



## **Stellungnahme**

zur

### **Motion**

### **Nr. 49 2000/2004**

von Christoph Portmann namens der  
SVP-Fraktion, vom 2. Januar 2001

## **Benchmarking in der Stadtverwaltung**

Der Stadtrat nimmt zur Motion wie folgt Stellung:

Der Motionär stellt fest, dass die politisch Verantwortlichen im Zusammenhang mit Budget und Rechnung, aber auch bei verschiedenen Sachgeschäften mit Zahlen aus der Stadt Luzern konfrontiert sind, welche mangels Vergleichsdaten aus anderen Gemeinwesen schwierig einzuordnen sind. Während das Benchmarking in der Privatwirtschaft seit längerem als wichtiges Führungsinstrument Verwendung finde, sei dieses Instrument in der Verwaltung noch zu wenig entwickelt. Von intensivierten und auf klaren Grundlagen basierenden Vergleichen – insbesondere auch mit grösseren Städten – verspricht sich der Motionär einen Beitrag zu einer effizienteren Verwaltungsführung.

Der Stadtrat teilt die Auffassung, wonach das Benchmarking in der Zukunft für die öffentliche Verwaltung an Bedeutung gewinnen wird. In der Tat sind manche Daten schwierig zu interpretieren, wenn keine Vergleichsmöglichkeiten bestehen. Ob eine Leistung umfangreich ist oder nicht, welchen Qualitätsstandard sie aufweist, ob sie kostengünstig erbracht wird oder nicht – solche Fragen sind in vielen Fällen kaum „absolut“ zu beantworten, sondern nur wenn die entsprechenden Werte in Relation zu Vergleichsdaten gestellt werden können. Gleichwohl hat das Benchmarking in der öffentlichen Verwaltung noch keine lange Tradition, und es bestehen auch verschiedene Schwierigkeiten für dieses Instrument:

- Kostenvergleiche müssen meist auf der Basis der Finanzbuchhaltung bzw. der funktionalen Gliederung erfolgen – oder aber aufgrund sehr arbeitsintensiver separater Datenerhebungen. Kostenrechnungen, welche die bekannten Informationsdefizite der Finanzbuchhaltung und der funktionalen Gliederung teilweise beheben können, werden in manchen Bereichen erst aufgebaut, und vor allem wird eine gewisse Standardisierung der Kostenrechnung für alle Gemeinwesen noch sehr viel Zeit beanspruchen.
- Besonders beim Vergleich mit Gemeinwesen aus anderen Kantonen ergeben sich nicht selten Probleme aufgrund der unterschiedlichen Rechtsgrundlagen sowie der unter-

schiedlichen Aufgabenzuweisung zwischen Kanton und Gemeinden. Unterschiedliche Leistungspaletten und unterschiedliche Ausprägungen der einzelnen Leistungen erschweren Vergleiche. In dieser Hinsicht einfacher sind Vergleiche mit anderen Gemeinden des Kantons Luzern, wobei dann hier die Schwierigkeit besteht, dass keine Vergleichsgemeinde mit ähnlicher Grösse und Struktur zur Verfügung steht.

- Ebenso gewichtig wie technische Probleme sind zurzeit aber auch noch psychologische Barrieren. Sowohl die Verwaltungen als auch die politisch Verantwortlichen sind sich oft noch zu wenig klar, dass Benchmarking dazu dienen soll, von anderen zu lernen und die eigenen Leistungen zu verbessern. Oft stehen noch das Werten und Bewerten, die Rangliste im Vordergrund. Es wird befürchtet, Benchmarking diene vor allem der Kritik an den eigenen Leistungen bzw. der Durchsetzung politischer Präferenzen. Das Argument der Nicht-Vergleichbarkeit, des Sonderfalls ist oft schnell zur Hand, um Benchmarking-Projekten mit Skepsis oder Ablehnung zu begegnen.

Trotz der bestehenden Schwierigkeiten erachtet der Stadtrat Benchmarking als wichtiges und sinnvolles Instrument. Er fördert Benchmarking-Vorhaben, wo sie sinnvoll und mit vertretbarem Aufwand zu realisieren sind. (Vgl. z. B. Finanzhaushaltsverordnung Art. 32, Massnahmen im Zusammenhang mit den Berichten „Der Weg zum Rechnungsausgleich II“ [StB 1100/2000].) Dabei ist in verschiedenen Aufgabenbereichen ein je unterschiedliches Vorgehen zu wählen, je nachdem, welche Grundlagen bereits bestehen, welche Partner einbezogen werden können und welche Vergleichstiefe erforderlich ist. Auch Vergleiche, die rudimentär bleiben, machen Sinn, wenn sie nicht überinterpretiert werden. Generell gilt, dass die Interpretation und Erläuterung von Vergleichsdaten und von festgestellten Unterschieden ein entscheidend wichtiges Element von Benchmarking bildet.

Ohne Anspruch auf Vollständigkeit können die folgenden Projekte bzw. Berichte in der Stadt Luzern erwähnt werden, welche mit Vergleichszahlen arbeiten bzw. Benchmarking betreiben.

- In der Jahresrechnung werden die Nettoausgaben der Stadt Luzern seit längerem mit jenen der Agglomerationsgemeinden und der übrigen Kantonsgemeinden verglichen (auf hoher Abstraktionsebene und auf Basis der funktionalen Gliederung).
- In der Gesamtplanung werden neu bei verschiedenen finanzpolitischen Zielen auch Vergleichswerte der Agglomeration oder der Kantonsgemeinden aufgeführt.
- Im statistischen Jahrbuch der Stadt Luzern finden sich in zahlreichen Tabellen und Grafiken Vergleichswerte anderer Gemeinden und Städte.
- Im Bericht „Städtische Leistungen im Vergleich“ (B 37/2000) wurde die überdurchschnittliche Ausgabenbelastung der Stadt Luzern anhand ausgewählter Aufgabenfelder und in Vergleichen mit Emmen, Kriens sowie Biel, St. Gallen und Winterthur untersucht.

Auch wenn die Vergleiche den methodischen Ansprüchen eines vollständig ausgebauten Benchmarking nicht genügen, geben sie doch wichtige Hinweise auf die Ausgabenbelastung der Stadt und ihre Gründe. Der Stadtrat hat auf dem Hintergrund dieses Berichts verschiedene Massnahmen zur Beschränkung der hohen Ausgabenbelastung beschlossen (StB 1100/2000).

- Bei der Planung von Bauprojekten werden oft Vergleiche mit Objekten in anderen Gemeinden oder Städten angestellt.
- Das Tiefbauamt ist seit Jahren in regelmässigem Kontakt mit anderen Städten und verfügt unterdessen über recht umfangreiches Vergleichsmaterial.
- Ebenfalls seit Jahren werden die finanziellen Eckdaten regelmässig mit den Städten Biel, St. Gallen und Winterthur verglichen. Gegenwärtig wird dieser Vergleich verbessert, damit er aussagekräftigere Daten liefert. Darüber hinaus wird geprüft, ob in ausgewählten Bereichen auch regelmässig Leistungsvergleiche durchgeführt werden sollen.
- Im Rahmen des Projektes Luzern 2000+ hat der Kanton ein Benchmarking-Projekt für Gemeinden lanciert. Die Stadt hat sich daran von Anfang an beteiligt und insbesondere aktiv mitgewirkt am Pilotprojekt, das im Bereich Volksschule durchgeführt wurde. Ob weitere Vergleiche in anderen Bereichen folgen werden, ist zurzeit noch offen.
- Die Stadt Luzern ist Mitglied der Städteinitiative „Ja zur sozialen Sicherung“, die im vergangenen Sommer einen umfangreichen Kennzahlenvergleich vorgelegt hat.
- Bei der Erarbeitung der Kostenrechnung für die Betagtenzentren besteht eine enge Zusammenarbeit mit privaten Heimen und mit Heimen in Agglomerationsgemeinden. Es ist daher zu hoffen, dass in naher Zukunft in diesem Bereich recht gute Vergleichszahlen zur Verfügung stehen werden.
- Zurzeit befindet sich eine nationale Sozialhilfestatistik im Aufbau. Da der Kanton Luzern dabei in ein Pilotprojekt eingebunden ist, werden ab 2002 innerkantonale Vergleichsdaten zur Struktur der Sozialhilfebezüger/innen und zur Aufwandentwicklung vorliegen.
- Die Stadt Luzern nimmt regelmässig an einem Erfahrungsaustausch der Städte im Bereich familienergänzende Kindertagesbetreuung teil. In diesem Rahmen wird gegenwärtig ebenfalls ein Kennzahlenvergleich erarbeitet.
- Im Bereich Spitex ist eine Arbeitsgruppe, die sich mit dem künftigen Leistungsauftrag und der künftigen Finanzierung befasst, damit beauftragt, bessere Vergleichsdaten zu beschaffen.

- Die Einwohnerdienste vergleichen ihre Dienstleistungen und Arbeitsabläufe regelmässig mit denjenigen der Agglomerationsgemeinden.
- Die Feuerwehr hat eine Vergleichsstudie mit der Berufsfeuerwehr St. Gallen erarbeitet und wartet zurzeit noch auf die Auswertung eines weiteren Vergleichs mit Winterthur und Schaffhausen.
- Die Stadtpolizei hat vor längerer Zeit bei den Polizeikorps der mittelgrossen Städte einen Leistungsvergleich angeregt, der aufgrund sehr unterschiedlicher Strukturen bislang allerdings noch zu keinen konkreten Resultaten geführt hat.

Diese Auflistung zeigt, dass die Stadt Luzern – was Vergleiche und Benchmarking betrifft – alles andere als untätig ist. Es trifft zu, dass in manchen Bereichen die Art der Vergleiche noch nicht vollständig befriedigen kann. Die Qualitätsverbesserung braucht Zeit und braucht die Kooperation der Vergleichspartner. Der Stadtrat wird Benchmarking-Projekte auch in weiteren geeigneten Bereichen unterstützen und fördern. Er will dabei weiterhin einen pragmatischen Weg einschlagen, sich bietende Gelegenheiten nutzen und so zu immer besseren und den jeweiligen Fragestellungen angemessenen Vergleichsdaten gelangen.

Hingegen möchte der Stadtrat kein neues, separates Projekt mit grossen Schweizer Städten starten, wie dies die Motion anregt, sondern am oben skizzierten Weg festhalten. Dies schliesst wiederum nicht aus, dass für bestimmte Fragestellung auch die grossen Städte sinnvolle Vergleichspartner sind, mit denen nach Möglichkeit die Zusammenarbeit gesucht werden soll. In einigen der weiter oben angeführten Vergleichsprojekten wirken auch die grossen Städte mit.

Konkret fordert die Motion vom Stadtrat einen Bericht über das Benchmarking in der Stadtverwaltung. Der Stadtrat hält einen separaten Bericht gegenwärtig nicht für sinnvoll. Mit der vorliegenden Antwort bekennt sich der Stadtrat klar zu Vergleichen und zum Benchmarking. Er listet die wichtigsten Bereiche auf, in denen zurzeit entsprechende Vorhaben am Laufen sind. Der Stadtrat und die Verwaltung sind jederzeit bereit, Fragen zu einzelnen Projekten zu beantworten. Ein umfassender Bericht würde wenig zusätzliche Informationen bringen.

Obwohl sich der Stadtrat mit der grundsätzlichen Stossrichtung der Motion einverstanden erklären kann, beantragt er daher dem Grossen Stadtrat, sie nicht zu überweisen. Weil er das Grundanliegen der Motion teilt, ist er bereit, den Vorstoss als Postulat entgegenzunehmen.

Stadtrat von Luzern

StB 1361 vom 19. Dezember 2001

