



Bericht des Stadtrates an den Gemeinderat

Nr. 492.02

152.13

Auftrag Jürg Kappeler und Mitunterzeichnende betreffend

Benchmarking für Leistungen der Stadt Chur

Antrag

Der Auftrag sei abzulehnen.

Begründung

1. Inhalt des Auftrags

Der Stadtrat soll beauftragt werden, dafür zu sorgen, dass ab dem Jahr 2013 sämtliche Leistungen und Aufwände der Stadt innerhalb einer Legislatur durch eine neutrale Organisation oder einen externen Fachspezialisten mit anderen Städten oder Kommunen verglichen werden („Benchmark“). Die Erkenntnisse sind dem Gemeinderat innerhalb der nächsten Legislatur jeweils als Jahresberichte vorzulegen.

2. Begriff des Benchmarkings

In der Privatwirtschaft werden gute Leistungen durch Wettbewerb sichergestellt. Wer schlechte Leistungen erbringt, scheidet aus. Bei vielen ihrer Leistungen verfügt die öffentliche Verwaltung über ein Monopol oder diese sind gesetzlich vorgeschrieben.

In den letzten Jahren sind die Aufgaben der Stadt komplexer und umfangreicher geworden. Neben der Frage, welche Leistungen die Verwaltung in Zukunft erbringen soll, wird deshalb die Art und Weise der Leistungserstellung zu einem zentralen Faktor. Wegen der knappen Mittel hat sich auch der Druck auf die öffentliche Verwaltung erhöht, ihre Leistungen effizient zu erbringen. Dabei können interkommunale Vergleiche einen wichtigen Beitrag leisten. Solche Vergleiche werden als „Benchmarking“ bezeichnet.



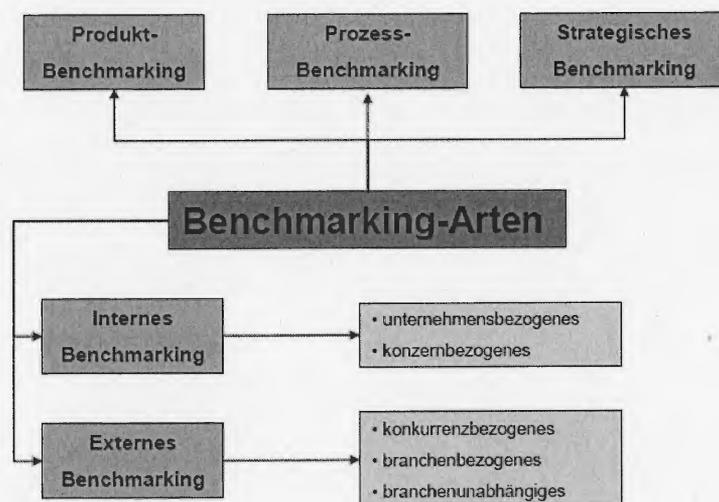
Ein Benchmark ist ein Referenz- oder Vergleichswert, mit dem Unternehmen, Produkte oder Prozesse verglichen werden. Als Referenzwert gilt der Beste in seiner Branche oder im Vergleich mit allen anderen. Als Benchmarking wird das Verfahren bezeichnet, das eigene Unternehmen, die Produkte oder Prozesse mit dem Benchmark zu vergleichen und Massnahmen zur Verbesserung abzuleiten.

3. Kennzeichen eines Benchmarkings

Das Ziel des Benchmarkings ist es, von den Besten zu lernen, indem die „Best Practice“, also die sukzessive Annäherung der eigenen Leistungserstellung an den jeweils höchsten Entwicklungsstand, angestrebt wird. Im Zentrum steht somit das Lernen von anderen Institutionen. Meistens werden dabei nur ausgewählte Prozesse und nicht gesamte Unternehmen verglichen.

Städte und Gemeinden können mit dem Instrument Benchmarking eine Standortbestimmung der eigenen Leistungsfähigkeit vornehmen und aus den Erfahrungen anderer lernen, sofern die Leistungen vergleichbar sind. Benchmarking ist kein reiner Kennzahlenvergleich, sondern ein systematischer Suchprozess nach besseren Lösungen für konkrete Probleme.

4. Arten von Benchmarking



Am Anfang der Benchmarking-Aktivitäten einer staatlichen Institution wird in der Regel das Produkt bzw. die Dienstleistung stehen. Dabei werden die Zufriedenheit mit dem Produkt sowie relevante Produktmerkmale miteinander verglichen (z.B. Kosten).



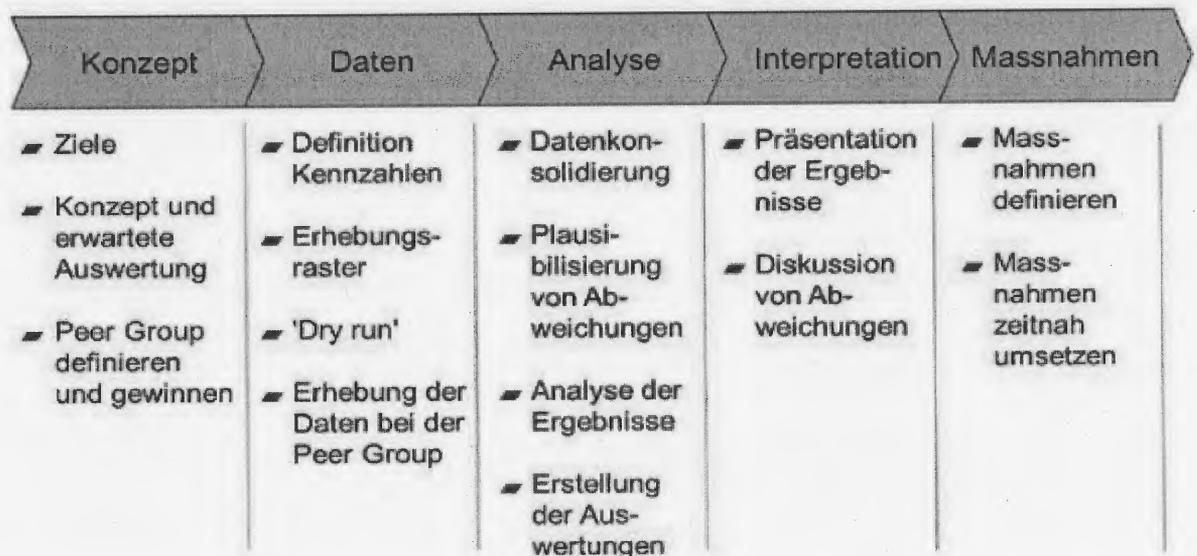
Das Prozess-Benchmarking ist komplexer, hat aber erhebliche Vorteile für die Rationalisierung der Leistungsprozesse. Der Grund liegt in der detaillierten Analyse der gesamten Wertschöpfungskette.

Das strategische Benchmarking dient der Verbesserung der Schlüsselbereiche und Kernkompetenzen.

Als mögliche Partner für Benchmarking kommen sowohl interne als auch externe Institutionen in Frage. Grössere staatliche Organisationen haben die Möglichkeit, sich intern zu vergleichen, bei kleineren Organisationen steht nur der externe Vergleich zur Verfügung.

5. Der Benchmarking-Prozess

Die grosse Stärke des Instruments Benchmarking liegt in seinem klar strukturierten Verfahrensablauf, der es ermöglicht, bei jeder neuen Untersuchung grundsätzlich dem gleichen Vorgehensmodell zu folgen:



Entscheidend ist, dass mit dem besten Leistungserbringer verglichen wird und dass es eine grundlegende Ähnlichkeit der Leistungen der Vergleichsunternehmen gibt. Das „Vergleichbarmachen“ der Vergleichswerte sollte möglichst gering sein.

6. Mögliche Stolpersteine

In der Praxis erweist sich Benchmarking als oftmals problematisch. Zunächst stellt sich die Frage, welche Gemeinden nach welchen Kriterien als Vergleichsobjekte ausgewählt werden sollen bzw. welche Gemeinde eine Dienstleistung am besten erbringt. Der Vergleich heterogener Betriebe ist sehr schwierig und hat nur eine begrenzte Aussagekraft.



Das Datenmaterial wird auch bei kleinen Untersuchungen bereits sehr umfangreich. Ein Benchmarking, bei dem nur zwei Dienstleistungen und nur zwischen zwei kleineren Gemeinden im Kanton Bern im Rahmen einer Lizenziatsarbeit verglichen wurden, ergab einen Umfang von fast 200 Seiten.

An Benchmark-Daten werden hohe Qualitätsansprüche gestellt. Sie müssen hinreichend genau, überprüfbar, vergleichbar und aktuell sein. Die Vergleichbarkeit ist oft nicht gegeben und die Daten müssen deshalb vergleichbar gemacht werden. Deshalb werden die Ergebnisse oft angezweifelt.

7. Kosten und Leistungen/Nutzen

In der Regel bildet die Senkung der Kosten das Ziel vieler Benchmark-Untersuchungen. Wer die tiefsten Kosten hat, wird oft als der Beste angesehen. Die Qualität der Leistung und deren Wirkungen werden dabei oft vernachlässigt. Diese sind meistens auch schwerer mess- und vergleichbar. Selten werden aber Produkte/Dienstleistungen gekauft, nur weil sie billig sind; der Nutzen ist oft entscheidender.

8. Benchmarking in Schweizer Gemeinden

Interkommunale Leistungsvergleiche zwischen Gemeinden oder Städten werden häufig erstellt. Grundsätzlich können alle Tätigkeiten einer öffentlichen Verwaltung Grundlage eines Benchmarks sein. Allerdings sind dem Stadtrat keine Beispiele bekannt, bei denen alle Leistungen einer Gemeinde systematisch mittels Benchmarking überprüft wurden. Normalerweise werden punktuell einzelne Leistungen oder Kernleistungen einer Gemeinde überprüft. Zu viele Prozesse gleichzeitig vergleichen zu wollen, führt zu einer Verzettelung statt zu einer Fokussierung. Dazu kommt ein sehr hoher Aufwand an personellen und finanziellen Ressourcen. Eine systematische Erhebung überfordert die fachlichen und personellen Kapazitäten vieler Gemeinden.

Häufig wird das Benchmarking auch nicht von den Gemeinden selber erstellt, sondern es erfolgt eine Koordination durch den Kanton (z.B. Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern) oder die Gemeinden beteiligen sich an privaten Organisationen wie z.B. die IG Benchmarking, an der 22 grössere Aargauer Gemeinden beteiligt sind.

9. Benchmarking bei der Stadt

Gemäss Art. 48 Abs. 1 Stadtverfassung sind die städtischen Mittel sparsam, wirtschaftlich und wirksam einzusetzen. Die Wirtschaftlichkeitsüberprüfung der Leistungserbringung ist



somit eine dauernde Aufgabe der städtischen Behörden. Dazu kann auch ein Benchmarking gehören, also ein interkommunaler Vergleich von Leistungen, Prozessen und Kosten.

Im Zusammenhang mit der Aufgaben- und Leistungsüberprüfung wurden alle Leistungen der Stadt mit Unterstützung eines externen Spezialisten überprüft. Teil dieses Projekts war auch ein Benchmarking. Dabei wurden Leistungen der Stadt mit vergleichbaren Schweizer Städten wie Thun, Uster, Schaffhausen, Frauenfeld, Liestal, Herisau usw. verglichen. Über die dabei aufgetretenen Schwierigkeiten wird im Schlussbericht der Projektgruppe (Seiten 24/25) kurz berichtet. Auf Grund dieser Schwierigkeiten und des Zeitdrucks bzw. der geringen personellen Ressourcen der Projektgruppe fiel dieses Benchmarking aber nicht zufriedenstellend aus. Zudem war es schwierig, bei den angeschriebenen Städten überhaupt an die gewünschten Informationen zu gelangen.

10. Zusammenfassung

Der Stadtrat ist nicht grundsätzlich gegen Benchmarking, doch sollte dies auf spezifische Bereiche beschränkt werden. Eine flächendeckende Überprüfung erachtet er jedoch angesichts der erst vor kurzem erfolgten Aufgaben- und Leistungsüberprüfung und in Anbetracht der dafür notwendigen finanziellen Mittel und personellen Ressourcen als unverhältnismässig. Ein Benchmarking über alle städtischen Leistungen durch eine ausgewiesene Fachorganisation und über eine Legislaturperiode würde ohne Zweifel mehrere hunderttausend Franken an externen Kosten verursachen. Zu bedenken ist auch, dass ein solches Benchmarking erhebliche personelle Ressourcen der Stadt beanspruchen würde.

Aufgrund dieser Ausführungen beantragt Ihnen der Stadtrat, sehr geehrter Präsident, sehr geehrte Mitglieder des Gemeinderates, den Auftrag abzulehnen.

Chur, 26. März 2012

Namens des Stadtrates

Der Stadtpräsident

Christian Boner

Der Stadtschreiber

Markus Frauenfelder



Aktenauflage

- Steiner Reto, Institut für Organisation und Personal der Universität Bern, Benchmarking in den Gemeinden der Schweiz
- Steiner Reto, Institut für Organisation und Personal der Universität Bern, Grundlagen und kritische Erfolgsfaktoren von Benchmarking im öffentlichen Sektor
- Felix Rebecca, Benchmarking in den Gemeinden der Schweiz, Lizentiatsarbeit, Bern, 31. Januar 2000
- Roth Michel, Gemeinde Lommiswil - Die finanzielle Situation von kleinen Solothurner Gemeinden im Vergleich, Bachelor Thesis, Olten, 21. August 2009
- Schweizerische Eidgenossenschaft, Benchmarking: Beispiel öffentlicher Regionalverkehr, Bern, 2008
- Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern, Gemeindevergleiche, Bern, 1. Juni 2001
- Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern, Benchmarking-Pilotprojekt Buswil, Bern, 9. September 2003
- Soguel Niels, idheap, Benchmarking von Gemeinden des Berner Jura, Neuenburg und Lausanne, November 2007
- Kanton Zürich/Kanton Basel-Stadt, Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung in den Kantonen Basel-Stadt und Zürich
- Hunziker Alexander W., Benchmarking als Lernprozess
- Adamaschek Bernd, Der Interkommunale Leistungsvergleich
- Österreichischer Städtebund, Gemeinden lernen durch Benchmarking - ein Erfahrungsbericht, 2009
- Gemeinde Zell, Gemeinde-Benchmarking 2009, Zu- und Wegzugsgründe

Eingereicht anlässlich der Gemeinderatssitzung vom 2. Februar 2012

M. Frauenfelder, Stadtschreiber

Jürg Kappeler, Grünliberale (Fraktion Freies Grünes Bündnis / Grünliberale Partei)

Auftrag „Benchmarking für Leistungen der Stadt Chur“

Seit einiger Zeit sind die finanziellen Verhältnisse der Stadt Chur nicht rosig und der Handlungsspielraum ist entsprechend eingeschränkt. Als Konsequenz wurden verschiedene Massnahmen, z.B. die Aufgaben- und Leistungsüberprüfung, ausgelöst oder sind in Diskussion (z.B. Auftrag BDP zur Überprüfung der Personal- und Besoldungsverhältnisse). In der Regel werden jedoch nur einzelne Teilaspekte diskutiert und allenfalls optimiert.

In den letzten Jahren hat sich Benchmarking gerade für Monopolbetriebe als ein geeignetes Führungsmittel etabliert. Dabei erfolgt eine Standortbestimmung und es werden Optimierungspotenziale ermittelt. Dies erfolgt durch den Vergleich von Leistungen und Aufwänden, durch die Diskussion von Einflussfaktoren und Strategien etc. Vorteil von Benchmarking ist, dass die Analysen nicht nur innerhalb eines Unternehmens oder einer Verwaltung stattfinden, sondern emotionslos durch den Vergleich mit anderen. So wird beurteilt, weshalb allenfalls Unterschiede im Aufwand für eine klar definierte Leistung zwischen den verschiedenen Städten auftreten, welches die Strategien sind und welches Vorgehen wohl als „best practice“ einzustufen ist.

Da bei einem Benchmarking-Projekt alle Teilnehmer von den Erkenntnissen profitieren, ist es sinnvoll, dass ein solches Projekt durch eine neutrale Organisation oder einen externen Fachspezialisten organisiert und geführt wird.

Da der Handlungsbedarf für die Stadt Chur ausgewiesen ist, reichen die Unterzeichnenden folgenden Auftrag ein:

Der Stadtrat wird beauftragt, dafür zu sorgen, dass ab dem Jahr 2013 sämtliche Leistungen und Aufwände der Stadt Chur, d.h. von Konto 0 (Einwohnerschaft und Behörden) bis Konto 3 (Departement 3) innerhalb einer Legislatur im Sinne der Erwägungen „gebenchmarkt“ resp. mit anderen Städten oder Kommunen verglichen werden. Die Erkenntnisse sind dem Gemeinderat innerhalb der nächsten Legislatur jeweils als Jahresberichte vorzulegen.

Chur, 2. Februar 2012 / Jürg Kappeler

J. Kappeler

J. Kappeler
[Signature]