

ANGELEITETES LERNEN ÜBER LEISTUNGSVERGLEICHE?

Zwischenbilanz nach acht Jahren Gemeindeprüfungsanstalt NRW

Von Falk Ebinger und Jörg Bogumil, Bochum

I. Die Gemeindeprüfungsanstalt NRW

Die *Gemeindeprüfungsanstalt NRW (GPA NRW)* ist eine verhältnismäßig neue Form der *Überörtlichen Gemeindeprüfung*. Sie nimmt eine kontinuierliche, systematische und verpflichtende Fremdbeobachtung aller Kommunen in NRW in ausgewählten Verwaltungsbereichen vor, ohne über Aufsichtskompetenzen zu verfügen. Durch die (Teil-)Veröffentlichung der Daten in einem interkommunalen Wettbewerb sollen Lernprozesse in den Kommunen angeregt werden, um Leistungen künftig effizienter produzieren zu können. Kommunalen Entscheidungsträgern werden Informationen über das Abschneiden ihrer Kommune im Vergleich zu einer *Benchmark* zugänglich gemacht. Dieses institutionelle Arrangement der GPA NRW ist von besonderem Interesse, denn es widerspricht einer Grundannahme organisationalen Lernens, der Freiwilligkeit. Im Folgenden wollen wir auf der Grundlage eines empirischen Forschungsprojektes eine Zwischenbilanz über Entwicklung und Erfolg des Konzeptes der GPA NRW ziehen und uns mit der Frage auseinandersetzen, ob organisationales Lernen auf der Basis pflichtiger Maßnahmen möglich ist.

Die *GPA NRW* 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 sonstigen prüfungspflichtigen Einrichtungen in Nordrhein-Westfalen durchzuführen¹. Diese überörtliche Gemeindeprüfung ist eine unabhängig von der Kommune und dem Land durchgeführte „Fremdprüfung der Gebietskörperschaft und ihrer Sondervermögen“². Entsprechend § 105 GO NRW soll die Rechtmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sachgerechtigkeit des Verwaltungshandelns geprüft werden. Die Gemeindeprüfungsanstalt NRW wurde 2002 durch das Gesetz zur Errichtung der Gemeindeprüfungsanstalt (GPAG) ins

¹ *GPA NRW*, „Heute – gestern – morgen“, Erfahrungen und Entwicklungen der ersten Jahre. Abgerufen am 25.08.2009 unter <http://www.gpa-in-nrw.de>, S. 7; vgl. *Timm-Arnold*, in: Moldaschl (Hrsg.), *Innovationsfähigkeit. Die Perspektive der Institutionellen Reflexivität*. I.E.

² Vgl. *Glöckner/Mühlenkamp*, *Zeitschrift für Planung und Unternehmenssteuerung* 19/4 (2009), S. 397 (405).

Leben gerufen³. Damit ging die Zuständigkeit für die Überörtliche Gemeindeprüfung zum 01. Januar 2003 von den zuvor verantwortlichen 31 Gemeindeprüfungsämtern der Landkreise (im Falle kreisangehöriger Städte und Gemeinden) und den fünf Bezirksregierungen (im Falle kreisfreier Städte) auf die GPA NRW mit Sitz in Herne über. Diese untersteht der Aufsicht des Innenministeriums.

Diese Reform der Gemeindeprüfung setzte den Schlusspunkt langjähriger Kritik – insb. des Städte- und Gemeindebundes NRW – am überkommenen, heute noch in anderen Bundesländern praktizierten Modell⁴. Schon 1994 stellte die Wirtschaftsberatung *WIBERA* in einer Wirkungsanalyse der Gemeindeprüfungsämter fest, dass keine landesweit einheitliche Prüfungspraxis in NRW existiere⁵. Hauptkritikpunkt war die Zersplitterung der Zuständigkeit, die weder einheitliche Standards noch einen effizienten Einsatz der vorhandenen Ressourcen erlaubte. 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 berücksichtigt⁶.

Ausgehend von dieser Defizitanalyse wurden an die neu gegründete *GPA NRW* 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 ermöglichen⁷. Hierzu wurde der Auftrag der Anstalt im Vergleich zu ihren Vorgängerorganisationen deutlich ausgeweitet: Neben der Rechtmäßigkeitsprüfung kontrolliert die *GPA NRW* auch, „[...] ob die Gemeinde sachgerecht und wirtschaftlich verwaltet wird. Dies kann auch auf vergleichender Grundlage geschehen“⁸. Gleichzeitig sollte durch die Institutionalisierung in einem zentralen Anstaltsmodell der kommunale Einfluss auf die überörtliche Gemeindeprüfung garantiert und „Freiheit von staatlichen Vorgaben“ gewährleistet werden⁹. Die kontinuierliche, systematische und verpflichtende Fremdbeobachtung durch die *GPA NRW* mündet

³ GV. NRW 2002 Nr. 12, S. 160.

⁴ *Glöckner/Mühlenkamp*, Zeitschrift für Planung und Unternehmenssteuerung 19/4 (2009), S. 397 (405f.).

⁵ *Pickenäcker*, Städte- und Gemeinderat 56/9 (2002), S 17.

⁶ StGB NRW, Reform der Gemeindeprüfung tut not. Mitteilungen 5/2001 (15.03.2001), 204/2001 (05.04.2001).

⁷ Innenminister Behrens fasste die Zielsetzung 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 Wirtschaftsberatungsunternehmen machen würde“ (*Innenministerium NRW: Pressemitteilung*, 2002).

⁸ Vgl. § 105 Abs. 3 Nr. 3 GO NRW.

⁹ Vgl. StGB NRW, Pressemitteilungen 5/2001 vom 15.03.2001 und 204/2001 vom 05.04.2001.

also nicht in aufsichtsrechtliche Eingriffe, sondern soll lediglich indirekt wirken. Durch den sanften Druck der (teil-)öffentlichen Bereitstellung von fundierten Informationen und Vergleichsmöglichkeiten sollen die Kommunen zu eigenständigem organisationalen Lernen angeleitet werden. Die aus der Perspektive der Organisationsforschung spannende Frage ist, ob die Voraussetzungen organisationalen Lernens, bspw. die Einsicht der Nützlichkeit und die Wertschätzung dieser Wissensbestände insb. an der Spitze der Hierarchie, eine entsprechende innovationsfördernde Grundhaltung sowie organisationsweiter Zugang zu den entsprechenden Informationen unter den gesetzten Rahmenbedingungen gewährleistet sind¹⁰.

Nach einer kurzen Vorstellung unseres methodischen Vorgehens (II.) soll untersucht werden, wie das Prüfinstrumentarium, das Vorgehen und die von der GPA NRW angesetzten Kriterien von den Kommunen bewertet (III.) und wie die Prüfberichte rezipiert (IV.) werden. Anschließend werden die Wirkung der Prüfberichte auf den politischen Prozess und die Verwaltung der Kommunen dargestellt (V.) und Entwicklungsempfehlungen formuliert (VI.).

II. Methodik

Nach acht Jahren operativer Tätigkeit der *GPA NRW* kann eine erste Zwischenbilanz gezogen werden. Im Rahmen des BMBF-Verbundprojektes *Innovationsfähigkeit durch institutionelle Reflexivität* der Universitäten Bochum, Chemnitz und Dresden¹¹ untersuchte das Bochumer Teilprojekt *Öffentliche Verwaltung* u. a. die Arbeit der *GPA NRW*. Hierzu wurde eine umfassende fragebogengestützte Erhebung unter Entscheidungsträgern¹² in den 213 nordrhein-westfälischen Kommunen über 20.000 Einwohnern sowie

¹⁰ Vgl. einführend *Argyris/Schön*, *Organizational Learning*, 1978; *Garratt*, *Developing Learning Leaders*, 1990; *Geißler*, *Grundlagen des Organisationslernens*, 2. Aufl. 1995, S. 32 ff.

¹¹ Thematisiert wurden die Zusammenhänge und Wechselwirkungen zwischen reflexiven Institutionen und der Innovations- bzw. Lernfähigkeit von Organisationen. Der Terminus „Institutionelle Reflexivität“ beschreibt dabei organisationale Regelsysteme und Praktiken, die Kritik Modi, Distanzierungsanreize und Veränderungsimpulse beinhalten und so Veränderungs-, Erfahrungsresistenz sowie Lernbarrieren verringern. Über institutionalisierte Selbst- und Fremdbeobachtung schärfen sie das Bewusstsein von eigenen systemischen Einbettungen und dem *Nichtwissenkönnen* von Handlungsfolgen. Institutionelle Reflexivität ist also gleichbedeutend mit Regelsystemen und Praktiken, die innovationsfördernde Regelabweichungen erlauben und fördern. Aus dieser Perspektive lassen sich Kernelemente des NSM und des NKF wie die outputorientierte Steuerung, Leistungsvergleiche oder das Kontraktmanagement als potentiell reflexive Institutionen deuten. Vgl. zum Konzept *Manger/Moldaschl*, in: *Jakobsen/Schallock* (Hrsg.), 2010, S. 282 (282 ff.) und zu den Ergebnissen *Bogumil/Ebinger/Holtkamp*, *Verwaltung und Management* 17/4 (2001), S. 171–180.

¹² Zwischen Mai und Juni 2010 wurden Bürgermeister, Fraktionsvorsitzende von CDU und SPD sowie die Vorsitzenden des (Haupt-)Personalrates befragt. Unter den für die folgende Analyse primär relevanten Bürgermeistern wurde ein Rücklauf von 54,5 %, unter den Fraktionsvorsitzenden der CDU von 30 %, der SPD von 35,7 % und den Personalratsvorsitzenden von 41,8 % erzielt. Im Vordergrund der Analyse stehen die Aussagen der Bürgermeister.

in vier Kommunen leitfadengestützte Interviews mit Kämmerern und weiteren für die Prüfung verantwortlichen Personen realisiert¹³. 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 liefert eine facettenreiche Momentaufnahme der *Wahrnehmung* der Gemeindeprüfungen durch nordrhein-westfälische Kommunen zum Frühjahr 2010, lässt diese jedoch nicht unkommentiert, sondern ergänzt sie um eine Spiegelung und Diskussion der in den letzten Jahren erfolgten Entwicklungen des Instrumentariums¹⁴. Der Einsatz dreier unterschiedlicher Datenerhebungsmethoden produziert dabei ein dichtes, im Kontext stehendes Bild und liefert so einen relevanten Beitrag zum immer noch unterforschten Feld der Verwaltungsreformen auf subnationaler Ebene¹⁵.

III. Bewertung der Prüfberichte sowie der Evaluationsinstrumente

Da die Arbeit der *GPA NRW* explizit die Steuerungsfähigkeit der Steuerungspolitiker (Bürgermeister einschließlich Verwaltungsvorstand und Querschnittspolitiker) erhöhen soll, ist deren Bewertung des Nutzens der Prüfungen zentral zur Einschätzung der Zielerreichung. Die vorrangig zu beantwortende Frage ist also: Helfen die Ergebnisse den Kommunen bei der Einschätzung der eigenen Leistungen?

Die Akzeptanz von Leistungsvergleichen ist an hohe Voraussetzungen geknüpft¹⁶. Welche Defizite der Prüfberichte der *GPA NRW* in den Kommunen *wahrgenommen* werden, wurde teilweise mittels einer direkten Abfrage von in der Vergangenheit regelmäßig geäußerten Kritikpunkten 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, die Einschätzung einer potentiellen Unvergleichbarkeit der sozioökonomischen und organisationalen Strukturen der Kommunen, die Berücksichtigung der produzierten Leistungs*qualität* sowie ob der Eindruck einer Belohnung eines weitest gehenden Abbaus freiwilliger Leistungen besteht.

¹³ Die Fallstudien wurden anonymisiert ausgewertet und umfassen zwei Kommunen, in denen die *GPA NRW* einen konstruktiven Umgang mit den Prüfergebnissen erkannte (*best practice*) und zwei Kommunen, die dem Bericht eher kritisch gegenüberstanden.

¹⁴ Vgl. *Timm-Arnold*, in: Innovationsfähigkeit (FN 1), i.E.

¹⁵ Vgl. *Kuhlmann/Wollmann*, *Local Government Studies* 37/5 (2011), S. 479.

¹⁶ Vgl. *Seyfried*, in: *Kuhlmann/Bogumil/Wollmann*, *Leistungsmessung und -vergleich in Politik und Verwaltung*, 2004, S. 204.

1. Auswahl der Kennzahlen

Die Kennzahlencharakteristik wurde in Interviews und Workshop als die zentrale, alle weiteren Schritte beeinflussende Variable bezeichnet, wobei jedoch häufig schwer aufzulösende Zielkonflikte zwischen einzelnen Akteursgruppen offenkundig wurden.

Ein primäres Problem wird in der *fehlenden Kontinuität* der verwandten Kennzahlen gesehen. Die *GPA NRW* entwickelte seit 2003 die Instrumente und Darstellungsformen insb. 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 idealtypischen Verwaltungseinheiten taugten nicht zum Vergleich, da sie nicht praktikable Lösungen konstruierten. Die jüngste Innovation, die Darstellung der Haushaltssituation in einem die sozioökonomischen Rahmendaten abbildenden *Kommunalprofil*, scheint einen für alle Seiten akzeptablen Mittelweg zwischen notwendiger Differenzierung und leichter Verständlichkeit darzustellen.

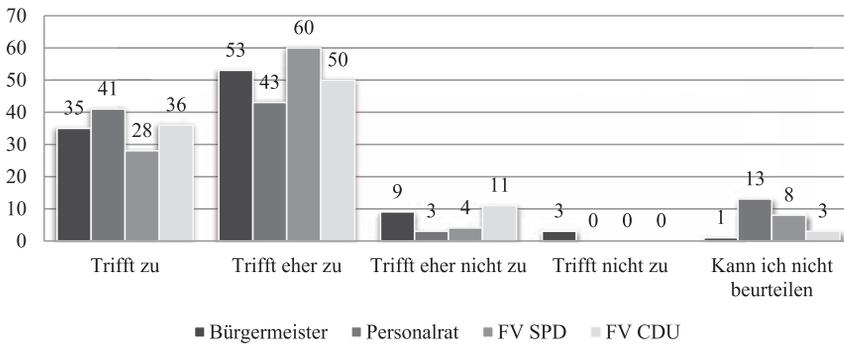
Ein zweiter Kritikpunkt der Kommunen ist die Inkompatibilität zwischen den Kennzahlen verschiedener Haushalts-, Prüf- und Beratungssysteme. Das *Ministerium für Inneres und Kommunales NRW*, die *GPA NRW* und der *Landesbetrieb Information und Technik NRW (IT.NRW)* als statistisches Landesamt divergieren 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: Unstrittig ist, dass kürzere Berichte die Akzeptanz insb. unter ehrenamtlichen Politikern erhöhen würde. Stellschrauben wären eine kleinere Zahl an Kennzahlen, eine stärkere thematische Fokussierung oder 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 Kernbereiche genügt – wie bspw. kommunale Pflichtaufgaben, in denen von einer hohen Standardisierung auszugehen ist.

2. Vergleichbarkeit

Trotz der grundsätzlich positiven Einschätzung der durch die *GPA NRW* durchgeführten Prüfungen nehmen die befragten Kommunalvertreter gewisse Schwächen in der Belastbarkeit der Aussagen wahr¹⁷. Insb. die Vergleichbarkeit der Kostenstruktur der in die einzelnen Prüfrunden einbezogenen Kommunen wird als problematisch empfunden (vgl. Abb. 1): 35 % der befragten Bürgermeister bestätigen dies vollständig und weitere 53 % zumindest teilweise, nur 12 % lehnten diese Aussage ganz oder tendenziell ab. Auch unter den Personalratsvertretern sowie den Fraktionsvorsitzenden beider Volksparteien fand diese Argumentation völlige oder teilweise Zustimmung bei über 80 % der Antwortenden.



Quelle: Eigene Darstellung.

Abbildung 1: Die Leistungsvergleiche sagen für mich eher wenig aus, da die Leistungsabgrenzung und damit auch die Kostenstruktur zwischen den Kommunen immer noch stark variiert (in %)

Die qualitative Befragung der Experten zur Berücksichtigung lokaler Besonderheiten förderte einen grundsätzlichen Dissens über die Aufgabe der Prüfungen zu Tage: Sollen sie durch die weitgehende Berücksichtigung lokaler Eigenheiten politisch entschärft werden, oder sollen sie aufbauend auf *harten*, d. h. die Rahmenbedingungen weitgehend ignorierenden Kennzahlen 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 favorisie-

¹⁷ Zum Zeitpunkt der Befragung waren einige jüngere Modifikationen des Prüfdesigns noch nicht implementiert, so dass die Aussagen sich lediglich auf Erfahrungen aus früheren Prüfrunden beziehen.

ren, 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 dies auch sinnvoll zur eigenen Orientierung sei. Zweitens müsse dabei jedoch eine „Basisvergleichbarkeit“ geschaffen werden, da sonst Akzeptanzprobleme innerhalb der Kommunen zu erwarten seien. So müssten bspw. Teilortstruktur und damit zusammenhängende Infrastruktur berücksichtigt werden. 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. Dennoch seien hier potentielle Einsparungen oder Veräußerungsgewinne in Millionenhöhe ausgewiesen worden, die lediglich Druck auf die Verwaltung generierten, aber keine gangbaren Wege zu deren Realisierung aufzeigten.

Gleichzeitig wird die Berücksichtigung von Besonderheiten technisch als nur begrenzt möglich erachtet. Insb. die Praxis des Zusammenschneidens von Arbeitsanteilen verschiedener Verwaltungseinheiten zu einem Vorgang sei problematisch. Schläge sich eine Kommune in einem Bereich besonders gut und stelle die *Benchmarks*, so sei oft nicht unterscheidbar ob dies lediglich auf glücklichen Abgrenzungseffekten oder auf tatsächlich herausragenden Leistungen beruhe. Besonders problematisch sei dabei, dass die Benchmark in einem Bereich mit „Null weiteren Einsparungen“ belohnt werde – jedoch keine Saldierung mit anderen Bereichen stattfände. Wenn die Zuschnitte und Stellenbeschreibungen in einer Kommune stark von der *GPA*-Logik abweiche, entstehe starker Druck auf das Personalamt, was ungesundes „race to the bottom“ initiiere. Schließlich erschwere die Präsentation des errechneten Einsparbetrags – zusammengesetzt aus jährlichen Einsparungen und Einmaleffekten – die politische Vermittlung.

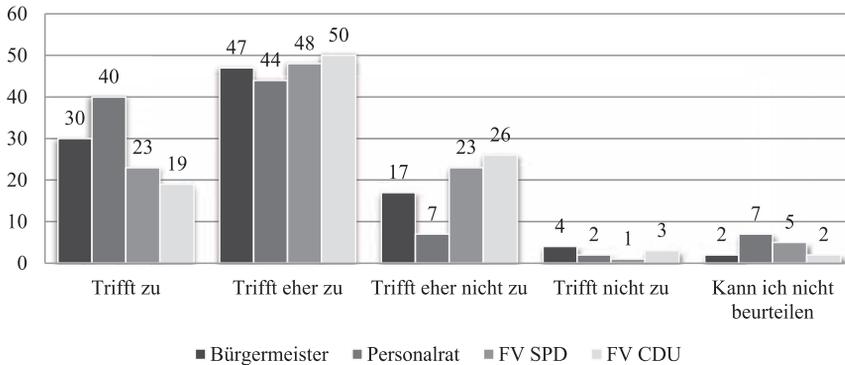
In diesem Umfeld sehen es die Kommunalverwaltungen als ihre wesentliche Aufgabe an, die „eigene Perspektive“ in die Berichtserstellung einzubringen. Dies gelinge unterschiedlich gut. Einerseits seien Hinweise, sogar bis hin zu ganzen Optimierungskonzepten der Verwaltung, aufgegriffen worden, so dass die überörtliche Prüfung der Verwaltung ermögliche, Anregungen in strukturpolitischen Fragen (bspw. Regionalisierung von Dienstleistungen) über die *GPA NRW* auf die politische Agenda zu setzen. Andererseits berichteten mehrere Befragte, es hätte zwar Gelegenheit zur Erläuterung der Besonderheiten der Kommune gegeben, die vorgebrachten Argumente wären jedoch nicht oder nur teilweise im Bericht berücksichtigt und die Berichtszusammenfassung nicht modifiziert worden, so dass die ursprünglichen Aussagen problematischer Weise stehen geblieben seien.

Es ist offensichtlich, dass den widersprüchlichen Interessen von Politik und Verwaltung nicht zeitgleich gänzlich entsprochen werden kann. Angesichts des Spannungsverhältnisses zwischen „objektiver Prüfung“ und der Berücksichtigung der Besonderheiten vor Ort entwickelte die *GPA NRW* ihre Bewertungsmaßstäbe weiter: Neben der stärkeren Berücksichtigung lokaler Spezifika und der Errechnung der *Benchmark* auf Basis mehrerer

Kommunen werden nun auch „nicht-steuerbare Anteile“ in der Leistungs-differenz zur *Benchmark* ausgewiesen.

3. Qualität und Wirkung

Dass die Qualität und Wirkung der städtischen Leistungen nicht in den Kennzahlenvergleich miteinbezogen wird, sahen 30% der Bürgermeister/innen als limitierend für die Aussagekraft der Leistungsvergleiche, weitere 47% bestätigten dies mit Einschränkungen (vgl. Abb. 2).



Quelle: Eigene Darstellung.

Abbildung 2: Die Leistungsvergleiche sagen für mich eher wenig aus, da die GPA Qualität und Wirkung der städtischen Leistungen nicht in den Vergleich einbezieht (in %)

Hier zeigt sich die Sorge der Bürgermeister, aufgrund politischer Präferenzen unter Rechtfertigungsdruck zu geraten. Es verwundert wenig, dass auch Personalvertreter und die Mehrheit der befragten Fraktionsvorsitzenden dieses Problem sehen. Hinter dieser Einschätzung steht die Angst, die *GPA NRW* beschneide durch die Hintertür des Leistungsvergleichs die politischen oder fachlichen Entscheidungsräume. 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 Versorgungsformen von vorne herein als ineffizient stigmatisiert. Politische Schwerpunktsetzungen – wie bspw. die umfassendere Grundschülerbetreuung – würden diskreditiert.

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. Dies schließt alternative – viel-

leicht langfristig sogar günstigere – Lösungen nicht aus, stellt sie jedoch u. U. in den Kommunen unter einen besonderen Rechtfertigungsvorbehalt. Dass diese Debatte auf kommunalpolitischer Ebene häufig nicht inhaltlich, sondern rein auf Basis nackter Einsparpotentiale geführt wird, stellt wohl eine der größten Herausforderungen für die *GPA NRW* dar. Sie kann lediglich versuchen, qualifizierte Debatten durch eine auch von ehrenamtlichen Politikern und der Öffentlichkeit nachvollziehbare Darstellung der Kosten-Leistungs-Beziehungen in ihren Berichten anzustoßen.

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 Heterogenität der Bewertung zwischen den Gruppen in dieser Frage könnten auch auf jüngere Veränderungen im Prüfprogramm zurückzuführen sein, die unterschiedlich in die Bewertungen einfließen. So werden umstrittene und auch originär 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.

IV. 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 potentiell, sondern auch tatsächlich zu Lernprozessen führen, sind tiefergehende Betrachtungen der Prozesse innerhalb der Kommunen im Anschluss an die Berichtsvorstellung durch die *GPA NRW* 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?
- Entsprechen die empfohlenen Maßnahmen den tatsächlichen Bedarfen der Kommune und der Bürger, d. h. werden die richtigen Schwerpunktsetzungen getroffen und ist die Umsetzbarkeit der Vorschläge gewährleistet?

1. Kommunikation im Kontext der Berichterstellung

Die Kommunikation der Ergebnisse als Voraussetzung einer reflexiven Verarbeitung stellte sich in den befragten Kommunen ähnlich dar: Im Anschluss an die Präsentation durch die *GPA NRW* 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 NRW* übermittelt wurde. Diese Positionen wurden dann im Nachgespräch mit dem Prüfleiter der *GPA NRW* diskutiert und bildeten die Grundlage für die Endversion. Die Endversion des Prüfberichts wurde nach Sichtung durch die Verwaltungsspitze im *Rechnungsprüfungsausschuss (RPA)* präsentiert.

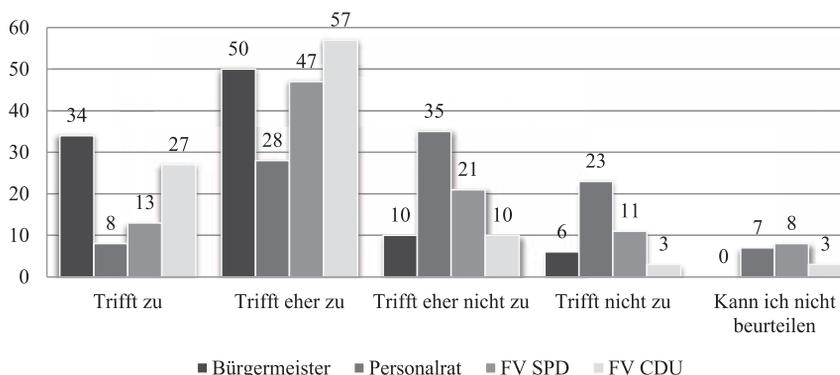
Hinsichtlich der Kommunikationsstrategie außerhalb der gesetzlich vorgeschriebenen Vorstellung im *RPA* zeigten sich zwischen den Fallkommunen leichte Unterschiede. Teilweise wurden nicht im *RPA* vertretene Ratsmitglieder direkt zur Präsentation eingeladen, teilweise wurden die Ergebnisse in kondensierter oder vollständiger Form dem gesamten Rat präsentiert oder den Amtsleitern und Fraktionsvorsitzenden vorgestellt. Letztere leiteten die Berichte innerhalb der Fraktionen sowie an die betroffenen Ausschüsse weiter. Die Mehrzahl der Kommunen machte den Bericht anschließend für Mitarbeiter, Presse und Öffentlichkeit direkt zugänglich, eine beließ es bei einer kurzen Pressemitteilung. Diese Offenheit ist sicherlich auf die verpflichtende Präsentation im *RPA* zurückzuführen, bei der die Oppositionsfraktionen ohnehin Kenntnisse der Inhalte erhalten. Gleichzeitig zeigt sich darin aber sowohl eine Wertschätzung des generierten Wissens als auch die für das organisationale Lernen zentrale Bereitschaft, Informationen innerhalb der Organisation weiterzugeben¹⁸.

¹⁸ Geißler, Grundlagen (FN 10), S. 32 ff.

2. Rezeption des Berichts durch die Politik

Die Berichte der *GPA NRW* wurden nach Aussage der Interviewpartner ganz überwiegend interessiert durch die Kommunalpolitik aufgegriffen. Aufgrund der finanziellen Situation herrsche in vielen Kommunen jedoch ohnehin seit längerer Zeit eine konsensuale Kultur zwischen den dominierenden Ratsfraktionen. Die Parteien verteidigten 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. Insb. in den Fachausschüssen werde jedoch beklagt, dass die Empfehlungen zur Effizienzsteigerung häufig Investitionen erforderten (wie bspw. Integrationsmanagement in der Sozialhilfe), die nicht aufzubringen oder im Haushaltsnotlagenregime nicht genehmigungsfähig seien.

Die quantitative Erhebung zeigt, dass 84 % der befragten Bürgermeister/innen den Leistungsvergleich zumindest mit Einschränkungen als hilfreich bei der Einschätzung der eigenen Leistungen im interkommunalen Vergleich betrachten (vgl. Abb. 3).



Quelle: Eigene Darstellung.

Abbildung 3: Die Ergebnisse der GPA helfen zur Einschätzung der eigenen Leistungen im interkommunalen Vergleich (in %)

Lediglich 16 % 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. Insb. 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 Arbeits-

verdichtung für das verbleibende Personal beinhalten können und insofern von den Personalvertretern skeptisch beurteilt werden. Unter den Fraktionsvorsitzenden fällt ein parteiabhängiger Unterschied auf: Während 60 % der SPD-Mitglieder den Bericht positiv sehen, sind es unter den CDU-Mitgliedern mit 84 % ebenso viele wie unter den Bürgermeistern. Erklärt werden könnte dieser Unterschied durch den Rückgriff auf die klassische Parteidifferenzhypothese, nach der Parteizugehörigkeit sich unmittelbar auf die Regierungspraxis auswirkt¹⁹.

3. Rezeption des Berichts in der Verwaltung

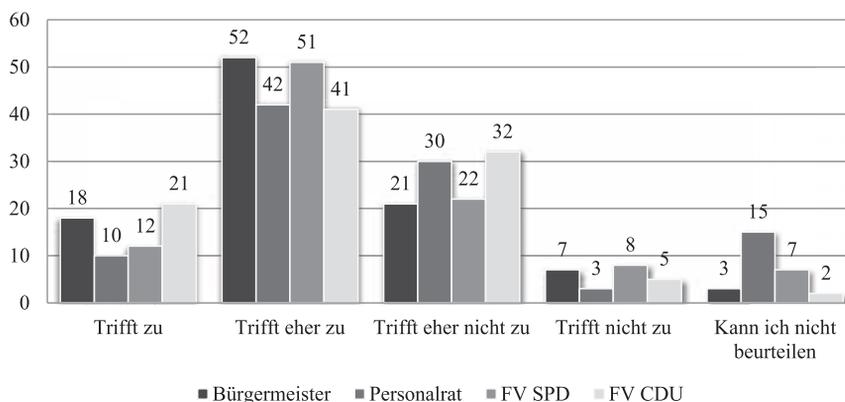
Die erste Berichtsgeneration wurde in den Kommunen insgesamt „relativ“ positiv und konstruktiv aufgenommen. Dies könnte mit der seinerzeit dargestellten hohen Aggregationsebene, der Mittelwertorientierung sowie dem noch nicht eingeführten Benchmarking zusammenhängen. Die zunehmende Komplexität der Maße, ihre Präsentation und der Berichtsumfang trübten dieses Bild bei den jüngeren Berichtsgenerationen. Mit den jüngst entwickelten und umgesetzten Neuerungen – systematische Berücksichtigung sozio-ökonomischer Rahmenbedingungen, Berücksichtigung nicht steuerbarer Unterschiede sowie einer Verschlankung der Berichte, unternimmt die *GPA NRW* gegenwärtig Maßnahmen zur Steigerung der Akzeptanz und praktischen Verwendbarkeit der Daten. Grundsätzlich 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. Auf den nachgeordneten Führungsebenen zeigen sich zwar auch Abwehrstrategien – vom Versuch der Delegitimierung aufgrund inhaltlicher oder formaler Fehler bis hin zu elaborierter Kritik an Methoden, Instrumenten und Empfehlungen. In allen befragten Verwaltungen setzte sich jedoch letztlich aufgrund des Insistierens der Verwaltungsspitze ein konstruktiver Umgang durch.

V. Wirkungen der Prüfberichte

Betrachtet man zur Bewertung der Zielerreichung der Daten die quantitative 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 ist im Verhältnis beschränkt. So berichten 17 % der Verwaltungschefs, die Ergebnisse der *GPA NRW* 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

¹⁹ Vgl. *Hibbs*, *American Political Science Review* 71/4 (1977), S. 1467; *Schmidt, Manfred G.*, *Demokratietheorien*, 2000, S. 375.

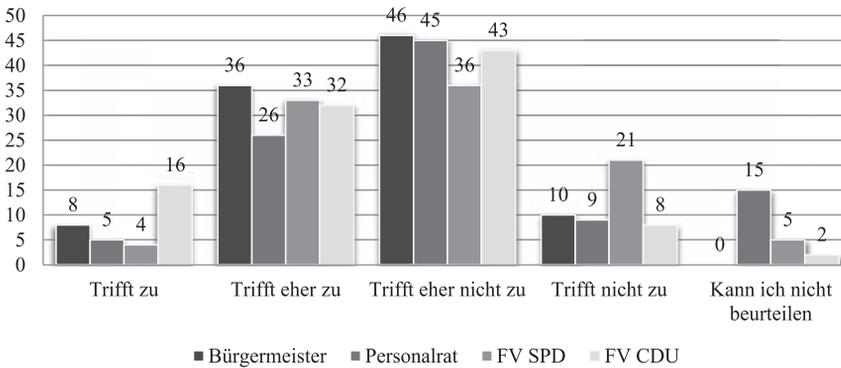
noch deutlicheren Hinweis auf die Wirksamkeit der überörtlichen Prüfungen liefern die Antworten auf die Frage, ob die Ergebnisse der *GPA NRW* gewisse Routinen in Politik und Verwaltung in Frage stellen würden (vgl. Abb. 4). Immerhin 70 % der Bürgermeister bestätigen dies gänzlich oder überwiegend. Auch unter den Personalvertretern teilen immerhin noch gut 50 % und unter den Fraktionsvorsitzenden jeweils gut 60 % diese Meinung ganz oder teilweise.



Quelle: Eigene Darstellung.

Abbildung 4: Die Ergebnisse der GPA stellen gewisse Routinen in Politik und Verwaltung in Frage (in %)

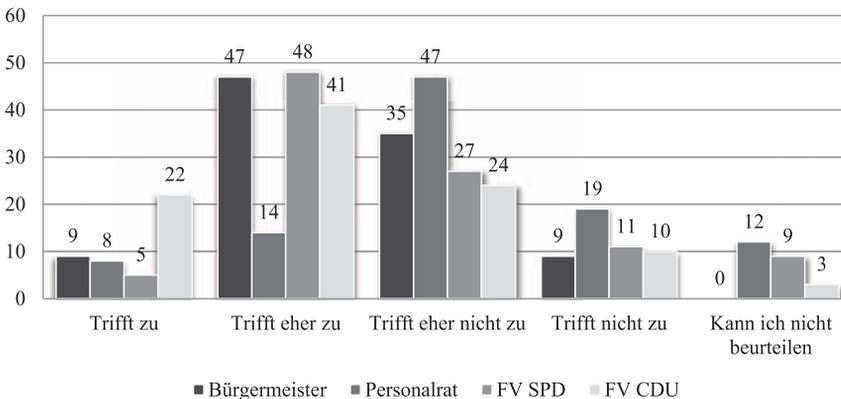
Die Frage, ob die Ergebnisse tatsächlich Entscheidungen und Arbeitsweisen in Politik und Verwaltung verändern, zeigt, dass es zur Durchsetzung von Veränderungen nicht genügt, Routinen in Frage zu stellen. 8 % der befragten Bürgermeisterinnen und Bürgermeister bejahten die Frage uneingeschränkt und weitere 36 % mit Einschränkungen. Diesen 44 % stehen insgesamt 56 % eher oder gänzliche Verneinungen der Aussage gegenüber. Unter den Personalräten und Personalrätinnen ist die Zustimmung noch etwas geringer. Überraschend ist hingegen der verhältnismäßig hohe Anteil von 21 % strikter Zurückweisung unter den Vorsitzenden der SPD-Fraktion und die mit 16 % ebenfalls hohe vorbehaltlose Zustimmung unter den CDU-Fraktionsvorsitzenden (vgl. Abb. 5). Dieses Umsetzungsdefizit in einem Teil der Kommunen führt jedoch nicht dazu, dass die Befragten die Ergebnisse der *GPA NRW* insgesamt für unwichtig oder unbrauchbar halten. Im Gegenteil: Die invers gestellte Frage, ob die Ergebnisse geringen Einfluss auf die Verwaltungsarbeit hätten, verneinten die Bürgermeisterinnen und Bürgermeister überwiegend. 25 % geben an, dass dies überhaupt nicht, weitere 41 % dass dies überwiegend nicht zuträfe, so dass insgesamt 66 % der befragten Verwaltungschefs den Ergebnissen der *GPA NRW* einen nennenswerten Einfluss auf die Verwaltungsarbeit zuweisen.



Quelle: Eigene Darstellung.

Abbildung 5: Die Ergebnisse der GPA haben Entscheidungen und Arbeitsweisen in Politik und Verwaltung verändert (in%)

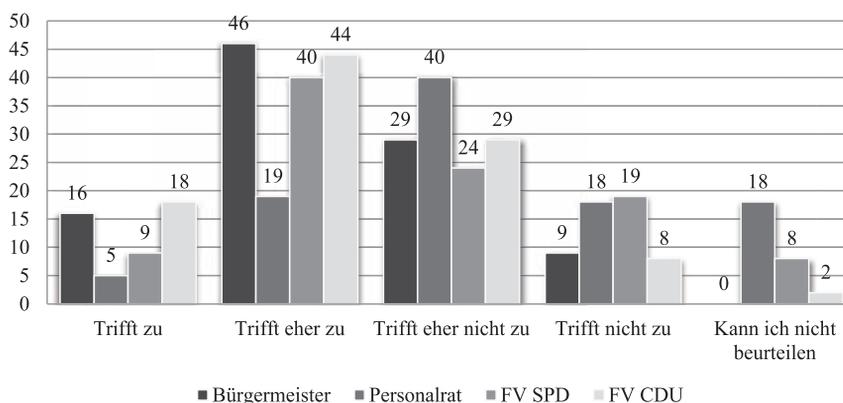
Wird unmittelbar danach gefragt, ob die Zielsetzung der Erhöhung der Steuerungsfähigkeit erfüllt werde, ob also die Ergebnisse der *GPA NRW* eine wichtige Grundlage zur besseren Steuerung der Verwaltung böten, zeigt sich das Potential der Berichte (vgl. Abb. 6). Zwar ist der Anteil der unmittelbar zustimmenden 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.



Quelle: Eigene Darstellung.

Abbildung 6: Die Ergebnisse der GPA bilden eine wichtige Grundlage zur besseren Steuerung der Verwaltung (in %)

Während die vorrangegangenen Items nahelegen, dass die *GPA NRW*-Berichte zwar eine Auseinandersetzung mit bestimmten Problemlagen innerhalb der Kommunen anstießen, jedoch seltener Lernprozesse mit konkreten Folgen einleiteten, zeigt sich bei der Frage, ob die Berichte fachkundige Impulse für die Haushaltskonsolidierung liefern, ein deutlich anderes Bild (vgl. Abb. 7): 62 % der befragten Bürgermeisterinnen und Bürgermeister bestätigten dies zumindest tendenziell, lediglich 38 % verneinen dies eher oder gänzlich. Während die Personalvertreter auch in dieser Frage deutlich kritischer sind oder sich zu 18 % kein Urteil erlauben, bestätigen die Fraktionsvorsitzenden der Volksparteien die Einschätzung der Verwaltungsführung weitgehend. Diese von einer Mehrheit der Akteure hervorgehobene Leistung der Berichte deutet darauf hin, dass die *GPA NRW* ihre wesentliche Aufgabe – Effizienz durch Vergleich und Wettbewerb zu stimulieren – schon heute erfüllt.



Quelle: Eigene Darstellung.

Abbildung 7: Die Ergebnisse der GPA geben fachkundige Impulse für die Haushaltskonsolidierung (in %)

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

- (1) **Selektive Responsivität:** Auf Basis der im Bericht geäußerten Empfehlungen werden Detailveränderungen vorgenommen (bspw. Flexibilisierung von Hausmeisterdiensten, Personalentwicklungskonzepte etc.). Hier setzt sich auch die Politik in den entsprechenden Ausschüssen mit durch den GPA-Bericht aufgeworfenen Vorschlägen auseinander und prüft ihre Realisierbarkeit.

- (2) Organisationales Lernen in nicht-intendierte Richtungen: Die Kommunalpolitik greift die Qualitätseinschätzung der *GPA NRW* in einem Aufgabenfeld auf, entwickelt dieses jedoch losgelöst von deren Einsparzielen weiter – bspw. durch die Aufwertung dezentraler Angebote oder die Verlängerung von Öffnungszeiten etc.
- (3) Originäres organisationales Lernen: Der Bericht dient als Anstoß und Argumentationsgrundlage für Lernprozesse, ohne jedoch eine Sündenbockfunktion bspw. bei Personalentscheidungen zu bekommen.
- (4) Erzwungener Isomorphismus²⁰: Der durch den Bericht auf die Verwaltung ausgeübte Druck – insb. im Bereich der Personalkosten – erzeugt Anreize für Ausweichbewegungen, bspw. der Anpassung kommunaler Ausgabemuster an die Prüfstrukturen der *GPA NRW*. Zwar findet nach einhelliger Aussage der Fallkommunen eine Schönong der Bilanz nicht statt und sei auch aufgrund der rückwärtsgewandten Prüfung mit unbekanntem Schwerpunkten nicht möglich. Dennoch beeinflussen die durch die Prüfinstrumente ausgedrückten normativen Vorgaben Ausgabeentscheidungen insb. in den Personalämtern, so dass Verschiebebahnhöfe bspw. zwischen Eigenerstellung und Outsourcing entstehen könnten.

In diesem Zusammenhang wurde auch darauf hingewiesen, dass der *GPA NRW*-Bericht die Verwaltung durchaus auch vor Veränderungen schützen könne. 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. Lediglich aus einer Kommune wurde berichtet, dass auf Basis des Berichts eine „Kampagne“ gegen die Verwaltung und den Bürgermeister lanciert worden sei. Aufgrund der populistischen, lediglich symbolisch an die Öffentlichkeit gerichteten Forderungen wurde dies als ärgerlicher, aber unproblematischer Vorstoß gewertet, der nicht dem Bericht anzulasten sei.

VI. Zusammenfassung und Bewertung

Dieser Beitrag berichtete, inwiefern die Überörtliche Gemeindeprüfung durch die *GPA NRW* Lernprozesse in den Kommunen initiiert. Grundsätzlich wird die Arbeit der neuen Gemeindeprüfungsanstalt als deutlicher Fortschritt zur Tätigkeit der früheren Kommunalaufsicht eingestuft. Sie zeichne sich durch eine deutlich homogenere, weniger personenabhängige Vorgehensweise aus und sei nun mehr als bloße „Erbsenzählerei“. Aber auch hier gilt, dass fundiertere Entscheidungsgrundlagen nicht zwingend zu besseren Entscheidungen führen müssen. Dies liegt nur zum Teil am eingesetzten In-

²⁰ Vgl. *DiMaggio/Powell*, in: *Powell/DiMaggio*, *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, 1991, S. 63 (74).

strumentarium (*Relevanzlücke*). Zum Teil ist dies auch dem besonderen politischen Umfeld der Kommunalverwaltungen geschuldet (*technische* und *politische Umsetzungslücke*):

Die *Relevanzlücke* erklärt sich aus der Verbindung teils komplexer Maßzahlen mit einem insgesamt zu umfangreichen Prüfkanon. Dies reduziert ihren Wert für ehrenamtliche Ratsmitglieder und viele Verwaltungsmitarbeiter, die weder Zeit noch Know-how für eine Aufarbeitung haben.

Die für den Untersuchungszeitraum beobachtete *technische Umsetzungslücke* lässt sich aus dem politischen Kontext der überörtlichen Prüfung erklären: Zwar ist eine prinzipielle Lernbereitschaft der Akteure vor Ort gegeben, spezifische Eigenheiten der Gebietskörperschaften verhindern jedoch oft die praktische Umsetzung selbst von notwendig erachteten Veränderungen. Diese Hindernisse erwachsen zu einem gewissen Teil aus nicht erkannten oder nur schwer zu kontrollierenden Besonderheiten (Geographie, existierende Infrastruktur und deren mangelnde Marktgängigkeit), fehlenden Ressourcen etc.

Schließlich kann eine *politische Umsetzungslücke* konstatiert werden, zu der einerseits strukturbedingte Konstellationen (bspw. der Machtbalance zwischen Ortsteilen), politische Grundsatzentscheidungen der Vergangenheit (bspw. ein festgeschriebener Anspruch auf Musikunterricht) oder personenabhängige Veränderungsbereitschaft im Verwaltungsapparat beitragen. Andererseits bestimmen Mehrheitsverhältnisse, Kooperationskultur zwischen Parteien und politische Konjunkturen wesentlich die Bereitschaft, Anstöße aufzugreifen.

Festgehalten werden kann, dass der Ansatz eines *angeleiteten organisationalen Lernens* durch Leistungsvergleiche grundsätzlich funktioniert. Die *GPA NRW* wird ihrem Auftrag prinzipiell gerecht, dem Führungspersonal fundierte Informationen zur Verortung der Leistungen der eigenen Kommunalverwaltung zur Verfügung zu stellen, Legitimation für Veränderungen zu schaffen und organisationales Lernen anzustoßen. Dieser Erfolg scheint in der *weichen Institutionalisierung* der *GPA NRW* begründet, die trotz äußeren Drucks Raum für Lernprozesse lässt: Die Kommunen können die Prüfung nicht vermeiden, haben kaum Einfluss auf die erhobenen Daten, die Berichtsinhalte und die (Teil-)Veröffentlichung über den Rechnungsprüfungsausschuss. Eine lebhafte Diskussion der Befunde wird angestoßen und ein wesentliches Hindernis organisationalen Lernens, nämlich die geringe Bereitschaft zur Weitergabe der Machtressource *Wissen*²¹, strukturell eliminiert. Die Freiräume für inhaltliche Auseinandersetzungen bleiben aber erhalten, sodass organisationales Lernen wie auch die Zurückweisung von Vorschlägen möglich bleibt, wenn überlegene Ortskenntnis, abweichende fachliche Standpunkte oder normative Prämissen diesen Schluss nahelegen. Insb. die Abwesenheit von *harten* Verpflichtungen (öffentliches Ranking, Aufsichtsmaßnahme) scheint ein wesentlicher Erfolgsfaktor zu sein. Sollte

²¹ Vgl. *Berthoin Antal / Lenhardt / Rosenbrock*, in: Dierkes u. a. (Hrsg.), *Handbook of Organizational Learning and Knowledge*, 2001, S. 865 (868).

die GPA NRW systematisch in die Aufsichtsbeziehungen zwischen Land und Kommunen eingebunden werden, wäre dieses besondere institutionelle Arrangement gefährdet. Insofern ist erfreulich, dass die GPA NRW die am *Stärkungspakt Stadtfinanzen* partizipierenden Kommunen nur auf freiwilliger Basis bei der Erstellung und Umsetzung der Haushaltssanierungspläne unterstützt.

Darüber hinaus wurde deutlich, dass die *GPA NRW* in hohem Maße responsiv ist und die Fähigkeit besitzt, sich an veränderte Anforderungen anzupassen. Folgende Ansatzpunkte für die weitere Entwicklung wurden identifiziert:

- (1) Seit 2003 wurden die Instrumente und die Darstellung der Prüfprozesse kontinuierlich weiterentwickelt. Dass diese hohe Dynamik zulasten der Vergleichbarkeit der einzelnen Prüfrunden geht, war in dieser Phase in Kauf zu nehmen. Auf Basis der jüngst vorgenommenen oder geplanten Veränderung sollte nun eine *längerfristig stabile Kennzahlen- und Berichtsstruktur* entwickelbar sein. Andererseits erscheint die *Entwicklung eines gemeinsamen Kennzahlensets* der mit Prüfung, Aufsicht und Beratung befassten staatlichen und kommunalen Akteure noch wichtiger als Kontinuität. Damit könnte der Prüfaufwand deutlich gesenkt, die Akzeptanz der Prüfungen erhöht und Kapazitäten für sinnvolle Ergänzungen freigesetzt werden.
- (2) Eine *Reduzierung des Prüfkanons in Breite und Tiefe* erscheint empfehlenswert. Hierzu wurden seitens der *GPA NRW* bereits Schritte unternommen. Eine Fokussierung auf bestimmte Kernprozesse und *back-office* Tätigkeiten könnte die Berücksichtigung der sozioökonomischen Rahmenbedingungen im *Kommunalprofil* ergänzen und die Akzeptanz des Vergleiches erhöhen.
- (3) 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 wünschenswert, eine tieferegehende Dokumentation der *Benchmarks* wäre hingegen der Nachvollziehbarkeit und den angestrebten Lernprozessen zuträglich. Sollte durch die vorgenannten Maßnahmen die Akzeptanz des Leistungsvergleichs steigen, könnte auch die derzeitige Anonymisierungspraxis überdacht werden.