

## **Leistungsvergleiche auf Bundesebene – Verwaltungspolitische Spielräume und Restriktionen**

Ministerialdirigentin Beate Lohmann

Abteilungsleiterin

Meine Damen und Herren, wussten Sie eigentlich, dass heute Weltwassertag ist? Im Zeitraum von 1991 bis 2009 hat sich der tägliche Wasserverbrauch in Deutschland von 146 Liter auf 122 Liter pro Kopf reduziert. Ein wesentlicher Beitrag für diese Entwicklung war der Einsatz von wassersparenden Technologien. Gerade beim Kauf einer Waschmaschine oder eines Geschirrspülers ist der Wasserverbrauch ein wesentliches Auswahlkriterium für den Kunden. Ermitteln lässt sich dieser Wert nur durch die Festsetzung von Kennzahlen und einem Vergleich derselben. Bereits dieses Beispiel zeigt, dass der Leistungsvergleich Einzug in den Alltag eines jeden Einzelnen von uns gehalten hat und hier zum festen Bestandteil geworden ist. Wenn ich gleiches von der Verwaltung behaupten könnte, meine Damen und Herren, hätten wir unser Ziel erreicht.

### **Einleitung**

Schon die heutige Veranstaltung zeigt, dass wir noch immer über die Umsetzung von Leistungsvergleichen diskutieren. Tatsächlich gibt es verschiedene Leistungsvergleiche in der Bundesverwaltung. Auch zeigen die Erfahrungen, dass wir aus Leistungsvergleichen lernen und zum Besseren steuern können. Und doch stehen wir immer wieder vor der Herausforderung, Kolleginnen und Kollegen für Leistungsvergleiche gewinnen zu müssen – und oft genug ohne Erfolg.

Das zeigt auch das mir gestellte Thema meines Vortrags: Verwaltungspolitische Spielräume und Restriktionen. Sie werden wissen wollen, wie auf Ebene des Bundes Politik und Leitungsebene Leistungsvergleiche befördern können.

Leistungsvergleiche sind Teil des Leistungsmanagements. Leistungsmanagement ist Führungsaufgabe. Und es ist eine Daueraufgabe. Schon in § 7 BHO ist festgelegt, dass bei Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans die Grundsätze der Wirt-

schaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten sind. Die Beachtung dieses Grundsatzes öffentlichen Handelns wird vom Bundesrechnungshof überwacht.

All das hatte schon lange Geltung bevor der Begriff des Leistungsvergleichs im Kontext des New Public Managements, des Neuen Steuerungsmodells, eingeführt wurde. Dass wirklich Neue war, dass den Führungskräften Methoden und Werkzeuge an die Hand gegeben wurden, mit denen sie systematisch für Transparenz sowie eine ganzheitliche Steuerung und Kontrolle Sorge tragen konnten.

Eingeführt wurden neue IT-gestützte Analyse- und Steuerungssysteme, durch die umfassende Szenarien auf Nutzen und Folgen analysiert und in der Umsetzung begleitet werden.

Jetzt frage ich Sie:

- Wissen Sie, was ihre Produkte kosten?
- Sind ihre Produktkosten für die Haushaltsaufstellung von Relevanz?
- Haben Sie haushalterische Vorgaben, um gezielt nach Effizienzpotenzialen zu suchen?
- Welche Anreize haben Sie um Effizienzpotenziale zu erschließen?
- Nutzen Sie Kennzahlensysteme, um die Aufgabenerledigung zu steuern?

Wenn Sie alle oder viele Fragen mit ja beantwortet haben, werden Sie vermutlich auch Leistungsvergleiche als Instrument nutzen, um Transparenz zu schaffen und von anderen zu lernen.

Angesichts der aktuellen Herausforderungen treten neben die Erfüllung des gesetzlichen Auftrags weitere Dimensionen, die die Verwaltung beachten muss:

So hat die Bundesregierung sich zum Ziel gesetzt, allein in 2011 11,2 Mrd. Euro einzusparen, um im Einklang mit der seit dem Jahr 2011 geltenden neuen Schuldenregel in Artikel 115 Grundgesetz eine dauerhaft solide und nachhaltige Haushaltspolitik sicherzustellen. Daher sind bis 2014 10.000 Stellen einzusparen. Zugleich sollen Wirtschaft, Bürger und Verwaltung von überflüssiger Bürokratie entlastet werden. Bereits in der Koalitionsvereinbarung wurden mehr Transparenz, Bürgernähe und

Servicequalität gefordert. Diese Ziele gelten für alle Bereiche der Bundesverwaltung. Damit gibt es einen klaren Auftrag an alle Führungskräfte Verbesserungs- und Innovationsprozesse in Gang zu setzen.

Jedes Ressort ist also dafür verantwortlich, dass

1. die erstmalig im top-down-Verfahren festgesetzten Budgetrahmen eingehalten werden,
2. Bürokratiekosten reduziert und der Erfüllungsaufwand gemessen werden, damit Regelungen möglichst effiziente Verfahren vorgeben. Mit dem nationalen Normenkontrollrat wurde ein unabhängiges Gremium geschaffen, das den Bürokratieabbau und die Qualität der Rechtsetzung maßgeblich unterstützt.
3. mehr Transparenz und Bürgernähe geschaffen werden. Dies kann nur gelingen, wenn wir über
4. engagierte, motivierte Mitarbeiter mit den richtigen Kompetenzen verfügen.

Die Aufgabenerfüllung wird damit komplexer und anspruchsvoller.

Diese Mehrdimensionalität verlangt nach Transparenz und Steuerung.

So hat sich die Bundesregierung den Auf- und Ausbau von Kompetenz- und Dienstleistungszentren zum Ziel gesetzt, um die Unterstützungsaufgaben in den Bereichen Personal, Haushalt und Beschaffung zu standardisieren und zu bündeln und so unter Einsatz von ERP-Systemen die notwendige Transparenz zu schaffen. Die Kosten- und Leistungsrechnung ist in vielen Behörden etabliert. Das Wissen um die operativen Geschäftsdaten führt aber noch nicht zur erwarteten Zukunftsorientierung. Welche Prozesse ich wie optimiere, wie ich welche Synergien hebe oder welche Aufgaben ich wann priorisiere, bleiben Führungsaufgaben, die auch das beste ERP-System nicht lösen kann.

Transparenz allein bewirkt nichts, wenn die Analyse und Bereitschaft zur Veränderung fehlt.

Allen Führungskräften muss klar sein, was passiert, wenn sie notwendige Veränderungen nicht initiieren oder nicht erreichen.

Wenn die gleichen Aufgaben auf die gleiche Art und Weise mit – jetzt im 17. Jahr – weniger Ressourcen erfüllt werden sollen, führt dies zur Arbeitsverdichtung, damit zu einem erheblichen Qualitätsverlust, zu weniger Renommee, zu Stress bei den Beschäftigten mit den bekannten Folgen für Motivation und Gesundheit. Diese Folgen können vielleicht an der einen oder anderen Stelle verdrängt oder ausgeblendet werden, vielleicht auch in der richtigen Annahme, dass der eigene Bereich derzeit nicht betroffen ist. Aber wir wissen, dass kann sich schnell ändern.

Wenn wir als Führungskräfte unserem Auftrag genügen wollen, brauchen wir eine integrierte Verwaltungssteuerung im Sinne eines echten Performance Managements. Nur über eine Integration der Dimensionen Auftrag, Finanzen, Bürger/Wirtschaft und Mitarbeiter lassen sich einerseits Synergien und andererseits kennzahlenbasierte Informationen für die strategische Steuerung erzielen. Ein wichtiges Instrument um diese notwendigen Informationen zu generieren sind Leistungsvergleiche. Aber anders als in der Wirtschaft, wo sie durch den freien Markt und Wettbewerb etabliert sind, müssen wir diese Kennzahlen in Vergleichsringen erst erheben.

Aus Sicht der Bundesregierung hat die Qualität öffentlicher Dienstleistungen einen nationalen Stellenwert, der im Kontext der Verfassung zu regeln war. Artikel 91 d Grundgesetz setzt ein deutliches Zeichen für ein Zusammenwirken von Bund und Ländern bei Leistungsvergleichen und soll die fehlende Vergleichskultur in Deutschland überwinden. Die Grundgesetzverankerung ist ein bedeutendes verwaltungspolitisches Signal. Die herausragende Positionierung des Themas ist auch vor dem Hintergrund von Staatsverschuldung, veränderten Erwartungen von Bürgerinnen, Bürgern und der Wirtschaft an die Verwaltung sowie der internationalen Konkurrenz ganzer Regionen zu verstehen. Die Leistung der öffentlichen Verwaltung und die Qualität öffentlicher Aufgabenerbringung sind gewichtige Standortfaktoren im internationalen Wettbewerb geworden. Daher heißt es im Koalitionsvertrag zur 17. Legislaturperiode „Leistungsvergleiche müssen zu einem Instrument der Verwaltungsentwicklung werden. Ein jährliches Arbeitsprogramm soll die Bereiche von Leistungsvergleichen festlegen.“ Das am 18. August 2010 verabschiedete Regierungsprogramm „Transparente und vernetzte Verwaltung“ greift dies auf und fordert, dass jedes Ressort bis 2013 nach Möglichkeit an mindestens einem Vergleichsring teilnehmen soll.

## 1. Welche Möglichkeiten für Leistungsvergleiche haben wir?

Der mit Artikel 91 d GG verbundene Auftrag umfasst:

- föderale Leistungsvergleiche zwischen den Verwaltungen der Länder beim Vollzug von Bundesgesetzen,
- ebenenübergreifende Leistungsvergleiche zwischen Verwaltungen von Bund und Ländern sowie
- Leistungsvergleiche innerhalb der Bundesverwaltung.

Ein erster Schritt ist es, innerhalb dieser gesetzlichen Spielräume geeignete Bereiche für ein Benchmarking zu identifizieren.

### a. Leistungsvergleiche beim Vollzug von Landes- und Bundesgesetzen

Meine Damen und Herren, eine Option für Leistungsvergleiche ist der Vollzug von Bundesgesetzen. Gemäß Artikel 83 Grundgesetz führen die Länder die Bundesgesetze grundsätzlich als eigene Angelegenheit aus. Sie regeln die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren. Dem Bund stehen hierbei verschiedene Einflussmöglichkeiten, die von der Einrichtung der Behörden bis zu Verwaltungsvorschriften reichen. Der Bund beaufsichtigt jedoch nicht die Zweckmäßigkeit des Verwaltungshandelns der Länder. Weitergehende Eingriffsmöglichkeiten hat der Bund nur in den vom Grundgesetz bestimmten Fällen der Bundesauftragsverwaltung. Der ursprüngliche Zweck dieser Verflechtung zwischen Bund und Ländern bei dem Vollzug von Bundesgesetzen liegt darin, einen ordnungsgemäßen, wirtschaftlichen und bundesweit einheitlichen Vollzug der Bundesgesetze sicherzustellen. Dies wird in der Praxis oftmals nicht erreicht. Nach den Prüferkenntnissen des Bundesrechnungshofes führt die Wahrnehmung von einer Verwaltungsaufgabe, die nicht als die eigene verstanden wird und unter Aufsicht und Kontrolle wahrgenommen und nicht ausschließlich selbst finanziert wird, tendenziell zu unwirtschaftlichem Verhalten.

Der Bereich des Verwaltungsvollzuges von Bundesgesetzen durch die Länder scheint für Leistungsvergleiche besonders gut geeignet zu sein. Die Ziele der Gesetze sind vorgegeben, der Vollzug wird von den Ländern jedoch unterschiedlich gehandhabt. Durch Benchmarking in diesen Verwaltungsbereichen lassen sich die bes-

ten Verfahrensweisen identifizieren und durch ein Lernen von anderen übertragen. Denkbar ist, dass das Ergebnis eines Benchmarkings detaillierte Verwaltungsvorschriften des Bundes ersetzt.

b. Leistungsvergleiche zwischen Verwaltungen von Bund und Ländern

Meine Damen und Herren, ein weiteres Feld sind Leistungsvergleiche zwischen Verwaltungen von Bund und Ländern. Auf Grund der strikten grundgesetzlichen Differenzierung zwischen Zuständigkeiten von Bund und Ländern und des daraus resultierenden Verbotes von Mischverwaltungen stellt sich eine Identifizierung von geeigneten Bereichen für Leistungsvergleiche beim vertikalen Benchmarking auf den ersten Blick als schwierig dar. Es gibt nur wenige Bereiche, in denen Bundesbehörden und vergleichbare Landesbehörden existieren. In Frage kommen Leistungsvergleiche zwischen den Fachhochschulen des Bundes und der Länder, den Statistikämtern, den Rechnungshöfen sowie den Anstalten für Immobilienaufgaben. Auch klassische Querschnittsaufgaben einer Behörde wie Haushalt, Personal, Organisation und innerer Dienst, Öffentlichkeitsarbeit sowie Führungs- und Steuerungsbereiche sind für Leistungsvergleiche zwischen Bund und Ländern geeignet. So hat der AK VI für einen künftigen Leistungsvergleich das Thema Gesundheitsmanagement vorgeschlagen. Eine Beteiligung des Bundes ist beabsichtigt.

c. Leistungsvergleiche innerhalb der Bundesverwaltung

Gerade in den Querschnittsbereichen Haushalt, Personal, Organisation und innerer Dienst können sich Behörden der Bundesverwaltung gut miteinander vergleichen, um von anderen zu lernen. Der Erfahrungsaustausch sollte einen kontinuierlichen Verbesserungsprozess erzeugen. Dies ist Voraussetzung, dass die öffentliche Verwaltung wandlungs- und anpassungsfähig bleibt und somit auch leistungsfähig werden kann.

Im Übrigen verweisen die Bundesbehörden gerne auf Ihre Monopolsituationen, die einen Leistungsvergleich nicht zulasse. Der klassische Satz der Verwaltung „*Das haben wir schon immer so gemacht.*“ lautet dann „*Das kann man nicht vergleichen!*“. Dem ist jedoch entgegenzuhalten, dass Innovationen und Modernisierungen insbesondere durch den Vergleich unterschiedlicher Prozessteile angestoßen werden können. Dies

gilt z.B. für Antrags- oder Mitwirkungsverfahren. Gerade die Andersartigkeit kann neue Wege der Organisationsoptimierung aufzeigen.

Nicht zuletzt sind behördeninterne Leistungsvergleiche möglich. Dies ist zweifellos Lohnenswert in den meisten Behörden der

- Zollämter,
- Bundespolizeiinspektionen und -direktionen,
- Botschaften, Konsulaten und ständigen Vertretungen,
- Wehrbereichsverwaltungen und
- Wasser- und Schifffahrtsdirektionen und –ämtern.

## **2. Organisation von Leistungsvergleichen**

Neben der Frage, was sich zu vergleichen lohnt, stellt sich die Frage des Wie.

Bereits im Rahmen der Föderalismusreform wurde eine Institutionalisierung diskutiert, damit die Frage des Verfahrens zur Durchführung von Vergleichsstudien und der Akteure, die den Fachverwaltungen mit Methodenwissen zur Verfügung stehen. Gerade der letzte Punkt ist schon deshalb erfolgsentscheidend, weil durch die Arbeitsverdichtung der letzten Jahre kaum die notwendigen Ressourcen in den Fachbereichen zur Verfügung stehen werden, sie sich das methodische Wissen aneignen könnten.

Um keine neuen Bürokratien zu schaffen, müssen wir also externe Institutionen einbinden, die Erfahrungswissen über Leistungsvergleiche besitzen und neue Impulse setzen können. Auf Bundesebene haben wir die KGSt, wie schon vor 11 Jahren, gebeten, einen ressortübergreifenden Leistungsvergleich zu moderieren. Es ist uns wichtig eine Struktur zu schaffen, die das Vertrauen aller Beteiligten genießt. Die verantwortliche Stelle soll professionellen Sachverstand, Verwaltungserfahrung, politische Klugheit und Unabhängigkeit in sich vereinen.

Wie schon bei den Beratungen der Föderalismuskommission lehnen die Länder alle Vorschläge zur Einrichtung einer exklusiven Benchmarking-Stelle für Bund-Länder-übergreifende Leistungsvergleiche ab. Sie hielten politische Vereinbarungen für ausreichend. Die fehlende Einigung über die Organisation der Leistungsvergleiche erschwert die konkrete Umsetzung des Verfassungsauftrages. Die Praxis zeigt bereits, dass die Beauftragung unterschiedlicher Einrichtungen mit der Durchführung der

Leistungsvergleiche kein dauerhaft nutzbares Anwendungs- und Erfahrungswissen entstehen lässt. Dabei hätte die Einrichtung einer Koordinierungsstelle erkennbare Vorteile, sie könnte

- die methodischen Grundlagen für die Durchführung der Leistungsvergleiche beschreiben,
- vergleichbare Datengrundlagen sicherstellen,
- für eine neutrale und objektive Datenerhebung und deren Auswertung Sorge tragen,
- Ergebnisse veröffentlichen, eventuell in anonymisierter Form und
- den Kommunikations- und Verbesserungsprozesses betreuen.

### **3. Schaffung einheitlicher Datengrundlagen**

Eine weitere wichtige Aufgabe auf dem Weg zu einem dauerhaften und erfolgreichen Benchmarking ist die Schaffung einer einheitlichen und damit vergleichbaren Datengrundlage.

In Bezug auf die Vergleichbarkeit von Daten in der föderalen Verfassungswirklichkeit möchte ich auf das sogenannte Berlin-Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 2006 hinweisen. Dort wird hervorgehoben, dass es „bisher nicht einmal gelungen ist, die unterschiedlichen Haushaltssystematiken so aufeinander abzustimmen, dass vergleichbare Informationen über die jeweils verfolgte Haushaltspolitik gewonnen werden können.“ Mit anderen Worten, die in Art. 109 Abs. 4 GG (neu; zuvor Absatz 3) vorhandene Ermächtigung, notwendige Regelungen zur Vergleichbarkeit der Haushaltsdaten zu treffen, findet keine praktische Anwendung. Diese Unvergleichbarkeit der Daten findet sich nicht nur im Bereich der Haushaltsdaten, sondern auch in anderen Politikfeldern. Darauf hatte in der Föderalismuskommission der in der Zwischenzeit leider verstorbene Sachverständige Prof. Seitz richtigweise hingewiesen.

Wir müssen diese unbefriedigende Situation beenden und die statistischen Informationen und Daten in einer vergleichbaren Weise über die Grenzen der Gebietskörperschaften hinweg zur Verfügung stellen..Hinweisen möchte ich an dieser Stelle auf ein weiteres Vorhaben im Regierungsprogramm „Transparente und vernetzte Verwaltung“. Im Sinne eines Open Government wollen wir strukturiertes Wissen der Verwaltung allen Bürgerinnen und Bürgern zur Verfügung stellen, auch um verschiedene Akteure in Innovationsnetzwerke einzubinden. So kann die Verwaltung vom Wissen

und den Ideen anderer profitieren und wirkliche Bürgerorientierung lernen. Davon erhoffen sich die Bürger einen stärkeren Anreiz für die Behörden, effektiver zu arbeiten. Wie eine aktuelle Studie zeigt, wollen sich mehr als 80 % der Bürgerinnen und Bürger besser einbringen und politische Entscheidungen stärker beeinflussen. Transparenz soll das Vertrauen gegenüber der Politik und der öffentlichen Verwaltung erhöhen. Da ist er wieder, der Ruf nach Transparenz.

Warum tut sich die Verwaltung damit so schwer? Damit komme ich zu meinem letzten Punkt: Den Restriktionen.

#### **4. Restriktionen**

Bei allen guten Ansätzen hält sich die Bereitschaft zur Mitwirkung an Leistungsvergleichen in den Verwaltungen in Grenzen. Dies ist zunächst eine Frage der Kultur. Es hat sich gezeigt, dass der Leistungsvergleich lang eingeübte, gewohnte Arbeitsweisen berührt, die nicht einfach und schnell umgestellt werden können. Hier ist mit Geduld viel Überzeugungsarbeit zu leisten. Die Beschäftigten im öffentlichen Sektor sind meistens nur im Denken in administrativ-juristischen Bahnen geschult, nicht jedoch in denen der Ökonomie.

Häufig fehlen smarte Ziele. Controlling ist nicht etabliert. Die Verteilung der Ressourcen für das Verwaltungshandeln orientiert sich stärker am Mittelabfluss des vergangenen Jahres als an den Notwendigkeiten für die Zukunft. Es gibt kaum Anreize für die Verwaltung zur Teilnahme an Leistungsvergleichen. Effizienzrenditen laufen Gefahr vom Gesamthaushalt absorbiert zu werden.

Leistungsvergleiche sind mit Aufwand verbunden. Aufwand erfordert Ressourcen, die nicht immer im notwendigen Maß zur Verfügung stehen, bzw. gestellt werden. Diese Hürde werden nur die überwinden können, denen Leistungsvergleiche wichtig sind und die die Notwendigkeit für Veränderungen sehen. Das sind nach der Gauß'schen Normalverteilung ein Drittel der Führungskräfte. Ihnen hilft, dass gerade die sinkenden Ressourcen den Druck für Reformen erhöhen.

Im Übrigen stellen sich auch die Beschäftigten nur ungern dem Wettbewerb und befürchten, in einem transparenten Verfahren schlecht abzuschneiden. Diese Befürchtungen sollten wir durch intelligente Verfahren des Vergleichs berücksichtigen. Wir

müssen klar stellen, dass es nicht um ein Ranking, nicht um die Vergangenheit geht, sondern um das Lernen voneinander und Verbesserungen für die Zukunft.

Gerne vorgetragen werden auch die Sorgen der Personalvertretungen vor Leistungstransparenz und -kontrolle.

Es bedarf einer klaren politischen Vorgabe, sonst wird es kaum organisations- und ebenenübergreifende Leistungsvergleiche geben.

Meine Damen und Herren, damit komme nun zum Abschluss meiner Ausführungen.

## **5. Zusammenfassung und Ausblick**

Neben der Grundgesetzverankerung gibt es die Absichtserklärung der Koalitionsvereinbarung und die Verpflichtung im Regierungsprogramm.

Leistungsvergleiche schaffen Transparenz, fordern das Lernen von anderen und lösen Veränderungsprozesse aus. Das Engagement wird dennoch verhalten bleiben, solange die Führungsebenen kein Leistungsmanagement einfordern – und noch besser – vorleben.

Leistungsvergleiche kann man in allen Bereichen der Verwaltung durchführen. Der Effekt ist größer in Massenverfahren mit vielen verschiedenen Akteuren.

Ein Kompetenzteam - bei fehlenden eigenen Ressourcen auch ein externes – sollte das Benchmarking methodisch begleiten. Ohne Vertrauen der Teilnehmer wird es keine umfassende Transparenz geben. Ranking und Öffentlichkeit sind nicht förderlich.

Bei der derzeitigen Haushaltssteuerung sind zusätzliche Impulse von außen auf die Verwaltung notwendig. Der Deutsche Bundestag, die Landesparlamente, die Rechnungshöfe, die Wissenschaft und auch die Öffentlichkeit können solche Impulse geben.

Es bleibt abzuwarten, zu welchen Themen die Innenministerkonferenz Leistungsvergleiche vorschlagen und was die Ministerpräsidenten beschließen werden. In den nächsten Wochen werden auch die Bundesressorts über ihre neuen Leistungsvergleiche entscheiden. Wir dürfen gespannt sein und das Unsere zur richtigen Entscheidung beitragen. Nach dem Motto Kästners: Es gibt nichts Gutes, außer man tut es.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.