

III.3 Das Benchmarking

In der Privatwirtschaft wird das Benchmarking genutzt, um die Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmens zu verbessern. Dem Benchmarking kommt in der Bundesverwaltung wachsende Bedeutung zu. Der Vergleich von Kosten, deren Strukturen, die Analyse von Verfahrensabläufen und Prozessen dient in erster Linie dazu „vom Besten“ zu lernen und dieses Wissen auf die eigene Organisation anzuwenden. Dabei müssen es nicht immer Wettbewerber aus der eigenen Branche sein. Benchmarkings können auch mit dem Besten einer anderen Branche durchgeführt werden (z.B. Optimierung des Bestellwesens: Zollverwaltung Bundesministerium der Verteidigung).

Die Ziele, die von der Privatwirtschaft mit Benchmarking verfolgt werden, müssen für die Verwaltung teilweise modifiziert werden:

- Praktische Nutzung der KLR steigern,
- KLR als Steuerungsinstrument festigen,
- Best-Practice-Beispiele gewinnen,
- Vergleichsprozesse initiieren (Lernen vom „Besten“),
- Zwischenbehördlichen Knowhow-Transfer unterstützen,
- Erkenntnisse aus dem Benchmarking in die Behörde übertragen,
- Effizienz des Verwaltungshandelns steigern
- umfassende Kommunikation bester Herangehensweisen, Verfahren und Lösungen.

Der wesentliche Unterschied zur Privatwirtschaft besteht darin, dass die Verwaltung keinem Verdrängungswettbewerb ausgesetzt ist. Das Benchmarking und der daraus entstehende Lernprozess sind daher aus Sicht der Behörden zunächst eine zusätzliche Aufgabe und kein Faktor, der zum Erhalt der Verwaltungseinheit beiträgt.

Hinter dem Benchmarking verbirgt sich der Gedanke des Messens mit dem Besten. Der Benchmark ist die Zielmarke, die es zu erreichen gilt und definiert die Lücke, die zum Besten beschrieben wird. Wie kann sich die Verwaltung vergleichen? Die Struktur der Verwaltung ist primär durch eine klare Trennung der verschiedenen Aufgabenbereiche voneinander gekennzeichnet.

Ziele des Benchmarkings

Zielmarke



Standard-KLR Teil III
Anwendungsbereiche der standardisierten KLR

Trotzdem gibt es in der Verwaltung Bereiche, in denen sich Kosten und Leistungen miteinander vergleichen lassen:

- Allgemeine Verwaltungsbereiche
- Flächenverwaltungen mit Einheiten gleicher Struktur (z.B. Auswärtiger Dienst; Zollverwaltung, Bundespolizei)
- Bereiche, in denen die Leistung nicht zwingend durch die Verwaltung erstellt werden muss („Outsourcing“)
- Fachprodukte (Vergleich von Prozessen).

Das Messen basiert auf dem möglichst kontinuierlichen Vergleich der Behörden oder Behördeneinheiten. In Teilbereichen können Vergleiche mit Leistungen aus der Wirtschaft angestellt werden, weiterhin bietet auch der Vergleich von Zeitreihen oder unterschiedlicher Verwaltungseinheiten viele Anhaltspunkte. Aus dem Vergleich ergeben sich Anstöße, die eigene Leistungsfähigkeit kritisch zu hinterfragen und Anreize, Maßnahmen zur Verbesserung im Sinne der Wirtschaftlichkeit einzuleiten. Besonders effektiv ist ein Benchmarking, wenn die Ergebnisse mit Haushaltsvorgaben verknüpft sind.

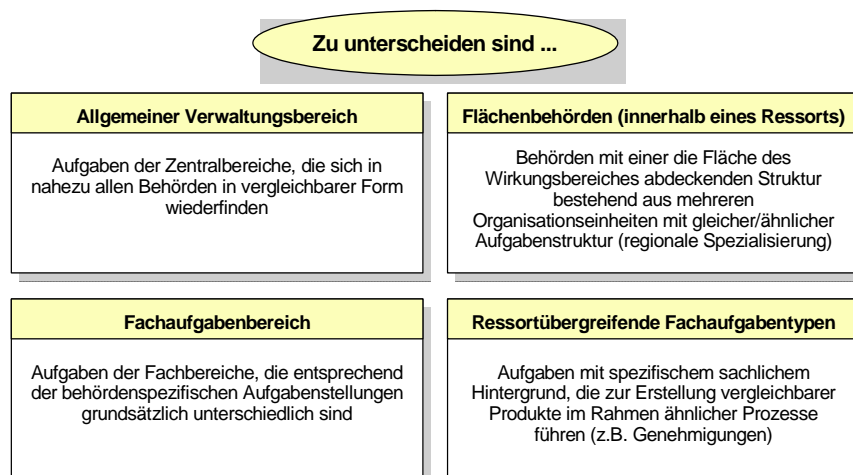
Bei der Erarbeitung der Standard-KLR ergaben sich wiederkehrende Muster und Typen von Aufgaben, die in den Ressorts wahrgenommen wurden. Diese Aufgabentypologisierung mündete in die nachfolgend abgebildeten vier Aufgabentypen.

Aufgabentypen in der Bundesverwaltung

Der Benchmarking-Prozess



Für die Einführung von Benchmarking in der Bundesverwaltung ist ein nach Aufgabeninhalten differenziertes Vorgehen zu wählen



Bei der Anwendung der Aufgabentypen ergibt sich meist eine „Einteilung“ der Behörde in den Allgemeinen Verwaltungsbereich und mindestens einen anderen Bereich. Mit der Aufgabentypologisierung kann das weitere Vorgehen für die interne Diskussion und die Einführung des Benchmarkings objektiviert werden.

Aufgaben im allgemeinen Verwaltungs- bereich

Der Allgemeine Verwaltungsbereich aller Behörden ist ein wichtiger Anwendungsbereich für das Benchmarking. Die Aufgaben werden den Behörden in Form von Produkten gut strukturiert in der Standard-KLR an die Hand gegeben. Die definierten Aufgabenbeschreibungen und vorgeschlagenen Kennzahlen erleichtern den Beginn eines Vergleiches auf Bundesebene. Für das Gelingen ist die unveränderte Anwendung der im Anhang definierten Allgemeinen Verwaltungsprodukte eine Voraussetzung. Nur so ist ein Vergleich zwischen verschiedenen Bundesbehörden möglich.

Beispiele

- Vergleich sämtlicher Fahrdienste untereinander und mit externen Anbietern;
- Vergleich sämtlicher Reinigungsdienste untereinander und mit externen Anbietern;
- Vergleich der Organisation und Durchführung von Fort- und Weiterbildung.

Fachaufgaben in Flächenbehörden

In Flächenbehörden (z.B. Auslandsvertretungen oder Zollverwaltung) können Fachaufgaben gut miteinander verglichen werden, da dieselbe Dienstleistung an verschiedenen Standorten erbracht wird. So lässt sich anhand von Kennzahlen ermitteln, zu welchen Kosten eine Aufgabe in verschiedenen Einheiten erledigt wird.

Beispiele

Auslandsvertretungen:

- Ausstellen von Pässen

Zollverwaltung (Bereich Vollstreckung):

- Kosten je Vollstreckungsfall (durchschnittliche Kosten je erledigtem Vollstreckungsfall auf der Basis der Herstellkosten der Vollstreckungsstelle)

Standard-KLR Teil III

Anwendungsbereiche der standardisierten KLR

- Aus- und Fortbildungsmaßnahmen der Bundesakademie für öffentliche Verwaltung im Bundesministerium des Innern (BAköV), der Bundeswehr-Hochschulen, der Fachhochschule des Bundes;
- Genehmigungsleistungen von Eisenbahn-Bundesamt, Kraftfahrt-Bundesamt, u. U. Luftfahrt-Bundesamt;
- Forschungsleistungen von der Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung (BAM), der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE), „Blaue Liste“-Institute;
- Inkassoleistungen des Bundesamtes für Finanzen mit entsprechenden Leistungen von Kreditinstituten und/oder Clearinghäusern,
- Vermögensverwaltungsleistungen der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben, der Wasser- und Schifffahrtsverwaltungen mit Wohnungsbaugenossenschaften und Verwaltungseinrichtungen von Großbetrieben.

Beispiele

Während einfache Vergleiche es bei der Veröffentlichung der Zahlen bewenden lassen, führen die Zusammenkünfte auf Arbeitsebene und die intensive Auseinandersetzung mit den Leistungen und den Prozessen zu einer konstruktiven Arbeit und wichtigen fachlichen Erkenntnissen.

Vorteile des Benchmarkings

Das Benchmarking dient der permanenten Steigerung der Wirtschaftlichkeit und der Verbesserung von Prozessen über zwischen- und innerbehördliche Vergleiche. Da diese Vergleiche bisher eher zu der Herausstellung von Missständen geführt haben, soll im Rahmen des Benchmarking genau umgekehrt vorgegangen werden und das Positive, die Bestleistung, herausgestellt werden.

Der Benchmarking-Prozess für die Bundesverwaltung teilt sich in zwei grundsätzliche Bereiche auf, in einen vorbereitenden und einen kontinuierlichen Bereich.

Benchmarking-Prozess

Der statische Teil beginnt mit der Identifikation und Formulierung der Ziele des Benchmarking. Teilnehmer, deren notwendiger Input, der anzustrebende Detaillierungsgrad und die Verwendung der Ergebnisse müssen vorab unmissverständlich niedergelegt werden. Danach ist das weitere Vorgehen, die Datenbeschaffung, die Form der Vergleiche und die Ausarbeitung mit den Beteiligten niederzulegen.

Die **vorbereitende Phase** beinhaltet folgende Arbeitsschritte:

- Vereinbarung über die Ziele des Benchmarkings und die Kommunikation der Ergebnisse,
- Auswahl der Produkte,
- Erstellung/Abgleich der Produktsteckbriefe (Wird unter den Produkten dasselbe verstanden und gebucht?),

- Festlegung der Kennzahlen (An welchen Kennzahlen lässt sich der Beste erkennen? Ist Wirtschaftlichkeit oder Qualität ein Kriterium?),
- Festlegung der zu erhebenden Daten,
- Rückkopplung mit Fachreferaten (Sind die Daten vorhanden? Können sie erhoben werden?),
- Vorbereitenden Arbeiten für die Phase der Datenerhebung (z.B. Anpassung der Produkte, Buchungsverhalten).

Aller Erfahrung nach beschränkt sich ein Benchmarking-Prozess kaum auf reine Kostenangaben und -vergleiche. Schnell werden Qualität und Standardleistungen definiert und deren Ausprägungen zum Gegenstand der Analysen. Gerade in der Bundesverwaltung spielt daher die Produktdefinition eine große Rolle (vgl. Produktbildung).

Im Rahmen der Leistungsrechnung wurde bereits die Notwendigkeit der Erweiterung um Qualitätsindikatoren und Leistungsstandards dargestellt. Hier zeigt sich, dass ein gegenseitiges Vergleichen immer wieder zu neuen Kennzahlen und Indikatoren, Berechnungs- und Erhebungsweisen Anlass bietet. So sind die nachfolgenden Schritte Teil der **zweiten Phase** des Benchmarkings, das kontinuierlich über mehrere Jahre durchgeführt werden soll:

- Nach der Festlegung der Datenbasis, der Kennzahlen und Qualitätsindikatoren beginnt die Erhebung des Datenmaterials über einen festgelegten Zeitraum.
- Aus den Indikatoren und Kennzahlen wird ein Ranking gebildet, an Hand dessen die Best-Leistungen identifiziert werden.
- Die Besten werden um eine detaillierte Beschreibung ihrer Prozesse gebeten, die zur Erreichung der guten Kennzahlen geführt haben.
- Um anschließend für alle umsetzbare Verbesserungsmöglichkeiten erarbeiten zu können, werden gemeinsam Maßnahmen erarbeitet, die jeder in seiner Behörde anpasst und einführt.
- Oder aber jeder Teilnehmer identifiziert für sich die „Benchmarking-Lücke“ zum Besten und regt Verbesserungen innerhalb der Behörde an. Dabei kann bilateral mit dem Besten Rücksprache gehalten werden.
- Bei einem anschließenden Benchmarking erfährt jede Behörde, inwieweit sie mit Hilfe der Maßnahmen dem Ziel der Best-Leistung näher gekommen ist. In einem kontinuierlichen Weitermachen erfährt jede Behörde, wie die gleichen Vorschläge und Maßnahmen in anderen Behörden „gewirkt“ haben, was für den nächsten „Rundlauf“ neue Erkenntnisse über Machbarkeit und Anpassungsnotwendigkeiten mitbringt.

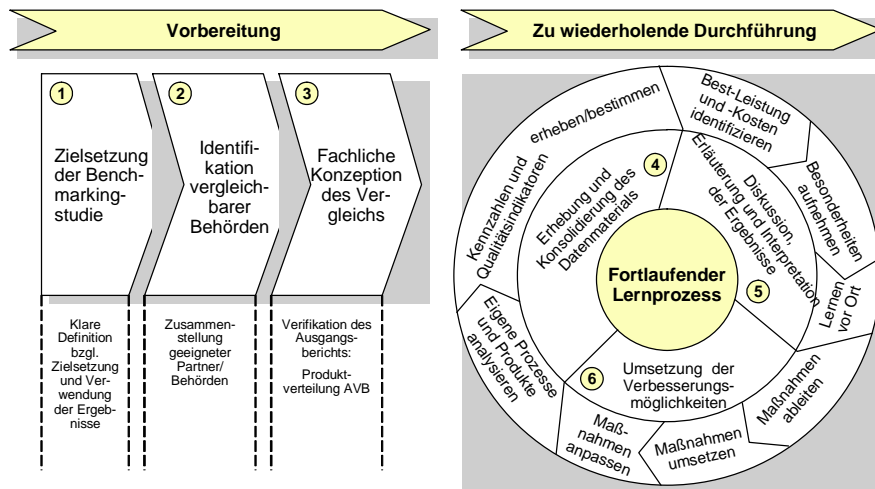
Standard-KLR Teil III
Anwendungsbereiche der standardisierten KLR

Die nachfolgende Abbildung stellt das Verfahren nochmals dar.

Der Benchmarking-Prozess



Die Grobstruktur des Benchmarking-Prozesses wurde insbesondere hinsichtlich des fortlaufenden Lernprozesses detailliert



III.4 Die zwischenbehördliche Leistungsverrechnung

Von zwischenbehördlicher Leistungsverrechnung spricht man, wenn Behörden Dienstleistungen (Produkte) austauschen und die für die Leistungserstellung anfallenden Kosten in Rechnung stellen. Mit der zwischenbehördlichen Leistungsverrechnung auf Grundlage der KLR können die Finanzströme in der öffentlichen Verwaltung verursachungsgerecht abgebildet werden. Vereinfacht ausgedrückt geht es um die Beantwortung der Frage: „Wer bezahlt was wem wofür?“.

Bereits heute finden zwischen den Behörden der Bundesverwaltung zahlreiche Transaktionen statt. Bisher erfolgen diese Transaktionen meist unentgeltlich. Zukünftig könnten diese Dienstleistungen kostenpflichtig werden, so z.B.:

- die Entwicklung eines IT-Fachverfahrens,
- das Führen und Auswerten von Statistiken,
- die Überlassung von Liegenschaften,
- die Organisation und Unterstützung von Auswahlverfahren für Neueinstellungen,
- die Durchführung von Fortbildungsveranstaltungen.

Beispiele