

## **Konzept zur Durchführung von Leistungsvergleichen in der öffentlichen Verwaltung**

*Stand: 09.07.2010*

### **I. Ausgangslage**

Die öffentliche Verwaltung erbringt vielfältige Dienstleistungen für Bürgerinnen, Bürger, Verbände, Unternehmen und andere. Hierbei ändern sich die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, unter denen die Leistungen zu erbringen sind, laufend:

- Die angespannte Situation der öffentlichen Haushalte in Deutschland verlangt, dass die öffentlichen Verwaltungen ihre Leistungen möglichst effizient erbringen, d.h. mit den eingesetzten Ressourcen gilt es, möglichst effektiv die angestrebten Ziele und Wirkungen zu erreichen.
  
- Die demographische Entwicklung in Deutschland führt in vielen Regionen zu Einwohnerrückgängen. Hinzu kommt eine ausgeprägte Binnenwanderung und der Altersdurchschnitt in vielen Regionen steigt an. Dies stellt die Verwaltungen vor die Herausforderung, ihre Leistungen auf diese neue Bevölkerungsstruktur auszurichten.
  
- Die öffentlichen Verwaltungen werden zunehmend mit anderen Dienstleistern verglichen. Auch dies führt dazu, dass die Bürgerinnen und Bürger sowie die Wirtschaft erwarten, dass die öffentlichen Verwaltungen ihre Leistungen zeitgemäß unter Nutzung der Informationstechnik anbieten und sich nicht nur auf eine „schlichte“ Bereitstellung der Leistung beschränken, sondern dies auch mit Beratung und Service verbinden.

Die Dienstleistungen kontinuierlich zu verbessern - sowohl hinsichtlich ihrer Zielgenauigkeit wie auch unter Qualitäts- und Kostenaspekten - ist daher eine Aufgabe, der sich alle Verwaltungen perspektivisch in verstärktem Maße stellen müssen. Um dieses Ziel zu erreichen, sind unter Umständen auch inter- und intrabehördliche Dienstleistungen einzubeziehen.

In der Privatwirtschaft gilt als „Messlatte“ für die Qualität von Produkten oder Dienstleistungen - aber auch für effiziente und kostengünstige Produktionsprozesse - der Erfolg eines Unternehmens am Markt. Der wirtschaftliche Wettbewerb ist zugleich Motor und „Prüfstand“ für eine ständige Optimierung von Gütern und Dienstleistungen.

In der öffentlichen Verwaltung gibt es einen vergleichbaren Wettbewerbsdruck nicht. Eine effiziente und „kundenorientierte“ Verwaltung ist ein beachtlicher Standortfaktor, aber eine unmittelbare „Rückmeldung“ über den Markt erfährt die Verwaltung regelmäßig nicht. Daher bedarf es hier anderer Methoden und Instrumente, um die kontinuierliche und nachhaltige Verbesserung von Verwaltungsdienstleistungen sicherzustellen und zugleich überprüfen zu können.

## **II. Leistungsvergleiche (Art. 91d GG)**

Leistungsvergleiche sind in der öffentlichen Verwaltung seit den 90er Jahren ein Thema, dabei reicht die Spanne von reinen Kennzahlenvergleichen (zumeist aus der Finanzstatistik) bis hin zur Organisation von Vergleichsringen z.B. in der Finanz- oder Justizverwaltung. Einen kontinuierlichen und systematischen Prozess der Erfassung, Auswertung und Optimierung von Verwaltungsleistungen - über die gesamte Bandbreite öffentlicher Aufgaben - durch Vergleich mit anderen Verwaltungen gibt es bisher nicht.

Vergleiche auf Basis von Finanzdaten (z.B. pro-Kopf-Ausgaben für ausgewählte Aufgabenbereiche) stoßen schnell an ihre Grenzen: Die auseinanderdriftende Haushaltssystematik in den Ländern erschwert die Vergleichbarkeit solcher Daten; zudem ist ihre Aussagekraft beschränkt auf Kostenaspekte, die Qualität einer Dienstleistung spielt keine Rolle. Leistungsvergleiche zur Verbesserung der öffentlichen Dienstleistungen machen nur dann Sinn, wenn sie über einen Vergleich der eingesetzten Ressourcen (Input) hinaus gehen. Auch ein Vergleich von Zahl und Ausgestaltung der Verwaltungsleistungen (Output) reicht nicht aus. Leistungsvergleiche sollten daher regelmäßig darauf ausgerichtet sein, die Wirkungen des Verwaltungshandels (Outcome) zu untersuchen. Anhand der bereits zahlreich praktizierten Vergleichsbetrachtungen im Schulbereich lässt sich dies verdeutlichen: Nicht der isolierte Vergleich der Zahl der Lehrer pro Schüler, die sog. Schüler-Lehrer-Relation (Input), oder die

Zahl der Unterrichtsstunden (Output) vermag Aussagen über die Situation zu vermitteln, sondern erst der Vergleich des erreichten Bildungsstandes bei den Schülern (Outcome).

Vor diesem Hintergrund hat die Föderalismuskommission II mit der zum 01.08.2009 in Kraft getretenen Ergänzung des Grundgesetzes um Art. 91 d einen neuen Ansatz versucht. Art. 91d GG lautet:

„Bund und Länder können zur Feststellung und Förderung der Leistungsfähigkeit ihrer Verwaltungen Vergleichsstudien durchführen und die Ergebnisse veröffentlichen.“

Unbestritten ist, dass die Ergänzung des Grundgesetzes durch einen solchen Programmsatz nicht erforderlich ist, um Leistungsvergleiche durchführen zu können. Ebenso unbestreitbar ist aber, dass Art. 91d GG Signalwirkung entfaltet; diese Signalwirkung ist gewollt und findet ihren Ausdruck schon in der Begründung des Gesetzes zur Änderung der Grundgesetzes, wenn es dort heißt, dass durch den neuen Artikel „die Bereitschaft zu Leistungsvergleichen in Deutschland gefördert werden soll“.

### **III. Ziel von Leistungsvergleichen**

Leistungsvergleiche machen die Qualität und die Kosten der Verwaltung transparent, fördern den Austausch guter Praktiken („best practice“) und setzen eine Suche nach innovativen Lösungen in Gang. Auf diese Weise ermöglichen sie einen kontinuierlichen Verbesserungsprozess in der Verwaltung. Zugleich sind sie Ausdruck der Verpflichtung, gegenüber Parlamenten und Öffentlichkeit Rechenschaft über die Verwendung von Haushaltsmitteln abzulegen.

Daher ist ein verstärkter Einsatz von Leistungsvergleichen zwischen Landesverwaltungen, innerhalb der Bundesverwaltung sowie zwischen Landes- und Bundesbehörden sinnvoll. Ziel muss sein, von denjenigen zu lernen, die - bezogen auf die untersuchten Kennzahlen und Indikatoren - günstigere Ergebnisse erzielen. Es geht um Anstöße für Verbesserungen im eigenen Verantwortungsbereich. Dieses Ziel wird nicht erreicht, wenn die Teilnahme an Leistungsvergleichen verpflichtend ist, Freiwilligkeit ist das tragende Prinzip. Die Teilnahme an Leistungsvergleichen ist allerdings allen Verwaltungen ans Herz zu legen, die an einem kontinuierlichen Überprüfungs- und Verbesserungsprozess interessiert sind.

#### IV. Vorgehensweise

Leistungsvergleiche und kontinuierliche Verbesserungsprozesse bedingen eine lernende Verwaltung. Ihre Einführung setzt ein behutsames Veränderungsmanagement voraus. Auffangen von Ängsten der Beschäftigten, Identifikation des Führungspersonals mit dem Projekt, Information und Schulungen sowie ein vernünftiges Projektmanagement sind unabdingbare Voraussetzungen für das Gelingen.

Die Methoden und Instrumente für Leistungsvergleiche sind in Verwaltungsabhandlungen und in der wissenschaftlichen Literatur umfassend dokumentiert sowie in diversen Vergleichsringen hinreichend erprobt. Erfolgreiche Leistungsvergleiche setzen ein strukturiertes Vorgehen voraus, das sich an folgenden Eckpunkten orientieren kann:

**(1) Vereinbarung der konkreten Ziele und Inhalte des Leistungsvergleichs**

Die teilnehmenden Partner müssen sich zu Beginn über die Ziele und konkreten Inhalte des Leistungsvergleichs verständigen, ebenso darüber, dass die Daten und notwendigen Informationen wechselseitig offengelegt werden. Abzustimmen ist ferner, wie die erhobenen Daten und Ergebnisse von den beteiligten Partnern verwendet werden sollen. Schließlich ist schon zu Beginn zu klären, ob der Vergleich einmalig erfolgt oder in einem festgelegten Zeitraum wiederholt werden sollte.

**(2) Abgleich der Rahmenbedingungen**

Vor Beginn des Leistungsvergleichs sollten die unterschiedlichen institutionellen Rahmenbedingungen des untersuchten Aufgabenbereichs abgeglichen werden. Zu achten ist insbesondere darauf, dass nur Vergleichbares verglichen wird (nicht „Äpfel mit Birnen“). Daher ist sicherzustellen, dass zunächst durch eine Bereinigung bzw. einheitliche Zuordnung die Vergleichbarkeit der meist sehr unterschiedlich organisierten Verwaltungen möglich wird.

**(3) Entscheidung über evtl. externe Unterstützung**

Für den Fall einer externen Unterstützung sollte zweckmäßiger Weise ein Steuerungsgremium gebildet werden, in dem alle beteiligten Vergleichspartner

vertreten sind. Zudem ist eine Verständigung erforderlich, welcher Partner als Auftraggeber fungiert und wer für welche Fragen Ansprechpartner sein soll.

**(4) Festlegung der Indikatoren und Kennzahlen für die gewählten Kriterien**

Die gewählten Indikatoren bzw. Kennzahlen bestimmen die Vorgehensweise, die Perspektive und die Richtung des Messansatzes und haben damit einen nicht zu unterschätzenden Einfluss. Daher ist es wichtig und notwendig, sich im Vorhinein zu verständigen, wer die Indikatoren festlegt bzw. wie deren Auswahl erfolgt.

Wichtig ist aber ebenso, sich auf die für das Ziel des jeweiligen Vergleichs notwendigen Kennzahlen zu beschränken. Datenfriedhöfe ohne Bezug zu Steuerungszielen sind zu vermeiden. Zugleich muss der Aufwand der Datenerhebung stets im sinnvollen Verhältnis zum Nutzen stehen.

**(5) Erhebung, Analyse und Auswertung der Daten**

Für die Erhebung, Analyse und Auswertung der Daten stehen anerkannte, gut dokumentierte und in der Praxis bewährte Methoden zur Verfügung.<sup>1</sup> Die Wahl der geeigneten Methode richtet sich nach Gegenstand und Ziel des konkreten Leistungsvergleichs.

**(6) Sammlung von Verbesserungsvorschlägen**

Die Auswertung der Daten liefert Ansatzpunkte für Maßnahmen, die zur Förderung des Leistungsniveaus beitragen können, sowohl länderspezifisch als auch länderübergreifend. Die Identifizierung dieser Ansätze ist folgerichtig der wichtige Folgeschritt, wenn die Ergebnisse eines Leistungsvergleichs vorliegen.

Jeder Vergleichspartner wird aber für sich selbst entscheiden müssen, welche Ansätze in seinem Bereich aufgegriffen werden können und wie Maßnahmen konkret ausgestaltet sein sollten, damit sie im Hinblick auf die Vergleichsergebnisse eine Förderung des Leistungsniveaus bewirken.

---

<sup>1</sup> Hinzuweisen ist insbesondere auf die Methode der „Balanced-Score-Card“ und das Bewertungsmodell nach EFQM (European Foundation for Quality Management)

## **V. Umgang mit Ergebnissen von Leistungsvergleichen**

In der Verantwortung des jeweiligen Fachbereichs ist vor Einstieg in den konkreten Vergleich zu klären, wie mit dessen Ergebnissen umgegangen werden soll. Die Bandbreite reicht von einem rein internen Erfahrungsaustausch zwischen den beteiligten Verwaltungen bis hin zur regelmäßigen Veröffentlichung der Ergebnisse und konkreten Handlungsempfehlungen für die Beteiligten.

Mittelfristig sollte eine technisch unterstützte Plattform angeboten werden, die zumindest Auskunft über durchgeführte Leistungsvergleiche in den verschiedensten Aufgabenbereichen gibt und Interessierten die Möglichkeit bietet, detaillierte Informationen bei den beteiligten Verwaltungen zu erfragen. Dies kann dazu beitragen, Leistungsvergleiche dauerhaft zu etablieren und ihr Potenzial für die Verbesserung von Verwaltungsleistungen auszuschöpfen.

## **VI. Leistungsvergleiche und die Rolle der Innenministerkonferenz**

Die Innenministerkonferenz (IMK) greift das Signal des neuen Art. 91d GG auf; sie will im eigenen Geschäftsbereich konkrete Leistungsvergleiche anregen und das Instrument dort dauerhaft etablieren.

Die IMK sieht aber die Institutionalisierung von Leistungsvergleichen über die gesamte Bandbreite öffentlicher Aufgaben nicht als ihre Aufgabe. Hier sind vielmehr alle Fachministerkonferenzen gefordert, vorhandene Initiativen auszubauen und neue Initiativen zu entwickeln. Inhalte, Organisationsform, konkrete Durchführung und Umgang mit Ergebnissen von Leistungsvergleichen sind stark fachlich geprägt, daher muss auch die Verantwortung für die Durchführung von Leistungsvergleichen dem jeweiligen Fachbereich vorbehalten sein.

Um Leistungsvergleiche im Geschäftsbereich der IMK zu initiieren, könnte jeder Arbeitskreis aufgefordert werden, einen Gegenstand zu benennen, der - in Verantwortung der jeweils zuständigen Fachschiene und auf freiwilliger Basis - einem Leistungsvergleich unterzogen wird.