

Management Auditable: The Making Implementation of Best Value Audit

Irvine Lapsley, Professor für Accounting und Direktor des Institute of Public Sector Accounting Research an der University of Edinburgh, referierte am 18. Oktober 2007 an der Technischen Universität München über das Thema „Making Management Auditable: The Implementation of Best Value Audit“. Professor Lapsley ist Herausgeber der renommierten Zeitschrift „Financial Accountability & Management“ (FAM) und war bis vor Kurzem Dekan der Management School seiner Universität. Die Veranstaltung wurde gesponsert vom Bayerischen Sparkassenverband.

„**Best Value Audit**“ ist ein in Großbritannien 1997 eingeführtes und seit 2000 zwingend anzuwendendes Verfahren, bei dem öffentliche Leistungen aller Art, ob im Bildungs- oder Gesundheitswesen, im Umweltbereich, in der Wohnungspolitik oder der Stadtplanung, an etwa 90 Indikatoren gemessen werden. Die zu verwendenden Indikatoren für „Best Value“ werden von der Regierung in London festgelegt. Beispiele für Indikatoren sind die kommunale Arbeitslosenquote und die durchschnittlichen Abschlussnoten der Schulabgänger. Anhand von „Local Public Service Agreements“ werden „Zielvereinbarungen“ zwischen der Zentralregierung und den Kommunalverwaltungen getroffen: Während sich die Kommunalverwaltungen verpflichten, die festgelegten Zielerreichungsgrade der Indikatoren zu realisieren, verspricht die Regierung, im Erfolgsfall eine Prämie zu zahlen. Dafür ist eine Vielzahl von Audits nötig. „Best Value“ wurde eingeführt, um das bestehende „Compulsory Competitive Tendering“, ein System verpflichtender öffentlicher Ausschreibungen, zu ersetzen, da sich dieses auf Kosteneinsparungen ohne Berücksichtigung möglicher Auswirkungen auf die Qualität der angebotenen Leistungen fokussiert.

Als **theoretischer Bezugsrahmen** für eine empirische Untersuchung über „Best Value“ wurde der Michael-Powers-Ansatz einer kritischen Betrachtung der „**Audit Society**“ (1994, 1997) herangezogen. Power stellte, ausgehend von Entwicklungen in Großbritannien, die These auf, dass die Gesellschaft im 21. Jahrhundert eine „Audit Society“, eine Revisions-, Prüfungs- oder Kontrollgesellschaft sei. So werden beispielsweise private Unternehmen einer Vielzahl unterschiedlicher Audits (wie finanzielle Audits, Umweltaudits und rechtliche Audits) unterzogen. Jedoch auch in anderen Bereichen der Gesellschaft werden Kontroll- und Evaluierungsmethoden angewandt, die zu einer

entsprechenden „Erfüllungsgesellschaft“ führen, in der sich alle Aktivität an die Checklisten der Prüfer anpasst („Abhak-Gesellschaft“). Der um sich greifende Einfluss der Überwachungsgesellschaft führt zu Legitimierungs- und Abspaltungsstrategien, Kolonisierung und Kulturwandel sowie zu einer Ablösung bisher grundlegender Organisationstätigkeiten.

In dieser **empirischen Untersuchung** konnte sowohl eine gewisse Skepsis gegenüber grundlegenden Bestandteilen von „Best Value“ als auch ein Wille, dieses Verfahren zu unterstützen, nachgewiesen werden. Die empirische Untersuchung fokussierte sich auf kommunale Behörden in Schottland und wurde in zwei Schritten durchgeführt: Der erste Schritt umfasste vier Fallstudien ausgewählter Kommunalverwaltungen, der zweite Schritt eine Umfrage unter allen 32 Kommunalverwaltungen Schottlands.

Die Ergebnisse der Fallstudien können zu fünf Aussagen zusammengefasst werden:

- Die Kommunalverwaltungen stehen Änderungen im Rechnungswesen wie ABC (Activity Based Costing, Prozesskostenrechnung) skeptisch gegenüber (unter anderem, weil es schwierig zu gestalten und einzuführen ist und weil sie vor allem ein neues Geschäftsfeld für Unternehmensberatungen darin sehen), während sie Drei-Jahres-Haushaltspläne in der Regel begrüßen.
- Einige Bestandteile von „Best Value“ wie der Dialog mit den Bürgern, die Festlegung von zu bewertenden Leistungskomponenten und Betriebsvergleiche (Benchmarks) werden bereits seit einiger Zeit eingesetzt. Der „Best Value“-Ansatz versucht, diese Entwicklung zu forcieren.
- „Best Value“ führt zu einer Verdrängung anderer Aufgaben, was eine Verlagerung der eingesetzten Ressourcen beinhaltet.



- Kommunale Entscheidungsträger erkennen einen Bedarf, ihre Beamten durch „Best Value“ zu einer managementorientierten Denkweise zu animieren und so eine Managementkultur einzuführen.
- Manche Befragten äußerten die Befürchtung, dass „Best Value“ von anderen Regierungsinitiativen überlagert wird. Eine wirklich einheitliche Strategie der Zentralregierung fehle, und das Ausfüllen ständig neuer Vordrucke verschwende Ressourcen der Kommunalverwaltungen.

Im Rahmen der Umfrage gab die Mehrheit der befragten Behörden an, dass sie ähnliche Verfahren bereits vor Einführung von „Best Value“ angewendet haben. Viele Behörden hatten vorher schon messbare Ziele definiert. Die meisten Behörden gaben an, dass „Best Value“ zu einem Prozess kontinuierlicher Verbesserung führt und einen positiven Beitrag zur Verbesserung der Kultur liefert. Jedoch gab nur die Hälfte an, dass „Best Value“ alle Abteilungen und Ebenen der Verwaltung durchdrungen hat. Mehr als die Hälfte konstatiert Überschneidungen von „Best Value“ mit anderen Aufgaben.

Schlussfolgerungen:

- Best Value hat neue Denkweisen und eine neue Sprache in die Entwicklung öffentlicher Dienstleistungen eingebracht: einen reflexiven Prozess.
- Dieser Prozess ist klar im „Best Value Concept“ ausgeführt, jedoch in den Kommunalverwaltungen sehr komplex und wird beeinflusst vom Engagement der obersten Führungspersonen, den Fähigkeiten von Abteilungsleitern und schon eingeführten Methoden.
- Wie weit dieser Prozess reicht, hängt auch von einigen strittigen Merkmalen der „Best-Value-Politik“ ab: Initiativen der Regierung überlappen sich, es mangelt an einer einheitlichen Strategie; Best Value ersetzt lediglich andere bürokratische Verfahren; es „kolonisiert“ Kommunalverwaltungen mit einem „Managerialismus“; der Auditprozess selbst ist langsam, bürokratisch, Zeit beanspruchend, kostenintensiv und prüfungsorientiert.

Impressum:

Verantwortlich für den Inhalt: Prof. Dr. Dieter Witt

Redaktion:

Dipl.-Kfm. Thomas Zitzmann
thomas.zitzmann@lrz.tum.de

Adresse:

Seminar für Vereins- und Verbandsforschung (SVV)
C/O Dienstleistungsökonomik – Technische Universität München

85350 Freising-Weihenstephan, Vöttinger Straße 12
Telefon (081 61) 71 34 02, Telefax (081 61) 71 45 37, Internet: www.verbandsforschung.de