

Benchmarking in den öffentlichen Verwaltungen der Schweiz

15. Februar 2008

Workshop des Bundesministeriums des Innern und des
Forum of Federations

Dr. Reto Steiner
Kompetenzzentrum für Public Management
Universität Bern, Schweiz

Gliederung des Referats

1. Verbreitung und Umsetzung von Benchmarking in der Schweiz
2. Beobachtete Auswirkungen
3. Kritische Erfolgsfaktoren für ein erfolgreiches Benchmarking
4. Schlussfolgerungen

Definition von Benchmarking

Benchmarking im öffentlichen Sektor kann definiert werden als:

- ◆ Leistungs**vergleich**
- ◆ zwischen **Verwaltungseinheiten** (und Privaten)
- ◆ mit **gleichem oder ähnlichem Aufgabenbereich** mit dem Ziel,
- ◆ in einem **qualitativen** Prozess
- ◆ von den **Besten zu lernen**,
- ◆ um die **Leistungsfähigkeit des Staats zu erhöhen**.

1. Verbreitung von Benchmarking in der Schweiz

Beurteilungskriterien:

- ◆ Initiierende Institutionen
- ◆ Vergleichsobjekte
- ◆ Benchmarkingpartner
- ◆ Vorgehensweisen und Methoden

Schweizerische Spezifika

- ◆ Föderalistischer Aufbau der Schweiz zeigt sich auch bei Benchmarking: 1 Bundesverwaltung mit 7 Departementen, 26 Kantonsverwaltungen, 2721 Gemeinden
- ◆ Folge: **Keine einheitliche Einführung** von Benchmarking in der Schweiz
- ◆ Bisher vorwiegend Initiativen von **einzelnen Verwaltungen und Institutionen**, neu vermehrt systematisch
- ◆ Intensität der Projekte hat seit der **New Public Management** Diskussion deutlich zugenommen

Verbreitung: Bundesebene

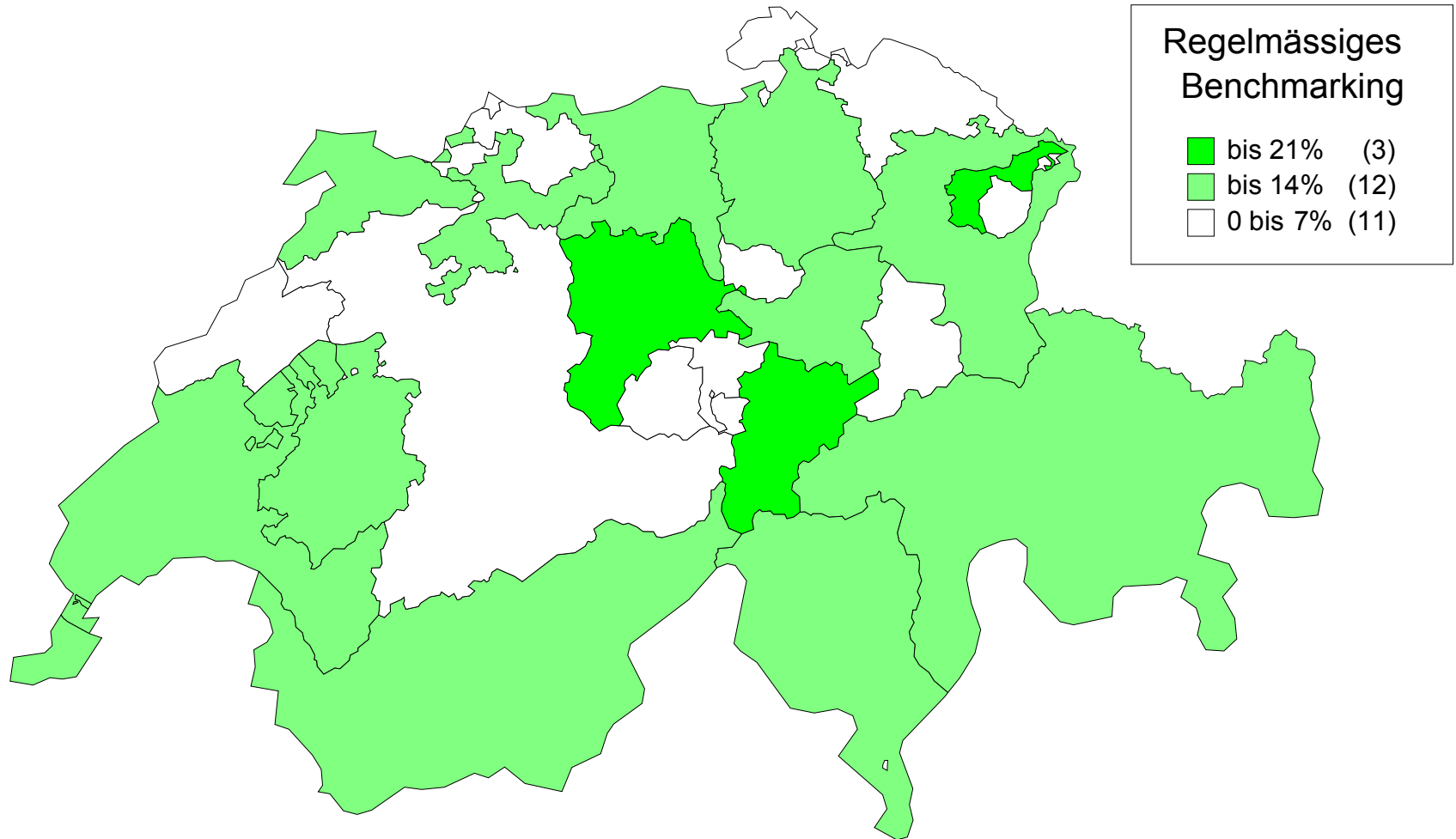
- ◆ Schweiz als Land beteiligt sich regelmässig an Benchmarkingprojekten **internationaler Organisationen** (z. B. der OECD)
- ◆ Vergleich von **Bundesämtern** nach wie vor **selten**. Neues Rechnungsmodell und Leistungsaufträge schaffen aber wichtige Grundlage.
- ◆ Bund **initiiert** vermehrt Benchmarkingprojekte der Kantone – unterstützt durch politischen Konsens, vermehrt zu harmonisieren bei gleichzeitigem Wettbewerb der Kantone (z. B. Leistungsfähigkeit der Gesundheits- und Bildungssysteme)

Verbreitung: Kantonebene

- ◆ Situation auf Kantonebene präsentiert sich vergleichbar zur Bundesebene
- ◆ Durch **Druck des Bundes** (Mitauslöser: Äquivalenzprinzip) vermehrter Vergleich der kantonalen Leistungserbringung (z. B. Universitäten). Bund teilweise auch nur Facilitator (z. B. Nachhaltigkeitsindikatoren)
- ◆ Vergleich **kantonalen Ämter** noch eher **selten**, vor allem Vergleich des **Outputs**
- ◆ Verschiedene Kantone fordern Leistungsvergleiche der **Gemeinden** resp. führen diese gleich selber durch (z. B. Finanzkennzahlen)

Verbreitung: Kommunale Ebene

- ◆ Eine grössere Zahl der Gemeinden führt Benchmarkingprojekte durch
- ◆ Ausgelöst durch Kantone und Gemeinden selbst (z. B. IG Benchmarking), aber auch durch unabhängige Institutionen



Initiator: Eigeninitiative

Potenzielle Vorteile:

- ◆ Hoher Lerneffekt, Betroffene werden zu Beteiligten
- ◆ Institutionen verfügen über relevante Daten
- ◆ Ergebnisanalyse an Ort der Leistungserstellung

Potenzielle Nachteile:

- ◆ Fachliche und zeitliche Überforderung
- ◆ Erschwerter Zugang zu Vergleichsinstitutionen
- ◆ Rad wird neu erfunden
- ◆ Gefahr der Betriebsblindheit

Initiator: Übergeordnete Staatsebene

Potenzielle Vorteile:

- ◆ Flächendeckende Vergleiche und systematische Einführung möglich (teilweise mit Zwang)
- ◆ Oft Grundlage für weit reichende Reformen
- ◆ Know-how-Transfer und Zugriff auf Datenbasis

Potenzielle Nachteile:

- ◆ „Bevormundung“ durch übergeordnete Staatsebene

Initiator: Unabhängige Institution

Potenzielle Vorteile:

- ◆ Grosses Know-how und Erfahrung, personelle Ressourcen
- ◆ Grosse Datenbasis (national oder sogar international).
- ◆ Standardisierte Verfahren, eher kostengünstig
- ◆ Hohe Akzeptanz

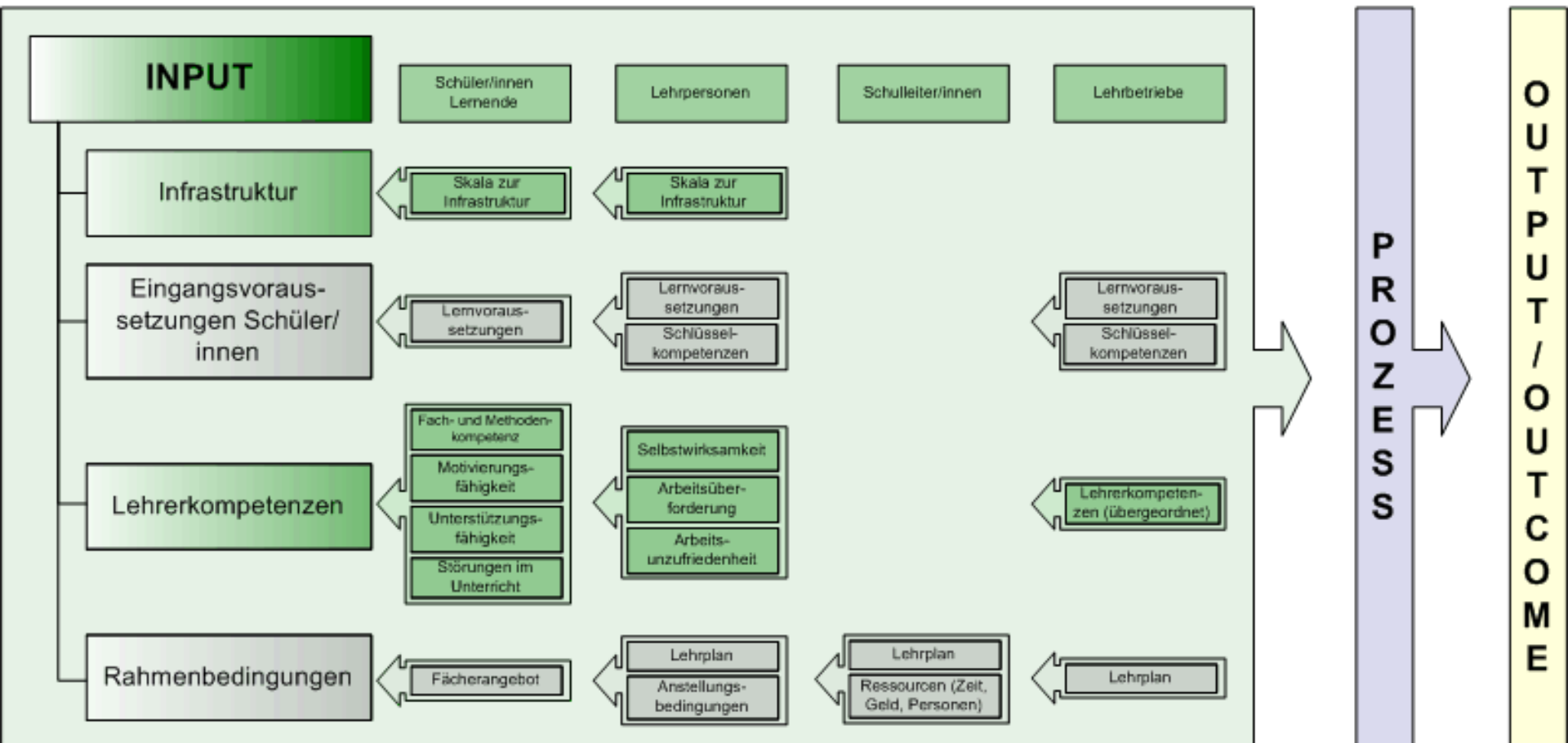
Potenzielle Nachteile:

- ◆ Auf Einzelfall kann weniger optimal eingegangen werden

Vergleichsobjekte

- ◆ **Politikfeld/Politisches Programm**: Zunehmende Bedeutung von Evaluationen des Politikvollzugs. Bsp.: PISA-Studien
- ◆ **Produkt**. Bsp.: Fallkosten in Krankenhäusern, Kennzahlen der Universitäten
- ◆ **Prozesse**
- ◆ **Organisation**. Bsp.: Sekundarschulen II, Bibliotheken

Qualitätsdimensionen Benchmarking Schulen Sekundarstufe II



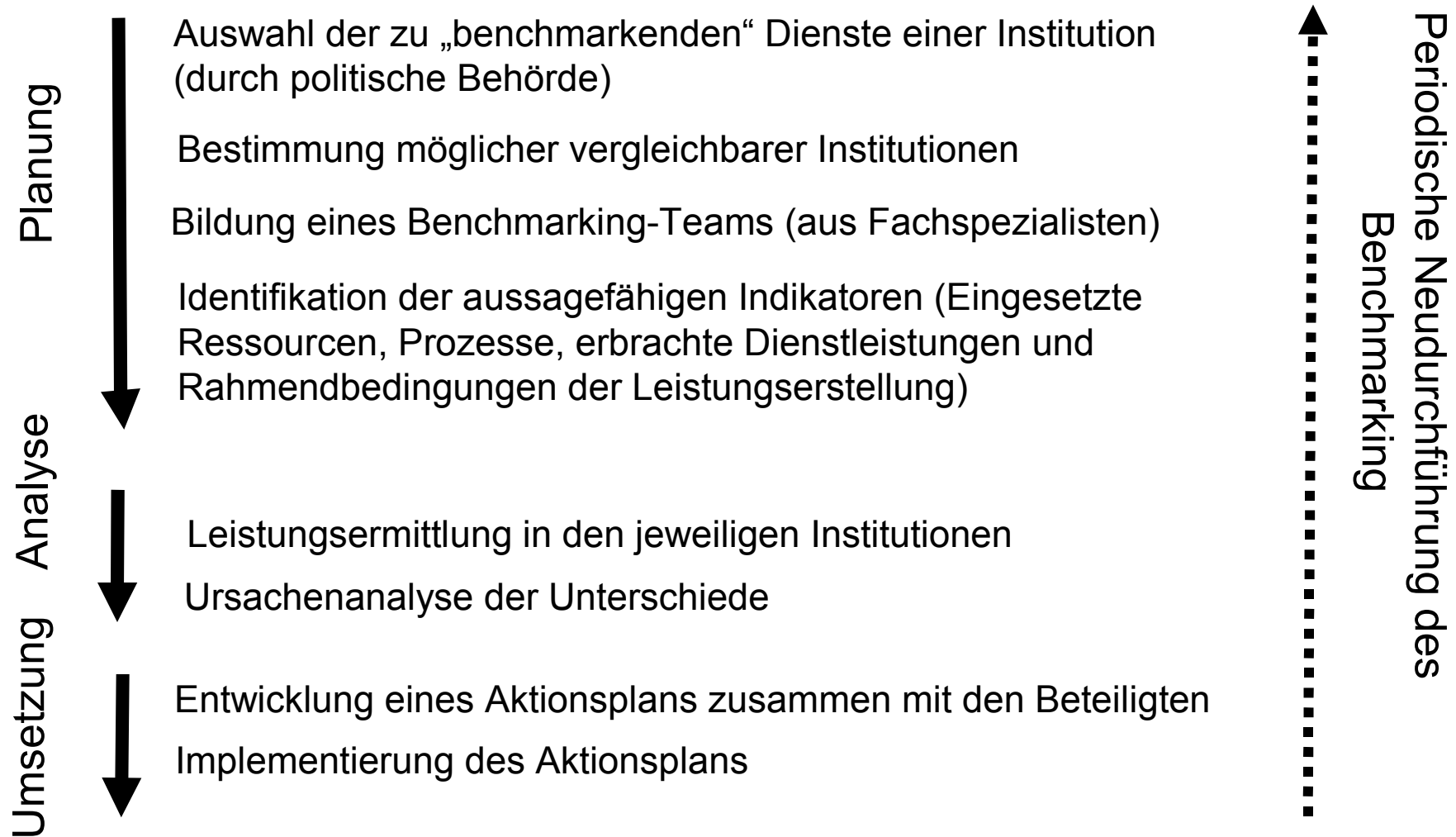
Benchmarkingpartner

- ◆ Internes Benchmarking
- ◆ Externes horizontales Benchmarking
- ◆ Externes vertikales Benchmarking
- ◆ Externes intersektorales Benchmarking. Bsp.:
Liegenschaftsverwaltungen

Gewählte Methoden: Trends

- ◆ Vermehrter Aufbau von Kompetenzzentren für Benchmarking in Verwaltung (Bsp.: Statistisches Amt des Kantons Zürich)
- ◆ Häufige Unterstützung durch professionelle Organisationen (Bsp.: Hochschulen)
- ◆ Variationen des Standardablaufs
- ◆ Datenbasis: Bestehende Daten, neu erfasste Daten (u. a. Befragungen)
- ◆ Offensive Kommunikation der Öffentlichkeit

Standardablauf



2. Beobachtete Auswirkungen

- ☺ Qualitätsverbesserungen
- ☺ Optimierter Ressourceneinsatz
- ☺ Einsparpotenziale identifiziert
- ☹ Bekannte Mängel werden bestätigt
- ☹ Zeitraubend und teuer
- ☹ Mangelhafte Auswertung
- ☹ Unzureichende Umsetzung der Erkenntnisse

3. Kritische Erfolgsfaktoren

Führung und
Projektmanagement

Klares Bekenntnis der **politischen Führung** notwendig.

Einbezug der **Mitarbeitenden** wichtig („Betroffene zu Beteiligten machen“).

Einbettung

Bestandteil des **Controlling**.
Einbettung in entsprechende Kultur.

Kenntnis der **Produkte und Prozesse/Kosten** wichtig.

Vergleichspartner
und -objekte

Zu Beginn Partner mit **ähnlichem**
Aufgabengebiet vorteilhaft („fit“).

Unterschiedliche Initiatoren haben
ihre Vor- und Nachteile.

Zusammenarbeit mit
Partner/Facilitator sinnvoll.

Prozess- und Outcomeorientierung!

Instrumente

Aufwand und Ertrag im Auge
behalten.

Nicht nur Kriterium
Wirtschaftlichkeit berücksichtigen!

Auswertung

Offene **Kommunikation** gegen aussen.

Worte sollten **Taten** folgen.

Regelmässige **Fortführung**.

4. Schlussfolgerungen

- Instrumente des Qualitätsmanagements nehmen eine **Katalysatorfunktion** wahr: Sie ermöglichen das Aufdecken von Veränderungsbedarf resp. sie unterstützen die Umsetzung von Veränderungen.
- Benchmarking alleine macht wenig Sinn. Es entfaltet Potenzial erst dann, wenn es durch eine umsichtige politische resp. Verwaltungsführung eingesetzt wird und in eine **Gesamtstrategie** eingebettet ist.
- Die **Verantwortung** für die Umsetzung des Benchmarkings kann nicht an Dritte delegiert werden, es ist eine ursächliche **Führungsaufgabe!**