

Dr. Alexander Thau

# Benchmarking in öffentlichen Verwaltungen

Theoretische Fundierung  
und mögliche Weiterentwicklung  
eines Modernisierungsinstruments



BWV • BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG

# Inhaltsverzeichnis

Geleitwort	V
Vorwort	VII
Inhaltsverzeichnis	IX
Abkürzungsverzeichnis	XIX
Abbildungsverzeichnis	XXI
Einleitung	1
A. Problemstellung, Anwendung und wissenschaftliche Begleitung von Benchmarking in öffentlichen Verwaltungen in Deutschland	2
B. Zielsetzung der Arbeit	7
C. Gang der Untersuchung	9
Erstes Kapitel	11
<b>Benchmarking als Instrument zur Modernisierung des öffentlichen Sektors</b>	<b>11</b>
A. Die Modernisierung des öffentlichen Sektors	11
I. Der öffentliche Sektor vor neuen Herausforderungen	12
1. Veränderte Rahmenbedingungen	12
2. Probleme des öffentlichen Sektors	13
II. „New Public Management“ als Lösungsansatz	14
1. Zielsetzung von NPM	15
2. Stoßrichtungen von NPM	16
3. Wettbewerb als zentrales Element der Reform	17
4. Umsetzung von Wettbewerb im öffentlichen Sektor	18
B. Grundlagen des Benchmarkings im öffentlichen Sektor	22
I. Benchmarking als Instrument der Privatwirtschaft	22
II. Benchmarking als Instrument für den öffentlichen Sektor	24
1. Definition des öffentlichen Sektors und der öffentlichen Verwaltung	24
2. Anwendbarkeit von Benchmarking im öffentlichen Sektor	26
3. Einsatzgebiete von Benchmarking im öffentlichen Sektor	27
a) Der potenzielle Erfolg von Benchmarking	28
b) Implementationshürden für Benchmarking	30
c) Zusammenfassung der Einsatzgebiete von Benchmarking im öffentlichen Sektor	32
III. Abgrenzung von Benchmarking im öffentlichen Sektor	32
1. Notwendige Elemente	33
2. Mögliche weitere Anforderungen	36
3. Definition von Benchmarking im öffentlichen Sektor	37

IV. Grundlegende Merkmale von Benchmarking im öffentlichen Sektor	38
1. Benchmarking-Partner	38
2. Benchmarking-Objekte	39
3. Benchmarking-Kriterien	40
4. Benchmarking-Prozess	41
5. Festlegung und Verwendung des Benchmarks	41
6. Ablauf von Benchmarking	42
C. Benchmarking im öffentlichen Sektor in Deutschland – eine Zwischenbilanz	43
I. Einsatz von Benchmarking im öffentlichen Sektor in Deutschland	43
1. Benchmarking auf Bundesebene	44
2. Benchmarking auf Ebene der Bundesländer	45
3. Benchmarking auf kommunaler Ebene	45
4. Neuere Entwicklungen	48
a) Online-Vergleiche	48
b) CAF-Zentrum zur Selbstbewertung	49
c) Benchmarking-Reports der Länder	50
d) Produkt- und Ergebnishaushalte	50
e) Bundesverfassungsgerichtsurteil zu Berlin	51
II. Erfolge und Probleme bisheriger Einsätze von Benchmarking	54
1. Stand der empirischen Forschung	55
2. Wirkungen von Benchmarking im öffentlichen Sektor in Deutschland	56
a) Verbreitung	57
b) Veränderung der Institutionen	59
c) Veränderung des Verwaltungshandelns	60
3. Probleme und Grenzen von Benchmarking	61
a) Methodische Schwierigkeiten	62
b) Mangelnde Unterstützung durch die Führung in Politik und Verwaltung	63
c) Hohe Kosten	64
d) Unzureichende Anreizsysteme	65
D. Zusammenfassung –Stand des Benchmarkings im öffentlichen Sektor in Deutschland	66

Zweites Kapitel	69
<b>Theoretische Fundierung von Benchmarking im öffentlichen Sektor</b>	<b>69</b>
A. Ökonomische Theorien – Begründung für den Einsatz von Benchmarking	71
I. Überblick über die ökonomischen Theorien	71
1. Wettbewerbstheorie	71
2. Neue Politische Ökonomie	75
3. Neue Institutionenökonomik	77
4. Managerialismus	81
II. Benchmarking im öffentlichen Sektor und ökonomische Theorien	82
1. Hypothesen aus den ökonomischen Theorien	84
2. Bisherige wissenschaftliche Rezeption	85
B. Organisationstheorien – Rahmenbedingungen für erfolgreiches Benchmarking	86
I. Strategische Reaktionen von Organisationen	87
1. Ressourcenabhängigkeitsansatz	88
2. Neo-Institutionalismus	90
3. Framework der strategischen Reaktionsmöglichkeiten	92
II. Benchmarking im öffentlichen Sektor und Organisationstheorien	94
1. Hypothesen aus den Organisationstheorien	95
2. Bisherige wissenschaftliche Rezeption	96
C. Verwendung der theoretischen Erkenntnisse für die empirische Untersuchung	98
D. Zusammenfassung	100
 Drittes Kapitel	 101
<b>Kostenvergleich und Budgetierung der Berliner Bezirke – ein neuer Ansatz für Benchmarking in öffentlichen Verwaltungen</b>	<b>101</b>
A. Hintergrund des Berliner Benchmarking-Ansatzes	101
I. Aufbau der Berliner Verwaltung	101
II. Herausforderungen und wichtige Verwaltungsreformansätze	103
B. Benchmarking der Berliner Bezirke	105
I. Vorarbeiten	106
II. Funktionsprinzip und Stellenwert des Berliner Benchmarkings	108
III. Zielsetzung	110

C. Kostenvergleich mittels Kosten- und Leistungsrechnung	111
I. Struktur der Produktkosten	112
1. Budgetwirksame Kosten	113
2. Budgetunwirksame Kosten	113
3. Produktmengen und Preiskorrekturfaktor	114
II. Durchführung des Vergleichs	115
D. Anreizsystem der „Berliner Budgetierung“	116
I. Einführung der ergebnisorientierten Budgetierung	116
II. Ablauf der Berliner Budgetierung	118
1. Die Verknüpfung des Kostenvergleichs mit ökonomischen Anreizen	119
a) Planung der Produktmengen	119
b) Bestimmung des Preises je Produkt	120
c) Das Anreizsystem aus der Budgetierung	122
d) Anpassung der Produktbudgets an den verfügbaren Finanzrahmen	123
2. Die Weitergabe der ökonomischen Anreize innerhalb der Bezirke	123
E. Zusammenfassung – ein neuer Ansatz im deutschen Benchmarking	125
I. Typische Merkmale eines Benchmarkings	126
II. Besonderheiten des Berliner Benchmarkings – ein neuer Ansatz	127
1. Einheitliche Grundlagen und hoher Grad der Institutionalisierung	127
2. Engagierter Einsatz von Vorgesetzten	128
3. Starkes Anreizsystem zur Kostensenkung	129
 Viertes Kapitel	 131
<b>Methodik der empirischen Untersuchung</b>	<b>131</b>
A. Fallstudienanalyse als methodische Grundlage	131
B. Das Benchmarking der Berliner Bezirke als Untersuchungsgegenstand	132
I. Der Kostenvergleich und die Budgetierung als Benchmarking	132
II. Vorteile des Berliner Benchmarkings	133
1. Gute Ausgangslage für die Analyse	133
2. Bedeutung über Berlin hinaus	135
3. Besonderheiten des Berliner Ansatzes	136
III. Nachteile des Berliner Benchmarkings	136

C. Methodisches Vorgehen zur Analyse des Benchmarkings der Berliner Bezirke	137
I. Vorbereitungsphase	138
II. Auswertung der Benchmarking-Zahlen	139
1. Datengrundlage	139
2. Datenqualität	141
3. Einschränkung in den Nutzungsmöglichkeiten	142
a) Ausweitung des Kostenvergleichs und der Budgetierung	143
b) Veränderungen im Produktkatalog	144
c) Mengenschwankung	146
d) Vergleich in Bezirken	146
4. Festlegung der Vergleichsprodukte	147
III. Aufbau, Durchführung und Auswertung des Fragebogens	149
1. Aufbau des Fragebogens	150
2. Teilnehmer	150
3. Durchführung der Befragung	151
4. Response-Quote und Auswertung	152
IV. Auswahl und Inhalt der vertiefenden Interviews	154
1. Methode und Zielsetzung der Interviews	154
2. Interviews mit Leitern der Steuerungsdienste	155
3. Interviews mit Fachamtsleitern der Schul- und Bauaufsichtsämter	155
V. Zusammenfassung der Ergebnisse	158
D. Zusammenfassung	158
Fünftes Kapitel	161
<b>Empirische Befunde des Berliner Benchmarkings</b>	<b>161</b>
A. Analyse der Benchmarking-Zahlen – Erfolg des Benchmarkings	161
I. Entwicklung der Gesamtkosten	162
1. Entwicklung des Bezirksplafonds	162
2. Entwicklung der Gesamtkosten der Vergleichsprodukte	165
II. Entwicklung der Stückkosten	166
1. Veränderung der Stückkosten	166
2. Veränderung der Abweichung vom Median	168
III. Entwicklung der Bezirke	170
1. Entwicklung des Kostenniveaus der Bezirke	170
2. Veränderung bei günstigen und teuren Produkten in den Bezirken	171

IV. Kosten des Berliner Benchmarkings	173
V. Zusammenfassung: Der ökonomische Erfolg des Berliner Benchmarkings	175
B. Auswertung des Fragebogens – Rahmenbedingungen, Einsatz und Wirkung des Benchmarkings	177
I. Einschätzungen zur Verwaltungsreform und zu Benchmarking	177
1. Bewertung der Verwaltungsreform	177
2. Kenntnis und Beurteilung von Benchmarking	179
3. Einschätzung der Möglichkeiten von Benchmarking	181
a) Finanzielle Aspekte	182
b) Weiche Faktoren	182
c) Einsatz von Benchmarking	182
4. Zusammenfassung – Bewertung von Benchmarking als Instrument	184
II. Verwendung des Kostenvergleichs	184
1. Einsatz des Kostenvergleichs	184
2. Bewertung inhaltlicher und methodischer Aspekte	186
3. Zusammenfassung – Bewertung des Einsatzes des Kostenvergleichs	187
III. Umsetzung und Gesamtbewertung des Kostenvergleichs	188
1. Rolle des Kostenvergleichs für Maßnahmen zur Kostensenkung	188
2. Beweggründe für Maßnahmen zur Kostensenkung	190
a) Anlass	190
b) Auftraggeber	192
c) Inhalt	192
d) Federführung	192
e) Kontext	193
f) Zusammenfassung	193
3. Ergriffene Maßnahmen zur Kostensenkung	194
4. Bewertung der Ergebnisse des Benchmarkings	195
a) Ökonomische und soziale Faktoren	195
b) Positive und negative Aspekte	197
5. Zusammenfassung – Gesamtbewertung des Kostenvergleichs	199
IV. Vorschläge zur Weiterentwicklungen des Kostenvergleichs	200
V. Zusammenfassung der Ergebnisse des Fragebogens	204
1. Einschätzungen zum Kostenvergleich und zur Budgetierung der Berliner Bezirke	204
2. Zusammenhang zwischen Kostenvergleich und Kostensenkung	205

3. Bewertung der Rahmenbedingungen und Voraussetzungen des Kostenvergleichs	206
C. Auswertung der vertiefenden Interviews – Erfolgsfaktoren und mögliche Weiterentwicklung des Benchmarkings	207
I. Steuerungsdienste der Bezirke – die Stabsstellen	208
1. Einschätzungen zur Methode des Kostenvergleichs	208
a) Generelle Bewertung des Instruments	208
b) Kritikpunkt Produktkatalog	209
c) Kritikpunkt Vergleichbarkeit und Datenqualität	209
d) Kritikpunkt Steuerbarkeit	212
2. Einsatz des Kostenvergleichs in der täglichen Arbeit	212
3. Bewertung der Ergebnisse	214
a) Entwicklung der Kosten und Einfluss des Instrumentariums	215
b) Wettbewerb und Eigendynamik	216
c) Auswirkungen auf Mitarbeiter	218
d) Aufwand versus Nutzen	220
4. Ansätze zur Weiterentwicklung	220
a) Veränderungen der Methode	221
b) Qualität	222
c) Ausweitung	222
II. Schul- und Bauaufsichtsämter der Bezirke – die Fachabteilungen	223
1. Einsatz des Kostenvergleichs in der täglichen Arbeit	224
2. Einschätzungen zur Methode des Kostenvergleichs	224
3. Einfluss des Berliner Benchmarkings auf Kostenänderungen	226
4. Ansätze zur Weiterentwicklung	228
III. Zusammenfassung der Interviews	229
 Sechstes Kapitel	 233
<b>Schlussfolgerungen aus dem Berliner Benchmarking-Ansatz</b>	<b>233</b>
A. Implikationen für die theoretische Diskussion	233
I. Weitgehende Bestätigung der ökonomischen Hypothesen	233
1. Die durchschnittliche Leistung steigt	233
2. Schlechte Organisationen haben einen höheren Anreiz zur Verbesserung	234
3. Die Leistungsunterschiede nehmen ab	235
4. Zusammenhang zwischen ökonomischen Erfolgen und Benchmarking	235



II. Notwendige Ergänzung um komplementäre Rahmenbedingungen	236
1. Erfolgsfaktoren für den Berliner Ansatz	237
2. Unterstützende Faktoren	239
3. Faktoren mit geringem Einfluss	241
III. Zusammenfassung – Verfeinerung der Theorie	242
B. Möglichkeiten, Grenzen und Weiterentwicklung des Berliner Ansatzes	243
I. Möglichkeiten des Berliner Ansatzes	243
1. Erfolgreiche Implementierung eines innovativen Benchmarking-Ansatzes	244
2. Positive Ergebnisse auf Basis des Benchmarkings	246
II. Grenzen des Berliner Ansatzes	248
1. Methodische Probleme des Berliner Benchmarkings	248
2. Begrenzende Faktoren für den Erfolg	251
III. Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Berliner Ansatzes	253
1. Weiterentwicklung des Verfahrens	253
2. Verstärkung des Anreizsystems und der Mitarbeitermotivation	255
3. Verbesserung der Effektivität	256
4. Einbindung weiterer Akteure	258
IV. Zusammenfassung	259
a) Weiterentwicklung des Verfahrens	260
b) Verstärkung des Anreizsystems und der Mitarbeitermotivation	260
c) Verbesserung der Effektivität	261
d) Einbindung weiterer Akteure	262
C. Implikationen für Benchmarking in öffentlichen Verwaltungen in Deutschland	262
I. Erfolgsfaktoren aus Berlin nutzen	263
1. Starkes Engagement von vorgesetzten Stellen	263
2. Verpflichtung dezentraler Einheiten zur Teilnahme	264
3. Kopplung mit Anreizen	265
II. Risiken vermeiden	265
III. Mögliche Anwendung und organisatorische Umsetzung des Berliner Ansatzes	266
IV. Zusammenfassung	268

Siebtes Kapitel	269
<b>Zusammenfassung und Ausblick</b>	<b>269</b>
A. Grundlagen von Benchmarking im öffentlichen Sektor	269
B. Derzeitiger Stand von Benchmarking im öffentlichen Sektor in Deutschland	271
C. Potenzial und Neuorientierung von Benchmarking aufgrund theoretischer Überlegungen	272
D. Berliner Benchmarking als innovativer Ansatz	273
E. Erfolge, Probleme und Weiterentwicklung des Berliner Ansatzes	275
I. Ergebnisse der empirischen Untersuchung	276
II. Möglichkeiten und Grenzen des Berliner Ansatzes	277
III. Empfehlung zur Weiterentwicklung des Berliner Ansatzes	280
F. Empfehlungen für den weiteren Einsatz von Benchmarking in öffentlichen Verwaltungen	281
G. Ausblick	282
Anhang	285
Zusammenfassung	297
Abstract	299
Quellenverzeichnis	301
A. Literaturverzeichnis	301
B. Internetquellenverzeichnis	322
C. Rechtsgrundlagen	326
D. Urteile	326
Namensverzeichnis	327
Sachverzeichnis	331