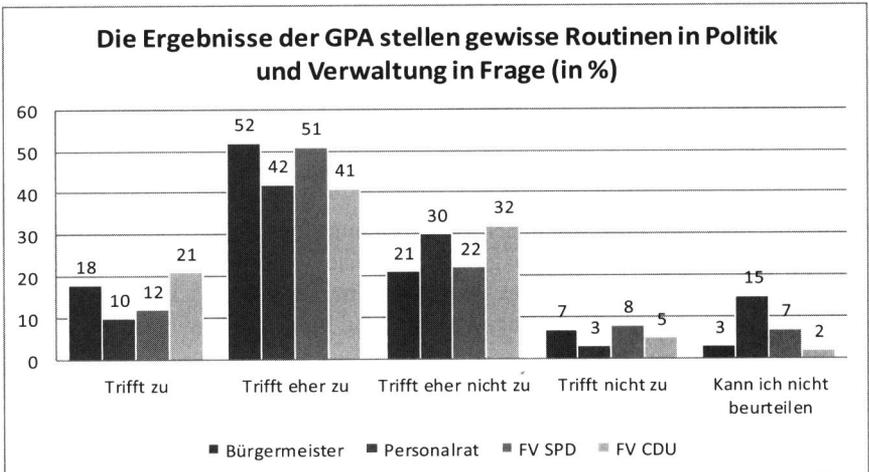
5. Wirkung der Prüfberichte

Betrachtet man zur Bewertung der Zielerreichung der Daten die quantitativen Befragung, so zeigt sich ein in gewisser Weise widersprüchliches Bild: Die Wahrnehmung der GPA-Berichte und ihrer Empfehlungen scheint verhältnismäßig hoch zu sein, ihre Steuerungswirkung sind hingegen beschränkter.

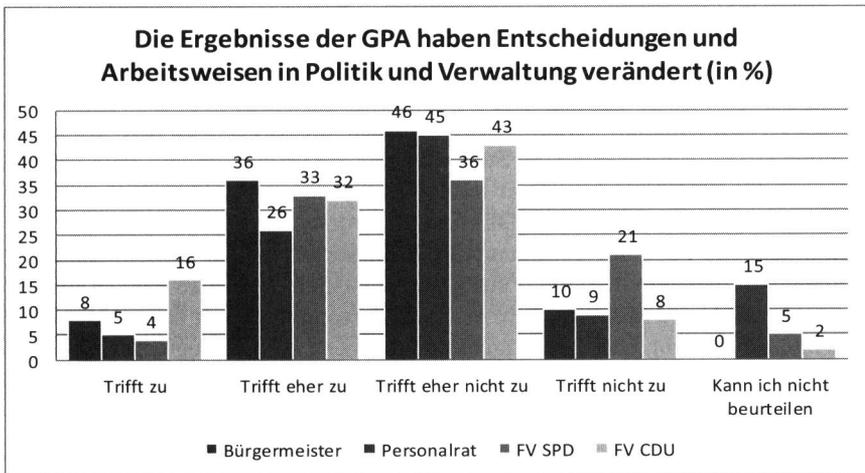
So berichten 17% der Verwaltungschefs, die Ergebnisse der GPA würden häufiger in Politik und Verwaltung diskutiert, weitere 53% bestätigen dies zumindest teilweise, nur 29% weisen die Aussage eher oder völlig zurück. Auch Personalvertreter und Fraktionsvorsitzende von CDU und SPD berichten in der Summe von ähnlich häufigen Diskussionen.



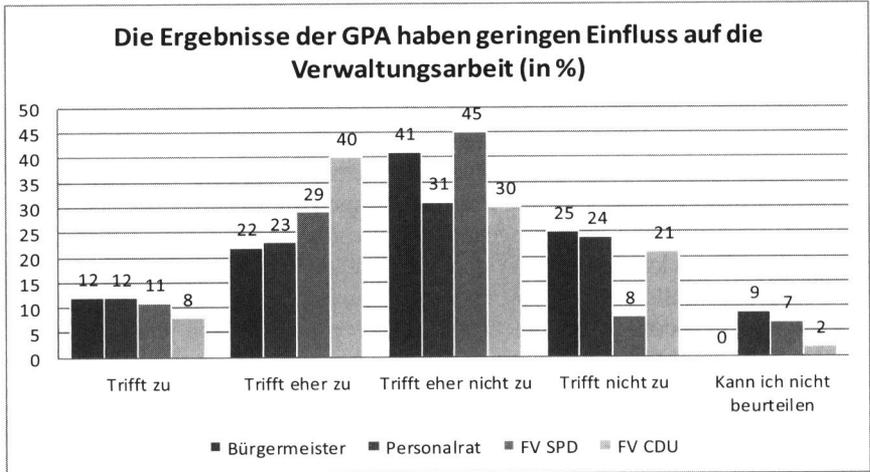
Einen noch deutlicheren Hinweis auf die Wirksamkeit der überörtlichen Prüfungen als reflexivitätssteigernde Institution liefern die Antworten auf die Frage, ob die Ergebnisse der GPA gewisse Routinen in Politik und Verwaltung in Frage stellen würden. Immerhin 70% der Bürgermeisterinnen und Bürgermeister bestätigten dies gänzlich oder überwiegend. Auch unter den Personalvertreter/innen teilten immerhin noch gut 50% und unter den Fraktionsvorsitzenden jeweils gut 60% diese Meinung ganz oder teilweise.



Dass diese intensive Auseinandersetzung mit den Bewertungen der GPA nicht zwingend zu Lern- oder Veränderungsprozessen führt, zeigte die Antworten auf die Frage, ob die Ergebnisse tatsächlich die Arbeitsweise in Politik und Verwaltung verändern. Dies bejahten 8% der befragten Bürgermeisterinnen und Bürgermeister uneingeschränkt und weitere 36% mit Einschränkungen. Diesen 44% stehen insgesamt 56% eher oder gänzliche Verneinungen der Aussage gegenüber. Unter den Personalräten und Personalrätinnen die Zustimmung noch etwas geringer. Überraschend sind hingegen der verhältnismäßig hohen Anteil von 21% strikter Zurückweisung unter den Vorsitzenden der SPD-Fraktion und die mit 16% ebenfalls hohe vorbehaltlose Zustimmung unter den CDU-Fraktionsvorsitzenden. Insgesamt kann aus diesen Ergebnissen jedoch gefolgert werden, dass es zur Durchsetzung von Veränderungen offensichtlich nicht genügt, Routinen in Frage zu stellen.



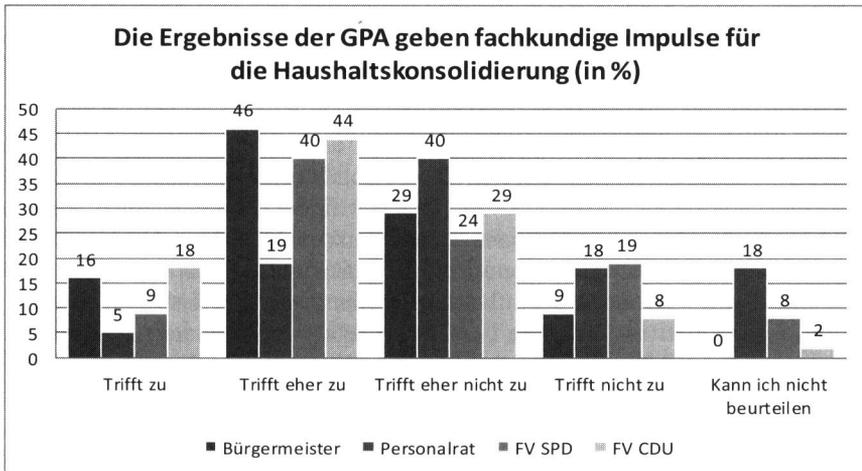
Dieses Umsetzungsdefizit in einem Teil der Kommunen führt jedoch nicht dazu, dass die Befragten die Ergebnisse der GPA insgesamt für unwichtig oder unbrauchbar halten. Im Gegenteil: Die invers gestellte Frage, ob die Ergebnisse der GPA geringen Einfluss auf die Verwaltungsarbeit hätten, verneinten die Bürgermeisterinnen und Bürgermeister überwiegend. 25% geben an, dass dies überhaupt nicht, weitere 41% das dies überwiegend nicht zuträfe, so dass insgesamt 66% der befragten Verwaltungschefs den Ergebnissen der GPA einen nennenswerten Einfluss auf die Verwaltungsarbeit zuweisen.



Wird unmittelbar danach gefragt, ob die reflexive Zielsetzung der Erhöhung der Steuerungsfähigkeit erfüllt werde, ob also die Ergebnisse der GPA eine wichtige Grundlage zur besseren Steuerung der Verwaltung böten, zeigt sich das Potential der GPA-Berichte. Zwar ist der Anteil der unmittelbar zustimmenden Akteure – mit Ausnahme der CDU-Fraktionsvorsitzenden – eher gering. Aber beeindruckende 56% der befragten Bürgermeisterinnen und Bürgermeister bestätigen den Nutzen der zur Verfügung gestellten Informationen zumindest überwiegend. Diese Meinung wird von den Personalräten mit einem Anteil von 22% allerdings nicht geteilt, was nicht überraschend ist, wie oben ausgeführt.

Während die vorrangegangenen Items nahelegen, dass die Prüfungen zwar eine Auseinandersetzung mit bestimmten Problemlagen innerhalb der Kommunen anstoßen, jedoch seltener ein konkretes Resultat oder einen Politikwandel einleiten, zeigt sich bei der Frage, ob die GPA-Berichte fachkundige Impulse für die Haushaltskonsolidierung liefern, ein deutlich anderes Bild: 62% der befragten Bürgermeisterinnen und Bürgermeister bestätigten zumindest tendenziell, fachkundige Impulse für die Haushaltskonsolidierung aus den GPA-Berichten zu ziehen. Lediglich aus Sicht von 29% der Akteure dieser Gruppe ist dies eher nicht und aus jener von weiteren 9% sogar überhaupt nicht der Fall. Wie schon beim vorhergehenden Item fallen die Ergebnisse der Personalvertreter auch in dieser Frage deutlich gegenüber den anderen Gruppen ab, wobei mit 18% ein überraschend großer Anteil dieser Akteure sich kein Urteil in dieser Frage erlaubt. Die Fraktionsvorsitzenden der Volksparteien bestätigen die Einschätzung der Verwaltungsführung tendenziell. Diese von einer Mehrheit der Akteure hervorgehobene Leistung der GPA-Berichte deutet darauf hin, dass die GPA ihre

wesentliche Aufgabe – Effizienz durch Vergleich und Wettbewerb zu stimulieren – schon heute erfüllt.



Die Befragung der Experten in den Fallkommunen brachte zahlreiche Beispiele konkreter Veränderungen hervor, die auf die Berichte oder Empfehlungen der GPA zurückgeführt wurden. Interessant ist hierbei die höchst unterschiedliche Art, wie die Anstöße aufgegriffen wurden. Hier lassen sich vier, sich nicht ausschließende Varianten identifizieren:

- Umsetzung von Einzelmaßnahmen auf Basis der im Bericht geäußerten Hinweise und Empfehlungen (bspw. Flexibilisierung von Hausmeisterdiensten, Personalentwicklungskonzepte etc.). Hier setzt sich auch die Politik in den entsprechenden Ausschüssen mit durch den GPA-Bericht aufgeworfenen Fragen auseinander. Allerdings seien viele Potentiale bereits im langjährigen Prozess der Haushaltskonsolidierung gehoben worden, so dass hier nur begrenztes Sparpotential bestünde (Kommune 1; 2; 3).
- Initiierung von Veränderungen, die Abhilfe für von der GPA aufgeworfene Problemlagen darstellen sollen, jedoch deren Empfehlungen nicht aufgreifen oder gar als konträr zu diesen anzusehen sind. Hier hob der GPA-Bericht ein Thema auf die Agenda, dass dann von der Kommunalpolitik unter Rückgriff auf die Qualitätseinschätzung der GPA eigenständig und ggf. losgelöst von der Zielsetzung der Erwirtschaftung von Einsparungen bearbeitet wurde (bspw. Aufwertung dezentraler Angebote) (Kommune 3).
- Aufgreifen des durch die GPA konstatierten generellen Handlungsbedarfes durch die Politik, jedoch ohne die Umsetzung der von der GPA empfohlenen

Maßnahmen einzufordern oder konkrete Vorgaben an die Verwaltung hinsichtlich der Umsetzung zu machen. Hierdurch erlangte der GPA-Bericht eine Präsenz in der Verwaltung und diente als Argumentationsgrundlage für Veränderungen, ohne jedoch eine Sündenbockfunktion bspw. bei Entscheidungen der Personalentwicklung zu bekommen (Kommune 2, 4).

- Anpassung der kommunalen Ausgabemuster an die Prüfstrukturen der GPA. Der durch den GPA-Bericht insbesondere auf die Verwaltung ausgeübte Druck – insbesondere im Bereich der Personalkosten – erzeugt Anreize für Ausweichbewegungen der Verwaltung. Zwar findet nach einhelliger Aussage der Fallkommunen eine Schönung der Bilanz nicht statt und sei auch aufgrund der rückwärtsgewandten Prüfung mit unbekanntem Schwerpunkten nicht möglich. Dennoch beeinflussten die durch die Prüfinstrumente ausgedrückten normativen Vorgaben der GPA Ausgabeentscheidungen insbesondere in den Personalämtern. Hier könnten Verschiebepathways zwischen Eigenherstellung und Outsourcing entstehen, da Anreize zur Verlagerung von Kosten vom Personal zu den Sachkosten entstünden.

In diesem Zusammenhang wurde auch darauf hingewiesen, dass der GPA-Bericht die Verwaltung durchaus auch vor Veränderungen schützen kann. Mittels des Vergleichs könne auch deutlich gemacht werden, dass weitere Einsparungen nach der „Rasenmähermethode“ in gewissen Bereichen nicht angemessen sind, da hier bereits ein sehr niedriges Personal- und Kostenniveau erreicht wurde. Dies sei besonders bei einem „externen“ OB hilfreich, der nicht in der Verwaltung sozialisiert wurde und wenige Möglichkeiten habe, die Aussagen der Verwaltung zu validieren (Kommune 1).

Lediglich aus einer Kommune wurde berichtet, dass auf Basis des GPA-Berichts von einem Fraktionsvorsitzenden eine „Kampagne“ gegen die Verwaltung und den Bürgermeister lanciert worden sei. Aufgrund der populistischen, lediglich symbolisch an die Öffentlichkeit gerichteten Forderungen wurde dies als zwar ärgerlicher, aber unproblematischer Vorstoß gewertet. Die hierdurch entstehen Blockaden und Reibungsverluste seien auf Personen zurückzuführen und lägen nicht ursächlich in der Natur der Berichte begründet (Kommune 4). Dennoch wurde offensichtlich, dass die Zielsetzung einer über die Rechtmäßigkeitsprüfung hinausgehende Gemeindeprüfung erreicht wird: Anstöße zur Hinterfragung kommunalen Handelns zu geben. Damit können die Prüfungen durchaus die ihnen zugedachte Funktion erfüllen, dem Bürgermeister politische Handlungsspielräume durch die Erzeugung externen Drucks und externer Legitimation zu eröffnen.

6. Zusammenfassung und Bewertung

In diesem Beitrag wurde untersucht, inwiefern die Überörtliche Gemeindeprüfung durch die Gemeindeprüfungsanstalt (GPA) in Nordrhein-Westfalen eine reflexive Institution darstellt. Im Fokus standen dabei Fragen nach dem Umfang und den Wirkungsmechanismen potentiell reflexiven Handelns durch die GPA.

Grundsätzlich wurde die Arbeit der GPA als deutlicher Fortschritt zur Tätigkeit der früheren Kommunalaufsicht eingestuft. Sie zeichnet sich durch eine deutlich homogenere, weniger personenabhängige Vorgehensweise und Qualität aus und sei nun mehr als bloße „Erbsenzählerei“. Auch die Ergebnisse der quantitativen Befragung zeigen, dass die GPA ihrem Auftrag prinzipiell gerecht wird, dem Führungspersonal der nordrhein-westfälischen Kommunen fundierten Informationen zur Verortung der Leistungen der eigenen Kommunalverwaltung zur Verfügung zu stellen. Die Berichte werden verwaltungsintern diskutiert und kommentiert und an den Rechnungsprüfungsausschuss und häufig auch die Presse weitergeleitet. Sowohl Politik als auch Verwaltung nehmen den Bericht ernst und setzen sich damit auseinander. Dies geschieht einerseits aus echtem Interesse an Veränderung insbesondere unter dem zunehmenden Spardruck und andererseits aufgrund des institutionellen Arrangements, welches eine Auseinandersetzung erzwingt. Die Kommunen können der Prüfung durch die GPA nicht entgehen (verpflichtend), haben kaum Einfluss auf die Daten, die die GPA erhebt und die Berichte, die erstellt werden (hohe Unabhängigkeit der Informationsgenerierung) und der Bericht wird über den Rechnungsprüfungsausschuss zwingend öffentlich (vgl. hierzu auch den Beitrag von Bogumil, Ebinger, Holtkamp, Seuberlich in diesem Band). Zugleich bestehen noch genügend Freiräume in der Form der inhaltlichen Auseinandersetzung und in der Bewältigung der Konsequenzen.

Dass aus dieser Auseinandersetzung in der Wahrnehmung der Kommunen nicht immer eine Veränderung des politischen und administrativen Handelns folgte, liegt nur zum Teil am eingesetzten Instrumentarium (Relevanzlücke). Zum Teil ist dies auch dem besonderen politischen Umfeld der Kommunalverwaltungen (technische und politische „Umsetzungslücke“).

- Die **Relevanzlücke** besteht in einer manchmal begrenzten „Brauchbarkeit“ der Berichte. Die Verbindung teils komplexer Maßzahlen mit einem insgesamt zu umfangreichen Prüfkanon sowohl hinsichtlich der Datenfülle in den Prüfgebieten wie auch hinsichtlich der Anzahl der Prüfgebiete reduzieren den Wert der Berichte insb. für ehrenamtliche Ratsmitglieder, aber auch für viele Verwaltungsmitarbeiter, da sie weder Zeit noch Know-how für eine konstruk-

tive Aufarbeitung haben. Eine Optimierung der Berichte und damit ihre Stärkung als reflexive Institutionen erscheinen in diesem Bereich jedoch möglich. Mit der Reduzierung der Prüfgebiete wurde seitens der GPA NRW bereits ein erster Schritt zu einer Verbesserung gemacht.

- Die für den Untersuchungszeitraum beobachtete **technische Umsetzungslücke** lässt sich aus dem politischen Kontext der überörtlichen Prüfung erklären: Zwar ist eine prinzipielle Lernbereitschaft und Reflexivität der Akteure vor Ort gegeben, spezifische Eigenheiten der Gebietskörperschaften verhindern jedoch oft die praktische Umsetzung selbst von solchen Veränderungen, die auch vor Ort als notwendig erachtet werden. Diese Hindernisse erwachsen zu einem gewissen Teil aus in den Berichten nicht erkannten oder nur schwer zu kontrollierenden Besonderheiten (Geographie, existierenden Gebäudebestände, mangelnde Marktgängigkeit von Infrastruktur.), dem Fehlen der zur Behebung notwendiger Ressourcen sowie nicht beeinflussbaren Ereignissen, welche die Handlungsmöglichkeiten der Steuerungspolitiker beschränken
- Schließlich kann eine **politische Umsetzungslücke** konstatiert werden, zu der einerseits strukturbedingten Konstellationen (bspw. der Machtbalance zwischen Ortsteilen), politischen Grundsatzentscheidungen der Vergangenheit (bspw. ein festgeschriebener Anspruch auf Musikunterricht) oder personenabhängige Veränderungsbereitschaft im Verwaltungsapparat beitragen. Andererseits bestimmen die kommunalpolitischen Mehrheitsverhältnisse, die Kooperationskultur zwischen den Parteien und politische Konjunkturen wesentlich die Bereitschaft, Anstöße der Prüfberichte aufzugreifen.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass der hier präsentierte Fall einer erzwungenen Reflexivität grundsätzlich funktioniert. Die überörtliche Prüfung durch die GPA NRW ist – trotz ihrer von einem Teil der kommunalen Akteure empfundenen Schwächen – eine reflexive Institution. Dem widerspricht auch nicht, dass trotz verbesserter Entscheidungsgrundlagen häufig situative Zwänge die Entscheidungen in den Gebietskörperschaften dominieren – bessere Informationsgrundlagen müssen nicht automatisch zu besseren Entscheidungsprozessen führen. Die Prüfverfahren der GPA besitzen eine hohe Unabhängigkeit, da die Kommunalverwaltung und die Kommunalpolitik kaum Möglichkeiten haben, die Informationserhebung und Aufbereitung zu unterbinden oder zu beeinflussen. Die GPA produziert Informationen mit potentiell hohem Nachrichtenwert und muss diese im Rechnungsprüfungsausschuss veröffentlichen. Zudem können die Kommunen der Prüfung durch die GPA nicht entgehen. Trotz dieser externen, öffentlichen Kritik durch die Prüfberichte scheint die GPA eine weiche Institutionalisierung gefunden zu haben, die Raum für Reflexivität lässt und die Gefahr subversive Strategien anzuwenden, reduziert. Die Verpflichtung erzwingt die Auseinandersetzung mit dem fremden Blick und bietet inhaltliche

Anknüpfungspunkte, die kontrovers diskutiert werden und Reflexionsprozesse anstoßen können. Es besteht aber auch die Option, dass die Kommunen basierend auf überlegener Ortskenntnis, abweichender fachlicher Standpunkte oder normativer Prämissen Vorschläge verwerfen können. Damit wird den Organisationen die entscheidende Mischung aus konkreten Ansatzpunkten und genügend Freiräume in der Form der Auseinandersetzung und in der Bewältigung der Konsequenzen belassen.

Darüber hinaus wurde deutlich, dass auch die GPA NRW in hohem Maße die Fähigkeit besitzt, sich weiter zu entwickeln und an veränderte Anforderungen anzupassen. Im Rahmen der Forschung wurden einige Ansatzpunkte identifiziert, die bei einer weiteren Entwicklung aufgegriffen werden könnten:

- (1) Seit 2003 wurden die Instrumente und die Darstellung der Prüfprozesse kontinuierlich weiterentwickelt. Dass diese hohe Dynamik zulasten der Vergleichbarkeit der einzelnen Prüfrunden geht, ist in dieser Phase in Kauf zu nehmen. Auf Basis der zahlreichen jüngst vorgenommenen oder geplanten Veränderung sollte eine **längerfristig stabile Kennzahlen- und Berichtsstruktur** entwickelbar sein.
- (2) Wichtiger noch als diese Kontinuität erscheint gegenwärtig die **Entwicklung eines gemeinsamen Kennzahlensets** der mit Prüfung, Aufsicht und Beratung befassten staatlichen und kommunalen Akteure. Damit könnte der Prüfungsaufwand sowohl bei den Geprüften wie auch bei den Prüfern deutlich gesenkt, die Akzeptanz der Prüfungen erhöht und Kapazitäten für sinnvolle Ergänzungen freigesetzt werden.
- (3) Aufgrund der Aussagen der Kommunalvertreter erscheint eine **Reduzierung des Prüfkanons in Breite und Tiefe** empfehlenswert. Ein solcher Schritt könnte auch die Problematik einer angemessenen Berücksichtigung lokaler Besonderheiten entschärfen – eine Fokussierung auf bestimmte Kernprozesse und back-office Tätigkeiten könnte die Rezeption und Akzeptanz des Vergleiches erhöhen und die jüngst eingeführte und von den Kommunalvertretern sehr positiv bewertete Berücksichtigung der sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen im Kommunalprofil ergänzen.
- (4) Es ist zu prüfen, inwiefern Personalkosten- und Stellenvergleiche im doppelten Haushaltswesen noch dieselbe zentrale Rolle spielen wie in der Vergangenheit, oder durch neue Kennzahlen wie bspw. der „Wirtschaftlichkeit im Zuschussbedarf“ ergänzt werden sollten.
- (5) Aufgrund der Schwierigkeiten eines generellen kennzahlbasierten Vergleichs sollte dieser durch eine **selektive prozessorientierte Betrachtung** ergänzt werden. Zwar ist eine umfassende Prozessorientierung der Prüfung aufgrund des damit verbundenen Aufwands weder möglich noch wün-

schenswert, eine tieferegehende Dokumentation der als Benchmark identifizierten Verfahren werden hingegen als sehr zuträglich sowohl für die Glaubwürdigkeit des Vergleichsverfahrens wie auch für die angestrebten Lernprozesse erachtet.

- (6) Sollten durch die vorgenannten Maßnahmen die Akzeptanz des Leistungsvergleichs und insb. der **benchmark**-Findung steigen, ist das derzeitige Verfahren des nur anonymisiert veröffentlichten Leistungsvergleichs zu überdenken und ggf. durch eine andere Form der Teilöffentlichkeit oder Teilveröffentlichung (bspw. der als **good practice** identifizierten Verwaltungseinheiten) zu ersetzen.

Literatur

- Glöckner, A., Mühlkamp, H. (2009): Die Kommunale Finanzkontrolle – Eine Darstellung und Analyse des Systems zur finanziellen Kontrolle von Kommunen. In: Zeitschrift für Planung und Unternehmenssteuerung, 19 (4), S. 97-420.
- GPA (2008): GPA NRW - „Heute – gestern – morgen“ - Erfahrungen und Entwicklungen der ersten Jahre. Erfahrungsbericht. Herne. Abgerufen am 25.08.2009 unter <http://www.gpa-in-nrw.de/PDF/Erfahrungsbericht%20GPA%20NRW%20Stand%20September%202008.pdf>.
- Hibbs, D.A. (1977): Political Parties and Macroeconomic Policy. In: American Political Science Review, 71 (4), S. 1467-1487.
- Innenministerium NRW (2002): Rede von Innenminister Dr. Fritz Behrens anlässlich der Pressekonferenz zur Errichtung der Gemeindeprüfungsanstalt. Pressemitteilung.
- Landtag NRW (2002): Gesetz zur Errichtung der Gemeindeprüfungsanstalt (GPAG). Gesetz- und Verordnungsblatt (GV. NRW.), Nr. 12 vom 29.05.2002.
- Kuhlmann, S., Bogumil, J., Wollmann, H. (Hrsg.) (2004): Leistungsmessung und -vergleich in Politik und Verwaltung. Wiesbaden: VS.
- Manger, D., Moldaschl, M. (2010): Institutionelle Reflexivität als Modus der Kompetenzentwicklung von Organisationen. In: Jakobsen, H., Schallock, B. (Hrsg.): Innovationsstrategien jenseits des traditionellen Managements (S. 282-291). Stuttgart: Fraunhofer-Verlag.
- Moldaschl, M. (2005): Institutionelle Reflexivität. Zur Analyse von „Change“ im Bermuda-Dreieck von Modernisierungs-, Organisations- und Interventionstheorie. In: Faust, M., Funder, M., Moldaschl, M. (Hrsg.): Die „Organisation“ der Arbeit (S. 355-382). München, Mering: Rainer Hampp Verlag.
- Pickenäcker, B. (2002): Die Neuausrichtung der überörtlichen Gemeindeprüfung in NRW. In: Städte- und Gemeinderat, 56 (9), S. 17-20.
- Schmidt, M.G. (2000): Demokratietheorien (S. 375-389). Opladen.
- Seyfried, P. (2004): Zum Stellenwert von Leistungsmessung und Leistungsvergleich in der Reform der Verwaltung des Landes Baden-Württemberg. In: Kuhlmann, S., Bogumil, J.,

Wollmann, H. (Hrsg.): Leistungsmessung und -vergleich in Politik und Verwaltung (S. 204-226). Wiesbaden: VS.

StGB NRW (2001a): Pressemitteilung: Reform der Gemeindeprüfung tut not. Effizienz und Beratung zur Wirtschaftlichkeit müssen in den Vordergrund treten. Mitteilung 5/2001 vom 15.03.2001.

StGB NRW (2001b): Pressemitteilung: Reform der Gemeindeprüfung tut not. Mitteilung 204/2001 vom 05.04.2001.