



Benchmarking und Governanceanalyse

Grundsätzliche Überlegungen
und Erfahrungen aus der Leibniz-Gemeinschaft
(Dr. iur. Margrit Seckelmann, M.A.)



Benchmarking und Governanceanalyse: grundsätzliche Überlegungen und Erfahrungen aus der Leibniz-Gemeinschaft

»» I. Benchmarking

- » Grundsätzliche Überlegungen
- » Erfahrungen aus der Leibniz-Gemeinschaft

»» II. Governance-Analyse

- » Grundsätzliche Überlegungen
- » Erfahrungen aus der Leibniz-Gemeinschaft

»» III. Fazit



Benchmarking und Governanceanalyse: grundsätzliche Überlegungen und Erfahrungen aus der Leibniz-Gemeinschaft

»» I. Benchmarking

- » Grundsätzliche Überlegungen
- » Erfahrungen aus der Leibniz-Gemeinschaft

»» II. Governance-Analyse

- » Grundsätzliche Überlegungen
- » Erfahrungen aus der Leibniz-Gemeinschaft

»» III. Fazit



I.1. Grundsätzliche Überlegungen zum Benchmarking

»» Formen von „Benchmarking“

- „Performance Measurement“: Erhebung von Informationen/Parametern anhand bestimmter Indikatoren“
- „Performance Management“: Analyse und Vergleich derselben
- „Benchmarking“: „Lernen von den Besten“, „best“ bzw. „good practices“ (anhand eines Vergleichs der eigenen Strukturen und Prozesse mit diesen Beispielen)
- **Leistungsvergleiche** (z. B. nach Art. 91d GG): offener Begriff, geht in eine ähnliche Richtung wie das „Benchmarking“
- **Ratings**: ähnlich „Performance Measurement“
- **Rankings**: ähnlich Benchmarking, aber teilweise noch weitergehend: sämtliche verglichenen Organisationen werden in eine Reihenfolge gebracht
- **Evaluationen**: Oberbegriff über verschiedene Formen der Bewertung von Organisationen (strukturell und/oder leistungsbezogen)



I.1. Grundsätzliche Überlegungen zum Benchmarking

- ›› **etymologisch:** Markierungen auf einer Werkbank, bezeichnete bestimmte Punkte in der Trigonometrie
- ›› **bezeichnet** nach Robert C. Camp (Rank Xerox): „Lernen von den Besten“/“best practices“; heute eher „good practices“
- ›› **Etablierung eines systematischen Lernprozesses** innerhalb einer Organisation
 - › 1. Identifikation und Analyse guter Beispiele in anderen Organisationen
 - › 2. Analyse des eigenen Standpunkts
 - › 3. Versuch, anhand eines systematischen Vergleichs zu Verbesserung der eigenen Prozesse/Produkte zu kommen
 - › 4. unabgeschlossener, kybernetischer Prozess
- ›› **in erster Linie: Lernen einer Organisation über sich selbst, z. B. Explizitmachen impliziten Wissens**



I.1. Vorteile und Probleme

- **Vorteile:** erhoffter **Lerneffekt** („über sich selbst und über andere“), (vergleichende) **Standortbestimmung, Erfahrungsaustausch**
- **Probleme:** politische Kosten (Opportunitäts- bzw. Transaktionskosten) können die positiven Effekte überkompensieren
 - Nur **Gleiches** kann **mit Gleichem** verglichen werden, **Rahmenbedingungen?**
 - Benchmarking erfordert eine **Interpretation** der erhobenen Daten.
 - Die **Entscheidung** über Parameter und Indikatoren ist eine politische und kann das Ergebnis beeinflussen.
 - **Gefahr „pathologischen Lernens“** („window dressing“, „teaching to the test“, Vernachlässigung des Gemeinwohls oder nicht meßbarer oder nicht gemessener Ziele“)
 - **Problematik der Übertragung eines privatwirtschaftlichen Konzepts auf den öffentlichen Sektor** („Quasi-Wettbewerb“ statt echtem Wettbewerb)
 - **Axiomatische Probleme des Neuen Steuerungsmodells**, z. B. grundsätzliche Unterstellung opportunistischen Verhaltens („principal-agent-Modell“) vs. intrinsische Motivation und Orientierung an Gemeinwohl



I.1. Grundsätzliche Überlegungen zum Benchmarking

»» Formen von Benchmarking

- » Organisationsbenchmarking vs. Leistungsbenchmarking
- » internes vs. externes Benchmarking
- » horizontales vs. vertikales Benchmarking
- » pflichtiges vs. freiwilliges Benchmarking

»» Verschiedene Formen von Benchmarking haben/verstärken verschiedene Vorzüge und Probleme des Benchmarking

»» Dieses macht Abwägung vor deren Einsatz erforderlich, denn...



I.1. Vorteile und Probleme

- › **Leistungsbenchmarking**: aussagekräftiger, aber wie „Leistung“ oder „Produkt“ zu definieren?
- › **externes Benchmarking**: ebenfalls aussagekräftiger, aber wer vergleicht und was wird aus den Zahlen gemacht?
Rechtsverbindlichkeit? (Analogien zur Zielvereinbarungs-Diskussion)
Was geschieht mit den Daten?
- › **horizontales Benchmarking** ebenfalls aussagekräftiger, aber setzt bestimmte Kompetenzen/Machtstrukturen (z. B. Weisungsrechte) voraus
- › **freiwilliges Benchmarking** hat weniger Anreize zur Teilnahme (insbesondere potentieller underperformer) als ein pflichtiges, dafür treten weniger pathologische Effekte auf (z. B. „window dressing“, vgl. Kuhlmann 2012)
- › **Bedeutung kultureller Faktoren** (z. B. Benchmarking in einigen nordeuropäischen Staaten z. B. etablierter als in BRD [vgl. Kuhlmann 2011], Rankings und Ratings von Universitäten in den USA etablierter [vgl. Schreiterer 2010])
- › **Auf Gleichordnungsebene nur freiwillige Benchmarkings möglich.**



I.2. Erfahrungen aus der Leibniz-Gemeinschaft

»» Projekt: Benchmarking-Verbund

- » projekthafter Zusammenschluss von 10 Leibniz-Instituten (ohne FÖV), begleitet von der Hochschul-Informationssystem GmbH (HIS)
- » ein wenig an den (Benchmarking-)Verbund Norddeutscher Universitäten erinnernd
- » Analyse bestimmter Vorgänge und Produkte (z. B. Reisekostenstelle, Zeit bis zur Erstattung der Reisekosten)
- » Erkenntnisse:
 - » nur **(ansatzweise) ähnlich organisierte Institute** sind vergleichbar (Leibniz-Gemeinschaft: Spektrum reicht von der rechtsfähigen Anstalt des öff. Rechts über den Verein bis zur gGmbH)
 - » Informationserhebung dient dem **Lernprozess über die eigene Organisation**
 - » **Interpretationsbedürftigkeit von Daten:** „können einen auf Probleme in der eigenen Organisation hinweisen“, teilweise aber Ergebnis unterschiedlicher **Rahmenbedingungen** (z. B. Zwischenschaltung zentraler Landeskassen)
 - » **kann nur auf Freiwilligkeit und ggs. Vertrauen basieren**



Benchmarking und Governanceanalyse: grundsätzliche Überlegungen und Erfahrungen aus der Leibniz-Gemeinschaft

»» I. Benchmarking

- » Grundsätzliche Überlegungen
- » Erfahrungen aus der Leibniz-Gemeinschaft

»» II. Governance-Analyse

- » Grundsätzliche Überlegungen
- » Erfahrungen aus der Leibniz-Gemeinschaft

»» III. Fazit



II.1. Governance-Analyse: Grundsätzliche Überlegungen

»» Governance-Begriff

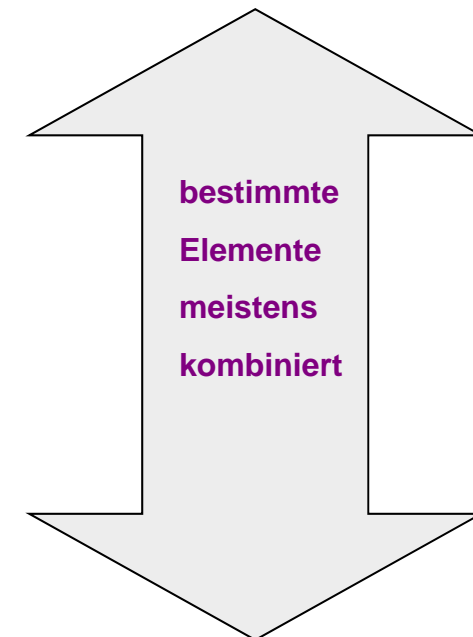
- » „**Modebegriff**“, in der Diskussion sehr umstritten, hier benutzt, da u. a. im Rahmen von Evaluationen in der Leibniz-Gemeinschaft benutzt
- » Hier als **Begriff zur Analyse von Steuerungsmodi** verstanden (z. B. staatliche Steuerung, akademische Selbstorganisation, hierarchisch-administrative Selbststeuerung [vgl. Bogumil u. a. 2013, S. 24])
- » Wichtig: **kein one-size-fits-all-Modell**
- » BVerfG: „**Grundsatz funktionsgerechter Organstruktur**“ (klingt in BVerfGE 111, 333 an)
- » Eine „gute“ Governance ist eine solche, die **eine innovative und produktive Wissenschaft ermöglicht** (Probleme des Qualitätsbegriffs)
- » Gewisse Rahmenbedingungen der Governance von Wissenschaftseinrichtungen sind grundrechtlich festgelegt (Art. 5 Abs. 3, 12 Abs. 1 GG)



II.1. Governance-Analyse: Grundsätzliche Überlegungen

»» Governance-Formen

Staatliche Steuerung
Akademische Selbstorganisation
Zielbezogene Außensteuerung durch externe Stakeholder
Hierarchisch-administrative Selbststeuerung
Wettbewerb (bzw. „Quasi-Wettbewerb“)



Nach Bogumil u.a. (2013), S. 24.



II.1. Governance-Analyse: Grundsätzliche Überlegungen

»» Folgerungen

- **Axiomatische Grundannahmen** über ein „besser“ oder „schlechter“ bestimmter Strukturen zu vermeiden (z. B. Präsidialmodell vs. Rektoratsmodell)
- Das **wissenschaftliche Ergebnis** einer Einrichtung ist letztlich entscheidend
- Allerdings sind bestimmter **Dysfunktionalitäten** in der Praxis erkennbar, z. B. stößt die Steuerungsform „zielbezogene Außensteuerung über externe stakeholder“ an ihre Grenzen bzw. bedarf der Modifikation, wie das Beispiel der Hochschulräte in NRW zeigte.
- es gilt, das **richtige Maß** zwischen akademischer Selbststeuerung (Art. 5 Abs. 3 GG) und hierarchisch-administrativer Selbststeuerung zu finden, wobei auch die staatliche Steuerung in gewissem Rahmen erforderlich ist (wenn auch geringere Detailsteuerung)
- Daher: **Vorsicht** bei einer **grundlegenden Bewertung** oder eines solchen Vergleichs von Wissenschaftseinrichtungen,
- wohl aber sind bestimmte Organisationsteile (Personalreferat) analysierbar.



II.2. Erfahrungen aus der Leibniz-Gemeinschaft

» Ausgangsbedingungen

- › Leibniz-Institute werden regelmäßig evaluiert (im Regelfall alle 7 Jahre extern begutachtet und mindestens einmal dazwischen durch ihren Wissenschaftlichen Beirat auditiert)
- › Viele Leibniz-Einrichtungen unterziehen sich regelmäßig weiteren Audits oder Selbstbewertungen
 - › z. B. ISO 9001: Qualitätsmanagement
 - › z. B. Audit „berufundfamilie“ oder „total e-Quality“
- › Regelmäßige Überprüfungen durch die Rechnungshöfe der Länder oder des Bundes (teilweise als Querschnittsprüfungen)
- › Im Rahmen der externen Evaluierungen wird neuerdings die „Governance“ von Einrichtungen überprüft, früher gab es Bestrebungen, die Funktionsweise der Verwaltung zu evaluieren
- › Auch hier wieder Probleme des Qualitätsbegriffs, es kann nur Funktionieren der Einrichtung als Ganzes geprüft werden
- › Idee: Analogie zur „Systemakkreditierung“



Benchmarking und Governanceanalyse: grundsätzliche Überlegungen und Erfahrungen aus der Leibniz-Gemeinschaft

»» I. Benchmarking

- » Grundsätzliche Überlegungen
- » Erfahrungen aus der Leibniz-Gemeinschaft

»» II. Governance-Analyse

- » Grundsätzliche Überlegungen
- » Erfahrungen aus der Leibniz-Gemeinschaft

»» III. Fazit



III. Fazit

- **Benchmarking:** Abwägung, ob mögliche Opportunitätskosten nicht die Vorteile überwiegen
 - Eingangsetzen von **Lernprozessen** abzuwiegen gg. Gefahren „falschen Lernens“, Frage des Zeit- und Arbeitsaufwands
 - Nur freiwillige Benchmarkings vermeiden weitestgehend opportunistisches Verhalten (Profilierung auf Kosten anderer oder aber „Kartellbildung“)
- **Governanceanalyse** von Wissenschaftsverwaltung nur sinnvoll bezogen auf das (gute) Funktionieren der Wissenschaft
 - kein **one-size-fits-all-Modell**
 - BVerfG: „**Grundsatz funktionsgerechter Organstruktur**“
 - Berücksichtigung von **Rahmenbedingungen**
 - Bewusstwerdung über die **eigenen Grundannahmen** notwendig.
 - Unter diesen Prämissen lassen sich **bestimmte Organisationseinheiten** (z. B. Reisekostenstelle) oder aber das **Zusammenspiel von bestimmten Organen** (z. B. Präsidium – Senat – Hochschulrat) **analysieren**.



Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!



Literatur

- **J. Bogumil u. a.** (2013): Modernisierung der Universitäten. Umsetzungsstand und Wirkungen neuer Steuerungsinstrumente, Berlin: edition sigma.
- **S. Kuhlmann** (2012): Messung und Vergleich von Verwaltungsleistungen durch Benchmarking und Leistungsvergleich: Potenziale und Fallstricke, in: Jahrbuch zur Verwaltungsmodernisierung Deutschland 2012, S. 18-19.
- **S. Kuhlmann** (2011): Messung und Vergleich von Verwaltungsleistungen: Benchmarking-Regime in Westeuropa, in: *Die Verwaltung* 44, S. 155-178.
- **U. Schreiterer** (2010): Kompetenzverteilung und Governance-Analyse im Hochschulwesen der USA – das Scheitern der „systemischen Koordination“ zwischen Markt und Staat, in: M. Seckelmann/S. Lange/T. Horstmann (Hrsg.), Die Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern in der Wissenschafts- und Bildungspolitik: Analysen und Erfahrungen, Baden-Baden: Nomos, S. 289-312.
- **M. Seckelmann** (2012): *Informationen durch Performance-Measurement – Die Leistungsvergleiche nach Art. 91d GG*, Karlsruhe: KIT.
- **M. Seckelmann** (2010): Durch Kooperation zum Wettbewerb? Leistungsvergleiche nach Art. 91d GG, in: B. Blanke u. a. (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform*, 4. Aufl., S. 571-581.