

Identifikation von Erfolgsfaktoren für Leistungsvergleiche

Internationale Literaturrecherche

Von Dr. Elke Löffler, Governance International,
im Auftrag der Bertelsmann Stiftung

Kontakt:

Henrik Riedel

Bertelsmann Stiftung

Carl-Bertelsmann-Str. 256

33311 Gütersloh

☎ 05241-8181 266

✉ henrik.riedel@bertelsmann-stiftung.de

Version: 1.0
Stand: 26.08.2010

Inhaltsverzeichnis

1.	Executive Summary	4
2.	Rahmenbedingungen der Studie.....	6
2.1.	Zielsetzung der Studie	6
2.2.	Konzept zur Durchführung der Studie.....	6
3.	Ergebnisse der Studie	8
3.1.	Ergebnisse der Literaturrecherche.....	8
3.2.	Kritische Erfolgsfaktoren	8
4.	Literaturübersicht	11

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Erfolgsfaktoren-Landkarte	4
--	---

1. Executive Summary

Während die Zahl von Leistungsvergleichen in der öffentlichen Verwaltung international kaum mehr überschaubar ist, gibt es bislang nur wenige empirische Studien über die Auswirkung von Benchmarking. Eine qualitative Studie, welche 1999 – im Auftrag der Bertelsmann Stiftung – von der Technischen Universität Chemnitz durchgeführt wurde und den Leistungsvergleich in sieben ausgewählten Kommunen evaluierte, ist in dieser Hinsicht immer noch richtungsweisend (vgl. Adamasche & Baitsch 1999). Ebenfalls aufschlussreich in Hinblick auf Erfolgsfaktoren sind eine norwegische Studie von Askim et al. (2007) und eine amerikanische Studie von Ammons/Rivenbank (2008). Eine Erfolgsfaktoren-Landkarte hilft, die in der Literatur identifizierten kritischen Erfolgsfaktoren eines Benchmarking-Projektes strukturiert darzustellen (vgl. Abbildung 1).

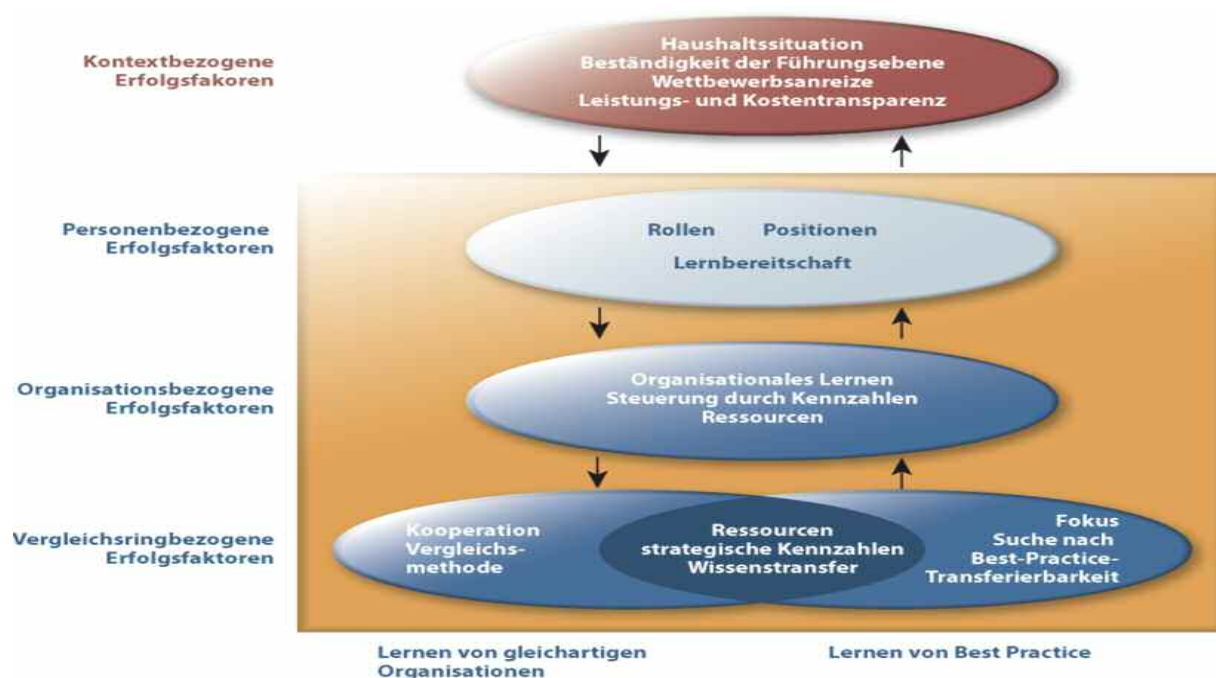


Abbildung 1: Erfolgsfaktoren-Landkarte

Dabei wird zwischen personen-, organisations- und vergleichsringbezogenen Erfolgsfaktoren sowie von den beteiligten Verwaltungen nicht direkt beeinflussbaren Kontextfaktoren unterschieden.

Die **personenbezogenen Faktoren** lenken den Blick auf Lern- und Verbesserungseffekte, die immer von Personen abhängen, was bei auftretenden methodischen Problemen leicht in den Hintergrund gedrängt wird. Benchmarking-Projekte mit nachhaltigen Auswirkungen brauchen ein starkes Promotorenengagement und sichtbares Engagement der Führungsspitze. Lernen von Unterschieden setzt Lernbereitschaft eines jeden Verwaltungsmitarbeiters und einer jeden Verwaltungsmitarbeiterin voraus, sonst werden die Unterschiede lediglich durch die Einzigartigkeit der eigenen Verwaltung erklärt.

Lernprozesse sind allerdings zumeist gruppenspezifische Prozesse, weshalb organisatorisches Lernen in der Literatur als ein wesentlicher **organisationsbezogener Erfolgsfaktor** aufgeführt wird. Dabei geht es nicht nur um die Institutionalisierung von Arbeitsgruppen, sondern auch um Ressourcen für Personalentwicklung und Change Management. Gerade wenn durch Benchmarking neue Einsparpotentiale identifiziert werden sollen, muss noch genügend Handlungsspielraum bleiben, um die für Leistungsvergleiche erforderlichen finanziellen, personellen und arbeitszeitlichen Ressourcen bereitzustellen. Steht eine Verwaltung finanziell bereits mit dem Rücken zur Wand, macht Bench-

marking wenig Sinn. In diesem Fall lautet die Frage nicht, wie man bestehende Aufgaben besser erledigen kann, sondern welche Aufgaben die Verwaltung überhaupt noch wahrnehmen soll. Der mit Benchmarking verbundene Aufwand kann erheblich gesenkt werden, wenn es in ein durch Kennzahlen abgestütztes Controlling bzw. Qualitätsmanagement eingebettet ist. Gleichzeitig steigert eine Organisation, die bereits routinemäßig durch Kennzahlen steuert, den Nutzen von Benchmarking.

Bei der Wahl der **Vergleichspartner und -objekte** unterscheiden sich jedoch die Befunde der Literaturrecherche deutlich: Während die deutschsprachige Literatur den "fit" zwischen Organisationen mit ähnlichem Aufgabengebiet und nicht zu signifikanten Größenunterschieden als wesentlichen Erfolgsfaktor ausmachen (vgl. Adamaschek & Baitsch, 1999, S. 37), kommen die Studien aus Norwegen und den USA zur Schlussfolgerung, dass Verwaltungen von andersartigen Verwaltungen oder gar Organisationen aus der Privatwirtschaft am meisten lernen. Mit Sicherheit schließt das eine das andere nicht aus: Während sich der Vergleich mit gleichartigen Organisationen zur kontinuierlichen Leistungsüberprüfung geradezu anbietet, müssen sich Verwaltungen punktuell auch mit dem Klassenbesten messen, um völlig neue Ideen für neue Lösungen zu erhalten. In diesem Zusammenhang kann auch der Blick über den öffentlichen öffentlichen Sektor bzw. die Landesgrenze sinnvoll sein, denn andersartige Organisationen antworten auf ähnliche Probleme mit andersartigen Lösungen. Insofern bestehen für Benchmarking, das als Lernen von „Best Practice“ konzipiert wird, die Erfolgsfaktoren in der Fokussierung auf aussagefähige Kennzahlen, der erfolgreichen Suche nach „Best Practice“ sowie der Ableitung von transferierbaren Ansätzen. Wird hingegen Benchmarking als Lernen von gleichartigen Organisationen durchgeführt, muss zunächst mit den Partnerorganisationen eine langfristige Kooperationsbeziehung aufgebaut, und es müssen geeignete Vergleichsobjekte sowie Kennzahlen ermittelt werden, die für alle Vergleichspartner von Interesse sind. Insofern sind beide Spielarten von Benchmarking mit Ressourcenaufwand verbunden. Insbesondere zeigen Evaluierungen, dass reine Kostenvergleiche wenig zielführend sind, sondern Wirkungskennzahlen die besseren "can opener" sind, um Verbesserungspotenziale zu identifizieren. So wichtig der Kennzahlenvergleich ist, bei beiden Varianten von Benchmarking muss Zeit und Raum zum persönlichen Erfahrungsaustausch bestehen. Gerade der implizite Wissenstransfer durch Begehungen vor Ort, Beobachtungen und informellen Erfahrungsaustausch gilt als ein wesentlicher Erfolgsfaktor bei der Umsetzung von Innovationen im eigenen Haus.

Wie können Bund und Länder durch das Setzen von **Rahmenbedingungen** im öffentlichen Bereich Anreize zu Benchmarking mit gleichartigen beziehungsweise andersartigen Organisationen schaffen? Durch Kontraktmanagement können Wettbewerbsanreize geschaffen werden, wie verschiedene Studien nachweisen. Aber auch Datenbanken mit Best-Practice-Beispielen und Kennzahlenvergleichen helfen, den Aufwand von Benchmarking zu reduzieren und den Innovationstransfer zu befördern. Inwiefern die Haushaltssituation als fördernder oder hemmender Kontextfaktor wirkt, muss situationsspezifisch betrachtet werden. Sicher schaffen Einsparziele Handlungsdruck, gleichzeitig konstatiert die Literatur defensives Verhalten, wenn Leistungsvergleiche rein an kurzfristigen Einsparzielen orientiert sind.

2. Rahmenbedingungen der Studie

2.1. Zielsetzung der Studie

Die zentrale Fragestellung der vorliegenden Untersuchung lautet: "Welche Aussagen lassen sich aus nationalen oder internationalen Evaluierungen zu den kritischen Erfolgsfaktoren von Leistungsvergleichen oder Benchmarking in der öffentlichen Verwaltung ableiten?".

2.2. Konzept zur Durchführung der Studie

Da eine Metaanalyse ca. 40 quantitative Evaluierungen von Leistungsvergleichen erforderte, um eine statistische Datenanalyse durchzuführen, fokussiert die vorliegende Sekundäranalyse auf eine systematische Literaturrecherche nach qualitativen bzw. quantitativen Evaluierungen, die kritische Erfolgsfaktoren von Leistungsvergleichen oder Benchmarking in der öffentlichen Verwaltung identifizieren.

Das Forschungsinteresse richtet sich dabei auf die Ableitung eines Change Management-Modells, das Lern- und Verbesserungsprozesse durch Benchmarking in der öffentlichen Verwaltung erklärt. Bei den Primäranalysen soll es sich um wissenschaftlich fundierte quantitative bzw. qualitative Evaluierungen von Benchmarking handeln, die zwischen 1990 und 2010 veröffentlicht worden sind. Benchmarking wird umfassend definiert als "Leistungsvergleich zwischen Organisationen mit dem Ziel von transferierbaren Unterschieden zu lernen, um die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung zu verbessern".

Das methodische Vorgehen bei der Erhebung der Primäranalysen bezieht sich auf:

- Systematische Literaturrecherchen,
- Systematische Internetrecherchen und
- Systematische Expertenbefragungen.

Für die systematische deutsch- und englischsprachige Recherche wurden folgende Suchbegriffe definiert:

- Deutsch: Benchmarking, öffentlicher Sektor, Verwaltung, Leistungsvergleich, Vergleichsring, Evaluierung, Wirtschaftlichkeitsanalyse, Kosten und Nutzen, Erfolgsfaktoren
- Englisch: benchmarking, public sector, government, performance measures, evaluation, cost benefit analysis, usefulness, success factors

Die **systematische Literaturrecherche** umfasste Recherchen in folgenden Bereichen:

- EBSCO Host (u. a. Education Research Complete, International Political Science Abstracts, Business Source Premier, Business Source Complete, MEDLINE),
- Karlsruher Virtueller Katalog (KVK),
- CAS Social Sciences,
- Wiley InterScience,
- SSRN eLibrary Database,
- Online Contents Special Subject Collection,
- Springerlink,

- ProQuest,
- Diplomarbeiten, Dissertationen (ProQuest u. Dissoline),
- Zeitschrift Benchmarking: An International Journal.

Die **systematische Internetrecherche** erstreckte sich auf:

- Google Scholar,
- Rechnungshöfe (z. B. Gemeindeprüfungsanstalt NRW, Audit Commission, NAO),
- Regierungswebseiten,
- Internationale Organisationen (z. B. OECD, EU-Kommission),
- Think Tanks, Beratungsunternehmen, wissenschaftliche Einrichtungen (z. B. European Benchmarking Network).

Die **systematischen Expertenbefragungen** waren bezogen auf:

- Follow-up langjähriger Benchmarkingprojekte (z. B. Oregon Benchmarks, Pisa-Vergleich der OECD),
- Persönliche Ansprache einschlägiger Einrichtungen und ausgewiesener Wissenschaftler (Bertelsmann Stiftung, KGSt, Deutsche und Europäische Gesellschaft für Evaluierung, etc.),
- Anfrage an wissenschaftliche Listserver (z. B. International Public Management Network, IRSPM),
- Befragung von Benchmarkingclubs in Facebook, LinkedIn, Twitter.

3. Ergebnisse der Studie

3.1. Ergebnisse der Literaturrecherche

Im Rahmen der Recherche wurden folgende Evaluierungen identifiziert, die **quantitativ und qualitativ** ausgerichtet sind:

- Holloway et al. (1999): Evaluierung von Benchmarking im britischen Gesundheitssektor,
- Dalen & Gomez-Lobo (2003): Evaluierung von Benchmarking des Kontraktmanagements des öffentlichen Nahverkehrs (Busunternehmen),
- Ammons & Rivenbank (2008): Evaluierung eines interkommunalen Vergleichsringes in North Carolina in Hinblick auf Erfolgsfaktoren,
- Blanc et al. (2010): Evaluierung von Benchmarkingprozessen in Schulen in Philadelphia,
- Bulkley et al. (2010): Evaluierung von Benchmarkingprozessen in Schulen in Philadelphia.

Folgende, **qualitativ** ausgerichtete Evaluierungen wurden recherchiert:

- Hunziker & Rahmann (1989): Bestandsaufnahme von Benchmarkingprojekten in der Schweiz,
- Adamaschek & Baitsch (1999): Studie des Interkommunalen Leistungsvergleichsprojekts in Hinblick auf Erfolgsfaktoren,
- Bowerman & Ball (2000): Bestandsaufnahme von kommunalem Benchmarking unter Best Value in Großbritannien.

An **quantitativ** ausgerichteten Evaluierungen wurden im Zuge der Recherche ermittelt:

- Askim et al. (2007): Evaluierung eines nationalen Benchmarkingprogramms auf kommunaler Ebene in Norwegen in Hinblick auf Erfolgsfaktoren,
- Walker et al. (2007): Evaluierung von Benchmarking im schottischen Gesundheitswesen.

3.2. Kritische Erfolgsfaktoren

Im Folgenden werden einzelne Erfolgsfaktoren – gegliedert nach der in Kapitel 1 dargestellten Landkarte – aufgelistet und stichwortartig beschrieben (jeweils mit Quellenangabe):

Personenbezogene Erfolgsfaktoren:

Rollen:

- Wahrnehmung von Rollen als Patron, "Zugpferd", Moderator, Katalysator (Adamaschek & Baitsch, 1999).

Positionen:

- Spezifische Anforderungen an Mitarbeiter, mittleres Management, Verwaltungsführung, Politik (Adamaschek & Baitsch, 1999),
- Engagement von Top Management und Politik in Lern- und Verbesserungsprozess (Askim et al, 2010).

Lernbereitschaft:

- Bereitschaft des mittleren Managements zum Leistungsvergleich mit anderen Organisationen (Ammons & Rivenbank, 2008) Bereitschaft aller Organisationsmitglieder, Arbeitsroutinen zu überdenken und ändern (Bulkley et al, 2010) und das Lernpotential von Benchmarking zu nutzen (Holloway et al, 1999),
- Sinnvermittlung von Benchmarking, Kommunikation von Projekterfolgen, Umgang mit Ängsten, Konfliktmanagement, Offenheit bei Interpretation von Vergleichsdaten (Adamaschek & Baitsch, 1999),
- Kollegialer Umgang mit Daten, Interpretation, Ursachenanalyse und Ableitung von Schlußfolgerungen in Gruppen (Blanc et al, 2010).

Organisationsbezogene Erfolgsfaktoren:

- Finanzielle, personelle und arbeitszeitliche Ressourcen zur Erhebung und Interpretation von Daten und Change Management, insbesondere Aufbau eines benutzerfreundlichen Berichtswesens (Baitsch & Adamaschek, 1999, Askim et al, 2008, Bulkley et al, 2010),
- Integration von Vergleichszahlen in organisationsinterne Kennzahlensysteme (Ammons & Rivenbank, 2007, Blanc et al, 2010),
- Institutionalisierung von organisationalem Lernen, insbesondere Aufbau vernetzter Lernnetzwerke, Zeit und Fortbildung zur Interpretation von Vergleichszahlen, Entwicklung von Handlungsanleitungen für Verbesserungsprozesse, Möglichkeiten zur Personalentwicklung (Hunziker & Rahmann, 1989, Bulkley et al, 2010).

Vergleichsringbezogene Erfolgsfaktoren:

Bei Entscheidung zu "Wettbewerbsbenchmarking" mit gleichartigen Organisationen:

- Aufbau einer langfristigen Kooperationsbeziehung (Hunziker & Rahmann, 1989),
- Bestimmung von sinnvollen Vergleichsobjekten und -kennzahlen (Walker et al, 2007).

Bei Entscheidung zu "funktionalem Benchmarking", d.h. Vergleich mit dem "Besten":

- Bestimmung von Schwerpunkten zur Leistungsverbesserung (Hunziker & Rahmann, 1989),
- Ressourcen zur Suche nach Vergleichsobjekt, das Weltklasse ist (Holloway et al, 1999),
- Transferierbarkeit, insbesondere Bereitschaft zum Austausch von Informationen (Walker et al, 2007),
- Finanzielle, personelle und arbeitszeitliche Ressourcen zur Entwicklung gemeinsamer Kennzahlen, Interpretation der Kennzahlen und Ursachenanalyse (Baitsch & Adamaschek, 1999; Askim et al, 2008),
- Wissenstransfer durch Erfahrungsaustausch, vor allem von implizitem Wissen (Bulkley et al, 2010),
- Qualität des Projektmanagements und der Moderation (Baitsch & Adamaschek, 1999),
- Fokus auf wenige strategische Vergleichskennzahlen, insbesondere Effizienz- und Wirkungskennzahlen (Ammons & Rivenbank, 2007).

Kontextbezogene Erfolgsfaktoren:

- Wettbewerbsanreize, z. B. durch Kontraktmanagement (Dalen & Gomez-Lobo (2003),
- Politischer Wettbewerb zwischen Benchmarkingpartnern (Askim et al, 2007),
- Datenbanken mit nationalen Vergleichsindikatoren bzw. "Best Practice" (Walker et al, 2007),
- Stabilität der Führungsebene (Askim et al, 2007),
- Kultur bestimmter Berufsgruppen (Askim et al, 2007).

4. Literaturübersicht

Adamaschek, B. & Baitsch, C. (Hrsg.) (1999), Interkommunaler Leistungsvergleich. Kritische Erfolgsfaktoren, Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Ammons, D. N. & Rivenbark, W. C. (2008). Factors Influencing the Use of Performance Data to Improve Municipal Services: Evidence from the North Carolina Benchmarking Project, *Public Administration Review*, March/April, 304–315.

Askim, J., Johnsen, Å. & Christophersen, K. (2008). Factors Behind Organizational Learning from Benchmarking: Experiences from Norwegian Municipal Benchmarking Networks, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18, 297–320.

Blanc, S., Christman, J. B., Liu, R., Mitchell, C., Travers, E. & Bulkley, K. E. (2010). Learning to Learn From Data: Benchmarks and Instructional Communities, *Peabody Journal of Education*, 85, 205–225.

Bowerman, M. & Ball, A. (2000). Great Expectations: Benchmarking for Best Value, *Public Money & Management*, April/June, 21–26.

Bulkley, K. E., Christman J. B., Goertz, M. E., Lawrence, N. R. (2010). Building With Benchmarks: The Role of the District in Philadelphia's Benchmark Assessment System, *Peabody Journal of Education*, 85, 186–204.

Dalen, D. M. & Gómez-Lobo, A. (2003). Yardsticks on the Road: Regulatory Contracts and Cost Efficiency in the Norwegian Bus Industry, *Transportation*, 30, 371–386.

Holloway, J., Francis, G. & Hinton, M. (1999). A Vehicle for Change? A Case Study of Performance Improvement in the "New" Public Sector, *The International Journal of Public Sector Management*, 12, 351–365.

Hunziker, A. W. & Rahmann, F. (1998). Benchmarking in der öffentlichen Verwaltung, *Verwaltung, Organisation und Personal*, 6, 20–23.

Schuster, F. (2003). *Der interkommunale Leistungsvergleich als Wettbewerbssurrogat*, Verlag für Wirtschaftskommunikation, Berlin.

Walker, S., Masson, R., Telford, R. & White, D. (2007). Benchmarking in National Health Service Procurement in Scotland, *Health Services Management Research*, 20, 253-260.