

Leistungsvergleiche in der öffentlichen Verwaltung – freiwillig zum Erfolg?

Nicht zuletzt durch die Einfügung des neuen Artikels 91d in das deutsche Grundgesetz¹ haben Leistungsvergleiche – häufig auch als „Benchmarking“ bezeichnet – in der öffentlichen Verwaltung neue Bedeutung erhalten. Dabei sind in einigen Bereichen, beispielsweise in der deutschen Kommunalverwaltung, Leistungsvergleiche schon seit rund zwanzig Jahren eine oft geübte systematische Praxis. Auch in dieser Zeitschrift (vergleiche PublicGovernance Herbst 2008) wurde das Thema bereits behandelt. Was hat sich seither getan? Hat die Grundgesetzänderung in der deutschen Verwaltung zu mehr Leistungsvergleichen beziehungsweise Benchmarking-Projekten geführt? Wie lässt sich die grundgesetzliche Ermächtigung noch wirkungsvoller mit Leben füllen?

Wer seit einer Stunde im Bürgeramt sitzt, um seinen Personalausweis verlängern zu lassen, würde sich wünschen, es gäbe Vergleichsdaten, die dem Bürger sagen, wohin er sich wenden muss, um nicht so lange warten zu müssen. Auch Unternehmen, die einen neuen Standort suchen, hätten gerne Daten, die ihnen mitteilen, wo Genehmigungen schnell und unkompliziert vergeben werden, wo man auf Anliegen zügig reagiert und wo stattdessen „die lange Bank“ dominiert. Tatsächlich gibt es zwischen einzelnen Verwaltungseinheiten, selbst wenn sie dem gleichen Rechtsrahmen unterliegen und vergleichbare Aufgaben erledigen, zum Teil beträchtliche Leistungs- und Qualitätsunterschiede. Diese Erkenntnis stand am Beginn der Idee, Leistungsvergleiche in der öffentlichen Verwaltung zu initiieren.

Dabei ist die Information der Öffentlichkeit nur einer der Zwecke, warum solche

Vorhaben sinnvoll erscheinen. Kostensenkung durch „Abkupfern“ besserer interner Prozesse, die man durch Vergleiche mit anderen erkennt, dürfte eine weitere wichtige Triebfeder sein. Die Einführung von Dienstleistungsinnovationen oder technischen Neuerungen ist ebenfalls bereits durch Leistungsvergleiche erleichtert worden. Und dies vor allem, weil es nicht um abstrakte Ideen geht, sondern um konkrete Lösungen, die in der Praxis, nur nicht in der eigenen Einheit, bereits eingesetzt werden und funktionieren. Sinn und Zweck von Leistungsvergleichen oder Benchmarking ist also nicht nur der reine Vergleich, sondern das gegenseitige Lernen voneinander und die Umsetzung der im Vergleich erkennbar gewordenen „besten Lösung“.

Die Anwendung in Kommunen

In deutschen Kommunen haben verwaltungsinterne Leistungsvergleiche bereits Anfang der Siebzigerjahre begonnen; es handelte sich dabei um einzelne Vorhaben mit Schwerpunkt auf die betrieblichen Be-

¹ „Bund und Länder können zur Feststellung und Förderung der Leistungsfähigkeit ihrer Verwaltungen Vergleichsstudien durchführen und die Ergebnisse veröffentlichen.“



reiche, etwa der Abwasserwirtschaft oder dem Baubetriebshof. Von einer flächendeckenden Anwendung kann man aber erst seit dem Start des von der Bertelsmann Stiftung betriebenen Projekts „Grundlagen einer leistungsfähigen Kommunalverwaltung“ im Jahr 1992 sprechen, das im Pilotvorhaben als Vergleichsring² sieben Städte mittlerer Größenordnung mit sieben Aufgabenbereichen, darunter das Einwohnermeldewesen, Sozialwesen und Grünflächenwesen, umfasste. Bis zum formellen Ende des Projekts 1997 hatten sich über 150 Kommunen dem System mit seinen umfangreichen Kennzahlensystemen angeschlossen. Unabhängig vom Bertelsmann-System gründeten sich im gleichen Zeitraum eine Reihe weiterer Leistungsvergleichsvorhaben, von denen hier nur die Arbeitsgemeinschaft der Sozialamtsleiter großer Großstädte hervorgehoben werden soll.

Das 1996 in direkter Nachfolge auf das Bertelsmann-Projekt gegründete IKO-Netz der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) hat unter allen Leistungsvergleichsvorhaben die führende Stellung erreicht und bis heute behauptet. Auch dieses System arbeitet mit Vergleichsrings, die einem kommunalen Aufgabenbereich gewidmet sind und eine Gruppe von Kommunen umfassen. Mit Stand vom Mai 2011 engagieren sich 684 Kommunen in der Vergleichsarbeit³, die praktisch die gesamte thematische

Bandbreite kommunaler Tätigkeit umfasst. Seit der Gründung waren jedes Jahr circa 75 Vergleichsrings aktiv. Insgesamt fanden über 240 Vergleichsrings zum Teil über mehrere Jahre statt, an denen über 900 Kommunen mindestens einmal teilgenommen haben.⁴

In den unterschiedlichen Kundenbefragungen, die von der KGSt jährlich durchgeführt werden, rangiert der Erfahrungsaustausch für drei Viertel der teilnehmenden Kommunen an erster Stelle. Ein Drittel will Anregungen für konkrete Verbesserungen erhalten haben, nur je ein knappes Sechstel hingegen gibt an, dass der Leistungsvergleich sie bei Verbesserungen der Organisation und der Wirtschaftlichkeit unterstützt hat.⁵ Die Vergleichsergebnisse stehen grundsätzlich nur den teilnehmenden Verwaltungen zur Verfügung. Für eine Reihe von Vergleichsthemen bietet die KGSt all ihren Mitgliedern zur eigenen Standortbestimmung Benchmarking-Werte (zum Beispiel den Median) an.

Das auf kommunaler Ebene vorherrschende Prinzip der strikten Freiwilligkeit der Teilnahme wurde in den letzten Jahren dadurch leicht abgeschwächt, dass sich auch einzelne Kommunalaufsichtsbehörden, wie zum Beispiel die Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen, zunehmend des Instruments der Leistungsvergleiche im Rahmen ihrer Auf-

sichtsaufgaben bedienen.⁶ Die Erhebung der Daten durch die Kommunalaufsicht sowie der nachfolgende Datenvergleich und daraus abgeleitete Prüfungsbeurteilungen erfolgen in diesem Zusammenhang obligatorisch für alle Kommunen des betroffenen Bundeslandes.

Für kommunale Beteiligungen bietet der Verband kommunaler Unternehmen (VKU) seit über 50 Jahren Kennzahlenvergleiche in verschiedenen Sparten (Strom, Gas, Wasser, Fernwärme) an. Seit Anfang 2011 wird dieses Angebot um ein Prozessbenchmarking mit jährlich wechselnden Themenschwerpunkten ergänzt.

Die Anwendung in der Bundes- und Länderverwaltung

Die im Rahmen der Föderalismusreform 2009 erfolgte Einführung des Artikels 91d in das Grundgesetz, durch die Leistungsvergleiche der öffentlichen Verwaltung in Deutschland einen – europaweit singulären – verfassungsrechtlichen Status erhalten haben⁷, wurde von vielen als wichtiges politisches Signal verstanden, das Instrument des Benchmarking auch auf Bundes- und Länderebene zu stärken.

Zuvor hatte es nur einzelne, häufig befristete Initiativen zu Leistungsvergleichen auf Länderebene (beispielsweise „Leistungsvergleich zwischen Finanzämtern“⁸, CHE-Hochschulranking⁹) sowie einige wenige ressortübergreifende Leistungs-

² Vergleichsring: Eine Gruppe von Verwaltungen, die untereinander Struktur- oder Leistungsdaten – thematisch meist auf einen Aufgabenbereich beschränkt – austauschen, vergleichen und bewerten, um untereinander die „beste Lösung“ zu ermitteln und von dieser zu lernen.

³ Vgl. KGSt (2011): Ergebnisse der sechsten Kundenbefragung des IKO-Netzes

⁴ Vgl. Wick, T. (2009): Von interkommunalen Leistungsvergleichen zur Prozessoptimierung, Folienvortrag; KGSt IKO-Netz Informationsflyer

⁵ Vgl. KGSt (2011): Ergebnisse der sechsten Kundenbefragung des IKO-Netzes

⁶ Vgl. zum Beispiel Banner, G. (2007): Leistungstransparenz durch interkommunalen Haushaltsvergleich: Der Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI) der Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

⁷ Vgl. Kuhlmann, S. (2011): Messung und Vergleich von Verwaltungsleistungen – Benchmarking-Regime in Westeuropa

⁸ Vgl. www.leistungsvergleich.de

⁹ Vgl. www.che-hochschulranking.de

vergleiche interner Dienstleistungen in der Bundesverwaltung gegeben. Einzelne Bundesländer (zum Beispiel Bremen oder das Saarland) führten jeweils in Eigenregie Vergleichsstudien mit Fokus auf ein Kostenbenchmarking durch. Auf Bundesebene stellt die Bundesagentur für Arbeit eine positive Ausnahme dar, die nicht nur ein umfassendes controllinggetriebenes Benchmarking der einzelnen Jobcenter betreibt (siehe Fallbeispiel Seite 15), sondern auch regelmäßig Vergleiche ihrer IT-Stückkosten und IT-Betriebsprozesse durchführt. In diesen IT-Vergleich werden dabei auch privatwirtschaftliche Dienstleistungsunternehmen einbezogen.

Seit Verabschiedung des Artikels 91d gab es verschiedene weitere konzeptionelle Initiativen auf Bundes- und Landesebene sowie einen Experten-Gesprächskreis¹⁰, der durch die Bertelsmann Stiftung moderiert wurde. Alle Initiativen beschäftigten sich mit der Frage, wie der Artikel mit konkreten Vergleichsprojekten umgesetzt werden kann. Durch die Akteure wurden dabei viele Ideen und Erfahrungen zusammengetragen. Im aktuellen Modernisierungsprogramm der Bundesregierung „Vernetzte und transparente Verwaltung“ wurde 2010 das Ziel festgeschrieben, dass jedes Ressort bis 2013 nach Möglichkeit an mindestens einem Vergleichsring teilnehmen soll. Ein jährliches Arbeitsprogramm sollte die Bereiche für Leistungsvergleiche festlegen, erste Pilotprojekte zu den Themen „Gesundheitsmanagement“ und „Beruf und Familie“ wurden vorbereitet.

Bis heute wurden im Ergebnis allerdings weder neue Vorhaben auf Bundesebene noch neue Vergleiche in den Ländern umgesetzt. Für die geplanten Pilotprojekte in der Bundesverwaltung fanden sich nicht genügend freiwillige Teilnehmer. Eine Befassung in den Ländergremien musste mangels konkreter Vorschläge verschoben werden. Zu der grundgesetzlichen Rechtsgrundlage wurden bislang keine Ausführungsvorschriften erlassen.

Schlussfolgerungen

Alle Ansätze zur Umsetzung des Artikels 91d – und somit zur Stärkung des Leistungsvergleichs auf Bundes- und Länderebene – hatten in den vergangenen Jahren ein striktes Freiwilligkeitsprinzip der Teilnahme zugrunde gelegt. Dieses Prinzip, das wie beschrieben im kommunalen Bereich in Deutschland Tradition hat, sollte auch auf staatlicher Ebene greifen. Leider muss man zusammenfassend feststellen, dass dieser Ansatz zumindest vorerst gescheitert ist. Kontinuierliche Leistungsvergleiche in der Bundes- und Länderverwaltung können sich anscheinend nicht auf einer rein freiwilligen Basis, das heißt ohne umfassende politische Unterstützung und ohne ein formuliertes Ausführungsgesetz zu Artikel 91d etablieren.

Ein Blick auf die Mechanismen der Unternehmenswelt gibt eine mögliche Erklärung hierfür: Wettbewerb ist auch im Markt kein Ziel, das der einzelne Marktteilnehmer freiwillig anstrebt. Wettbewerb wird grundsätzlich durch gesetzliche Regelungen und staatliche Institutionen aufrechterhalten. Überträgt man diesen Gedanken auf Leistungsvergleiche im öffentlichen Bereich – als Surrogat für Effizienzwettbewerb – dann bedarf es auch hier eines klaren politischen Willens und entsprechender Regelungen zur Umsetzung.¹¹ Fehlen solche verbindlichen Regelungen, bestehen für die einzelne Behörde auf Bundes- und Landesebene kaum Anreize zur freiwilligen Teilnahme – und noch weniger zu einer Veröffentlichung der Ergebnisse.

Auch auf kommunaler Ebene fehlt es bislang in aller Regel an weitgehender Transparenz, zumeist sind die Ergebnisse ausschließlich verwaltungsintern zugänglich. Der gegenüber der Bundes- und Landesverwaltung kommunal höhere Verbreitungs- und Akzeptanzgrad von (nicht öffentlichen) Leistungsvergleichen lässt sich wohl insbesondere vor dem Hintergrund erklären, dass die kommunalen

Dezernate und Fachbereiche seit langer Zeit infolge klammer Kommunalfinanzen einen unmittelbaren Anreiz haben, jegliche Effizienzreserven zu mobilisieren und hierzu auch ein „Lernen von den Besten“ nicht scheuen. Einschränkend ist darauf hinzuweisen, dass sich selbst auf kommunaler Ebene gemäß einer repräsentativen Umfrage nur knapp weniger als die Hälfte aller deutschen Kommunen mit über 20.000 Einwohnern zumindest gelegentlich an interkommunalen Leistungsvergleichen beteiligen.¹²

Ausblick

Vieles spricht dafür, dass Leistungsvergleiche ohne konkretisierten Willen des Gesetzgebers auch zukünftig auf Bundes- und Landesebene nicht von alleine entstehen werden, sondern weiterhin nur sehr vereinzelt durch engagierte Führungskräfte und Beschäftigte oder aufgrund haushalterischer Engpässe beziehungsweise in Notsituationen durchgeführt werden.

Die Nutzung von Leistungsvergleichen als Element der kontinuierlichen Verwaltungsweiterentwicklung kann erst Realität werden, wenn der Rahmen des Artikels 91d weiter konkretisiert und verbindlicher in Form eines Ausführungsgesetzes sowie jährlicher Arbeitsprogramme formuliert wird. Vor dem Hintergrund der zunehmend eingeforderten Ansprüche der Bürger an „Open Government“¹³ sollte hierbei zunehmend auch die Transparenz der Vergleichsergebnisse angestrebt werden.

Insbesondere für die Anfangszeit kann darüber hinaus die Etablierung einer unabhängigen, erfahrenen Instanz zur Organisation und Moderation der Leistungsvergleiche einen zentralen Erfolgsfaktor darstellen. Möglicherweise könnte diese Aufgabe die KGSt übernehmen und so ihre umfangreiche Benchmarking-Erfahrung auch auf Bundes- und Länderebene nutzbar machen. ▀

10 Vgl. Bertelsmann Stiftung (2011): Leistungsvergleiche nach Art. 91d – Vorschläge für Strukturen und Prozesse

11 So sind sowohl die Teilnahme am Leistungsvergleich als auch daraus abgeleitete Zielkennzahlen obligatorischer Bestandteil der Zielvereinbarung jedes Jobcenters der BA.

12 Vgl. Bogumil, J. et al. (2007): Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell. Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung

13 Vgl. Artikel zu Open Government, PublicGovernance Herbst 2011

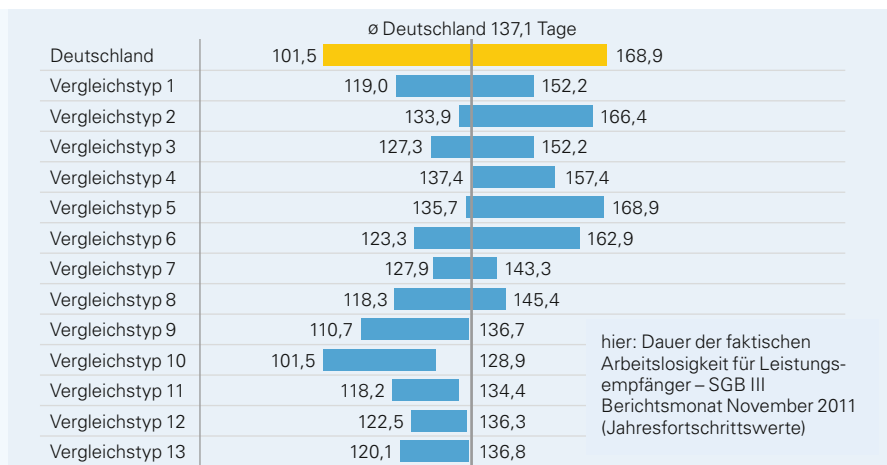
Fallbeispiel – Leistungsvergleiche in der Bundesagentur für Arbeit (BA)

„Controlling in der BA steht für umfassende Transparenz, erfolgreiche Steuerung und Führen über Ziele. Die systematische Nutzung des BA-Controlling war ein wesentlicher Erfolgsfaktor für den im Jahr 2004 begonnenen Reformprozess“, so Robert Winter, Leiter des Controllingbereiches der BA .

Seit Einführung des neuen Steuerungsmodells führt die BA Leistungsvergleiche in sogenannten Arbeitsmarktclustern durch. Diese haben den Anspruch, Unterschiede aufzuzeigen und Potenziale für Leistungssteigerungen zu identifizieren. Um zwischen den unter unterschiedlichen regionsspezifischen Arbeitsmarktbedingungen agierenden Dienststellen eine weitgehende Vergleichbarkeit herzustellen, wurde erstmals im Jahr 2004 eine vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) entwickelte Typisierung der Agenturen für Arbeit realisiert. Mittels einer Regressionsanalyse wurden die für die Bildung von Vergleichstypen (Cluster) und die Zuordnung der Dienststellen wesentlichen Bestimmungsfaktoren (zum Beispiel Unterbeschäftigungsquote, Bevölkerungsdichte, Quote der offenen Stellen) ermittelt.

Der Leistungsvergleich erfolgt seitdem ausschließlich innerhalb dieser Cluster (vergleiche beispielhaft die Spreizungen innerhalb der SGB III-Cluster gemäß Abbildung 1) und schafft damit die erforderliche Transparenz über Leistungsunterschiede als Grundlage für einen stetigen Verbesserungsprozess. Dieses Verfahren wurde mit Einführung des Controlling im Jahr 2006 im Bereich der Grundsicherung übernommen.

Ergebnis ist ein Benchmarking-Modell, das als Kerninstrument des Controlling und der Steuerung sowohl in der Planung als auch in der Zielnachhaltung verwendet wird. Auch durch die umfassende Umsetzung dieses Modells ist es der BA gelungen, beispielsweise die Dauer der Arbeitslosigkeit der Leistungsempfänger seit 2006 um 17,1 Tage zu reduzieren und die Anzahl der erfolgreich besetzten Stellen um 100 Prozent zu erhöhen.



Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Abbildung 1: Spreizungen nach Clustern (Vergleichstypen)

Die Leistungsvergleiche werden dabei in der internen Steuerung der Agenturen für Arbeit gleichermaßen von Controllern und operativen Führungskräften angewendet.

Nach Ansicht von Michael Schopf, Referent im Bereich Controlling/Finanzen der BA, ermöglicht die Positionierung der eigenen Dienststelle innerhalb des Clusters eine Orientierung, fördert den Wettbewerbsgedanken und bietet somit eine kontinuierliche Motivation zur Leistungsverbesserung.

Die BA sorgt dabei für regelmäßige Austauschplattformen in den einzelnen Clustern. Diese sind meist überregional organisiert. Zudem werden „Best Practices“ über die zentralen Controllingeinheiten weitergegeben.

Im Rahmen der jährlichen Planung dienen die Leistungsniveaus in den Clustern dem Finden von Orientierungswerten. Nach dem bewährten Prinzip des Abbaus von Leistungsunterschieden in den einzelnen Vergleichstypen wird versucht, die Agenturen im hinteren Feld des Clusters an das obere Drittel heranzuführen. Im Gegenstromverfahren werden dann ambitionierte, aber realistische Ziele vereinbart.

Robert Winter sieht mehrere Erfolgsfaktoren für die Akzeptanz des Controlling-systems: Ein Kernelement sei zunächst das Schaffen einer umfassenden Transparenz. Erst wenn es gelinge, die Leistungsniveaus der unterschiedlichen Organisationseinheiten sichtbar zu machen,

machten Vergleiche Sinn und die richtigen Fragen könnten gestellt werden. „Warum gelingt es der einen Agentur, bei nahezu gleichen Rahmenbedingungen auf dem Arbeitsmarkt mehr Menschen zu integrieren als der anderen?“, laute eine typische Frage. Hierdurch entstehe ein gesunder Wettbewerb, der die gesamte Organisation nach vorne bringe.

Sehr hilfreich sei es darüber hinaus für die BA gewesen, die Clusterung von einem wissenschaftlichen Institut erstellen zu lassen, dem eine grundlegende Neutralität unterstellt wird. Umfangreiche Kommunikation war darüber hinaus notwendig, um anfänglichem Misstrauen gegenüber diesem „revolutionären Modell“ zu begegnen.

„Seit einigen Jahren gibt es keine Akzeptanzprobleme mehr“, so Robert Winter. Vielmehr wird versucht, die Leistungsvergleiche in der bewährten Form in alle Geschäftsfelder der Bundesagentur zu implementieren. Auf politischer Ebene ernte die BA enormen Respekt und Anerkennung für die erbrachten Leistungen der vergangenen Jahre.

„Insgesamt hat sich der eingeschlagene Reformweg der BA bewährt. Angesichts eines sich wandelnden Arbeitsmarkts, einer angespannten Finanzlage und steigender Verschuldung war und ist er zudem dringend erforderlich“, schlussfolgert Robert Winter. Die Bedeutung des Controlling werde in diesem Veränderungsprozess noch weiter zunehmen. █