

Leistungsvergleiche gemäß Art. 91 d GG

Vorschläge für Strukturen und Prozesse
Studie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung

Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften:
Verwaltungsmodernisierung,
Benchmarking und Wettbewerb
Speyer, 22. bis 23. März 2011

Prof. Dr. Bernd Adamaschek
Achtenbecksweg 3 a, 45699 Herten

Agenda:

1. Rahmenbedingungen der Studie
2. Ergebnisse der Befragung
3. Vorschläge für Strukturen und Prozesse

Agenda:

1. Rahmenbedingungen der Studie

Anlass der Studie:

- Art. 91 d GG: Inkrafttreten zum 01.08.2009
(„ *Bund und Länder können zur Feststellung und Förderung der Leistungsfähigkeit ihrer Verwaltungen Vergleichsstudien durchführen und die Ergebnisse veröffentlichen*“)
- Ziel von Art. 91 d GG:
 - Kontinuierlicher Verbesserungsprozess
 - verfassungsrechtliche Grundlage für das Zusammenwirken von Bund und Ländern bei Leistungsvergleichen
 - Nachhaltige Förderung der Bereitschaft zu Leistungsvergleichen in Deutschland

Offene Frage:

Wie soll die Organisation (Strukturen und Prozesse) für die Umsetzung von Art. 91 d GG gestaltet werden



Ziel der Studie

Klärung von drei Fragen:

- Begriff „Leistungsvergleich“ (Arbeitsdefinition)
- Einschätzung der Eignung von Leistungsvergleichen zur Förderung der Leistungsfähigkeit
- Optimale Organisationsmodelle (Strukturen und Prozesse) für die Umsetzung von Art. 91 d GG.
 - Funktionen der Organisationsmodelle
 - Anbindung dieser Funktionen (Strukturen)
 - Ausfüllung dieser Funktionen (Prozesse)

Stand der Umsetzung von Art. 91 d GG:

- Bundesebene:
 - Koalitionsvertrag von CDU/CSU und FDP:
„Leistungsvergleiche nach Art. 91d GG müssen zu einem Instrument der Verwaltungsentwicklung werden. Ein jährliches Arbeitsprogramm soll die Bereiche von Leistungsvergleichen festlegen.“
 - Regierungsprogramm „Vernetzte und transparente Verwaltung“: Projekt
„Leistungsvergleiche nach Art. 91 d GG“

Stand der Umsetzung von Art. 91 d GG:

- Landesebene:
 - Innenministerkonferenz: Konzept zur Durchführung von Leistungsvergleichen in der öffentlichen Verwaltung
 - Ministerpräsidentenkonferenz: Beschluss vom 15.12.2010

Gutachter:

Prof. Dr. Bernd Adamaschek	Stadtdirektor a. D., Inhaber des Institutes für Strategie- und Organisationsentwicklung, Honorarprofessor für Verwaltungsmanagement an der Fachhochschule Osnabrück, von 1991 bis 2001 Leitung von Leistungsvergleichen auf Kommunal- und Landesebene bei der Bertelsmann Stiftung
Volker Kröning	Rechtsanwalt, von 1983 bis 1994 Bremer Senator, anschließend bis 2009 Mitglied des Deutschen Bundestages und Obmann der SPD in den Föderalismuskommissionen I und II
Dr. Reinhard Timmer	Ministerialdirektor a. D., bis 2009 Bundesministerium des Innern, zuletzt Leiter der Abteilung „Verwaltungsmodernisierung, Verwaltungsorganisation“, u. a. zuständig für vorbereitende und begleitende Arbeiten zur Föderalismuskommission II

Leistungsvergleiche gem. Art. 91d GG, Strukturen und Prozesse, Studie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung ⁹

• Interviewpartner (1):

Nr.	Name	Funktion, Organisation
1	Dr. Hans Bernhard Beus	Staatssekretär im Bundesministerium der Finanzen
2	Rainer Christian Beutel	Vorstand der Kommunalen Gemeinschaftsstelle
3	Prof. Dr. Wolfgang Böhmer	Ministerpräsident des Landes Sachsen-Anhalt
4	Martin Braun	Leiter der Zentralen Datenstelle der Landesfinanzminister
5	Dr. Werner Brinkmann	Vorstand der Stiftung Warentest
6	Roderich Egeler	Präsident des Statistischen Bundesamtes
7	Prof. Dr. Manfred Eibelshäuser	Präsident des Hessischen Rechnungshofes
8	Prof. Dr. Dieter Engels	Präsident des Bundesrechnungshofes
9	Werner Haßenkamp	Präsident der Gemeindeprüfungsanstalt NRW
10	Peter Heesen	Bundvorsitzender des Deutschen Beamtenbundes

Leistungsvergleiche gem. Art. 91d GG, Strukturen und Prozesse, Studie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung ¹⁰

• Interviewpartner (2):

Nr.	Name	Funktion, Organisation
11	Eckart von Klaeden	Staatsminister bei der Bundeskanzlerin
12	Werner Koch	Staatssekretär im Hessischen Ministerium des Innern
13	Prof. Dr. Sabine Kuhlmann	Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften
14	Dr. G. Meister-Scheufelen	Amtschefin im Finanzministerium Baden-Württemberg
15	Thomas Oppermann	1. PGF der SPD-Bundestagsfraktion
16	Cornelia Rogall-Grothe	Staatssekretärin im Bundesministerium des Innern
17	Dr. Ludwig Spaenle	Staatsminister im Bayerischen Staatsministerium für Unterricht und Kultur
18	Armin Schuster	Mitglied der CDU-/CSU-Bundestagsfraktion
19	Prof. Matthias Stauch	Staatsrat beim Senator für Justiz und Verfassung der Freien Hansestadt Bremen
20	Christoph Verenkotte	Präsident des Bundesverwaltungsamtes

Leistungsvergleiche gem. Art. 91d GG, Strukturen und Prozesse, Studie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung ¹¹

Begriff „Leistungsvergleich“

- **Allgemeine Definition:**
Leistungsvergleiche in der öffentlichen Verwaltung können als spezielle Form des Benchmarking verstanden werden. Benchmarking bedeutet die Suche nach der besten Praxis, um die Erfüllung der eigenen Aufgaben zu verbessern.
- **Ziele:**
Transparenz über die Leistung (für diverse Zielgruppen), dadurch auch Akzeptanz
Motivation zur Verbesserung der Leistung
Austausch über Erfolgsrezepte

Leistungsvergleiche gem. Art. 91d GG, Strukturen und Prozesse, Studie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung ¹²

Begriff „Leistungsvergleich“

- Dimensionen:
 - Auftragserfüllung
 - Bürgerorientierung / Kundenzufriedenheit
 - Mitarbeiterzufriedenheit
 - Wirtschaftlichkeit
- Vorgehen:
 - Planung
 - Messung
 - Analyse
 - Bericht
 - Umsetzung

Begriff „Leistungsvergleich“

- Anwendungsgebiete:
 - Verwaltungsaufgaben: alle Aufgaben der Kommunal-, Landes- und Bundesverwaltung
 - Verwaltungsebenen: horizontal und vertikal
 - Vergleichspartner: Behörden oder sonstige Organisationen
- Freiwilligkeit und Selbststeuerung:

Die Teilnahme an Leistungsvergleichen sollte nach Möglichkeit auf freiwilliger Basis, die Durchführung möglichst selbstgesteuert erfolgen.

Umsetzungsfunktionen 1:

- Koordinierungs- und Entscheidungsfunktionen, z. B.:
 - Durchführung von Vergleichen initiieren/beschließen;
 - Vergleichsthemen, Vergleichsziele definieren;
 - Vergleichspartner finden, zusammenführen;
 - Fortgang/Zeitraumen und Ergebnisse kontrollieren;
 - Finanzierung regeln.

Umsetzungsfunktionen 2:

- Unterstützungsfunktionen, z. B.:
 - Wissensmanagement (Sammlung und Weiter- oder Neuentwicklung von Methoden sowie Erstellung von Handbüchern);
 - Entwicklung von Schulungskonzepten, Durchführung von Schulungsveranstaltungen;
 - technische Unterstützung von Vergleichsstudien;
 - fachliche oder methodische Beratung, Moderation, Dokumentation, etc.;
 - Zertifizierung und Überwachung von externen Einrichtungen, die Unterstützungsfunktionen wahrnehmen;
 - Evaluation und Qualitätssicherung.

Leitfragen der Studie 1:

- Ich bin der Meinung, dass Leistungsvergleiche zur Förderung der Leistungsfähigkeit öffentlicher Verwaltung
 - nicht geeignet sind;
 - zum Teil geeignet sind;
 - geeignet sind.

Leitfragen der Studie 2:

- Ich bin der Meinung, dass die Koordinations- und Entscheidungsfunktionen angebunden werden sollten ...
 - bei Konferenz der Regierungschefs von Bund und Ländern;
 - bei der Ministerpräsidentenkonferenz;
 - bei der Bundesregierung;
 - bei den Fachministerkonferenzen;
 - beim Bundesrechnungshof / bei Landesrechnungshöfen;
 - bei anderen Institutionen;
 - bei einer von Bund und Ländern neu zu schaffenden Organisation

Leitfragen der Studie 3:

Ich bin der Meinung, dass die Unterstützungsfunktionen angebunden werden sollten

- bei den bestehenden Einrichtungen der Fachministerkonferenzen;
- bei neuen ressortspezifischen Einrichtungen der Fachministerkonferenzen;
- beim Bundesrechnungshof / bei den Landesrechnungshöfen;
- beim Statistischen Bundesamt / bei den Statistischen Landesämtern;
- beim Bundesverwaltungsamt;

Leitfragen der Studie 3:

- Ich bin der Meinung, dass die Unterstützungsfunktionen angebunden werden sollten
 - beim Deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung (FÖV) der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer (DHV);
 - bei der Kommunalen Gemeinschaftsstelle (KGSt);
 - bei den Gemeindeprüfungsanstalten;
 - bei Unternehmensberatungen;
 - bei einer neu zu schaffenden Einrichtung außerhalb der öffentlichen Verwaltung;
 - bei anderen Institutionen.
- Jeweils offene Frage: Mein zusätzlicher Kommentar ...

2. Ergebnisse der Befragung

Frage nach der Eignung der Leistungsvergleiche zur Förderung der Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung

- Tendenz** Leistungsvergleiche sind – nach überwiegender Meinung – zur Förderung der Leistungsfähigkeit öffentlicher Verwaltungen geeignet. Keiner der Interviewpartner hat Leistungsvergleiche in dieser Beziehung als ungeeignet bezeichnet.
- Begründung**
- Leistungsvergleiche entfalten ähnliche Wirkungen wie der Wettbewerb im privaten Sektor.
 - Leistungsvergleiche zeigen den Weg zu guten Lösungen.
 - Gute Lösungen sind in verschiedenen Bereichen zu finden (Qualität, Wirtschaftlichkeit, etc.).
 - Bisherige Ergebnisse zeigen, dass durch Leistungsvergleiche bereits zahlreiche Veränderungsprozesse angestoßen worden sind.

Frage nach der Anbindung der Koordinierungs- und Entscheidungsfunktionen

- Es wird überwiegend nicht damit gerechnet, dass die Verwaltung („von unten“) Leistungsvergleiche in nennenswertem Umfang entwickelt.
- Es bedarf daher politischer Leitentscheidungen („von oben“), um Leistungsvergleiche auf breiter Front in Gang zu bringen und dauerhaft zu etablieren:

Frage nach der Anbindung der Koordinierungs- und Entscheidungsfunktionen

Zuständigkeiten:

- Bundesrecht und administrative Maßnahmen im Bundesvollzug: Bundesregierung (Kabinett), Konkretisierung durch Fachministerien;
- Bundesrecht im Landesvollzug: Konferenz der Regierungschefs, Konkretisierung durch Fachministerien / Fachministerkonferenzen;
- Landesrecht und administrative Maßnahmen im Landesvollzug: Ministerpräsidentenkonferenz Konkretisierung durch Fachministerkonferenzen.

Frage nach der Anbindung der Koordinierungs- und Entscheidungsfunktionen

- die Rechnungshöfe/Gemeindeprüfungsanstalten
- eine von Bund und Ländern neu zu schaffende Organisation
werden überwiegend nicht befürwortet
- Für sonstige Institutionen (offene Frage) sprechen
sich nur einzelne Interviewpartner aus.

Frage nach der Anbindung der Unterstützungsfunktionen

- Leistungsvergleiche werden überwiegend als originäre
Managementaufgabe der öffentlichen Verwaltung
angesehen.
- Die Verwaltung sollte die erforderlichen Funktionen
daher nach Möglichkeit selbst wahrnehmen.
- Übergangsweise oder als Starthilfe kann sie externe
Hilfe in Anspruch nehmen.

Frage nach der Anbindung der Unterstützungsfunktionen:

- Wenn Unterstützungsfunktionen notwendig sind, wird bei der Frage nach ihrer Anbindung auf die Kernkompetenzen der genannten Institutionen abgestellt.

Frage nach der Anbindung der Unterstützungsfunktionen:

- Danach wird bei den folgenden Einrichtungen eine Unterstützungsfunktion überwiegend begrüßt:
 - Bestehende Einrichtungen der Fachministerkonferenzen (insbesondere ZDL);
 - Statistische Ämter (unter Weiterentwicklung des Datenangebots);
 - BVA (Fokus auf Bundesebene)
 - FÖV der DHV (Fokus auf wissenschaftliche Begleitung);
 - KGSt (operative Unterstützung auf kommunaler, aber auch Landes- und Bundes-Ebene denkbar);
 - Unternehmensberatungen (als Anschubhilfe; wenn Verwaltungserfahrung vorhanden).

Frage nach der Anbindung der Unterstützungsfunktionen:

- Bei den folgenden Einrichtungen wird eine Anbindung von Unterstützungsfunktionen überwiegend nicht befürwortet:
 - Neue ressortspezifische Einrichtungen der Fachministerkonferenzen;
 - Rechnungshöfe;
 - Gemeindeprüfungsanstalten;
 - Neu zu schaffende Einrichtung außerhalb der öffentlichen Verwaltung.

3. Vorschläge für Strukturen und Prozesse

Allgemein:

- Nach dem Prinzip der Freiwilligkeit und Selbststeuerung (s. o. „Begriff“) sollten möglichst viele Funktionen von den Teilnehmern an Leistungsvergleichen selbst erfüllt werden.
- Die Gutachter schließen sich aber der mehrheitlichen Meinung der Interviewpartner an, dass – auch nach der Verabschiedung des Art. 91 d GG – Initiativen zu Leistungsvergleichen aus der Verwaltung („von unten“) in nennenswertem Umfang nicht zu erwarten sind.

Koordinierungs- und Entscheidungsfunktionen:

- Notwendigkeit politischer Leitentscheidungen („von oben“), um Leistungsvergleiche auf breiter Front in Gang zu bringen und dauerhaft zu etablieren.
- Anbindung:
 - Bundesrecht und administrative Maßnahmen im Bundesvollzug: Bundesregierung (Kabinett)
Konkretisierung durch Fachministerien (Modell 1)
 - Bundesrecht im Landesvollzug: Konferenz der Regierungschefs, Konkretisierung durch Fachministerien / Fachministerkonferenzen (Modell 2)
 - Landesrecht und administrative Maßnahmen im Landesvollzug: Ministerpräsidenten-konferenz,
Konkretisierung durch Fachministerkonferenzen (Modell 3)

- Zur Vor- und Nachbereitung der politischen Leitentscheidungen kommt
 - dem Chef des Bundeskanzleramtes,
 - den Chefs der Staats- und Senatskanzleien der Länder („CdS“),
 - den Staatssekretärsausschüssen auf Ebene des Bundes bzw. der einzelnen Länder
 eine besondere Bedeutung zu.

- Einbeziehung der Kommunen:
 - Bei Vollzug von Bundes- oder Landesrecht bzw. -aufgaben durch die Kommunen
 - Einbeziehung der Kommunen in den betreffenden Leistungsvergleich.
- Drei Möglichkeiten:
 - freiwillige Pilotkommunen,
 - Selbstverpflichtung der Kommunen,
 - Regelung durch Gesetz, Verordnung oder Verwaltungsvorschrift.

• Einbeziehung der Parlamente

- Regelungen für die Durchführung von Leistungsvergleichen, z. B. Vorschriften :
 - zur Evaluation von Gesetzen oder Verordnungen
 - zur Durchführung von Leistungsvergleichen
 - zur Erhebung statistischer Daten (welche in der Folge für Leistungsvergleiche verwendet werden können),
 - zur Erstattung von Berichten (inkl. Vergleichsdaten),
 - zur Veröffentlichung von Leistungsdaten (ggf. in Verbindung mit Regelungen zum Haushalts- und Rechnungswesen).
- im Rahmen der Kontrollfunktion der Parlamente (von der Regierung Berichte über Leistungsvergleiche verlangen und zum Gegenstand parlamentarischer Beratung machen).

Leistungsvergleiche gem. Art. 91d GG, Strukturen und Prozesse, Studie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung 35

Unterstützungsfunktionen

- originäre Managementaufgabe,
- grundsätzlich von den Vergleichspartnern selbst zu erbringen,
- unter Umständen (z. B. Kompetenz, Kapazität, Ressourcen reichen – noch – nicht aus): Hilfe von den spezifischen Verwaltungsorganisationen (arbeitsteilig, je nach Kernkompetenz):
 - Statistische Ämter,
 - ZDL,
 - BVA,
 - KGSt,
 - Fortbildungseinrichtungen, etc.

Leistungsvergleiche gem. Art. 91d GG, Strukturen und Prozesse, Studie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung 36

- Rechnungshöfe bzw. die Prüfungsanstalten, denkbar aber:
 - Freiwilligkeit (Unabhängigkeit)
 - Ressourcen
 - Wandel im Rollenverständnis: Von der (nachgehenden) Kontrolle zur (präventiven) Beratung

Beispiel für Unterstützungsfunktionen in Arbeitsteilung:

- Auf Bundesebene Bundesministerium des Innern für die Bundesverwaltung allgemein (Organisationshandbuch, Schulungs- und Fortbildungsveranstaltungen der Bundesakademie für öffentliche Verwaltung etc.)
- Ebenso: die jeweils zuständigen Querschnitts-Abteilungen/Querschnitts-Behörden und Service-Einrichtungen der Länder und der Kommunen

Beispiel für Unterstützungsfunktionen in Arbeitsteilung:

- Wissensmanagement (Sammlung und ggf. Weiter- oder Neuentwicklung von Methoden sowie Erstellung von Handbüchern);
- Entwicklung von Schulungskonzepten, Durchführung von Schulungsveranstaltungen;
- technische Unterstützung von Vergleichsstudien;
- fachliche oder methodische Beratung, Moderation, Dokumentation, etc.;
- Zertifizierung und Überwachung von externen Einrichtungen, die Unterstützungsfunktionen wahrnehmen;
- Evaluation und Qualitätssicherung.

Vorschläge für Prozesse

- Ziel:
 - Leistungsvergleiche in allen geeigneten Bereichen der öffentlichen Verwaltung;
 - Erhöhung der Leistungsfähigkeit.

Vorschläge für Prozesse

Gemessen an diesem Ziel zu entscheiden,
Leistungsvergleiche

- einmalig / befristet oder mehrmalig bzw. regelmäßig / unbefristet,
- beschränkt, d. h. in Teilbereichen der Behörde, oder flächendeckend, d. h. in der gesamten Behörde durchzuführen.

Im Einzelfall notwendige Abwägung zwischen

- dem Aufwand (für die Durchführung des LV) und
- dem Nutzen (im Hinblick auf die Erhöhung der Leistungsfähigkeit).

(Problem: Der Nutzen ist häufig nicht quantifizierbar)

Vier Typen der Prozesse:

Typ 1 Bottom-up-Prozess:

Der LV wird „von unten“ durch eine oder mehrere Verwaltungen / in bestimmten Bereichen initiiert und dehnt sich sukzessive auf neue Partner oder neue Bereiche aus (ggf. bis zur Flächendeckung).

Typ 2 Bottom-up-/Top-down-Prozess:

Der LV wird „von unten“ durch eine oder mehrere Verwaltungen / in bestimmten Bereichen initiiert; eine weitere Ausdehnung erfolgt jedoch nicht bzw. sie gerät ins Stocken. Der LV wird „von oben“ auf neue Partner oder neue Bereiche ausgedehnt (Flächendeckung).

Vier Typen der Prozesse:

Typ 3 Top-down-/Bottom-up-Prozess:

Der LV wird „von oben“ initiiert (z. B. durch eine strategische Grundsatzentscheidung). Der LV startet mit freiwilligen Partnern / in bestimmten Bereichen.

Typ 4 Top-down-Prozess:

Der LV wird „von oben“ initiiert und nachgeordneten Ebenen verordnet (Gefahr: mangelnde Akzeptanz).

Vorschläge für weitere Vorgehensweise:

- Pilotprojekte auf Bundes- und Landesebene (ggf. mit kommunaler Beteiligung) in prioritären Bereichen,
- Zentrale Koordinierung horizontal (Bund und Länder) sowie vertikal (möglichst bei den „Regierungszentralen“)
- und kooperative Modelle auf kommunaler Ebene (z. B. unter Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände),
- Anreizmechanismen für Leistungsvergleiche (z. B. Berücksichtigung im Rahmen der Haushaltplanung, Budgetierung und Zielvereinbarung – unterstützt durch eine Leistungs- und Kostenrechnung, die auch Vergleichsdaten beinhalten muss),
- Ex-post-Evaluationen durchführen und Konsequenzen aus diesen Evaluationen ableiten.

Beispiele für prioritäre Bereiche

(Kriterien z. B. Volumen, Einsparmöglichkeiten, politische Relevanz):

- Öffentliche Sicherheit und Ordnung,
- Sozialversicherung einschl. Arbeitslosenversicherung,
- Zentrale Verwaltung (Personal, Beschaffung, IT),
- Verteidigung (Standorte),
- Finanzverwaltung,
- Hochschulen,
- Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsschutz,
- Jugendhilfe einschl. Einrichtungen.

Abwicklung der Prozesse unter Beachtung der Erfolgsfaktoren für Leistungsvergleiche

- Nutzung der diesbezüglichen Erfahrungen (z.B. KGSt)
- Beispiele für Erfolgsfaktoren:
 - Richtigkeit/Aussagekraft der Daten,
 - Vergleichbarkeit der Daten,
 - Ehrlichkeit der Teilnehmer,
 - Kein „Shaming und Blaming“,
 - Konsequenzen aus den Ergebnissen,
 - Identifikation der Führung mit den Vergleichsprojekten,
 - Sinnvermittlung an alle Beteiligten,
 - Etc.

Herzlichen Dank
für Ihre
Aufmerksamkeit