Friedrich Naumann STIFTUNG FÜR DIE FREIHEIT

PositionLiberal

Grundlagen und kritische Erfolgsfaktoren von Benchmarking im öffentlichen Sektor – dargestellt am Beispiel der Schweiz

Reto Steiner

JEDER MENSCH BRAUCHT FREIHEIT, UM SEINE ANLAGEN UND FÄHIGKEITEN ENTFALTEN UND VERWIRKLICHEN ZU KÖNNEN. OHNE FREIHEIT VERFALLEN KULTUR UND WISSENSCHAFTEN, STAGNIERT DIE WIRTSCHAFT, GEISTIGES LEBEN BRAUCHT FREIHEIT GENAUSO, WIE DER KÖRPER DIE LUFT ZUM ATMEN.

Liberales Institut

Impressum:

Herausgeber
Liberales Institut der
Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit
Karl-Marx-Straße 2
14482 Potsdam

Tel.: 03 31.70 19-2 10
Fax: 03 31.70 19-2 16
libinst@fnst-freiheit.org
www.freiheit.org

Titelbild:
„KARTE_schweiz_verwaltungsgliederung.png“ aus Wikimedia Commons von Sansculotte steht unter der Creative Commons Attribution 2.5 zur Verfügung.

Produktion
COMDOK GmbH
Büro Berlin

2008

GRUNDLAGEN UND KRITISCHE ERFOLGSFAKTOREN VON BENCHMARKING IM ÖFFENTLICHEN SEKTOR – DARGESTELLT AM BEISPIEL DER SCHWEIZ

Reto Steiner

Präsentiert auf dem internationalen Kolloquium „Wettbewerbsföderalismus“ des Liberalen Instituts der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit in Potsdam am 3. Juli 2008.

Inhalt

1. Einleitung **5**

2. Grundlagen des Benchmarking **5**
2.1 Definition und Herkunft des Begriffs „Benchmarking" 5
2.2 Unterscheidungskriterien 9
2.3 Ablauf eines Benchmarkingprozesses 11
2.4 Initiatoren 14
2.5 Umsetzung in der Schweiz 15
2.6 Erschwernisse bei Benchmarkingprojekten in der öffentlichen Verwaltung 16

3. Kritische Erfolgsfaktoren für die Einführung von Benchmarking **16**

Quellenübersicht **19**

Über den Autor **20**

1. Einleitung

Die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung sind in den vergangenen Jahren komplexer und zahlreicher geworden, die finanziellen Ressourcen aber nur unwesentlich gestiegen. Nebst der Grundsatzfrage, welche Leistungen der Staat in Zukunft erbringen soll (Aufgabenkritik), wird deshalb die Art und Weise der Leistungserstellung vermehrt zu einem zentralen Erfolgsfaktor (vgl. Koetz 1997: 145 ff.). Die Public Management-Diskussion stellt diese Thematik ins Zentrum ihrer Überlegungen (vgl. Thom/Ritz 2008). Vom öffentlichen Sektor wird erwartet, dass die Leistungserfüllung effektiv und effizient erfolgt.

Damit ein kontinuierlicher Verbesserungsprozess initiiert werden kann und regelmäßig Impulse bekommt, benötigt die Verwaltung umfassende Informationen, wie die Aufgabenerfüllung im Vergleich zu anderen Institutionen abschneidet (vgl. Schedler 1995: 199). Benchmarking ist ein aus dem angelsächsischen Raum stammendes Instrument, das die Beschaffung der benötigten Informationen und die Implementierung von allfälligen Verbesserungsmaßnahmen unterstützt (vgl. Adamaschek/Banner 1997: 214).

Nebst Einzelinitiativen von Organisationseinheiten ist in jüngster Zeit in der Schweiz vermehrt der Wille erkennbar, Projekte flächendeckend und systematisch durchzuführen. Dieser Beitrag geht auf folgende Fragen ein:

- Was versteht man unter Benchmarking und welch unterschiedliche Vorgehensweisen sind möglich? Welche davon sind in der Schweiz verbreitet?

- Können kritische Erfolgsfaktoren identifiziert werden?

2. Grundlagen des Benchmarking

2.1 Definition und Herkunft des Begriffs „Benchmarking"

Der englische Begriff Benchmarking stammt ursprünglich aus dem Vermessungswesen und bezeichnet dort eine Vermessungsmarkierung, einen Bezugspunkt und Standard, an dem etwas gemessen und beurteilt wird (vgl. Camp 1994: 15). In der Managementlehre kann Benchmarking definiert werden als ein Leistungsvergleich zwischen Institutionen mit gleichem oder ähnlichem Aufgaben-

bereich mit dem Ziel, in einem qualitativen Prozess von den Besten zu lernen, um die eigene Leistungsfähigkeit zu erhöhen (vgl. etwa Schedler 1995: 199 ff. und Camp 1994: 4 ff.).[1]

Benchmarking ist ein in der Privatwirtschaft entwickeltes Instrument. Der Begriff wurde erstmals durch die Firma Xerox im Jahre 1979 geprägt, welche Benchmarking im Produktionsbereich einführte. Die Unternehmung hatte festgestellt, dass die japanische Konkurrenz Kopiergeräte verkaufte, die unter den Produktionskosten von Xerox lagen. Xerox führte daraufhin im Fertigungsbereich ein Benchmarking mit der Konkurrenz durch. Die gewonnenen Erkenntnisse dienten als Grundlage, um die eigenen Herstellungsverfahren zu optimieren und so wieder Wettbewerbsvorteile zu erlangen. Robert C. Camp, Benchmarking-Projektleiter bei Xerox, prägte den Satz: „Verfahren müssen kontinuierlich beobachtet werden, um sicher zu gehen, dass die wirklich besten ihrer Art ermittelt werden. Ausschliesslich jene Unternehmen, die Benchmarking diszipliniert betreiben, werden sich hervorragend weiterentwickeln können. In einer dem ständigen Wandel unterworfenen Umwelt ist Selbstgefälligkeit fatal." (Camp 1989: 10).[2]

Im öffentlichen Sektor zeigte sich das Interesse an Benchmarking erstmals in den 1990er Jahren, was auf das gleichzeitig eingeführte Modell des New Public Management (mit den Aspekten der Wettbewerbs- und Kundenorientierung) zurückzuführen sein dürfte. Gänzlich neu ist das Konzept aber auch im öffentlichen Sektor nicht: Eichhorn sprach beispielsweise bereits 1978 über den Nutzen von „Verwaltungsvergleichen" (vgl. Eichhorn 1997: 80 f.). Die Ausführungen waren noch nicht so ausdifferenziert wie der heutige Stand der Forschung, in den Grundzügen aber vergleichbar. Der besondere Nutzen von Benchmarking im öffentlichen Sektor liegt darin, dass ein Wettbewerbssurrogat, d. h. ein Quasi-Wettbewerb, geschaffen wird (vgl. Grieble/ Scheer 2000: 5). Bei privatwirtschaftlichen Unternehmen ist hauptsächlich der Markt der Motor für Information und Innovation. Wenn ein Unternehmen Leistungen in schlechter Qualität

---

1 Keehley et al. analysierten sechs Definitionen von Benchmarking und kamen zum Ergebnis, dass in sechs Definitionen das Wort „performance" erwähnt wird, in vier „comparison" und „outstanding" oder „best" sowie in drei Definitionen „improvement", „process", und „measuring". Die Autoren bildeten aus dem Ergebnis eine eigene Definition: „Benchmarking is a process for identifying and importing best practices to improve performance"(vgl. Keehley et al. 1996: 38 f.).

2 Die Wurzeln von Benchmarking reichen noch weiter als bis zu Xerox zurück. Das Vergleichen mit der Konkurrenz und Adoptieren von gelungenen Ideen gehört seit langem zur Strategie von Unternehmen. Henry Ford hatte beispielsweise im Jahre 1916 die Fließbänder für die Automobilherstellung nach einem Besuch in einer Großschlachterei eingeführt (vgl. Siebert/Kempf 1998: 10).

und im Vergleich zur Konkurrenz zu teuer verkauft, scheidet es aus dem Markt aus. Dies ist bei staatlichen Institutionen nicht der Fall, denn ein Grossteil der Leistungen wird in natürlichen Monopolen resp. hoheitlichen Bereichen mit einer Defizitgarantie erbracht. Benchmarking wirkt diesem innnovationsfeindlichen Klima entgegen, indem die Stärken und Schwächen der zu verbessernden Institution im Vergleich zu anderen staatlichen Organisationseinheiten offen gelegt werden.

Die Definitionen des Begriffs „Benchmarking" weisen auf zwei Kernaspekte hin: Den Lernprozess und die breite Anwendbarkeit des Instruments, sowohl was die Vergleichsobjekte als auch die möglichen Vergleichspartner betrifft.

Lernprozess
Im Zentrum steht das Lernen von anderen staatlichen oder sogar privaten Institutionen. Nicht die Vergleiche kontextloser Kennzahlen stehen im Vordergrund, sondern die Ursachen, welche die Unterschiede in der Performance erklären. Kanton A benötigt vielleicht für die Bearbeitung einer Einsprache 120 Tage, Kanton B dagegen nur 90 Tage. Das primäre Interesse von Kanton A wird daran liegen, die Gründe für das schlechtere Abschneiden herauszufinden. Der Erfahrungsschatz des anderen Kantons kann wertvolle Hinweise geben. Es geht dabei nicht darum, die Lösung der Vergleichsinstitution 1:1 zu übernehmen, sondern diese an die eigenen Bedürfnisse und die Kultur anzupassen. Das Wortspiel „Adapt, not adopt" drückt dies prägnant aus. Prozessabläufe des Stadtkantons Basel-Stadt sind in einem ländlichen Kanton wie Wallis beispielsweise nicht ohne weiteres anwendbar, sie können aber Handlungsalternativen aufzeigen.

Der Austausch des gemeinsamen Erfahrungsschatzes setzt Offenheit der beteiligten Partner voraus, was nicht selbstverständlich ist. Staatliche Institutionen haben im Vergleich zu Unternehmen in der Privatwirtschaft aber den Vorteil, dass der Konkurrenzdruck tendenziell kleiner ist. Hindernisse liegen eher bei persönlichen Vorbehalten der Politiker, Führungskräfte und Mitarbeitenden: „Bei uns ist alles anders" oder „Was wir machen, geht niemanden etwas an". Es liegt an den politischen Behörden und an übergeordneten Staatsebenen durch das Setzen von gezielten Anreizen die staatlichen Institutionen zum gemeinsamen Benchmarking zu motivieren. Das in der Schweiz im Jahre 2006 eingeführte Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung mag hierzu eine wertvolle Basis bilden.

Benchmarking ist also weit mehr als eine abgegrenzte Bewertungsmethode, sondern Bestandteil einer auf ständige Verbesserungen orientierten Organisationsphilosophie.

Breite Anwendbarkeit
Ein zweiter Kernbestandteil der Benchmarking-Definitionen ist die breite Anwendbarkeit des Instruments. Benchmarking kann prinzipiell in der gesamten Verwaltung durchgeführt werden und als Vergleichspartner können nicht nur andere Kantone, sondern auch Unternehmen aus dem Privatsektor hinzugezogen werden. Tabubereiche gibt es keine. Alle Politikbereiche wie etwa Bildung, Straßenbau, allgemeine Kultur oder auch Finanzen können beispielsweise Untersuchungsobjekt sein.

Wichtig ist, dass ein intelligenter Vergleich stattfindet, d. h. unter Würdigung aller Bedingungsgrößen. Der Unterhalt eines Straßenkilometers wird in einem Bergkanton von der Topographie her nicht gleich viel kosten wie in einem Stadtkanton resp. andere Einflussgrößen aufweisen (Kosten der Weite versus Kosten der Enge). Zudem müssen bei einem Vergleich des Winterdienstes Einflussgrößen wie die Schneemenge oder die Merkmale der zu unterhaltenden Fläche (Straßenklassifikation) mitberücksichtigt werden. Als Vergleichsindikatoren sollten sowohl „harte" Kennzahlen wie die Kostenstruktur oder die Arbeitsproduktivität als auch „weiche" Grössen wie Qualitätsindikatoren der angebotenen Leistungen berücksichtigt werden.

Die Diskussion der Definitionen hat auf verschiedene Grundfunktionen des Benchmarking hingewiesen, welche in Tabelle 1 dargestellt sind. Damit wird verdeutlicht, dass Benchmarking weit mehr ist als ein abgegrenztes Arbeitsinstrument. Vielmehr stellt Benchmarking den Ausgangspunkt eines konkreten Innovations- und Lernprozesses einer Institution dar.

Funktion	**Zu beantwortende Frage**
1. Messfunktion	• Wie schneidet die Institution im Vergleich zu anderen staatlichen Institutionen ab?
2. Erkenntnisfunktion	• Was machen andere Institutionen besser oder schlechter als die eigene? • Weshalb ist etwas besser oder schlechter, welche sind die Ursachen? • Was können wir von anderen übernehmen?
3. Zielfunktion	• Welche Veränderungen sind notwendig, um die Position der eigenen Institution (möglichst dauerhaft) zu verbessern)? • Welche Ziele sind für die Verbesserung vorzugeben? Können und wollen wir selber Klassenbester werden? • Welche Voraussetzungen müssen geschaffen werden, um den Verbesserungsprozess erfolgreich zu gestalten?
4. Implementierungsfunktion	• Welche Maßnahmen sind notwendig, um die geplanten Veränderungen zu realisieren? • Auf welchen Gebieten bestehen besonders günstige Bedingungen für die Verbesserung der eigenen Position?

Tabelle 1: Funktionen des Benchmarking

2.2 Unterscheidungskriterien

Die Benchmarking-Projekte in der Praxis sind sehr unterschiedlich und unterscheiden sich in verschiedenen Punkten. Mögliche Unterscheidungskriterien sind die Zielsetzungen der Projekte, die verglichenen Objekte, die Vergleichskriterien und die Partner.

Zielsetzungen
Benchmarkingprojekte können sowohl strategische als auch operative Zielsetzungen verfolgen (vgl. Grieble/Scheer 2000: 9 ff.). Ein strategisch ausgerichtetes Benchmarking ist in die generellen Verbesserungsstrategien einer Organisation eingebettet. Dadurch stehen die langfristige Existenzsicherung der Organisation und der Ausbau von Erfolgspotenzialen im Zentrum. Die strategische Zielsetzung ist als Instrumentarium der Politik zu sehen. Bei der operativen Zielsetzung stehen dagegen Steuerungsgrössen für kurz- und mittelfristige Aktivitäten der Verwaltungsführung im Mittelpunkt. Gesucht werden unmittelbare operative Maßnahmen und Lösungen zur Verbesserung der Leistung.

Die strategische und operative Ausrichtung von Benchmarkingprojekten fließen in der Praxis oft ineinander über. Operative Zielsetzungen leiten sich aus den strategischen Zielen ab.

Vergleichsobjekte
Im Zentrum des Benchmarking stehen in der Regel das Produkt und der Prozess, der zu diesem Produkt führt (vgl. Sabisch 1997: 4). Denkbar ist auch, dass mehrere Produkte, welche einen Produktbereich bilden, verglichen werden. In diesem Fall spricht man von einem Politikfeld-Benchmarking. Bei einer umfassenden Evaluation ist es möglich, die gesamte Organisation einem Vergleich mit anderen Organisationen zu unterziehen, was aber in der Praxis noch relativ selten vorkommt. Auch bei einem solchen Benchmarking werden für Analysezwecke einzelne Prozesse und Produkte miteinander verglichen. Tabelle 2 zeigt die unterschiedlichen Vergleichobjekte.

Prozess	Zusammengehörende Abfolge von Verrichtungen zum Zwecke einer Leistungserstellung
Produkt	Ein Produkt umfasst eine Leistung oder eine Anzahl von Leistungen, die von Anspruchsgruppen außerhalb der betrachteten Organisationseinheit benötigt wird (innerhalb oder außerhalb der Verwaltung) und für welche ein Preis berechnet werden kann.
Politikfeld (Produktbereich)	Ein Politikfeld besteht aus einer oder mehreren Produktgruppen, die aus inhaltlicher und strategischer Sicht zusammengehören.
Organisation	Gesamte Verwaltungseinheit

Tabelle 2: Vergleichsobjekte von Benchmarking

Am Anfang der Benchmarking-Aktivitäten einer staatlichen Institution steht in der Regel das Produkt. Dabei werden die Bürgerzufriedenheit und relevante Produktmerkmale miteinander verglichen (z. B. Kosten). Das Prozess-Benchmarking ist tendenziell komplexer, bietet aber erhebliche Vorteile für die Rationalisierung der Leistungsprozesse. Der Grund liegt in der detaillierten Analyse der gesamten Wertschöpfungskette bis zur Fertigstellung des Produkts. So können z. B. Liegezeiten verringert, Abläufe vereinfacht, zusätzliche Mehrwerte geschaffen und Kosten gesenkt werden.

Vergleichskriterien
Vergleichskriterien sind die Beurteilungsdimensionen, anhand derer die Benchmarking-Objekte untereinander verglichen werden (vgl. Grieble/Scheer 2000: 20). Für einen sinnvollen Vergleich empfiehlt sich die Anwendung mehrerer Kriterien. Eindimensionale Verfahren können zu unpräzisen Aussagen führen. Kostet in einer Stadt beispielsweise ein Straßenkilometer nur halb so viel wie in der Nachbarstadt, kann das daran liegen, dass die Qualität der Straßenreinigung massiv schlechter ist. Es ist aber auch denkbar, dass die Stadt über ein weniger straßenintensives Strassennetz verfügt. Erst durch den Einsatz von mehreren Kriterien sind valide Interpretationen möglich.In der Praxis ist nach wie vor eine Fokussierung auf die Kosten festzustellen, dennoch gibt es vermehrt Ansätze zu mehrdimensionalen Verfahren.

Die Bertelsmann-Stiftung erfasste in ihrem für Kommunen entwickelten Verfahren etwa den Grad der Aufgabenerfüllung, die Kundenzufriedenheit, die Mitarbeiterzufriedenheit und die Wirtschaftlichkeit.

Die Ableitung der Benchmarkingkriterien aus den strategischen Zielsetzungen der Institution wird beim Balanced-Scorecard-Ansatz verwirklicht, der von Kaplan und Norton entwickelt wurde (vgl. Kaplan/Norton 1996). Dort wird zwischen der Kundenperspektive, der Finanzperspektive, der internen Prozess-Perspektive und der Mitarbeiterperspektive unterschieden. Die Balanced Scorecard wurde ursprünglich für die strategische Führung einer Unternehmung entworfen, wobei es nicht eine einzige Balanced Scorecard gibt, sondern diese von jeder Unternehmung auf die eigenen Bedürfnisse angepasst werden kann. Der Ansatz kann auch als Grundlage für den Vergleich benutzt werden.

Weitere mögliche Ansatzpunkte für Benchmarkingkriterienkataloge lassen sich bei der Total Quality Management-Diskussion (TQM) finden (vgl. Töpfer 1997). Dort stehen die ganzheitliche Betrachtung von Menschen, Prozessen und Er-

gebnissen im Zentrum. Die EU hat mit dem Common Assessment Framework (CAF) ein Modell entwickelt, das neun Qualitätsdimensionen aufgeteilt nach Befähiger und Ergebnisse erfasst, und dadurch eine Beurteilung der eigenen Institution ermöglicht. Das Modell kann als Grundlage für Benchmarking dienen (vgl. Bundesverwaltungsamt 2008).

Partner
Als mögliche Partner für Benchmarking kommen sowohl interne als auch externe Institutionen in Frage (vgl. Grieble/Scheer 2000: 10 ff.). Grössere staatliche Organisationen können in einer Startphase beispielsweise intern zwei Organisationseinheiten miteinander vergleichen. Dies bietet den Vorteil, dass die notwendigen Informationen rasch beschafft werden können und auch die Kontaktaufnahme in der Regel einfacher ist. Als Nachteile sind die Angst vor einer Bloßstellung durch die vorgesetzte politische Ebene oder auch Betriebsblindheit zu nennen.

Externes Benchmarking kann auf horizontaler, vertikaler oder intersektoraler Ebene erfolgen. Beim horizontalen Benchmarking werden Institutionen miteinander verglichen, welche auf der gleichen staatlichen Ebene angesiedelt sind. Dies ist etwa der Fall, wenn zwei Kantone ein Benchmarking ihrer Passbüros durchführen. Beim vertikalen Benchmarking werden Verwaltungseinheiten auf unterschiedlichen staatlichen Ebenen miteinander verglichen. Ein Beispiel wäre der Vergleich der Kantonspolizei mit der Stadtpolizei.

Noch relativ selten anzutreffen ist das intersektorale Benchmarking zwischen einer staatlichen und einer privaten Institution. Diese Partnerkonstellation könnte ein grosses Innovationspotenzial bieten, indem besonders gute Verfahren identifiziert werden, welche auf das eigene Aufgabengebiet adaptiert werden. Ein realisiertes Beispiel ist beispielsweise, dass Krankenhäuser die Patientenbetreuung mit der Gästebetreuung in Hotels verglichen. Durch ein solches Benchmarking konnten systembedingte und langjährig eingespielte Abläufe radikal hinterfragt werden.

2.3 Ablauf eines Benchmarkingprozesses

Die Durchführung einer Benchmarking-Studie und die nachherige Implementierung von Ergebnissen sind ein anspruchsvoller, mehrstufiger Prozess. In einem ersten Schritt werden die Objekte des Leistungsvergleichs bestimmt, wie Abbildung 1 zeigt. Danach identifiziert eine Projektgruppe die für einen systematischen Vergleich aussagefähigen Kriterien. In einem nächsten Schritt werden

nun die Kennwerte für die einzelnen Kriterien ermittelt und in Beziehung zu den Kennwerten der Vergleichs-Institutionen gesetzt. Die Daten der anderen Institutionen werden zeitgleich mit denjenigen der eigenen Institution erhoben. Denkbar ist auch, dass eine unabhängige Organisation oder eine übergeordnete Staatsebene bei der Datenerfassung mithilft und den Prozess unterstützt.

An Benchmarking-Daten werden hohe qualitative Anforderungen gestellt (vgl. Sabisch 1997: 9). Sie müssen hinreichend genau und nachprüfbar sein. Zudem sollten sie vergleichbar und aktuell sein, d. h. bezogen auf einen einheitlichen Vergleichszeitpunkt. Die Daten sollten auch der Komplexität der Bewertungsobjekte gerecht werden, d. h. die Kosten beispielsweise direkt aus der Finanzbuchhaltung abzuleiten, reicht in der Regel nicht. Es müssen auch kalkulatorische Zinsen und Abschreibungen berücksichtigt werden (Vollkosten).

Eine wichtige letzte Phase des Benchmarking-Projekts bilden der anschließende Lernprozess und die Umsetzung der Erkenntnisse in der eigenen Institution. Benchmarking-Projekte sollten nicht nur einmal durchgeführt werden. Nach einer gewissen Zeitspanne ist eine Wiederholung zu empfehlen.

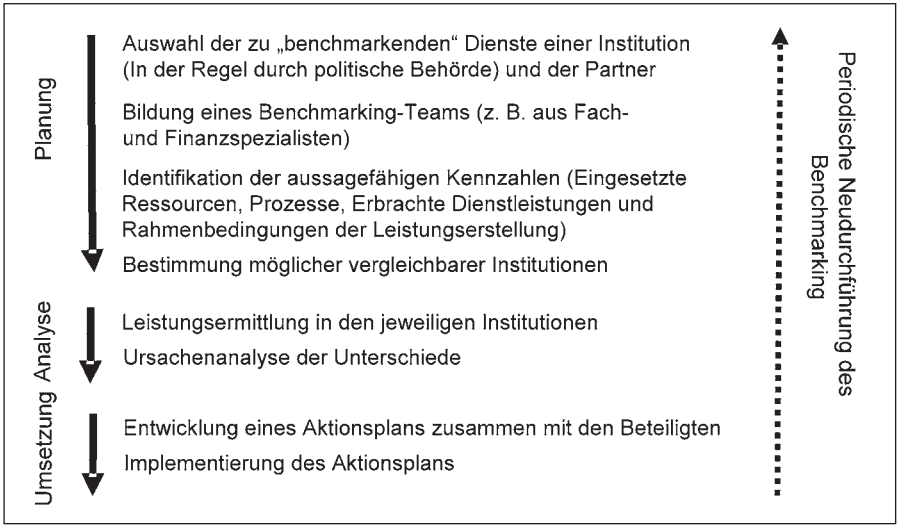

Abbildung 1:
Möglicher Ablauf eines Benchmarkingprozesses in einer Institution

Damit ein Benchmarking-Prozess erfolgreich durchgeführt werden kann, ist eine gewisse Benchmarking-Reife der Institution erforderlich (vgl. Keehley 1997: 55 ff.). Die Reifeprüfung kann anhand vier verschiedener Dimensionen

erfolgen: Der allgemeinen Benchmarking-Reife, der kulturellen Reife, der Implementationsreife und der operativ-technischen Reife. Wenn eine Institution ein Benchmarking plant, dann sollte sie sich überlegen, wie eventuelle Lücken geschlossen werden könnten.

Die allgemeine Benchmarking-Reife ist vorhanden, wenn eine Ähnlichkeit der zu vergleichenden Objekte und der Institutionen besteht. Bei ersten Benchmarking-Projekten ist eine Ähnlichkeit der Art und Weise der Aufgabenerfüllung bei den Partnern sinnvoll, um Vergleichsprobleme zu vermindern. Institutionen, welche Erfahrung mit Benchmarking-Projekten haben, können auch Prozesse von sehr unterschiedlichen Organisationseinheiten miteinander vergleichen. Die kulturelle Reife zeigt sich an einem gelebten Bekenntnis der Organisation, Veränderungen durchzuführen. Es sind Organisationen, in welchen das radikale Hinterfragen nicht erst seit Benchmarking eine Herausforderung und keine Bedrohung darstellt. In solch lernenden Organisationen ist eine Bereitschaft vorhanden, Ideen von außerhalb der Organisation aufzugreifen, und nicht dem „Nicht-hier-erfunden-Syndrom" zu verfallen.

Die Implementationsreife bedeutet, dass die Beteiligten über eine gemeinsame Vorstellung verfügen, weshalb sie Benchmarking in ihrer Institution durchführen wollen. Dazu gehört auch eine Gewährleistung, dass der Benchmarkingprozess tatsächlich durchgeführt wird, und die klare Mehrheit der Beteiligten mitmachen will. Betroffene sollen zu Beteiligten werden. Zudem braucht es für die Implementationsreife eine Kommunikationspolitik, welche aktiv alle Anspruchsgruppen erfasst, und den Sinn des Benchmarking kommuniziert. Die Implementationsreife umfasst also die Aktivitäten, welche die Organisation auf die Benchmarkingaktivitäten und die nachherige Umsetzung von Verbesserungen vorbereiten.

Zentral für die Umsetzung eines Benchmarking-Projektes ist die operativ-technische Reife. Diese umfasst das Wissen und die Fähigkeiten, um ein solches Projekt durchführen zu können. Das Wissen kann in der Organisation erworben werden und ist zu einem großen Teil schon dort vorhanden. In der Regel wird aber ein Berater, eine Universität oder eine andere fachlich kompetente Stelle hinzugezogen werden müssen. Notwendig ist Wissen über Prozessanalyse, die Gestaltung und Durchführung von Befragungen und statistisches Know-how. Zudem braucht es Kenntnisse über die eigenen Arbeitsprozesse, welche analysiert werden sollen, und ein Verständnis über Benchmarking und Organisationsentwicklung.

Ein erfolgreiches Benchmarking-Projekt braucht ein starkes Promotorengespann. Nebst den Methodenexperten und Fachkräften sollte in der Projektorganisation auch ein politisch abgestützter Machtpromotor berücksichtigt werden. Nur wenn das Projekt methodisch, fachlich und legitimatorisch durch die politischen Behörden getragen wird, hat Benchmarking langfristig Erfolg.

2.4 Initiatoren

Benchmarking kann durch unterschiedliche Institutionen initiiert werden. Denkbar sind die Institutionen selbst, übergeordnete Staatsebenen und unabhängige Organisationen. Dies können Think-Tanks, Interessenverbände, aber auch Hochschulen oder Beratungsunternehmen sein. Tabelle 3 zeigt die potenziellen Vor- und Nachteile der einzelnen Initianten.

	Mögliche Vorteile	**Mögliche Nachteile**
Benchmarking durch Institution selbst	• Tendenziell hoher Lerneffekt: Betroffene werden zu Beteiligten • Institutionen verfügen über die relevanten Daten • Qualitäts- und Prozessbeurteilung am sinnvollsten dort, wo die Leistung erstellt wird (z. B. Bürgerbefragung)	• Fachliche und zeitliche Überforderung für kleinere und mittlere Institutionen • Erschwerter Zugang zu Vergleichsinstitutionen • Das Rad wird neu erfunden: Mühsames Erarbeiten der Systematik • Gefahr der Betriebsblindheit (Ausklammern relevanter Aspekte)
Benchmarking durch übergeordnete Staatsebene	• Flächendeckende Vergleiche möglich • Ausgangsbasis für weit reichende Reformen • Know-how vorhanden und in der Regel direkter Zugriff auf die Daten der untergeordneten Staatsebenen • Systematische Einführung möglich	• Institutionen empfinden es als Bevormundung durch die übergeordnete Staatsebene
Benchmarking durch unabhängige Institution	• Großes Know-how und Erfahrung mit dem Instrument des Benchmarking • Große Datenbasis (national oder sogar international) • Standardisierte Verfahren, welche zudem eher kostengünstig sind	• Auf den Einzelfall kann weniger optimal eingegangen werden • Benchmarking wird u. U. ohne Wissen der Organisationen durchgeführt (wenn beispielsweise Medien recherchieren)

Tabelle 3: Mögliche Vor- und Nachteile von Benchmarkingprozessen durch einzelne Institutionen

2.5 Umsetzung in der Schweiz

Benchmarking hat in der Schweiz noch keine lange Tradition, gewinnt aber zunehmend an Bedeutung. Dies soll anhand der drei staatlichen Ebenen dargestellt werden.

Auf Bundesebene beteiligt sich die Schweiz vermehrt an Benchmarkingprojekten internationaler Institutionen. Dazu zählen etwa die PISA-Studien der OECD. Mit diesen Vergleichen soll eine Beurteilung der Effektivität in einzelnen Politikbereichen erfolgen. Zudem fördert der Bund Benchmarkingprojekte zwischen den Kantonen. Beispiele hierzu finden sich etwa im Bildungs- und im Gesundheitsbereich. Die Gesetze fordern dies implizit, indem sie eine wirtschaftliche und wirksame Leistungserbringung als Grundsatz festhalten (z. B. Art. 43a der Bundesverfassung), welche regelmäßig evaluiert werden muss (z. B. Art. 170 der Bundesverfassung und Art. 36 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes). Der Bund nimmt oft die Rolle eines Moderators wahr, indem er beispielsweise durch das Bundesamt für Statistik die Indikatorenentwicklung unterstützt und Grundlagendaten aufbereitet oder auch bei der Interpretation der Daten hilft. Noch relativ selten ist der Vergleich von Bundesorganisationseinheiten untereinander.

Auf Kantonsebene werden die Benchmarkingprojekte vorwiegend durch den Bund oder auch die Fachdirektorenkonferenzen, d. h. formelle Treffen der kantonalen Minister, initiiert. Im Zentrum stehen primär Output- und Outcomevergleiche zwischen den Kantonen, bislang seltener der Vergleich ganzer Organisationseinheiten innerhalb der Kantone. Die Kantone fördern zudem das Benchmarking der kommunalen Ebene, dies, weil die Kantone wollen, dass die den Gemeinden übertragenen Aufgaben entsprechend den Auflagen des Kantons erbracht werden und die gewährten Finanzbeihilfen wirtschaftlich eingesetzt werden.

Auf kommunaler Ebene laufen in den 2.714 bestehenden Gemeinden eine Vielzahl Benchmarkingprojekten. Diese werden durch die Gemeinden selbst initiiert, durch den Kanton oder auch durch weitere Organisationen wie Verbände oder Beratungsunternehmungen. Da die Kommunen in der Regel kleine Organisationseinheiten sind (Der Median liegt bei rund 1.000 Einwohnern), ist die Bereitschaft zu einem umfassenden Organisationsvergleich höher. Nebst systematisch durchgeführten Projekten pflegen Gemeinden auch den kontinuierlichen informellen Vergleich, wie eine nationale Befragung der Gemeinden gezeigt hat. Die Wirkungen dieses informellen Benchmarking sind nicht zu unterschätzen.

2.6 Erschwernisse bei Benchmarkingprojekten in der öffentlichen Verwaltung

Verschiedene Faktoren können die Umsetzung von Benchmarking erschweren: So ist die Verwaltungskultur durch den Gleichheitsgedanken geprägt. Individuelle Verantwortung hat deshalb einen eher geringen Stellenwert und herausragende Unterschiede zwischen Verwaltungseinheiten werden oft mehr politisch als betriebswirtschaftlich bewertet. Zudem sind viele Abläufe auf dem Verordnungswege geregelt (Legalitätsprinzip) und so lassen sich Lernprozesse nur langsam implementieren. Viele Verwaltungsangestellte posteriorisieren zudem die systematische Anwendung des Benchmarking und ziehen die für ihre individuelle Leistungsbeurteilung relevante Abwicklung der Standardaufgaben vor.

Keehley et al. nennen drei Benchmarking-Fallgruben, welche sie in der öffentlichen Verwaltung festgestellt haben (vgl. Keehley et al 1997: 90 f.): Es gebe Organisationseinheiten, welche denken, sie müssten zuerst das allerbeste Vergleichsbeispiel finden, und schon auf der Suche danach stecken bleiben oder gar nicht erst beginnen. Es fehle der Mut, in kleinen Schritten vorwärts zu gehen und mit einer Institution einen Vergleich durchzuführen, welche von der Struktur und Kultur her ähnlich funktioniere. Ein zweiter Stolperstein sei, dass Organisationseinheiten entweder ein zu wenig abgegrenztes Vergleichsobjekt („Steuern vereinfachen") oder ein zu enges Vergleichsobjekt („Vereinfache Punkt 14 auf der Steuererklärung") wählen. Es komme auch vor, dass das Vergleichsobjekt unklar sei. Ein dritter Stolperstein sei, wenn eine Institution zu viele Prozesse gleichzeitig vergleichen wolle. Dann bestehe die Gefahr einer Verzettelung statt einer Fokussierung.

3. Kritische Erfolgsfaktoren für die Einführung von Benchmarking

Abschließend sollen ausgehend von eigenen und der Analyse von externen Untersuchungen die Faktoren herausgearbeitet werden, welche einen Einfluss auf den Erfolg von Benchmarkingprojekten haben können:

Erfolgsfaktor 1:
Führung und Projektmanagement

- Es braucht ein klares Bekenntnis (Commitment) zu Benchmarking, d. h. die Unterstützung der politischen Führung und der Verwaltungsführung.

- Die Mitarbeitenden müssen in den Prozess miteinbezogen werden („Betroffene zu Beteiligten machen"). Offene Information und Schulung sind Möglichkeiten, bestehende Barrieren abzubauen (Willens-, Können-, Wollen- und Normbarrieren). Ängste von Mitarbeitenden, ob nach einem Benchmarkingprozess z. B. Personal abgebaut wird, oder individuelle Sanktionen zu befürchten sind, sollten ernst genommen werden.

Erfolgsfaktor 2:
Einbettung und Gestaltung des Controlling

- Benchmarking ist Bestandteil eines umfassenden Controlling- und Qualitätskonzepts. Das Instrument macht vor allem dann Sinn, wenn es eingebettet ist in ein neues Führungs- und Steuerungsmodell der Institution. Das Qualitätsmanagement sollte Teil der Verwaltungskultur sein (beispielsweise durch das Common Assessment Framework).
- Für ein systematisches Benchmarking sollte die Verwaltung ihre Produkte kennen und ihr Rechnungswesen so gestalten, dass die Vollkosten berechnet werden können.

Erfolgsfaktor 3:
Vergleichspartner und –objekte

- Als Vergleichsinstitutionen sollten bei einer erstmaligen Durchführung Partner mit ähnlichem Aufgabengebiet resp. nicht zu signifikanten Unterschieden gesucht werden („fit" sollte stimmen). So können in einer ersten Phase die Akzeptanz erhöht und die Arbeiten vereinfacht werden.
- Benchmarkingpartner aus der Privatwirtschaft sind eine Bereicherung.
- Als Initiatoren für Benchmarking kommen die Institutionen selbst, die übergeordneten Staatsebenen sowie unabhängige Institutionen in Frage. Die drei Möglichkeiten haben ihre spezifischen Vor- und Nachteile. Die Zusammenarbeit mit professionellen Methodenexperten resp. der Aufbau von Kompetenzzentren macht Sinn, um Synergien beim Know-how nutzen zu können.

Erfolgsfaktor 4:
Angewandte Vorgehensweisen und Instrumente

- Aufwand und Ertrag sollten in einem günstigen Verhältnis zueinander stehen. Bürokratische und überdimensionierte Benchmarking-Verfahren sind zu vermeiden.
- Der Fokus des staatlichen Benchmarking sollte von der reinen Kostenorientierung (Inputorientierung) wegkommen und die Prozesse sowie den Output/Outcome ins Zentrum der Betrachtung stellen.

Erfolgsfaktor 5:
Auswertung, Kommunikation und Verbesserungsmanagement

- Die interne Diskussion der Ergebnisse ist essentiell.
- Die Ergebnisse sollten offen gegen außen kommuniziert werden und als Basis für konkrete Verbesserungen genutzt werden. Durch die Kommunikation bereits zu Projektbeginn und nach der Auswertungsphase wird ein gewisser Handlungsdruck erzeugt. Hier zeigt sich einmal mehr die Notwendigkeit, dass die obersten Führungskräfte und die politischen Behörden hinter dem Projekt stehen. So besteht eine größere Wahrscheinlichkeit für Veränderungen. Die kontinuierliche Fortführung des Benchmarking ist wichtig.

Für die Einführung von Benchmarking gibt es keine universell gültige Vorgehensweise. Die Institution sollte ihr Benchmarkingprojekt anhand der vorhandenen personellen und finanziellen Ressourcen und außerinstitutionellen Rahmenbedingungen (Was erwarten die Anspruchsgruppen von mir? Wie sieht mein Umfeld aus?) planen. So besteht die Möglichkeit, dass Benchmarking die Ausgangslage bildet, um zusammen mit anderen Instrumenten mittelfristig die Strategien, Strukturen/Prozesse und die Kultur in der Verwaltung nachhaltig zu verändern.

Quellenübersicht

Adamschek, Bernd und Gerhard Banner (1997): Bertelsmann Stiftung: Der interkommunale Leistungsvergleich – Eine neue Form des Wettbewerbs zwischen Kommunalverwaltungen. In: Marga Pröhl (Hrsg.). Internationale Strategien und Techniken für die Kommunalverwaltung der Zukunft. Gütersloh 1997, S. 205-231.

Bundesverwaltungsamt (2008) (Hrsg.): Common Assessment Framework. Online: http://www.caf-netzwerk.de/cln_108/nn_376176/sid_CC0672B5B4 8E185C971131C82497565F/nsc_true/CAF-Netzwerk/CAF-Infos/caf-infos-node.html?__nnn=true.

Camp, Robert C. (1989): Benchmarking. Milwaukee 1989.

Camp, Robert C. (1994): Benchmarking. Milwaukee 1994.

Eichhorn, Peter (1997): Öffentliche Betriebswirtschaftslehre. Baden-Baden 1997.

Grieble, Oliver und August-Wilhelm Scheer (2000): Grundlagen des Benchmarking öffentlicher Dienstleistungen. Saarbrücken 2000.

Kaplan, Robert S. und David P. Norton (1998): The Balanced Scorecard. Boston 1996.

Keehley, Patricia/ Medlin, Steven/ MacBride, Sue und Laura Longmire (1997): Benchmarking for Best Practices in the Public Sector. San Francisco 1997.

Koetz, Axel G. (1997): Auf dem Weg zum „Als-Ob"-Wettbewerb. In: Hermann Hill und Helmut Klages (Hrsg.). Qualitäts- und erfolgsorientiertes Verwaltungsmanagement. Berlin 1997, S. 145-166.

Sabisch, Helmut (1997): Benchmarking als notwendiger Bestandteil des Innovationsmanagements in Unternehmen. In: Helmut Sabisch und Claus Tintelnot (Hrsg.). Benchmarking – Weg zu unternehmerischen Spitzenleistungen. Stuttgart 1997, S. 1-13.

Schedler, Kuno (1995): Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Bern, Stuttgart und Wien 1995.

Siebert, Gunnar und Stefan Kempf (1998): Benchmarking – Leitfaden für die Praxis. München 1998.

Thom, Norbert und Adrian Ritz (2008): Public Management. Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor. 4. Aufl., Wiesbaden 2008.

Töpfer, Armin (1997): TQM-Modelle und Self-Assessment als Basis für internes und externes Benchmarking. In: Helmut Sabisch und Claus Tintelnot (Hrsg.). Benchmarking – Weg zu unternehmerischen Spitzenleistungen. Stuttgart 1997, S. 143-156.

Über den Autor:

Prof. Dr. Reto Steiner ist seit 2002 Dozent für Betriebswirtschaftslehre mit Schwerpunkt Public Management am Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern und ist Mitglied der Geschäftsleitung. 1997-2002 war er wissenschaftlicher Assistent am Institut für Organisation und Personal mit dem Forschungsschwerpunkt „Public Management". 2002 promovierte er zum Thema „Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenschlüsse in der Schweiz. Erklärungsansätze, Umsetzungsmöglichkeiten und Erfolgsaussichten". Aktuell ist er Leiter des Forschungsprojekts „Metropolitan Governance. The Decision making, Implementation and Effects of Institutional and Functional Change in Metropolitan Areas" (Laufzeit 2006-2009).

Wenn Sie unsere Arbeit unterstützen wollen:
Commerzbank Berlin
BLZ 100 400 00
Spendenkonto: 266 9661 04
Spendenbescheinigungen werden ausgestellt.

PositionLiberal

Positionspapiere des Liberalen Instituts der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit
Weitere Publikationen unter www.libinst.de

Dirk Maxeiner/ Michael Miersch (2005)
IST DIE LINKE NOCH LINKS?

Richard D North (2005)
NACHHALTIGE ENTWICKLUNG: EIN KONZEPT MIT ZUKUNFT?

Otto Graf Lambsdorff (2006)
MEHR BETEILIGUNGSKAPITAL – MEHR MARKTWIRTSCHAFT

Rainer Erkens (2006)
ENTWICKLUNG KANN MAN NICHT KAUFEN

Eckhard Behrens (2006)
FÖDERALISMUSREFORM UND BILDUNGSPOLITIK

Jaap Scheerens (2006)
DIE ANWENDBARKEIT VON INTERNATIONALEN VERGLEICHSSTUDIEN IM SCHULBEREICH

David C. Berliner (2006)
DER STAAT UND DIE ARMEN

Peter A. Henning (2006)
DIE AUSWIRKUNG VON DEZENTRALISIERTEM WISSEN AUF DIE BILDUNG

Jennifer Marshall (2006)
WAHLFREIHEIT DER ELTERN IM BILDUNGSWESEN DER USA – EIN ÜBERBLICK

Kenneth Minogue (2006)
BILDUNG UND DIE FREIE GESELLSCHAFT

Jean Redpath (2006)
UNABHÄNGIGE SCHULEN IN SÜDAFRIKA: ASCHENPUTTEL ODER GUTE FEE?

James Bartholomew (2006)
SCHULBILDUNG. OHNE DEN STAAT – PRIVAT- UND ARMENSCHULEN IM GROSSBRITANNIEN DES 19. JAHRHUNDERTS UND DANACH

Gary Merrett (2007)
MARKTWIRTSCHAFT IN SCHULBÜCHERN

Thomas Straubhaar (2007)
EINWANDERUNGSLAND DEUTSCHLAND

Klaus Bünger (2007)
ZUR EROSION DER MARKTWIRTSCHAFTLICHEN WIRTSCHAFTSVERFASSUNG DER EUROPÄISCHEN UNION

Peter A. Henning (2007)
ZUR INTERNATIONALISIERUNG DER DEUTSCHEN HOCHSCHULEN

Roland Vaubel (2007)
IDEEN ZU EINEM VERSUCH, DIE TÄTIGKEIT DES STAATES ZU BEGRENZEN

Detlef Parr (2008)
LEISTUNGSSPORT UND BREITENSPORT: GESELLSCHAFTLICHE AUFGABEN?

Jutta Braun (2008)
FUSSBALL UND POLITISCHE FREIHEIT – HISTORISCHE ERFAHRUNGEN DES GETEILTEN DEUTSCHLAND

Thomas Lenk (2008)
REFORM DES DEUTSCHEN LÄNDERFINANZAUSGLEICHS – EINE UNENDLICHE GESCHICHTE?