

Wissen kompakt

**BENCHMARKING**

**Kommunale Leistungen  
der Interkomm -  
Gemeinden mess- und  
vergleichbar machen**

(Stand 2006)

*Verfasserin:*

Mag. Anita Hengstberger

*Kontakt:*

Wallenberger & Linhard Regionalberatung GmbH

3580 Horn, Florianigasse 7

Tel.: 02982/4521, Fax: 02982/4521-10

E-Mail: [office@regionalberatung.at](mailto:office@regionalberatung.at)

[www.regionalberatung.at](http://www.regionalberatung.at)

**Inhaltsverzeichnis**

INHALTSVERZEICHNIS ..... 2

**1 EINLEITUNG ..... 5**

1.1 REFORMANSÄTZE IN DEN ÖFFENTLICHEN VERWALTUNGEN ..... 5

1.2 DER VEREIN INTERKOMM..... 5

1.3 DAS WESEN VON BENCHMARKING ..... 6

**2 BENCHMARKING..... 8**

2.1 DER BEGRIFF BENCHMARK ..... 8

2.2 DER PROZESS DES BENCHMARKING..... 8

2.3 ZIEL VON BENCHMARKING ..... 8

2.4 BENCHMARKING - OBJEKTE..... 8

**3 DIE PRODUKT-PYRAMIDE..... 9**

3.1 PRODUKTBEREICH ..... 10

3.2 PRODUKTGRUPPE(N)..... 10

3.3 PRODUKTE ..... 10

3.4 LEISTUNGEN ..... 10

**4 VORGEHENSMODELL DES BENCHMARKING ..... 11**

4.1 PHASE 1: KONZEPTION UND PLANUNG ..... 12

4.1.1 *Entscheidung über die Zielsetzung*..... 12

4.1.2 *Bestimmung der Benchmarking-Verantwortlichen* ..... 13

4.1.3 *Identifikation der Benchmarking-Objekte* ..... 13

4.1.4 *Ressourcenplan* ..... 14

4.1.5 *Auswahl der Benchmarking-Form und der Benchmarking-PartnerInnen* ..... 15

4.1.6 *Operationalisierung der Benchmarking-Zielsetzung* ..... 15

4.1.7 *Das Kennzahlen-system: Grund-, Struktur- und Kennzahlen*..... 15

4.1.8 *Die Funktion von Kennzahlen* ..... 17

4.1.9 *Das Modell der Kennzahlenentwicklung*..... 18

4.1.10 *Kennzahlenentwicklung am Beispiel Winterdienst* ..... 18

4.1.11 *Messmethoden/- instrumente*..... 20

4.2 PHASE 2: ERHEBUNG DER DATEN ..... 21

4.2.1 *Abgrenzung / Beschreibung der Benchmarking-Objekte* ..... 21

4.2.2 *Messung* ..... 21

4.2.3 *Zusammenführung der Messergebnisse* ..... 21

4.3	PHASE 3: ANALYSE.....	21
4.3.1	<i>Vergleich und Beurteilung der Differenzen.....</i>	21
4.3.2	<i>Analyse der Ursache-Wirkungsbeziehungen.....</i>	22
4.3.3	<i>Ableiten von Verbesserungsvorschlägen.....</i>	23
4.3.4	<i>Entscheidung für Verbesserungsvorschläge.....</i>	23
4.4	PHASE 4: UMSETZUNG.....	23
4.4.1	<i>Planung der Umsetzung.....</i>	23
4.4.2	<i>Umsetzung und Umsetzungscontrolling.....</i>	23
4.4.3	<i>Erfolgskontrolle.....</i>	23
<b>5</b>	<b>RESUMÉE.....</b>	<b>24</b>
	VERFASSERIN.....	25
	QUELLENVERZEICHNIS.....	26
	ANHANG.....	27

In unserer sich rasant entwickelnden Zeit wird Wissen zum Kapital der nachindustriellen Gesellschaft.

Mittels neuer Technologien und Informationsnetze wird der Zugang zu einer weltumspannenden Informationsgesellschaft Wirklichkeit. Zur Informationsbeschaffung von Kundenbedürfnissen, Wettbewerbsentwicklung und Marktsituationen bedarf es daher eines professionellen externen und internen Informations-„Managements“.

Die Wallenberger & Linhard Regionalberatung GmbH geht nicht davon aus, dass man Wissen „managen“ kann, sondern dass ein praxisbezogenes Lernen mit Menschen, die sich ähnlichen Herausforderungen stellen müssen oder möchten, dazu führt, dass:

**Wissen wirksam wird  
(www)**

und die Leserinnen und Leser für sich und ihre Arbeit neue Netzwerke erschließen können.

Weiterführende Unterlagen zu wichtigen Themen finden Sie auf unserer Homepage: [www.regionalberatung.at](http://www.regionalberatung.at)

Für unser Team (9 MitarbeiterInnen) ist Regionalentwicklung mehr als nur ein Job: Aus eigener Erfahrung, aus Verbundenheit mit den Regionen und aus Freude an einer aufbauenden Arbeit mit Menschen ist Regionalberatung unsere Mission.

Wir produzieren keine Papierkonzepte, sondern unterstützen, begleiten und coachen Lern- und Entwicklungsprozesse in Projekten, Unternehmen, Organisationen und in der Verwaltung

- ◆ fachlich kompetent
- ◆ methodisch innovativ
- ◆ praxisnah und spürbar engagiert

Ihr Beratungsteam steht Ihnen in folgenden Schwerpunktbereichen zur Verfügung:

- ◆ Standort- und Stadtmarketing
- ◆ Gemeindeentwicklungsprojekte
- ◆ Strategie- und Politikberatung
- ◆ Konzeption und Umsetzung von regionalen Entwicklungsprogrammen
- ◆ Konzeption und Aufbau von Kooperationsprojekten
- ◆ Integrierte Energieprogramme
- ◆ Regionale Tourismusprogramme
- ◆ Projekte im Bereich Telematik und Neue Medien
- ◆ Landwirtschaftliche Kooperationsprojekte

## **1 Einleitung**

### **1.1 Reformansätze in den öffentlichen Verwaltungen**

Die öffentlichen Verwaltungen und im Speziellen die Gemeinden sehen sich in letzter Zeit immer größeren Aufgaben und Anforderungen gegenüber, bei immer enger werdenden finanziellem Spielraum. Auch die Anforderungen der Bürgerin bzw. des Bürgers als KundInnen der Verwaltung haben sich geändert, und es gilt diese optimal zu befriedigen.

Im Zuge der Entwicklung der Verwaltungsreform also des New Public Management (NPM) werden verschiedenste Zielsetzungen verfolgt, wie etwa ein Übergang von der Inputsteuerung zur wirkungsorientierten Outputsteuerung, Delegation von Verantwortung und Ziele der Wirtschaftlichkeit und Effizienz.

Eines der Instrumente, welches dazu beitragen soll, ist jenes des Benchmarking oder des Interkommunalen Leistungsvergleiches zwischen Gemeinden. Hinter dem Grundgedanken des Benchmarking verbirgt sich ein interkommunaler Informations- und Erfahrungsaustausch. Dieser schafft das Potential, um deutliche Verbesserungen zu erkennen und zu verwirklichen. Ziel ist es, auf Gemeindeebene einen kontinuierlichen, gegenseitigen Verbesserungsprozess zu initiieren und die Gemeinden bei ihren Reformen zu unterstützen.

### **1.2 Der Verein Interkomm**

Diese Hausarbeit soll in das Thema Benchmarking Einblick geben und die Herangehensweise an den Benchmarking - Prozess darstellen. Sie dient als Grundlage für die Durchführung eines Benchmarking - Prozesses innerhalb der Mitgliedsgemeinden des Vereines Interkomm.

Der Verein Interkomm besteht aus den Gemeinden Albrechtsberg, Brunn an der Wild, Gedersdorf, Großschönau, Groß-Siegharts, Großweikersdorf, Hofamt Priel, Pölla, Waidhofen an der Thaya, Weitersfeld und Yspertal.

Die Interkomm-Gemeinden liegen im Wald- und Weinviertel – die wenigsten Gemeinden grenzen direkt aneinander. Die Gemeinden des Vereines Interkomm arbeiten inhaltlich bzw. thematisch zusammen, weshalb ein räumliches Aneinandergrenzen der Gemeinden keine Voraussetzung für eine Vereinsmitgliedschaft (im Unterschied zur Kleinregion) darstellt. Ziel der themenbezogenen Zusammenarbeit im Verein ist neben der laufenden Weiterbildung und des regelmäßigen Erfahrungsaustausches die Bearbeitung von Projekten. Eines dieser Projekte stellt das grenzüberschreitende EU-Projekt TRANSLOKAL dar, im Rahmen dessen der Interkomm – Benchmarking - Prozess durchgeführt und finanziert wird.



**Abbildung1:** Geografische Lage der Interkomm-Gemeinden

### 1.3 Das Wesen von Benchmarking

Die Gemeinden erstellen eine Vielzahl von Leistungen. Sie sind oft die einzigen Produzenten und für LeistungsabnehmerInnen bzw. –empfängerInnen bestehen oft keine bzw. nur eingeschränkte Wahlmöglichkeiten.

Daher muss die Leistungsfähigkeit von Gemeinden durch die Einführung von Marktmechanismen gefördert werden. Benchmarking ist als ein Vergleichsverfahren mit anderen Gemeinden zu verstehen und stellt somit einen Wettbewerbersatz dar.<sup>1</sup>

Durch die Entwicklung von Kennzahlen im Zuge des

Benchmarking - Prozesses wird ein Informations- und Steuerungsinstrument bereitgestellt, welches sich nicht ausschließlich auf monetäre Größen konzentriert und in komprimierter Form regelmäßig den EntscheidungsträgerInnen zur Kenntnis gebracht wird.

<sup>1</sup> Leitlinien der kommunalen Verwaltungsentwicklung, S. 35

### Einleitung

Mittels Kennzahlen werden Informationen und Sachverhalte in verdichteten Daten dargestellt, welche auch über den Grad der Zielerreichung Auskunft geben.

Kennzahlen ermöglichen nicht nur einen intrakommunalen Vergleich über einen bestimmten Zeitraum hinweg (Zeitreihenvergleich), sondern sie ermöglichen wie am Beispiel des Vereines Interkomm einen interkommunalen Vergleich. Im Zuge des interkommunalen Vergleichs schärfen Kennzahlen das Bewusstsein der Verwaltung für wirtschaftliche und qualitätsgerechte Leistungserbringung.<sup>2</sup>

Der Vergleich der Kennzahlen ist nur ein erster Schritt. Der eigentliche Erkenntnisgewinn liegt in der Organisationsanalyse und in der Analyse von Performance - Unterschieden im Vergleich mit den anderen Gemeinden. Interkommunale Leistungsvergleiche sind Ausdruck einer neuen Verwaltungskultur, die auf eine kontinuierliche Verbesserung der Effektivität und Effizienz des Verwaltungshandelns abzielt.

Der interkommunale Leistungsvergleich setzt eine Offenheit und Bereitschaft zur Transparenz in den Gemeinden voraus. Die Offenlegung der Zustände und Entwicklungen in der eigenen Gemeinde ermöglicht erst einen Vergleich mit den Erfahrungen aus anderen Gemeinden und lässt daraus Lerneffekte zur Verbesserung der eigenen Aktivitäten erzielen.<sup>3</sup> Diese Grundbedingungen sind in den Interkomm - Gemeinden in einem erfreulich hohen Maße gegeben.

Der Verein Interkomm hat sich aufgrund der erstmaligen Befassung mit dem Thema Benchmarking sowie der knappen für den Benchmarking - Prozess zur Verfügung stehenden zeitlichen Ressourcen auf die Erarbeitung von Wirtschaftlichkeitskennzahlen geeinigt.

Diese eindimensionale Betrachtung einer Leistung oder eines Produktes - ohne auch der gleichzeitigen Betrachtung der Perspektive der Struktur- und Prozessqualität, der KundInnenorientierung und der MitarbeiterInnenorientierung im Sinne des Modells der *Balanced Scorecard* nach Kaplan/Norton - kann jedoch zu falschen Aussagen führen. - Die Interkomm - Vergleichsgemeinden sind sich dieser Gefahr bewusst.

Die Grenzen des Benchmarking liegen auch in der Tatsache, dass sich vor allem quantitative Merkmale der untersuchten Produkte bzw. Produktgruppen messen und vergleichen lassen. Qualitative Ziele lassen sich auf diese Weise schlecht bis überhaupt nicht erfassen. Ebenfalls ist zu bedenken, dass die Gemeinde Arbeitgeber ist, also Arbeitsplätze bereitstellt bzw. auch Arbeitsplätze einsparen kann! - All diese Aspekte haben sich die Benchmarking - VergleichspartnerInnen bewusst zu machen.

---

<sup>2</sup> CIVES Handbuch, S. 99

---

<sup>3</sup> Handbuch Interkommunaler Leistungsvergleich – Arbeitsgruppe Benchmarking für Städte und Gemeinden (ÖÖ)

## 2 Benchmarking

### 2.1 Der Begriff Benchmark

Der Begriff Benchmark kommt aus der Landvermessung. Dort bezeichnet ein Benchmark eine Vermessungsmarkierung, was bedeutet, dass eine zuvor festgelegte Position als Bezugspunkt für weitere Messungen fungiert.

Übertragen auf die betriebswirtschaftliche Leistungserstellung stellt ein Benchmark einen Referenzwert für Bestleistungen dar. Benchmarks sind Ziel- und Orientierungsgrößen zur Positions- und Richtungsbestimmung.<sup>4</sup>

### 2.2 Der Prozess des Benchmarking

Unter der Bezeichnung Benchmarking ist der Prozess der Beschreibung der zu vergleichenden Produkte bzw. Produktgruppen, der Definierung, des Messens sowie des Vergleichens und Interpretierens der Kennzahlen, welche die Produkte bzw. Produktgruppen charakterisieren und beschreiben, zu verstehen.

### 2.3 Ziel von Benchmarking

Der Vergleich mit den Besten soll einen Lernprozess unter den Vergleichsgemeinden induzieren (*benchlearning*). Gleichzeitig soll den VergleichspartnerInnen bewusst werden, dass das Erreichen von besseren Kennzahlen die Einführung von Verbesserungsmaßnahmen notwendig macht.

### 2.4 Benchmarking - Objekte

Was wird beim Benchmarking verglichen?

Kennzahlen können sowohl für einzelne Leistungen der Gemeinden als auch für ganze Bereiche ermittelt bzw. verglichen werden.

Die Interkomm - Gemeinden haben sich im Rahmen des 1. Benchmarking-Workshops auf den Vergleich der Produkte bzw. Produktgruppen Winterdienst, Abfallbeseitigung, Abwasserbeseitigung, Wasserversorgung, Innendienst-EDV und Telematik und Schulen geeinigt. In der gegenständlichen Arbeit soll an Hand des Produktes Winterdienst die Entwicklung von Kennzahlen demonstriert werden.

In Anlehnung an die Vorschlagsgruppen der Vorschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 1997 (VRV) lässt sich das Produkt Winterdienst in folgendem Systemzusammenhang darstellen (siehe Tabelle):

Produktbereich	Produktgruppe	Produkt	Leistungen
Straßen- und Grünflächenbetreuung	Betreuung von Verkehrsflächen	Winterdienst	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Winterdienst auf Fahrbahnen, Gehwegen, Fußgängerzonen, Radwegen sowie öffentlichen und privaten Plätzen</li> <li>▪ Vor- und Folgearbeiten Winterdienst</li> </ul>

<sup>4</sup> Küting/Lorson (1996), S.122