

Was bedeutet „Benchmarking in der Öffentlichen Verwaltung“? Warum ist es gerade für die Öffentliche Verwaltung besonders wirkungsvoll? Lernen Sie die Methode anhand eines konkreten Beispiels kennen.

# Verwaltungsinnovation durch Benchmarking

Die Leistungen der Öffentlichen Verwaltung werden – im Gegensatz zur Privatwirtschaft – nicht über den Marktpreis bewertet. Umso wichtiger ist daher ein permanenter Vergleich mit anderen Leistungserstellern. Das aus der Privatwirtschaft kommende Instrument Benchmarking bietet sich dafür bestens an.

## Benchmarking: Ersatz für den Markt

In der Öffentlichen Verwaltung werden Angebot und Nachfrage nicht vom Markt bestimmt. Ob eine Leistung in entsprechender Effizienz und Qualität (also in einem adäquaten „Preis-Leistungs-Verhältnis“) erbracht wird, wird nicht direkt – wie in der Privatwirtschaft – vom Markt durch Kauf

oder Nichtkauf rückgemeldet. Dies kann zur Folge haben, dass öffentliche Leistungen ineffizient erstellt werden oder nicht geeignet sind, die politischen Zielvorgaben zu erreichen. Ebenso besteht die Gefahr, die Qualität der Leistungen – etwa die Zufriedenheit der Bürger – aus dem Auge zu verlieren.

Dazu kommt, dass die Bürger und die Politik die öffentliche Verwaltung

zunehmend unter Rechtfertigungsdruck setzen. Der Einsatz öffentlicher Mittel ist in immer stärkerem Ausmaß zu legitimieren. Der Nachweis der Wirkung, der Effizienz sowie der Qualität ist – da nicht über den Marktmechanismus möglich – auf anderem Weg zu erbringen. Es ist daher erforderlich, das Handeln der Öffentlichen Verwaltungen einer kritischen, systematischen und idealerweise kontinuierlichen Prüfung zu unterziehen. Benchmarking bietet sich dafür geradezu ideal an.

Während die Benchmarking-Bemühungen in der Privatwirtschaft häufig durch zum Teil falsch verstandenes Konkurrenzdenken belastet werden, sind derartige „Animositäten“ in der Öffentlichen Verwaltung seltener anzutreffen. Gerade die Verwaltung hat eine Vielzahl von Organisationsein-

© ICG

## Beispiel Einzelauswertung Verband XY / Schicht 1 (fiktive Werte und Bewertung)

Leistungsindikator	eigener Wert	Bewertung (vgl. mit Schicht-Schnitt)	Schicht			Gesamt	
			Bester	Schnitt	Größtes Optimierungspotenzial	Schnitt	
<b>Prozess 01 - Getrennte Erfassung und Behandlung von Restmüll</b>							
1	Biogener Anteil im Restmüll	5,00%		2,00%	7,60%	13,00%	6,50%
2	Gesamtkosten Restmüll je t	133,00 €		112,00 €	123,00 €	145,00 €	125,00 €
3	Veränderung Entsorgungsmenge zu VJ	-1,80%		-1,80%	4,00%	23,00%	9,00%
4	Altstoffanteil im Restmüll	7,00%		5,65%	12,00%	18,80%	11,50%
5	Entsorgungsmenge Restmüll und Sperrmüll	99 kg		202 kg	168 kg	95 kg	210 kg
6	Bürger-Zufriedenheit	77,00%		88,00%	85,00%	76,00%	79,00%
<b>Standards/Empfehlungen zu Prozess 01 - Getrennte Erfassung und Behandlung von Restmüll</b>							
01.1	Standard 2 zu Restmüll [... kg]				... kg		
01.2	Standard 2 zu Restmüll [... l]				... l		

## Benchmarking in der Abfallwirtschaft aus Sicht der Interviewpartner Elisabeth Punesch und Peter Obricht, Land Niederösterreich, RU3



heiten mit gleichem oder sehr ähnlichem Leistungsspektrum, die sich ideal für Benchmarking-Projekte eignen. Denken Sie zum Beispiel nur an die Bezirkshauptmannschaften, an die Landesverwaltungen, an vergleichbare Städte, an die Landesorganisationen der Sozialversicherungsträger und Interessenvertretungen.

Benchmarking bedeutet im Kern, Produkte und Dienstleistungen sowie die betrieblichen Prozessen verschiedener Organisationen zu vergleichen. Dies erfolgt anhand von Leistungsindikatoren, die in Abhängigkeit von Zielsetzung und Analyseschwerpunkt zu definieren und erheben sind. In weiterer Folge werden die Produkte, Dienstleistungen und Prozesse über alle am Benchmarking teilnehmenden Organisationen hinweg anhand dieser Leistungsindikatoren verglichen. Damit erfolgt eine Bewertung der Leistungen der Öffentlichen Verwaltung, die dem Marktmechanismus vergleichbare Anreize setzen kann. Aber Achtung: Ein häufiger Fehler ist, dass Benchmarking-Prozesse zu oberflächlich angelegt werden. Die Sozialausgaben/Einwohner eines Bundeslandes sind keine Größe, die seriös vergleichbar ist. Benchmarking erfordert entsprechenden Tiefgang. Ohne Analyse/Standardisierung der zugrunde liegenden Verwaltungsprozesse und idente Kostenzuordnung bei allen Benchmarking-Teilnehmern werden Äpfel mit Birnen verglichen.

Klingt komplizierter als es ist. Wie Benchmarking in der Öffentlichen Verwaltung richtig gemacht wird, zeigt das folgende Beispiel.

*Fortsetzung auf Seite 14*

*Welche Überlegungen waren für Sie ausschlaggebend, die Leistungsanalyse der niederösterreichischen Abfallwirtschaft in Form eines Benchmarkings durchzuführen?*

**Obricht:** Der Trend in der Öffentlichen Verwaltung geht klar hin zu Steigerung von Effizienz und wirksamer Leistung. Voraussetzung dafür ist das Erkennen von Schwächen und Stärken. Wo liege ich gut, wo gibt es Optimierungspotenzial? Nachdem die Abfallwirtschaft im Bereich Öffentlicher Verwaltung agiert und sich nicht am freien Markt orientiert, ist Benchmarking eine geeignete Methode. Durch den Vergleich mehrerer Organisationseinheiten einer Branche können Optimierungspotenziale erkannt und die eigene Handlungsweise danach ausgerichtet werden. Daneben geben die unterschiedlichen angebotenen Leistungen und Gebühren immer wieder Anlass zu einer medialen Berichterstattung. Entsprechende Grundlagen sind daher wichtig, um dieser mit belegbaren Argumenten objektiv entgegenzutreten zu können.

*Welcher Nutzen entsteht aus Ihrer Sicht durch das Projekt?*

**Punesch:** Die Organisationen setzen sich bereits bei der Datenerhebung mit der eigenen Leistungserbringung detailliert auseinander und erkennen dabei die ersten Verbesserungsmöglichkeiten. Zudem wird klarer, wie sie im Vergleich zu ähnlichen Organisationsformen stehen. Durch die Kommunikation der Best Practices in Form von Workshops, die nun folgen, kann dann jede Organisation das eigene Optimierungspotenzial erkennen und nochmals steigern. Auch das Land

NÖ profitiert, wenn die Verbände und Gemeinden die Ziele des Abfallwirtschaftsplanes wirksam und effizient umsetzen.

*Was sind aus Ihrer Sicht die wesentlichsten Erkenntnisse?*

**Obricht:** Natürlich wurde dem Projekt anfangs eine gewisse Skepsis entgegengebracht. Ich denke, dass ist nur zu natürlich, werden doch die wirtschaftlichen Daten der Projektteilnehmer erfasst und miteinander verglichen. Das Engagement des Einzelnen ist sehr wichtig für eine gute Datenqualität. Ebenso wesentlich ist ein getrennter Vergleich städtischer und ländlicher Strukturen (Schichtenbildung). Der Detaillierungsgrad der Datenerhebung muss gut hinterfragt werden, denn der Aufwand, das gesamte Leistungsspektrum detailliert abzubilden, ist enorm groß. Mittlerweile sind aber auch Kritiker davon überzeugt, dass sie auf diesen Daten aufbauen können und ich darf sagen, dass das Land NÖ sehr stolz auf seine Projektteilnehmer ist, die den Mut hatten, bei diesem Projekt, das in Österreich seinesgleichen sucht, mitzutun.

*Welche Rolle kann Benchmarking in der Abfallwirtschaft in Zukunft spielen?*

**Punesch:** Eine einheitliche Struktur zur Datenerfassung/-auswertung in den Organisationseinheiten, v. a. Kostenrechnung und einheitlicher Kontenrahmen, würde künftig laufendes Benchmarking wesentlich erleichtern. Mit einem einfachen Tool wäre es möglich, sich laufend zu vergleichen und zu optimieren. Diskussionen über hohe Gebühren oder ineffizient erbrachte Leistungen kann so aktiv und argumentativ entgegengetreten werden.



## Kommunale Abfallwirtschaft in Niederösterreich

Die kommunale Abfallwirtschaft wird in Niederösterreich teilweise von den Abfallwirtschaftsverbänden, teilweise jedoch auch durch die Gemeinden und Städte selbst organisiert. Dadurch ergeben sich große Unterschiede in der Gestaltung des Leistungsangebotes und in den damit verbundenen Kosten.

Um die angebotenen Leistungen wie auch die dahinterstehenden Prozesse zu erfassen und zu evaluieren, hat das Land Niederösterreich ein Benchmarking-Projekt zur Leistungsanalyse der verschiedenen Organisationen initiiert. So wurden von allen 23 niederösterreichischen Abfallverbänden, von drei Statutarstädten, von sieben Nichtverbandsgemeinden und darüber hinaus auch von acht Verbandsgemeinden aus Verbänden ohne Gebührenhoheit auf Teilprozessebene Mengen- und Kostendaten erhoben und ausgewertet.

Besonders interessant war gerade bei diesem Projekt, eine ausgewogene Balance zwischen Standardisierung und Detailanalyse zu finden. Zum einen sollte die Vielfalt der verschiedenen Organisationsformen in der niederösterreichischen Abfallwirtschaft entsprechend berücksichtigt werden. Zum anderen musste die Analyse mit einem gewissen Standardisierungsgrad erfolgen, um überhaupt Vergleiche anstellen zu können.

Dieser Trade-off zwischen Tiefgang und Standardisierung ist mittels Prozess-Benchmarking möglich. Ausgangspunkt für die Durchführung ist die Analyse und Beschreibung der Prozesse. Es wird also gefragt, welche

Prozesse zur Leistungserstellung erforderlich sind.

## Prozesse auf dem Prüfstand

Auf Teilprozessebene werden dann Kosten- und Mengengrößen erhoben und zu Leistungsindikatoren verdichtet, die in weiterer Folge verglichen werden können. Bezogen auf die Leistungsanalyse der niederösterreichischen Abfallwirtschaft bedeutet das, dass z. B. gefragt wurde, welche Teilprozesse erforderlich sind, um Restmüll zu erfassen und einer Behandlung zuzuführen. In den teilnehmenden Organisationen wurde dann für die Teilprozesse – Behälteraufstellung, Behälterleerung, Umladung und Restmüllbehandlung – errechnet, welche Kosten anfallen und den Mengendaten, etwa Entsorgungsmengen oder Behältervolumina, gegenübergestellt. Auf diese Weise wurde das Leistungsspektrum von Abfallwirtschaftsverbänden bzw. Gemeinden erhoben, hinsichtlich Wirkung, Effizienz und Qualität erfasst und evaluiert. Während Wirkungs- und Effizienzgrößen aus Mengen- und Kostendaten ableitbar sind, wurden zur Erfassung der Qualität die Bürger nach ihrer Zufriedenheit befragt und bei der Auswertung berücksichtigt.

Als ein Teilergebnis wurden in der Zusammenschau der Wirkungs-, Kosten- und Qualitätsdimension für jeden Leistungsbereich bzw. Prozess Best Practices ermittelt und Standards abgeleitet. Eine besondere Herausforderung bestand darin, Unterschiede zwischen den einzelnen Teilneh-

mern zu berücksichtigen. Zu diesem Zweck erfolgte eine Zusammenfassung ähnlicher Verbände bzw. Gemeinden in Schichten. Das Ergebnis bildet die Vielfalt der niederösterreichischen Abfallwirtschaft hinsichtlich Leistungsspektrum und Organisationsformen ab. Es fällt auf, dass die einzelnen Teilnehmer jeweils spezifische Stärken und Schwächen haben und bei allen teilnehmenden Organisationen Verbesserungspotentiale geortet werden konnten.

## Das Projekt läuft weiter

Eine Analyse alleine ist nicht ausreichend. Unter anderem aus diesem Grund müssen erarbeitete Ergebnisse in weiterer Folge gemeinsam interpretiert werden. Der Auswertung der Vergleichsdaten muss die Erarbeitung von Maßnahmen folgen. Für das Benchmarking-Projekt der niederösterreichischen Abfallwirtschaft bedeutet das, in Workshops die Auswertungsergebnisse gemeinsam zu interpretieren und durch Erfahrungsaustausch gemeinsam an der Umsetzung und Weiterentwicklung der Standards zu arbeiten.



Eva Grieshuber    Günter Kradischnig