

A woman with short grey hair, wearing a blue blazer over a grey top, is leaning over a wooden desk. She is looking down at several documents on the desk. The documents feature various charts, including a line graph and a bar chart. A blue pen is also visible on the desk. The background is a blurred office setting with a window and some greenery.

Wie steht Ihre Gemeinde im Vergleich da?

Das Benchmarking – ein effizientes und effektives
Steuerungsinstrument für Schweizer Gemeinden.

Wie kann eine Gemeinde objektiv beurteilen, ob sie ihre Leistungen effizient erbringt? Und inwiefern die eingesetzten Ressourcen der strategischen Stossrichtung entsprechen? Für die Beantwortung solcher Fragen werden objektive Grundlegendaten benötigt. Ein Benchmarking kann diese Basis bieten, dazu müssen aber einige Herausforderungen gemeistert werden.

Einleitend gilt es festzuhalten, dass alle Gemeinden die Grundsätze der Haushaltsführung zu beachten haben. Dies bedeutet, dass unter anderem die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit, der Sparsamkeit und der Sicherstellung des Haushaltsgleichgewichts beurteilt und sichergestellt werden.

Will eine Gemeinde ihre Effizienz beurteilen, ist ein Vergleich mit anderen Gemeinden ein oft verwendeter und naheliegender Ansatz. Vorgängig sind jedoch diverse Abklärungen im Zusammenhang mit der Vergleichbarkeit zu treffen. So etwa:

- Sind die öffentlich zugänglichen Zahlen vergleichbar?
- Wurden die gleichen Bewertungsgrundsätze (beispielsweise Abschreibungen) angewendet?
- Ist die Leistungsdimensionierung dieselbe (beispielsweise eigene Musikschule oder Anschluss an regionale Musikschule)?
- Wie werden interne Verrechnungen gehandhabt?

Dies, um nur einige Fragestellungen zur Vergleichbarkeit der Daten zu erwähnen.

Zwar ist Benchmarking auch im öffentlichen Bereich bereits seit den 1990er-Jahren ein Begriff, doch nirgendwo hat sich das Modell bisher als Best-Practice durchgesetzt. Dabei liegt die Vermutung nahe, dass bei den bisherigen Ansätzen die (Leistungs-)Unterschiede der Gemeinden zu wenig berücksichtigt wurden und die Vergleichbarkeit somit nicht oder nur bedingt gegeben war. Ein Ansatz zur Vermeidung dieser Problematik liegt darin, statt der Leistung der Gesamtgemeinde die Werte einzelner steuerbarer Einheiten (beispielsweise die obligatorische Schule, die Tagesbetreuung, den Sozialdienst oder die Gemeindestrassen) zu messen und zu vergleichen.

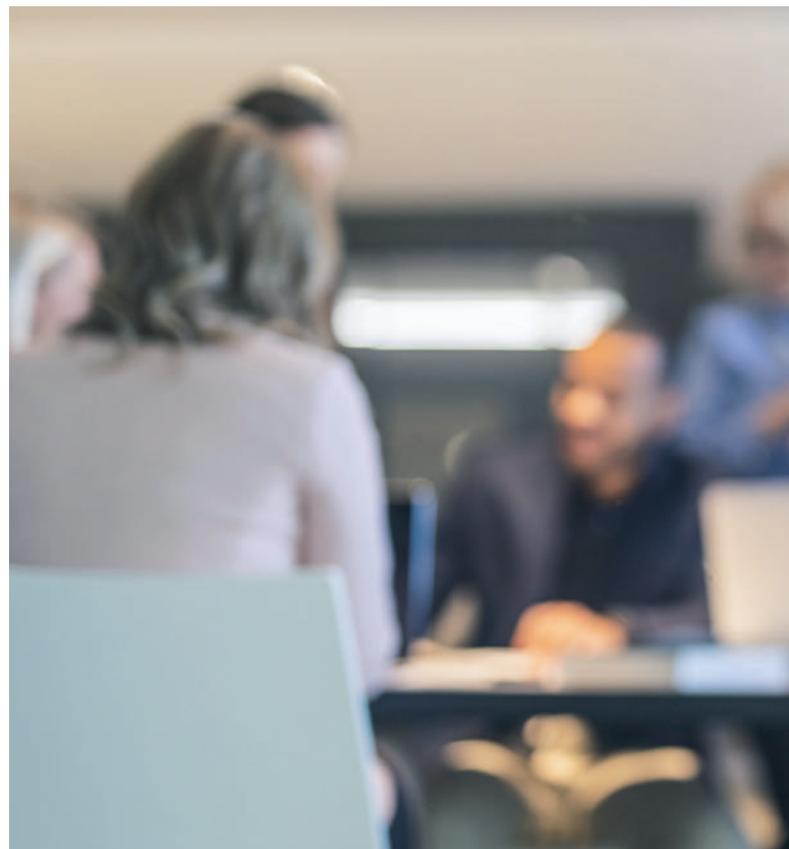
Nachfolgend präsentieren wir Ihnen ein mögliches Vorgehen für ein Benchmarking, das auf qualitativ hochstehenden Daten und einer effizienten Datenerhebung basiert. Anhand des Beispiels der Musikschule zeigen wir Ihnen auf, welches die grössten Herausforderungen bei der Erstellung von Vergleichsdaten sind und wie diesen in einem Benchmarking begegnet wird.

In drei Schritten zu einem vergleichbaren Benchmark

Zur Erarbeitung eines effizienten und aussagekräftigen Benchmarks ist ein effektives Steuerungscockpit die Basis. Anschliessend müssen die Daten mittels Bereinigungen vergleichbar gemacht werden. Diese Schritte sind nachfolgend beschrieben:

Schritt 1: Mit aussagekräftigen Kennzahlen zu einem effektiven Steuerungscockpit

Zuerst wird definiert, mit welchen Kennzahlen die Leistungen der Bereiche gemessen werden. Liegt der Fokus auf der Qualität, der Effizienz oder auf beidem? Ideal wäre Letzteres, damit ein gesamtheitliches Bild entsteht. Es ist jedoch oft schwierig, ausreichend verfügbare Informationen für die Messung der Qualität zu finden, da sich diese insbesondere im Umfeld von öffentlichen Dienstleistungen nur schwierig definieren lässt. Bei der Messung der (Kosten-)Effizienz gilt es zu beachten, dass die Kosten immer den wesentlichen Kostentreibern gegenübergestellt werden (siehe nachfolgendes Beispiel). Ausserdem gilt es die teilweise unterschiedlichen Bewertungsgrundsätze, wie beispielsweise unterschiedliche Abschreibungsmethoden, zu berücksichtigen. Die Auswirkungen können dadurch eliminiert werden, indem die Kennzahlen sowohl inklusive als auch exklusive Abschreibungen ausgewiesen werden. Die Kennzahl exklusive Abschreibungen ist um allfällige Bewertungsdifferenzen, wie beispielsweise unterschiedliche Abschreibungsmethoden, bereinigt. Die Kennzahl bietet daher eine erste Möglichkeit, operativ steuerbare Kosten zu vergleichen.



Beim Beispiel der Musikschule gibt es für die Qualitätsmessung mit der Kennzahl «Musikschülerquote» (Anzahl Musikschüler im Verhältnis zu den gesamten Schülern) eine Annäherung – so kann indirekt via Nutzungsquote eine Qualitätsaussage gemacht werden.

Bei den Kostentreibern werden die «Anzahl Musikschüler» und «Anzahl Musiklektionen» herbeigezogen. Somit entstehen drei Kennzahlen zur Messung der Leistung der Musikschule, die unabhängig von der Grösse einer Musikschule vergleichbare Aussagen ermöglichen.

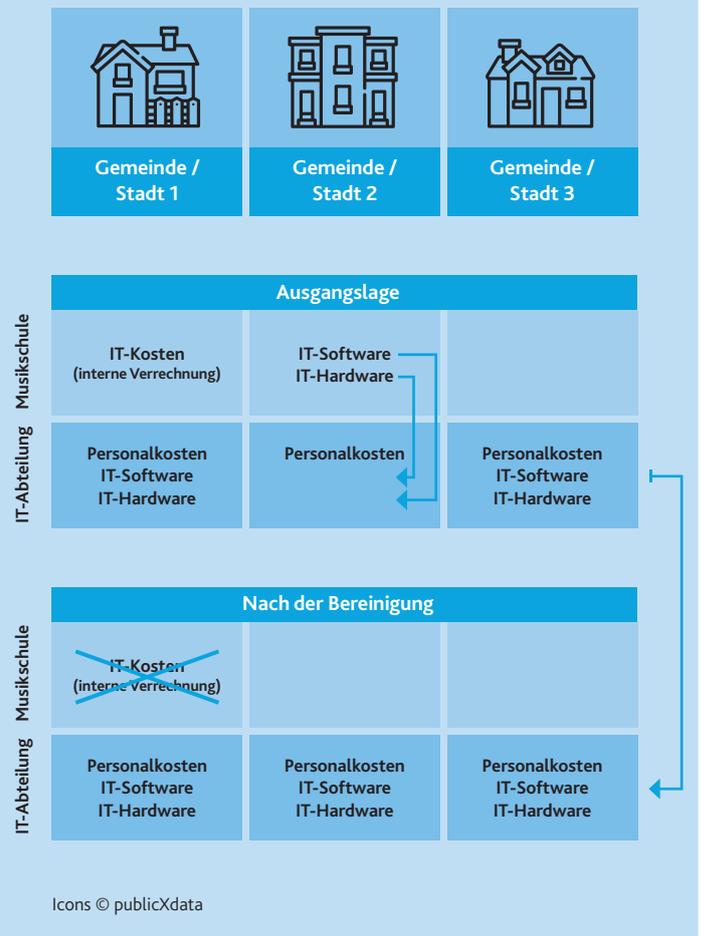


Icons © publicXdata

Schritt 2: Bereinigung der Finanzdaten

Trotz der flächendeckenden Einführung des harmonisierten Rechnungslegungsmodells HRM2 ist die Verbuchungslogik innerhalb der Gemeinden nach wie vor unterschiedlich. Dies liegt auch an kantonalen Unterschieden in der Ausgestaltung der Rechnungslegungsvorgaben. Was dazu führt, dass bei einem «einfachen» Vergleich der Kosten eines Leistungsbereichs von Gemeinde A mit Gemeinde B die Kostenstruktur unter Umständen völlig unterschiedlich sein kann. Möglicherweise wurden «Äpfel mit Birnen» verglichen, womit keine belastbare Aussage bezüglich der Effizienz von Gemeinde A oder Gemeinde B gemacht werden kann. Insbesondere die unterschiedliche Verbuchung der IT-Kosten und der Immobilenkosten (Abschreibungen, Gebäudeunterhalt, Nebenkosten, externe Mieten) kann zu grossen Verzerrungen der Ergebnisse führen. Zur Vermeidung solcher Fälle, muss vorgängig eine vergleichbare Kostenbasis hergestellt werden. Die Kosten sind so zu bereinigen, dass diese unter den teilnehmenden Gemeinden tatsächlich vergleichbar sind.

Die Abbildung zeigt drei verschiedene Gemeinden / Städte. Anhand des Beispiels der Musikschule muss die Verbuchung der IT-Kosten zwecks Herstellung der Vergleichbarkeit bereinigt werden.



Icons © publicXdata



Schritt 3: Unterschiedliche Leistungsdimensionierung

Nebst den unterschiedlichen Verbuchungslogiken wird oftmals auch das Argument ins Feld geführt, dass Gemeinde A aufgrund der unterschiedlichen Leistungsdimensionierung nicht mit der Gemeinde B vergleichbar sei.

Wichtig ist, nur Gemeinden mit einer ähnlichen Leistungsdimensionierung zu vergleichen. Bei allen zu vergleichenden steuerbaren Einheiten (beispielsweise Polizei, Feuerwehr, Musikschule) ist die unterschiedliche Leistungsdimensionierung zu berücksichtigen, um sinnvolle Aussagen machen zu können.

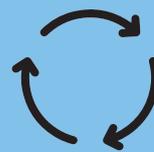
Bei der Musikschule beispielsweise ist die Kosten- und Ertragsstruktur jeweils sehr unterschiedlich - und abhängig davon, ob die Gemeinde eine eigene Musikschule hat (und diese in der eigenen Buchhaltung führt) oder ob die Gemeinde lediglich einen Beitrag an eine regionale Musikschule leistet. So lässt eine eigene Musikschule die Kosten in die Höhe schnellen, gleichzeitig erhöhen sich aber auch die Erträge. Beim Beispiel der Musikschule gilt es also einerseits jene Gemeinden miteinander zu vergleichen, die eine eigene Musikschule führen, und andererseits jene, die einen Beitrag an eine externe Musikschule leisten.

Beim Beispiel der Musikschule kann ein Benchmarking Aufschluss darüber geben, ob eine eigene Musikschule aus finanzieller Sicht effizienter ist und/oder eine höhere Nutzungsquote bringt als der Anschluss an eine externe Musikschule. Bei einer regionalen Musikschule spielt insbesondere der Verteilschlüssel der Kosten zwischen den Anschlussgemeinden eine zentrale Rolle. So macht es für die Gemeinden einen grossen Unterschied, wie beispielsweise die Kosten verteilt sind. Anhand der Einwohner oder anhand der Anzahl Musikschüler oder Anzahl Musiklektionen? Insbesondere Standortgemeinden der Musikschulen werden durch Schlüssel, die nicht leistungsbezogen sind (beispielsweise Anzahl Einwohner) bevorzugt, da die Musikschülerquote in den Standortgemeinden im Schnitt höher ist als bei den angeschlossenen Gemeinden. Die Musikschulen selbst können die Kosten unterschiedlich beeinflussen. So können beispielsweise die zu verteilenden Kosten über eine optimale Raumauslastung, respektive über eine Weitervermietung der Lokalitäten zu Randzeiten oder über vermehrte Gruppenkurse gesenkt werden. Gleichzeitig kann auch direkt Einfluss auf die Gebühren genommen werden, was wiederum Auswirkungen auf die Musikschülerquote hat.

Mehrwert für Gemeinden: Interpretation der Resultate

Welchen Nutzen ziehen Gemeinden aus einem Benchmarking? Primär liefert das Benchmarking einen Überblick über die Leistung einer Gemeinde und zeigt auf, wo noch Verbesserungspotenzial (Leistungs- und/oder Kostenebene) vorhanden ist. Um einen konkreten Nutzen zu realisieren, müssen jedoch Massnahmen erarbeitet werden. Dafür ist es unabdingbar, die Resultate des Benchmarkings im Detail zu interpretieren.

Einsatzmöglichkeiten



Kontinuierlicher
Verbesserungsprozess



Einsatz bei Bedarf



Grossprojekt

Icons © publicXdata

Das Benchmarking lässt sich vielfältig einsetzen

- Das Benchmarking ist als Steuerungsinstrument und als Basis für einen **kontinuierlichen Verbesserungsprozess** prädestiniert. So können jährlich zwei bis drei Bereiche im Detail analysiert, Massnahmen ausgearbeitet und schlussendlich die Leistungsfähigkeit der Gemeinde verbessert werden. Durch dieses vorausschauende und proaktive Vorgehen schafft die Gemeinde eine optimale Ausgangslage, um den Handlungsspielraum langfristig zu wahren. Gleichzeitig wird eine Kultur der kontinuierlichen Verbesserung gefördert.



- Ein Benchmarking kann **bei Bedarf** eingesetzt werden und ist insbesondere dann wertvoll, wenn in einem Leistungsbereich grosser politischer Druck herrscht oder Fragen hinsichtlich einer neuen Leistungsvereinbarung aufkommen. Zudem kann ein Benchmarking auch bei der Analyse und der Entwicklung der Strukturen einer Gemeinde unterstützen.
- Wenn sich Gemeinden in einer finanziellen Notlage befinden, kann ein Benchmarking als Basis für ein **Grossprojekt** dienen, bei welchem sämtliche Leistungsbereiche auf Optimierungspotenzial geprüft werden.

Kontinuierlicher Verbesserungsprozess – eine Kooperation zwischen publicXdata und BDO

Unsere Erfahrungen zeigen, dass ein Benchmarking ein optimales Steuerungsinstrument für die Implementierung eines kontinuierlichen Verbesserungsprozesses bei einer Gemeinde ist. Gemeinsam mit publicXdata (standardisierte Benchmarking-Lösung) bietet BDO die Begleitung bei diesem Prozess als Dienstleistung für Gemeinden an. publicXdata hat eine eigene Benchmarking-Methodik entwickelt, die eine standardisierte Bereinigungslogik der Finanzdaten beinhaltet. Die Daten werden anhand dieser Methodik vergleichbar. Im Rahmen der Entwicklung des Benchmarkings wurde wissenschaftlich untersucht, welche Leistungsunterschiede in den Bereichen eine signifikante Auswirkung auf die Kosten haben (vgl. Schritt 3 «Unterschiedliche Leistungsdimensionierung»). Dadurch konnten aussagekräftige Vergleichsgruppen gebildet werden.

Nachfolgend wird der kontinuierliche Verbesserungsprozess beschrieben:

Die Basis für die Initiierung eines kontinuierlichen Verbesserungsprozesses bildet, wie in der nebenstehenden Abbildung beschrieben, zunächst ein Benchmarking. Die Erarbeitung des Benchmarkings wurde mit den drei einleitend aufgezeigten Schritten (Definition Kennzahlen, Bereinigung der Finanzdaten, Berücksichtigung Leistungsdimensionierung) vorgenommen. Dieses Benchmarking gibt einen objektiven und kontinuierlichen Überblick zum Zustand der Leistungsfähigkeit einer Gemeinde in 30 Leistungsbereichen.

Anschliessend werden die im Benchmarking erhobenen Kennzahlen in einer Detailanalyse weiter verfeinert. Basierend auf den Detailanalysen werden Handlungsoptionen und Massnahmen ausgearbeitet. Bei der gesamtheitlichen Beratung analysiert BDO gemeinsam mit Ihnen mehrere Bereiche, identifiziert geeignete Massnahmen und stimmt diese mit den Fachbereichen ab. Durch die Abstimmung mit den Fachbereichen wird die Akzeptanz erfahrungsgemäss erhöht. Wo sinnvoll, unterstützen wir Sie bei der Umsetzung und bei weiterführenden Massnahmen. Die erfolgreiche Umsetzung von Massnahmen hängt erfahrungsgemäss zu einem grossen Teil

davon ab, wie die Massnahmen durch die betroffenen Abteilungen weiter konkretisiert, konsolidiert und auf die politische Agenda abgestimmt werden. Ausserdem gilt es bei der Umsetzung der Massnahmen die unterschiedlichen Steuerungslogiken von Verwaltung und Exekutive zu beachten.

Im darauffolgenden Jahr wird der Verbesserungsprozess fortgeführt. Es werden dieselben rund 30 Leistungsbereiche erhoben, sowie zusätzlich zwei bis drei neue, im Detail zu analysierende Bereiche definiert. Dieses Vorgehen stellt sicher, dass während eines definierten Zeitraums das gesamte Leistungsspektrum der Gemeinde überprüft und mögliche Alternativen und Handlungsspielräume faktenbasiert eruiert werden. Zudem ist die jährliche Priorisierung einzelner Leistungsbereiche erfahrungsgemäss effizienter und ressourcenschonender als (einmalige) grosse Sparprojekte. Dieser Ansatz ist sehr effektiv, da die Massnahmen mit hoher Wahrscheinlichkeit auch umgesetzt werden.

Die Einführung und Etablierung eines Benchmarkings in der beschriebenen Vorgehensweise wirkt in hohem Masse vertrauensbildend zwischen der Exekutive, den Bürgern und der Verwaltung. Mit einem vertretbaren Aufwand für die Beteiligten wird die Basis für eine stetige Weiterentwicklung der Gemeinde gelegt.

Unsere Expertinnen und Experten von BDO und publicXdata stehen Ihnen gerne beratend und unterstützend zur Seite.



BDO AG

Aarau	Tel. 062 834 91 91
Affoltern a. A.	Tel. 043 322 77 55
Altdorf	Tel. 041 874 70 70
Baden-Dättwil	Tel. 056 483 02 45
Basel	Tel. 061 317 37 77
Bern	Tel. 031 327 17 17
Biel/Bienne	Tel. 032 346 22 22
Burgdorf	Tel. 034 421 88 11
Chur	Tel. 081 403 48 48
Delémont	Tel. 032 421 06 66
Frauenfeld	Tel. 052 728 35 00
Freiburg	Tel. 026 435 33 33
Genf	Tel. 022 322 24 24
Glarus	Tel. 055 645 29 30
Grenchen	Tel. 032 654 96 96
Herisau	Tel. 071 353 35 33
Lachen	Tel. 055 451 52 30

Langenthal	Tel. 062 919 01 70
Laufen	Tel. 061 766 90 60
Lausanne	Tel. 021 310 23 23
Liestal	Tel. 061 927 87 00
Lugano	Tel. 091 913 32 00
Luzern	Tel. 041 368 12 12
Olten	Tel. 062 387 95 25
Sarnen	Tel. 041 666 27 77
Schaffhausen	Tel. 052 633 03 03
Sion	Tel. 027 324 70 70
Solothurn	Tel. 032 624 62 46
Stans	Tel. 041 618 05 50
St. Gallen	Tel. 071 228 62 00
Sursee	Tel. 041 925 55 55
Wetzikon	Tel. 044 931 35 85
Zug	Tel. 041 757 50 00
Zürich	Tel. 044 444 35 55

www.bdo.ch