

Leistungsvergleiche nach Art. 91d GG

Vorschläge für Strukturen und Prozesse

Von Prof. Dr. Bernd Adamaschek, Volker Kröning und Dr. Reinhard Timmer
im Auftrag der Bertelsmann Stiftung

Leistungsvergleiche nach Art. 91d GG

Vorschläge für Strukturen und Prozesse

Von Prof. Dr. Bernd Adamaschek, Volker Kröning und Dr. Reinhard Timmer
im Auftrag der Bertelsmann Stiftung

Kontakt

Henrik Riedel
Projektmanager
Projekt „Moderne Regulierung“
Bertelsmann Stiftung
Telefon 05241 81-81266
Mobile 0172 2759696
Fax 05241 81-681266
E-Mail henrik.riedel@bertelsmann-stiftung.de
www.bertelsmann-stiftung.de

Version 5.0
Stand 18.04.2011

Inhalt

1	Zusammenfassung	2
2	Rahmenbedingungen	4
2.1	Anlass, Ziel und Ablauf der Studie	4
2.2	Stand der Umsetzung von Art. 91d GG	6
2.3	Definition des Begriffs „Leistungsvergleiche“	7
2.4	Funktionen für Leistungsvergleiche	9
2.5	Leitfragen der Studie	11
2.6	Interviewpartner	11
2.7	Gutachter	12
3	Ergebnisse der Befragung	13
3.1	Eignung von Leistungsvergleichen	13
3.2	Koordinierungs- und Entscheidungsfunktionen	14
3.3	Unterstützungsfunktionen	19
3.4	Sonstige Ergebnisse	24
4	Vorschläge für Strukturen und Prozesse	29
4.1	Einführung	29
4.2	Vorschläge für Strukturen	30
4.3	Vorschläge für Prozesse	34
4.4	Weiteres Vorgehen	36
5	Anhang	40
5.1	Anschreiben zum Fragebogen	40
5.2	Fragebogen	46
5.3	Weitere Studien zur Umsetzung von Art. 91d GG	51
5.4	Weitere Publikationen der Bertelsmann Stiftung	51

1 Zusammenfassung

Nach der Einfügung von Art. 91d in das Grundgesetz stellt sich die Frage, wie der neue Artikel – und seine Intention – organisatorisch umgesetzt werden kann. Ausführungsvorschriften wurden bisher nicht erlassen, so dass ein großer Spielraum besteht, geeignete Strukturen und Prozesse für die Umsetzung von Art. 91d GG zu gestalten.

Um geeignete Strukturen und Prozesse zu identifizieren, haben die Gutachter eine leitfadengestützte Befragung von Persönlichkeiten aus den Bereichen Verwaltung, Politik, Wissenschaft, Verbänden und Stiftungen, die mit dem Thema Leistungsvergleich vertraut sind, durchgeführt. Die Befragung hat zunächst ergeben, dass Leistungsvergleiche – nach einhelliger Meinung – grundsätzlich zur Förderung der Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung geeignet sind. **Die Interviewpartner rechnen jedoch überwiegend nicht damit, dass Leistungsvergleiche in nennenswertem Umfang durch Initiativen aus der Verwaltung („von unten“) entwickelt werden. Sie sprechen sich daher insgesamt für politische Leitentscheidungen („von oben“) aus, um Leistungsvergleiche auf breiter Front in Gang zu bringen und dauerhaft zu etablieren.**

Die Durchführung von Leistungsvergleichen sehen die Befragten überwiegend als originäre Managementaufgabe der Verwaltung an. Dabei kann die Verwaltung im Rahmen der arbeitsteiligen Organisation auf spezifische Einrichtungen, wie die Statistischen Ämter, das Bundesverwaltungsamt, die Kommunale Gemeinschaftsstelle und bestehende Einrichtungen der Fachministerkonferenzen, zurückgreifen sowie für die wissenschaftliche Begleitung geeignete Hochschulen, wie die Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer, und im Übrigen unter Umständen auch Unternehmensberatungen in Anspruch nehmen. Nicht befürwortet wird hingegen, dass Leistungsvergleiche insgesamt oder einzelne Unterstützungsfunktionen bei neuen ressortspezifischen Einrichtungen der Fachministerkonferenzen, bei den Rechnungshöfen, bei den Gemeindeprüfungsanstalten oder bei neu zu schaffenden Einrichtungen außerhalb der öffentlichen Verwaltung angesiedelt werden. Was die Rechnungshöfe und die Gemeindeprüfungsanstalten betrifft, teilen die Gutachter nicht unbedingt die Skepsis der Befragten: Neuere Entwicklungen zu einer „vergleichenden Prüfung“ zeigen, dass diesen Institutionen durchaus eine tragende Rolle bei der Umsetzung von Art. 91d GG zukommen kann.

Auf Basis der Befragungsergebnisse empfehlen die Gutachter eine konsequentere Umsetzung von Art. 91d GG. Die Bestandsaufnahme bisheriger Aktivitäten zeigt, dass das gewünschte Ziel einer flächendeckenden Anwendung von Leistungsvergleichen so nicht zu erreichen sein wird. Konkret empfehlen die Gutachter ...

- der **Bundesregierung** (bei Bundesrecht bzw. administrativen Maßnahmen im Bundesvollzug) eine konsequentere Durchsetzung der politischen Leitentscheidung des Koalitionsvertrags von Oktober 2009 gegenüber der offensichtlichen Zurückhaltung bzw. Verweigerung der Ministerialverwaltung,
- der **Ministerpräsidentenkonferenz** (bei Landesrecht bzw. administrativen Maßnahmen im Landesvollzug) eine konkrete Umsetzung des Grundsatzbeschlusses von Dezember 2010 sowie

- der **Konferenz der Regierungschefs von Bund und Ländern** (bei Bundesrecht im Landesvollzug) eine politische Leitentscheidung sowie eine anschließende Realisierung von Leistungsvergleichen nach Art. 91d GG.

Für eine effiziente Umsetzung der politischen Leitentscheidungen durch die Ministerialverwaltung bedarf es eines Monitorings auf der Staatssekretärebene, etwa nach dem Vorbild des Staatssekretärsausschusses für Bürokratieabbau (Bundesebene). **Auf allen Ebenen sollten jährliche Arbeitsprogramme sowie jährliche Ergebnisberichte, die auch den Parlamenten zuzuleiten sind, erstellt werden.**

Leistungsvergleiche sollten prioritär in besonders wichtigen Aufgabenbereichen durchgeführt werden. Kriterien für die Wichtigkeit könnten das finanzielle Volumen, die Anzahl der beschäftigten Mitarbeiter, die Relevanz für Bürger/Kunden und deren Zufriedenheit mit staatlichen Leistungen sowie die strategische Bedeutung des betreffenden Aufgabenfeldes sein, z. B. Schulen und Hochschulen, Sicherheit und Ordnung, Arbeit und Soziales sowie Zentrale Verwaltung (für die – wie bei PISA oder den Leistungsvergleichen zwischen Polizeibehörden und Finanzämtern – Anfänge bereits gemacht sind).

Die Leistungsvergleiche sollten schließlich möglichst durch flankierende Maßnahmen begleitet werden – insbesondere durch Maßnahmen, die die vorliegenden, nationalen und internationalen Erfahrungen über die Erfolgsfaktoren von Leistungsvergleichen berücksichtigen (Entwicklung methodischer Grundlagen für Leistungsvergleiche, Integration von Leistungsvergleichen in andere Reformprojekte, Gestaltung ganzheitlicher Anreizsysteme für Leistungsvergleiche, Aufbau von Kompetenzen bei Mitarbeitern und Führungskräften). Nur auf diese Weise ist eine Nachhaltigkeit der Umsetzung von Art. 91d GG zu gewährleisten.

2 Rahmenbedingungen

2.1 Anlass, Ziel und Ablauf der Studie

2.1.1 Anlass

Als Teil der Föderalismusreform II wurde Art. 91d mit Wirkung vom 1. August 2009 neu in das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland aufgenommen:

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

Im Allgemeinen Teil der Begründung des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (BT-Drs. 16/12410, Gesetzentwurf) werden Vergleichsstudien im Sinne des Art. 91d GG auch als Leistungsvergleiche bezeichnet und zugleich als Synonym für Benchmarking verwendet. Dabei wird zunächst der Nutzen von Leistungsvergleichen hervorgehoben: Leistungsvergleiche „machen Leistungen, Qualität und Kosten der Verwaltung transparent, setzen damit einen Wettbewerb um innovative Lösungen in Gang und sorgen für einen kontinuierlichen Verbesserungsprozess in der Verwaltung“. Des Weiteren heißt es, dass „Leistungsvergleiche [...] die Vorzüge des föderativen Wettbewerbs zur Geltung [bringen] und [...] faktisch die parlamentarische Kontrollfunktion [stärken].“ Zu den Anwendungsbereichen wird ausgeführt, dass „Leistungsvergleiche [...] zwischen Landesverwaltungen, innerhalb der Bundesverwaltung sowie zwischen Bundes- und Landesbehörden in Betracht [kommen].“ Darüber hinaus heißt es, dass mit Art. 91d GG „eine verfassungsrechtliche Grundlage für das Zusammenwirken von Bund und Ländern bei Leistungsvergleichen in der Verwaltung geschaffen und die Bereitschaft zu Leistungsvergleichen in Deutschland nachhaltig gefördert werden [soll].“ Schließlich wird betont, dass das „Prinzip der Freiwilligkeit [...] die Gleichrangigkeit der Teilnehmer an Leistungsvergleichen, insbesondere die Eigenstaatlichkeit und politischen Gestaltungsräume von Bund und Ländern [beachtet].“

Nach der Einfügung von Art. 91d in das Grundgesetz stellt sich die Frage, wie der neue Artikel – und seine Intention – organisatorisch umgesetzt werden kann. Ausführungsvorschriften wurden bisher nicht erlassen, so dass ein großer Spielraum besteht, geeignete Strukturen und Prozesse für die Umsetzung von Art. 91d GG zu gestalten.

Das Grundgesetz enthält neben Art. 91d weitere Regelungen zum Benchmarking, und zwar in Art. 91b Abs. 2 S. 2 für internationale Leistungsvergleiche im Bildungswesen sowie in Art. 109a für Leistungsvergleiche im Bereich der Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern.

2.1.2 Ziel

Das Ziel der vorliegenden Studie besteht darin zu klären, wie Organisationsmodelle bzw. Strukturen und Prozesse für die Umsetzung von Art. 91d GG am besten gestaltet werden können. Hierzu wurden folgende Teilziele definiert. Dazu gehört vor allem die Klärung, ...

- wie der Begriff „Leistungsvergleiche“ – allgemein – definiert werden kann (Arbeitsdefinition);
- wie die Eignung von Leistungsvergleichen zur Förderung der Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung – insgesamt – eingeschätzt wird;
- welche Funktionen geeignete Organisationsmodelle erfüllen müssen;
- wo diese Funktionen am besten angesiedelt werden können („Strukturen“);

- wie diese Funktionen am besten erfüllt werden können („Prozesse“).

Zunächst ist also der Begriff „Leistungsvergleiche“ zu definieren und zu erläutern, was unter Leistungsvergleichen zu verstehen ist (siehe Kap. 2.3).

Danach ist noch einmal die grundsätzliche Eignung von Leistungsvergleichen zur Förderung – und vorherigen Feststellung – der Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung einzuschätzen (siehe Kap. 2.4).

Hinter diesem Arbeitsschritt steht die Überlegung, dass umfassende Anstrengungen zur Gestaltung von Strukturen und Prozessen für die Umsetzung von Art. 91d GG letztlich entbehrlich wären, wenn nicht von einer grundsätzlichen Eignung dieses Steuerungsinstrumentes ausgegangen werden könnte. Die Gestaltung von Strukturen und Prozesse für die Umsetzung von Art. 91d GG setzt außerdem die Definition der Funktionen oder Aufgaben voraus, die geeignete Organisationsmodelle erfüllen müssen.

Vor diesen näheren Ausführungen gibt die Studie eine Übersicht über den Stand der Umsetzung von Art. 91d GG (siehe Kap. 2.2).

2.1.3 Ablauf

Der Ablauf der Studie gliederte sich in vier Phasen:

Phase 1: Planung der Studie (09/2010 – 10/2010)

Im September und Oktober 2010 wurde die Studie geplant und vorbereitet. Zur Planung und Vorbereitung zählen u. a. die Definition des Begriffs „Leistungsvergleiche“ sowie die Definition der Funktionen, die geeignete Organisationsmodelle zu erfüllen haben. Die Definition des Begriffs „Leistungsvergleiche“ kann Kapitel 2.3, die Definition der Funktionen Kapitel 2.4 entnommen werden.

Phase 2: Vorbereitung und Durchführung der Interviews (11/2010 – 02/2011)

Auf Basis der Vorarbeiten aus Phase 1 wurde ein Befragungsdesign entwickelt, um zu erheben, wie die Eignung von Leistungsvergleichen zur Förderung der Leistungsfähigkeit eingeschätzt wird und wo die Funktionen geeigneter Organisationsmodelle am besten angesiedelt bzw. wie diese Funktionen am besten erfüllt werden können. Die (Leit-)Fragen sind in Kapitel 2.5 zusammenfassend sowie im Anhang 5.2 detailliert aufgeführt; zuvor findet sich im Anhang 5.1 das Anschreiben zum Fragebogen.

Phase 3: Vorbereitung und Durchführung eines Gesprächskreises (01/2011 – 03/2011)

Am 15. März 2011 wurden die vorläufigen Ergebnisse dieser Studie in einer Sitzung des Gesprächskreises „Vollzugsoptimierung durch Leistungsvergleiche“ mit ca. 30 Vertretern aus der Bundes-, Landes- und Kommunalverwaltung, der Wissenschaft, der Beratung und von Verbänden vor- und zur Diskussion gestellt. Die Studien, die bisher in Kooperation mit dem von der Bertelsmann Stiftung eingerichteten Gesprächskreis erstellt worden sind, können Anhang 5.3 entnommen werden.

Phase 4: Fertigstellung und Veröffentlichung der Studie (04/2011)

Im Anschluss daran wurde die Studie fertiggestellt und veröffentlicht.

2.2 Stand der Umsetzung von Art. 91d GG

2.2.1 Bund

Auf Bundesebene haben die Regierungsparteien CDU, CSU und FDP im Koalitionsvertrag vom 24. Oktober 2009 vereinbart, dass Leistungsvergleiche nach Art. 91d GG zu einem Instrument der Verwaltungsentwicklung werden müssen und dass die Bereiche von Leistungsvergleichen in einem jährlichen Arbeitsprogramm festgelegt werden sollen (vgl. Wachstum. Bildung. Zusammenhalt, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, 17. Legislaturperiode, 2009, Ziff. 5103 bis 5105).

Das Bundeskabinett hat diese Vereinbarung aufgegriffen und am 18. August 2010 das Regierungsprogramm „Vernetzte und transparente Verwaltung“ beschlossen. Ein Bestandteil dieses Programms stellt das Projekt „Leistungsvergleiche nach Art. 91d GG“ dar. Das strategische Ziel für die laufende Legislaturperiode ist dabei wie folgt formuliert worden (vgl. Bundesministerium des Innern: Regierungsprogramm – Vernetzte und transparente Verwaltung, 2009, S. 52 und 53): „Wir wollen ein jährliches Arbeitsprogramm zur Durchführung von Leistungsvergleichen ausarbeiten. Dabei soll jedes Ressort bis 2013 nach Möglichkeit an mindestens einem Vergleichsring teilnehmen. Wir wollen ferner die Durchführung von Leistungsvergleichen durch Länder und Kommunen hinsichtlich des Vollzugs von Bundesrecht unterstützen und die Erkenntnisse in das Gesetzgebungsverfahren einfließen lassen.“

Mit diesem strategischen Ziel entspricht die Bundesregierung zugleich einer Empfehlung des Nationalen Normenkontrollrates (NKR). In seinem Jahresbericht 2010 verweist der NKR auf die Erfahrungen mit Pilotprojekten zum Vollzug von Bundesrecht (in den Bereichen Wohngeld, Elterngeld und Studierenden-BAföG) durch Länder und Kommunen und empfiehlt, die Erfahrungen aus diesen Projekten für Vergleichsstudien nach Art. 91d GG zu nutzen (vgl. Nationaler Normenkontrollrat: Qualität durch Transparenz – Mit Bürokratieabbau zu moderner Gesetzgebung; Jahresbericht 2010, S. 40).

Das im Koalitionsvertrag vereinbarte jährliche Arbeitsprogramm sollte nach dem Beschluss der Bundesregierung erstmals im 2. Quartal 2010 vorgelegt und ab dem 3. Quartal 2010 umgesetzt werden. In 2011 soll bereits über das erste Arbeitsprogramm berichtet und zugleich das zweite Arbeitsprogramm für 2011/2012 vorgelegt werden. Bisher liegt jedoch nicht einmal das erste Arbeitsprogramm vor. Dies könnte damit zusammenhängen, dass die Bundesregierung den Koalitionsvertrag abschwächend dahingehend interpretiert, dass "jedes Ressort bis 2013 nach Möglichkeit an mindestens einem Vergleichsring teilnehmen" soll. Damit ist die Teilnahme an Leistungsvergleichen faktisch in das Belieben der einzelnen Ressorts gestellt. Das federführende Bundesministerium des Innern hat mitgeteilt, dass aus dem Kreis der Ressorts bisher insgesamt nur zwei Themen (Gesundheitsmanagement, Vereinbarkeit von Familie und Beruf) für Leistungsvergleiche in der Bundesverwaltung benannt worden sind. Somit ist festzustellen, dass Leistungsvergleiche auf Bundesebene auch nach Inkrafttreten des Art. 91d GG und trotz des Koalitionsvertrags der Regierungsparteien sowie der Empfehlung des NKR bisher nicht oder nur sehr zögerlich als Instrument der Verwaltungsmodernisierung sowie der besseren Rechtsetzung und des Bürokratieabbaus genutzt werden.

Der Bundesrechnungshof (BRH) hat darüber hinaus in seinem Jahresbericht 2010 festgestellt, dass die Träger der Deutschen Rentenversicherung (DRV; im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales) das seit dem Jahr 2005 gesetzlich vorgeschriebene

Benchmarking bisher nicht durchgeführt haben („Rentenversicherungsträger scheuen Leistungsvergleiche“; vgl. Bundesrechnungshof: Bemerkungen 2010 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, S.146 ff.) Der BRH hat die DRV Bund aufgefordert, dem Benchmarking den ihm gesetzlich vorgesehenen Stellenwert einzuräumen und Leistungsvergleiche zu nutzen, um systematisch und flächendeckend das bestehende Einsparpotential zu erkennen und zu realisieren.

Die weitere Entwicklung auf Bundesebene bleibt abzuwarten.

2.2.2 Länder

Auf Länderebene ist nach dem Inkrafttreten von Art. 91d GG zunächst im Rahmen der Innenministerkonferenz ein „Konzept zur Durchführung von Leistungsvergleichen in der öffentlichen Verwaltung“ erarbeitet und zum 9. Juli 2010 fertig gestellt worden.

Die Ministerpräsidenten der Länder, die sich bereits im Jahr 2004 für mehr Leistungsvergleiche ausgesprochen hatten, sehen in dem Konzept der Innenministerkonferenz „eine geeignete Grundlage, die Durchführung von Vergleichsstudien zu fördern. Ziel ist, konkrete Leistungsvergleiche im Sinne des Art. 91d Grundgesetz dauerhaft zu etablieren“ (vgl. Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder: Ergebnisprotokoll der Sitzung am 15. Dezember 2010 in Berlin, S. 6). Die Fachministerkonferenzen wurden gebeten, bis zur Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 9. Juni 2011 konkrete Ziele und Inhalte für Leistungsvergleiche zu benennen.

Auch auf dieser Ebene steht also eine praktische Umsetzung von Art. 91d GG – knapp zwei Jahre nach seinem Inkrafttreten – noch aus.

2.3 Definition des Begriffs „Leistungsvergleiche“

2.3.1 Allgemeine Definition

Vergleichsstudien zur Feststellung und Förderung der Leistungsfähigkeit der Verwaltungen von Bund und Ländern im Sinne des Art. 91d GG – oder kurz Leistungsvergleiche – sind als spezielle Form des Benchmarking zu verstehen. Benchmarking bedeutet die Suche nach der besten Praxis, um die Erfüllung der eigenen Aufgaben zu verbessern. Es geht daher nicht darum, etwa ein Ranking der Verwaltungsbehörden zu erstellen und dabei einzelne Behörden an den Pranger zu stellen.

2.3.2 Motive

Mit Leistungsvergleichen in der öffentlichen Verwaltung können vor allem drei Ziele verfolgt und erreicht werden:

- Transparenz über die Leistung für die Vergleichspartner, für die politisch Verantwortlichen in Regierung und Parlament einschließlich der Kontrollorgane der Verwaltung (Rechnungsprüfung und Aufsichtsbehörden) sowie für die Bürger und die Medien;
- Motivation zur Verbesserung der Leistung durch die Signalwirkung, ob etwas zu tun ist (Handlungsbedarf) und wie es zu tun ist (Erfolgsrezepte);
- Austausch der Erfolgsrezepte sowie ggf. Übernahme in die eigene Verwaltung (Lernen von den besten Vergleichspartnern).

Durch Transparenz können Leistungsvergleiche dazu beitragen, dass die Akzeptanz staatlichen Handelns verbessert wird. Insgesamt wird durch Leistungsvergleiche die Selbststeuerungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung gesteigert. Um diese Ziele nachhaltig zu erreichen und die Selbststeuerungsfähigkeit bzw. den Verbesserungsprozess kontinuierlich zu unterstützen, sollten Leistungsvergleiche im Prinzip dauerhaft und flächendeckend durchgeführt werden. Sie stellen dann einen Ersatz für den in der öffentlichen Verwaltung i. d. R. nicht vorhandenen Wettbewerb um gute – wenn nicht beste – Lösungen dar.

2.3.3 Anwendungsgebiete

Leistungsvergleiche können auf verschiedenen Ebenen und in verschiedenen Bereichen durchgeführt werden:

- Verwaltungsaufgaben: Leistungsvergleiche in Bezug auf grundsätzlich alle Aufgaben der Kommunal-, Landes- und Bundesverwaltung;
- Verwaltungsebenen: horizontale Leistungsvergleiche (auf Ebene der Kommunal-, Landes- oder Bundesverwaltung, international sowohl innerhalb als auch außerhalb Europas) sowie vertikale Leistungsvergleiche (Ebenen übergreifend);
- Vergleichspartner: Leistungsvergleiche zwischen Behörden, die gleiche oder unterschiedliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen, sowie Leistungsvergleiche zwischen Behörden und privaten Unternehmen.

Im Übrigen lassen sich Leistungsvergleiche unterscheiden zwischen solchen auf operativer Ebene (einzelne Aufgaben, Produkte oder Leistungen) und solchen auf strategischer Ebene (Politikfelder, wie z. B. Arbeit, Bildung oder Gesundheit; inkl. der vergleichenden Wirkungskontrolle von Gesetzen und des Gesetzesvollzugs). Die Verbindung zwischen der operativen und der strategischen Ebene besteht darin, dass Aufgaben, Produkte oder Leistungen auf der operativen Ebene als Instrumente betrachtet werden können, die dazu dienen, das Politikfeld auf der strategischen Ebene zu gestalten.

2.3.4 Dimensionen

Leistungsvergleiche sollten möglichst ganzheitlich im Rahmen des folgenden Vier-Ziele-Systems durchgeführt werden:

- Auftragserfüllung/Erfüllung des fachspezifischen Leistungsauftrags (Menge, Qualität und Wirkung);
- Bürgerorientierung/Kundenzufriedenheit;
- Mitarbeiterzufriedenheit;
- Wirtschaftlichkeit.

Sofern eine ganzheitliche Sichtweise nicht erreicht werden kann, ist der Leistungsvergleich auf einzelne Zieldimensionen zu konzentrieren.

2.3.5 Phasen

Der Ablauf eines Leistungsvergleichs gliedert sich grundsätzlich in fünf Phasen:

- Planung: Definition der Ziele und Inhalte des Leistungsvergleichs, Gewinnung von Vergleichspartnern;
- Messung: Definition von Leistungskriterien und -kennzahlen, Erhebung und Darstellung der Kennzahlenwerte;

- Analyse: Analyse der Ergebnisse (inkl. Ermittlung der Ursachen), Austausch von guten Lösungen (= Erfolgsrezepte);
- Bericht: Erstattung von Berichten an Politik, Rechnungsprüfung und Aufsichtsbehörden, ggf. Veröffentlichung der Berichte gegenüber Bürgern und Medien;
- Umsetzung: Umsetzung von Maßnahmen zur Verbesserung der Leistung, Weiterentwicklung des Leistungsvergleichs.

2.3.6 Grundsätze

Leistungsvergleiche sollten grundsätzlich auf freiwilliger Basis stattfinden. Freiwilligkeit fördert die Motivation zur Teilnahme, die Klarheit und Wahrheit der Datenbasis sowie die Bereitschaft, Erkenntnisse aus dem Vergleich umzusetzen. Nach der Begründung des Art. 91d GG beachtet das Prinzip der Freiwilligkeit die Gleichrangigkeit der Teilnehmer an Leistungsvergleichen, insbesondere die Eigenstaatlichkeit und politischen Gestaltungsräume des Bundes sowie der einzelnen Länder. Freiwilligkeit bezieht sich dabei auf die oberste Ebene der Verwaltungshierarchie. In einem mehrstufigen Verwaltungsaufbau (z. B. Ministerien und nachgeordnete Behörden) wird i. d. R. nicht jede Hierarchieebene den Vergleich freiwillig veranstalten. So ist beispielsweise denkbar, dass die Teilnahme auf höherer Ebene (z. B. Minister) entschieden wird und dass untere Ebenen (z. B. nachgeordneten Behörden) diesen Beschluss ausführen müssen. Ebenso ist es jedoch möglich, dass eine untere Instanz den Leistungsvergleich initiiert und dass obere Ebenen dies lediglich genehmigen müssen.

Der Leistungsvergleich ist grundsätzlich als originäre Managementaufgabe der Verwaltung anzusehen. Für viele Verwaltungen wird das Instrument des Leistungsvergleichs allerdings Neuland sein, das sie möglicherweise nur ungern betreten und für das sie auch nicht die notwendige Erfahrung besitzen. Deshalb werden u. U. Hilfen für potenzielle Vergleichspartner – sowohl als Anschubhilfe als auch als methodisch-technische Flankierung – sinnvoll sein, um den Erfolg der Vergleichsarbeit nachhaltig zu sichern. Daher sind neben den Funktionen, die die Vergleichspartner selbst wahrnehmen können, ergänzende Hilfen von dritter Seite denkbar, um sowohl die Bereitschaft zu Leistungsvergleichen als auch ihre professionelle Durchführung zu gewährleisten. Das kann von Initiativfunktionen, Steuerung, Beratung und Schulung bis hin zur vollständigen Übernahme der Vergleichsarbeit reichen. Die Konzeption von Art. 91d GG erwähnt diese Möglichkeit daher auch ausdrücklich, wie der Besondere Teil der Begründung zu Art. 91d GG dokumentiert: „[...] die generelle oder einzelfallbezogene Beauftragung einer durch Kompetenz und Unabhängigkeit ausgewiesenen Einrichtung mit der Durchführung von Leistungsvergleichen [...]“.

2.4 Funktionen für Leistungsvergleiche

2.4.1 Koordinierungs- und Entscheidungsfunktionen

Geeignete Organisationsmodelle zur Umsetzung von Art. 91d GG sollten folgende Koordinierungs- und Entscheidungsfunktionen erfüllen:

- Durchführung von Vergleichen initiieren/beschließen;
- Vergleichsthemen, Vergleichsziele definieren;
- Vergleichspartner finden, zusammenführen;
- Fortgang/Zeitrahmen und Ergebnisse kontrollieren;
- Ressourcen/Finanzierung regeln.

Diese Funktionen können in unterschiedlicher Anbindung und unterschiedlichen Organisationsformen erfüllt werden, und zwar in ressortübergreifender Ausrichtung (also nicht fachspezifisch orientiert) oder in ressortspezifischer Ausrichtung (also eher an fachlichen Gesichtspunkten orientiert).

Zur Wahrnehmung der Koordinierungs- und Entscheidungsfunktionen kommen beispielsweise folgende Organisationen in Frage (ggf. unter Erweiterung ihrer Aufgaben):

- Konferenz der Regierungschefs von Bund und Ländern;
- Ministerpräsidentenkonferenz;
- Bundesregierung;
- Fachministerkonferenzen;
- Bundesrechnungshof bzw. die Landesrechnungshöfe;
- von Bund und Ländern neu zu schaffende Organisation (z. B. Benchmarking-Agentur, „Stiftung Verwaltungstest“ etc.);
- etc.

2.4.2 Unterstützungsfunktionen

Geeignete Organisationsmodelle zur Umsetzung von Art. 91d GG sollten – neben den oben genannten Koordinierungs- und Entscheidungsfunktionen – folgende Unterstützungsfunktionen erfüllen:

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

Diese Funktionen können in unterschiedlicher Anbindung und unterschiedlichen Organisationsformen erfüllt werden, und zwar in ressortübergreifender Ausrichtung (also nicht fachspezifisch orientiert) oder in ressortspezifischer Ausrichtung (also eher an fachlichen Gesichtspunkten orientiert).

Zur Wahrnehmung der Unterstützungsfunktionen kommen beispielsweise folgende Organisationen in Frage (ggf. unter Erweiterung ihrer Aufgaben):

- bestehende Einrichtungen der Fachministerkonferenzen (z. B. Zentrale Datenstelle der Finanzminister und -senatoren der Länder, ZDL);
- neue ressortspezifische Einrichtungen der Fachministerkonferenzen (z. B. spezielle Geschäftsstellen bei den Fachministerkonferenzen);
- Bundesrechnungshof bzw. Landesrechnungshöfe;
- Statistisches Bundesamt bzw. Statistische Landesämter;
- Bundesverwaltungsamt;

- Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung (FÖV) der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer (DHV);
- Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt);
- Gemeindeprüfungsanstalten;
- Unternehmensberatungen;
- von Bund und Ländern neu zu schaffende Organisation (z. B. Benchmarking-Agentur, „Stiftung Verwaltungstest“ etc.);
- etc.

2.5 Leitfragen der Studie

Die Leitfragen der Studie beziehen sich auf folgende Bereiche:

- Eignung von Leistungsvergleichen;
- Träger von Koordinierungs- und Entscheidungsfunktionen;
- Träger von Unterstützungsfunktionen;
- Persönlicher Kommentar.

Die Formulierung der Fragen kann dem Fragebogen im Anhang 5.2 entnommen werden; Anhang 5.1 enthält das Anschreiben zum Fragebogen.

2.6 Interviewpartner

Die im Rahmen der Studie durchgeführten Interviews gibt die folgende Tabelle wider:

Nr.	Interviewpartner	Funktion
1	Dr. Hans Bernhard Beus	Staatssekretär im Bundesministerium der Finanzen
2	Rainer Christian Beutel	Vorstand der Kommunalen Gemeinschaftsstelle
3	Prof. Dr. Wolfgang Böhmer, MdL	Ministerpräsident des Landes Sachsen-Anhalt
4	Martin Braun	Leiter der Zentralen Datenstelle der Landesfinanzminister (ZDL)
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	Bundesvorsitzender des Deutschen Beamtenbundes
11	Eckart von Klaeden, MdB	Staatsminister bei der Bundeskanzlerin
12	Werner Koch	Staatssekretär im Hessischen Ministerium des Innern
13	Prof. Dr. Sabine Kuhlmann	Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften

Nr.	Interviewpartner	Funktion
14	Dr. Gisela Meister-Scheufelen	Amtschefin im Finanzministerium Baden-Württemberg
15	Thomas Oppermann, MdB	1. PGF der SPD-Bundestagsfraktion
16	Cornelia Rogall-Grothe	Staatssekretärin im Bundesministerium des Innern
17	Dr. Ludwig Spaenle, MdL	Staatsminister im Bayerischen Staatsministerium für Unterricht und Kultur
18	Armin Schuster, MdB	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

Die Interviews wurden jeweils von einem der im folgenden Kapitel genannten Gutachter vorbereitet, durchgeführt und nachbereitet. Der Fragebogen (vgl. Anhang 5.2) und das entsprechende Anschreiben (vgl. Anhang 5.1) wurden den Interviewpartnern vorab zugesandt. Die Durchführung der Interviews erfolgte in der Zeit vom 18. November 2010 bis 24. Februar 2011. Die Verwendung der Interviewergebnisse für die vorliegende Studie erfolgt in anonymer Form, d. h. inhaltliche Aussagen, die in einem Interview getätigt und in das Gutachten übernommen worden sind, werden nicht personalisiert.

Aufgrund der geringen Zahl an Interviewpartnern wurde auf eine quantitative Auswertung der Interviewergebnisse verzichtet; hiermit soll der Eindruck vermieden werden, als handele es sich bei der vorliegenden Studie um eine repräsentative Erhebung. Stattdessen wurden die Ergebnisse der Interviews qualitativ ausgewertet; insbesondere wurden aus den Interviews sog. „Tendenzen“ (= tendenziell gleiche oder ähnliche Aussagen) herausgearbeitet, begründet und durch ausgewählte, ergänzende Hinweise bzw. Auffassungen der Interviewpartner erläutert. Das Ziel bestand dabei darin, ein „Meinungsbild“ aller Interviewpartner zu ermitteln und – möglichst kompakt – darzustellen (vgl. Kapitel 3).

2.7 Gutachter

Die Studie „Leistungsvergleiche nach Art. 91d GG – Vorschläge für Strukturen und Prozesse“ wurde gemeinschaftlich von drei Gutachtern erstellt:

- 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 Mitglied des Senats der Freien Hansestadt Bremen, 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 Föderalismusreform II.

3 Ergebnisse der Befragung

3.1 Eignung von Leistungsvergleichen

3.1.1 Tendenz

Leistungsvergleiche im Sinne dieser Studie sind nach einhelliger Meinung der Interviewpartner zur Förderung der Leistungsfähigkeit öffentlicher Verwaltungen geeignet.

3.1.2 Begründung

- Leistungsvergleiche entfalten ähnliche Wirkungen wie der Wettbewerb im privaten Sektor.
- Leistungsvergleiche zeigen den Weg zu guten Lösungen.
- Bisherige Ergebnisse zeigen, dass durch Leistungsvergleiche bereits zahlreiche Veränderungsprozesse angestoßen worden sind.

3.1.3 Ergänzende Hinweise

- Angesichts der Monopolsituation der öffentlichen Verwaltung stellt der Leistungsvergleich ein Steuerungsinstrument zur Verfügung, das ähnliche Wirkungen entfaltet wie der Wettbewerb im privaten Sektor („Marktsurrogat“). Der Leistungsvergleich eröffnet eine „Arena der Verwaltungsmodernisierung“, d. h. einen Quasi-Wettbewerb um die beste Lösung, der Anreize für permanente Verbesserungen schafft.
- Der Leistungsvergleich zeigt den Weg zu guten Lösungen, die nicht vom grünen Tisch kommen, sondern sich bereits in der Praxis bewährt haben. Durch Zusammenarbeit kann man voneinander lernen und muss das Rad nicht neu erfinden. Die guten Lösungen können auf verschiedenen Feldern zu finden sein: Ergebnisqualität, Prozessqualität, Wirtschaftlichkeit, etc. Die Übernahme der Erfolgsrezepte steigert die Leistungsfähigkeit der Vergleichspartner und damit der öffentlichen Verwaltung insgesamt.
- Bisherige Ergebnisse von Leistungsvergleichen zeigen, dass zahlreiche Veränderungsprozesse angestoßen worden sind. Leistungsvergleiche haben sich aus Bundessicht z. B. bei internen Dienstleistungen oder beim Vollzug von Bundesrecht auf Landes- oder Kommunalebene (vgl. Projekte „Einfacher zum Wohngeld/Elterngeld/Studierenden-BAföG), aus Landessicht z. B. in den Bereichen der Steuer-, Polizei- und Justizverwaltung sowie aus kommunaler Sicht in nahezu allen kommunalen Aufgabenbereichen bewährt.
- Einige der Befragten differenzierten ihre Antworten, indem sie Leistungsvergleichen „nur“ eine teilweise Eignung zur Förderung der Leistungsfähigkeit beimaßen. Die Gründe für diese Einschränkung waren, dass der Erfolg des Leistungsvergleiches von seiner konkreten Ausgestaltung (und anderen intervenierenden Faktoren), von der Art der Verwaltungsaufgabe (nicht jede Aufgabe ist vergleichbar) und von der Messbarkeit der Leistungen (nicht alle Aufgaben sind einem „Messen, Zählen und Wiegen“ zugänglich) abhängig ist. Diese Gesichtspunkte wurden allerdings als Erfolgsfaktoren auch von denjenigen Interviewpartnern angesprochen, die die Eignung von Leistungsvergleichen zur Förderung der Leistungsfähigkeit uneingeschränkt bejahten. Daher kann man generalisieren und von einer selbstverständlichen Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit von Leistungsvergleichen ausgehen: Leistungsvergleiche sind im Prinzip geeignet, die Leistungsfähigkeit öffentlicher Verwaltungen zu fördern, sofern sie unter Beachtung der Erfolgsfaktoren „richtig“ praktiziert werden.

3.2 Koordinierungs- und Entscheidungsfunktionen

3.2.1 Konferenz der Regierungschefs von Bund und Ländern

Tendenz

Nach überwiegender Meinung ist die Konferenz der Regierungschefs von Bund und Ländern ein geeignetes Gremium, wenn es um Leistungsvergleiche geht, die sowohl Bundes- als auch Länderinteressen betreffen.

Begründung

- Jegliche Initiativen einzelner Verwaltungsbehörden („von unten“) sind zu begrüßen, dürften jedoch nicht ausreichen, um Leistungsvergleiche auf breiter Front in Gang und dauerhaft zum Erfolg zu bringen.
- Es bedarf daher politischer Leitentscheidungen („von oben“).
- Insbesondere, wenn Bundesrecht durch die Länder vollzogen wird, ist die Konferenz der Regierungschefs von Bund und Ländern ein geeignetes politisches Entscheidungsgremium.
- Im Fokus stehen dabei strategische Grundsatzentscheidungen (mit der Konkretisierung können die zuständigen Fachministerien bzw. Fachministerkonferenzen beauftragt werden).

Ergänzende Hinweise

- Die Konferenz der Regierungschefs von Bund und Ländern könnte mit einem „Rahmenbeschluss“ die Fachministerkonferenzen beauftragen, generell mehr Leistungsvergleiche durchzuführen und der Konferenz der Regierungschefs im Jahresturnus über die entsprechenden Fortschritte zu berichten (Themenübersicht mit Ergebnissen, aber ohne Details). Die Steuerung der Leistungsvergleiche im Einzelnen (Themenauswahl, Gewinnung von Vergleichspartnern, verwaltungsmäßige Durchführung etc.) könnte dann den Fachministerien bzw. Fachministerkonferenzen obliegen.
- Wichtiger Erfolgsfaktor ist ein wirksames Management mit regelmäßiger Berichterstattung an hochrangige, politisch verantwortliche Gremien, damit die Projekte nicht in der Verwaltung „stecken“ bleiben. So hat sich z. B. beim Bürokratieabbau auf Bundesebene der eigens eingerichtete Staatssekretärsausschuss als entscheidender Erfolgsfaktor für die laufende Steuerung erwiesen.
- Die Konferenz der Regierungschefs von Bund und Ländern sollte einen Schwerpunkt bei Vergleichen zum Vollzug von Bundesrecht durch die Länder (inkl. Kommunen) setzen, um z. B. den Abbau unnötiger bürokratischer Belastungen voranzutreiben und eine entsprechende Rückkopplung zur Bundesgesetzgebung zu ermöglichen.
- Die Entscheidung zur Teilnahme sollte den einzelnen Ländern bzw. dem Bund überlassen bleiben. Dies entspricht dem Freiwilligkeitsprinzip. Später kann es zur sukzessiven Erweiterung des Leistungsvergleiches um weitere Teilnehmer kommen. In diesem Zusammenhang wird auf den 1998 von der Bertelsmann Stiftung angestoßenen Leistungsvergleich zwischen Finanzämtern hingewiesen, an dem anfangs zwei Länder beteiligt waren und der sich inzwischen auf sechs teilnehmende Länder erstreckt.
- Bedenken gegen eine Anbindung der Grundsatzentscheidung bei der Konferenz der Regierungschefs von Bund und Ländern werden nur vereinzelt mit der Begründung geäußert, dass es bei Leistungsvergleichen nicht in erster Linie um einen politischen Ausgleich zwischen Bund und Ländern, sondern um fachliche Lösungen bzw. grundlegende Entscheidungen über Methoden, Verfahren oder Gegenstände einer Untersuchung gehe, die besser bei den jeweiligen Fachministerkonferenzen aufgehoben seien.

3.2.2 Ministerpräsidentenkonferenz

Tendenz

Nach überwiegender Meinung ist die Ministerpräsidentenkonferenz ein geeignetes Gremium, wenn es um Leistungsvergleiche geht, die nur Länder- und keine Bundesinteressen betreffen.

Begründung

- Jegliche Initiativen einzelner Verwaltungsbehörden („von unten“) sind zu begrüßen, dürften jedoch nicht ausreichen, um Leistungsvergleiche auf breiter Front in Gang und dauerhaft zum Erfolg zu bringen.
- Es bedarf daher politischer Leitentscheidungen („von oben“).
- Insbesondere, wenn Landesrecht durch die Länder vollzogen wird, ist die Ministerpräsidentenkonferenz ein geeignetes politisches Entscheidungsgremium.
- Im Fokus stehen dabei strategische Grundsatzentscheidungen (mit der Konkretisierung können die zuständigen Fachministerkonferenzen beauftragt werden).

Ergänzende Hinweise

- Ohne die grundsätzliche Eignung der Ministerpräsidentenkonferenz infrage zu stellen, wird diese vereinzelt als „zweitbeste“ oder „Hilfs-“Lösung bezeichnet. Dies ist i. d. R. dem Bestreben geschuldet, die strategischen Leitentscheidungen möglichst „hoch aufzuhängen“ oder auch der Erkenntnis, dass in der föderalen Verflechtung bei fast allen Materien Bundesinteressen mit betroffen sind; daher sollte die Konferenz der Regierungschefs von Bund und Ländern den Vorrang haben.

3.2.3 Bundesregierung

Tendenz

Nach überwiegender Meinung ist die Bundesregierung ein geeignetes Gremium, wenn es um Leistungsvergleiche geht, die nur Bundes- und keine Länderinteressen betreffen.

Begründung

- Jegliche Initiativen einzelner Verwaltungsbehörden („von unten“) sind zu begrüßen, dürften jedoch nicht ausreichen, um Leistungsvergleiche auf breiter Front in Gang und dauerhaft zum Erfolg zu bringen.
- Es bedarf daher politischer Leitentscheidungen („von oben“).
- Insbesondere, wenn Bundesrecht durch den Bund selbst vollzogen wird, ist die Bundesregierung ein geeignetes politisches Entscheidungsgremium.
- Im Fokus stehen dabei strategische Grundsatzentscheidungen (mit der weiteren Konkretisierung können die zuständigen Fachministerien beauftragt werden).

Ergänzende Hinweise

- Die Entscheidung über Leistungsvergleiche, die auf die Bundesverwaltung beschränkt sind (z. B. Leistungsvergleiche bei verwaltungsinternen Dienstleistungen wie IT, Beschaffung, Personal-, Organisations- und Haushaltswesen) sollte durch Kabinettsbeschluss der Bundesregierung erfolgen, etwa im Zusammenhang mit der Beschlussfassung über Regierungsprogramme zur Verwaltungsmodernisierung und zum Bürokratieabbau. Diese Auffassung wird zum Teil auch mit dem Argument vertreten, dass Entscheidungen „von oben“ oftmals durch Abstimmung unter und in den Ressorts aufgehalten oder verwässert werden.

- Neben grundlegenden Entscheidungen bedarf es eines wirksamen Managements, um die Entscheidungen umzusetzen. Verwiesen werden kann dazu auf das erfolgreiche Beispiel des Staatssekretärsausschusses für Bürokratieabbau, ohne den das Projekt wohl gescheitert wäre.

3.2.4 Fachministerkonferenzen

Tendenz

Nach überwiegender Meinung sind die Fachministerkonferenzen geeignete Gremien, wenn es um Leistungsvergleiche geht, die sowohl Bundes- als auch Länderinteressen oder nur Länderinteressen betreffen.

Begründung

- Jegliche Initiativen einzelner Verwaltungsbehörden („von unten“) sind zu begrüßen, dürften jedoch nicht ausreichen, um Leistungsvergleiche auf breiter Front in Gang und dauerhaft zum Erfolg zu bringen.
- Es bedarf daher politischer Leitentscheidungen („von oben“).
- Insbesondere, wenn Bundes- oder Landesrecht durch die Länder vollzogen wird, sind die Fachministerkonferenzen ein geeignetes politisches Entscheidungsgremium.
- Im Fokus stehen dabei Konkretisierungen von Entscheidungen der Konferenz der Regierungschefs von Bund und Ländern oder der Ministerpräsidentenkonferenz sowie eigene Entscheidungen (mit der Ausführung können die Fachministerien beauftragt werden).

Ergänzende Hinweise

- Eine Initiativfunktion für Leistungsvergleiche wird den Fachministerkonferenzen im Wesentlichen im Rahmen des Freiwilligkeitsprinzips und von Bottom-Up-Verfahren bei einzelnen ressortspezifischen Themen beigemessen, etwa wenn untere Ebenen oder auch die Fachministerebene selbst Leistungsvergleiche betreiben möchten.
- Ansonsten wird die zentrale Rolle der Fachministerkonferenzen als diejenige eines Auftragnehmers strategischer Entscheidungen der Konferenz der Regierungschefs von Bund und Ländern oder auch der Ministerpräsidentenkonferenz gesehen. Hierbei haben die Fachministerkonferenzen für die fachliche Präzisierung und die operative Steuerung zu sorgen.
- Dabei wird als Vorteil angesehen, dass der Bund bei den Fachministerkonferenzen i. d. R. als Gast teilnimmt und insofern Initiativen zu Leistungsvergleichen besser aufnehmen und „Aufträge“ für Leistungsvergleiche besser vermitteln kann. In Kauf nehmen muss man allerdings, dass die Entscheidungswege bei den Fachministerkonferenzen, d. h. unter und in den Ländern, häufig lang sind.
- Zum Teil wird die Auffassung vertreten, dass die Koordinationsfunktion über alle Ressorts bei der Konferenz der Landesfinanzminister angesiedelt werden könnte, da sie i. d. R. das größte Interesse an einer effizienten Verwaltung besitzen.

3.2.5 Bundesrechnungshof/Landesrechnungshöfe

Tendenz

Nach überwiegender Meinung sollten die Koordinierungs- und Entscheidungsfunktionen nicht bei den Rechnungshöfen angebunden werden.

Begründung

- Rechnungshöfe entscheiden unabhängig, ob sie selbst Leistungsvergleiche durchführen und/oder die Verwaltungspraxis in Bezug auf Leistungsvergleiche prüfen.

- Der Prüfauftrag des BRH/der LRHe ist jeweils nur auf die Bundesverwaltung/die Landesverwaltungen beschränkt, womit Bund-Länder-Leistungsvergleiche/länderübergreifende Leistungsvergleiche nicht ohne Weiteres möglich wären.
- Das klassische Prüfverfahren der Rechnungshöfe (Untersuchung, Prüfmitteilung, etc.) unterscheidet sich grundlegend von der Steuerung eines Leistungsvergleichs, der eher Kooperation und Moderation verlangt.

Ergänzende Hinweise

- Im Falle einer Ansiedlung der Koordinations- und Entscheidungsfunktionen bei den Rechnungshöfen werden nur diejenigen Leistungsvergleiche realisiert, die nach eigener Entscheidung des betreffenden Rechnungshofes gewollt sind. Davon sollten sich die Regierungen jedoch nicht abhängig machen. Die Entscheidung über Leistungsvergleiche sollte daher nicht den Rechnungshöfen überlassen werden.
- Die Aufgabenstellung der Rechnungshöfe unterscheidet sich methodisch vom Leistungsvergleich: Leistungsvergleiche sind ein (präventives) Instrument des Qualitätsmanagements und nicht der (nachträglichen) Rechnungsprüfung. Leistungsvergleiche dürfen nicht als Teil der (nachträglichen) Prüfungstätigkeit verstanden werden. Verwaltungsqualität muss man erzeugen, d. h. selbst entwickeln; man kann sie nicht „erprüfen“. Am ehesten vermag ein verwaltungseigener Leistungsvergleich, nicht aber das Testat eines Rechnungshofs einen Mehrwert zu schaffen.
- Die traditionelle Rolle der Rechnungshöfe kann bei Leistungsvergleichen zu Akzeptanzproblemen bei den Behörden führen und deren Erfolgchancen möglicherweise von vornherein beeinträchtigen.
- Die Rechnungshöfe verfügen zwar aufgrund ihrer Kontroll- und Prüfungsfunktion über eine umfassende Verwaltungskompetenz und tiefgreifende Einblicke in das Verwaltungshandeln, die es auf den ersten Blick nahe legen, ihnen entscheidende oder/und unterstützende Funktionen bei Leistungsvergleichen zu übertragen. Dennoch ist die Übertragung von Aufgaben im Rahmen von Leistungsvergleichen aus den o. g. Gründen eher abzulehnen.
- Als Ergänzung neben den anderen genannten Institutionen ist eine Rolle der Rechnungshöfe bei den Koordinations- und Entscheidungsfunktionen allerdings denkbar, zumal sie sich entsprechenden Bitten nicht verschließen dürften, soweit es im Rahmen der Ressourcen möglich ist (bestehende oder neue Ressourcen) und im Rahmen der Zuständigkeiten liegt (bestehende oder neue Zuständigkeiten).

3.2.6 Sonstige Institutionen

Tendenz

In einzelnen Interviews wurden z. B. folgende Institutionen genannt:

- Parlamente;
- Normenkontrollrat.

Eine Tendenz kann aus diesen Einzelnennungen nicht abgeleitet werden.

Begründung

- Parlamente können gesetzliche Vorgaben zu Leistungsvergleichen beschließen und kommen als Adressaten für Berichte in Frage.

- Der Normenkontrollrat hat – mit der Bundesregierung – die Projekte „Einfacher zum Wohngeld/Elterngeld/Studierenden-BAföG“ durchgeführt und dabei Erfahrungen mit dem Vollzug von Bundesrecht bzw. Vollzugsvergleichen gesammelt.

Ergänzende Hinweise

- Einerseits wird die Berücksichtigung der Parlamente bei politischen Leitentscheidungen sowie als Adressaten für Vergleichsberichte (zur Stärkung der parlamentarischen Kontrollfunktion) als wichtig erachtet; andererseits wird das Argument vorgebracht, eine Beteiligung der Parlamente als legislativer Gewalt führe zu einer Vermischung der Gewalten.
- Der Normenkontrollrat übernimmt im Rahmen des Programms „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“ der Bundesregierung eine wesentliche Rolle; es bestehen allerdings auch Zweifel, ob der Normenkontrollrat über ausreichende „Durchschlagskraft“ gegenüber der Bundesverwaltung verfügt.

3.2.7 Neu zu schaffende Organisationen

Tendenz

Nach überwiegender Meinung sollten die Koordinierungs- und Entscheidungsfunktionen nicht bei einer von Bund und Ländern neu zu schaffenden Organisation angebunden werden.

Begründung

- Neue Institutionen erfordern auch neue Investitionen, welche nach Möglichkeit vermieden werden sollten.
- Leistungsvergleiche stellen eine ureigene Managementaufgabe der Verwaltung dar – einer Schaffung neuer Organisationen bedarf es daher nicht.
- Die „Externalisierung“ von Leistungsvergleichen (z. B. nach dem Modell der Stiftung Warentest) lässt sich nicht auf die Verwaltung übertragen, da Leistungsvergleiche ohne Zugang zu verwaltungsinternen Daten nicht durchgeführt werden können.

Ergänzende Hinweise

- Sofern bei einer solchen Institution an eine Stiftung (z. B. nach dem Modell der Stiftung Warentest) gedacht wird, sollte man nicht einem derzeit herrschenden Trend zur Inflationierung des Stiftungsgedankens folgen. Das Modell der Stiftung Warentest lässt sich auf Leistungsvergleiche in der Verwaltung nicht übertragen, da Leistungsvergleiche – anders als die Tests der Stiftung Warentest – nicht ohne Mitwirkung der Verwaltungsbehörden, d. h. ohne Eröffnung des Zugangs zu verwaltungsinternen Informationen, zu realisieren sind.
- Vor allem im Zusammenhang mit Koordinations- und Entscheidungsfunktionen erscheint eine neue Institution ungeeignet: Allenfalls wird eine Aufgabe einer solchen Institution bei der Unterstützung der Durchführung gesehen.

3.2.8 Zusammenfassung

- Es wird überwiegend nicht damit gerechnet, dass Leistungsvergleiche in nennenswertem Umfang durch Initiativen aus der Verwaltung („von unten“) entwickelt werden.
- Es bedarf daher politischer Leitentscheidungen („von oben“), um Leistungsvergleiche auf breiter Front in Gang zu bringen und dauerhaft zu etablieren:
 - 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
- Die Rechnungshöfe oder eine von Bund und Ländern neu zu schaffende Organisation werden überwiegend nicht befürwortet.
- Für sonstige Institutionen sprechen sich nur einzelne Interviewpartner aus.

3.3 Unterstützungsfunktionen

3.3.1 Bestehende Einrichtungen der Fachministerkonferenzen

Tendenz

Eine Unterstützung von Leistungsvergleichen durch bestehende Einrichtungen (z. B. ZDL) bei den Fachministerkonferenzen wird überwiegend befürwortet.

Begründung

- Die Fachministerkonferenzen übernehmen eine Schlüsselrolle bei der Koordinierung von Leistungsvergleichen in den jeweiligen Aufgabengebieten.
- Sie können auf das gesamte Know-how der Fachverwaltungen sowie gemeinsamer Einrichtungen (z. B. ZDL) zurückgreifen und bei Bedarf fachspezifische Arbeitsgruppen bilden.

Ergänzende Hinweise

- Die in der ZDL verfügbaren Kennzahlen aus der Finanz-, Personal- und Fachstatistik sind zwar für einen Einstieg in länderübergreifende Leistungsvergleiche auf hoher Aggregations-ebene geeignet. Allerdings ist – aufgrund eines Beschlusses der Finanzministerkonferenz aus dem Jahr 2010 – eine regelmäßige Weitergabe der Daten an Stellen außerhalb der Finanzressorts derzeit nicht möglich. Eine Erweiterung des Wirkungsspektrums der ZDL ist daher notwendig und dringlich.
- Die ZDL könnte ein Äquivalent zum Institut zur Qualitätsentwicklung im Bildungswesen (IQB) sein bzw. werden. Das IQB ist eine unabhängige Einrichtung, die dennoch in großer Nähe zu den zu vergleichenden Einrichtungen steht und über die sog. Feldkompetenz verfügt, um Akzeptanz bei den Betroffenen zu erreichen und die notwendige Expertise vorzuweisen.
- Die Arbeit der ZDL könnte flankiert werden durch fachspezifische Kommissionen, die das operative Geschäft überwachen, die Unterstützungsfunktionen steuern und auch Dritte (z. B. Beratungsunternehmen) beauftragen können.
- In diesem Zusammenhang werden auch Veränderungen inhaltlicher Art angeregt: So sind bestehende Einrichtungen der Fachministerkonferenzen derzeit eher auf übergeordnete Steuerungsaufgaben ausgerichtet. Eine Weiterentwicklung des jeweiligen Aufgabenspektrums hin zur Wahrnehmung von Unterstützungsaufgaben wäre daher erforderlich.

3.3.2 Neue ressortspezifische Einrichtungen der Fachministerkonferenzen

Tendenz

Eine Unterstützung von Leistungsvergleichen durch neu zu schaffende Einrichtungen der Fachministerkonferenzen wird überwiegend abgelehnt.

Begründung

- Die Fachverwaltungen (Ministerien und nachgeordnete Behörden) sowie bestehende Einrichtungen der Fachministerkonferenzen reichen für die Unterstützung von Leistungsvergleichen aus.

- Neue Einrichtungen wären mit vermeidbaren zusätzlichen Kosten verbunden.

Ergänzende Hinweise

- Für eine Ansiedlung von Unterstützungsfunktionen bei neu zu schaffende Einrichtungen der Fachministerkonferenzen wird ins Feld geführt, dass Institutionen bei den Fachministerkonferenzen grundsätzlich besonders geeignet seien für fachlich geartete Steuerungsaufgaben.
- Unter Umständen könnte durch neue ressortspezifische Einrichtungen auch ein Bindeglied zwischen den nachgeordneten Behörden und möglicher Weise eingesetzten externen Unterstützungseinrichtungen und den Fachministerkonferenzen geschaffen werden.

3.3.3 Bundesrechnungshof/Landesrechnungshöfe

Tendenz

Eine Unterstützung von Leistungsvergleichen durch die Rechnungshöfe wird überwiegend skeptisch beurteilt, unter bestimmten Voraussetzungen jedoch auch nicht vollständig ausgeschlossen.

Begründung

- Auftrag, Aufgaben und Rollenprofil sprechen weitgehend gegen die Anbindung von Unterstützungsfunktionen bei den Rechnungshöfen (vgl. Begründung bei der Anbindung von Koordinierungs- und Entscheidungsfunktionen).
- Rechnungshöfe entscheiden unabhängig über ihre Mitwirkung an Leistungsvergleichen.
- Eine freiwillige unterstützende Mitwirkung der Rechnungshöfe an Leistungsvergleichen würde ein verändertes Aufgabenverständnis erfordern: Bereitschaft zu präventiver Beratung statt nachträglicher Kontrolle sowie eine ganzheitliche – mehrdimensionale – Betrachtung über den Aspekt der Wirtschaftlichkeit hinaus, um Vorbehalte in der Verwaltung abzubauen.

Ergänzende Hinweise

- Es wird darauf hingewiesen, dass den Rechnungshöfen für eine Unterstützung von Leistungsvergleichen derzeit nicht die nötigen Ressourcen zur Verfügung stehen könnten.

3.3.4 Statistisches Bundesamt/Statistische Landesämter

Tendenz

Eine Unterstützung von Leistungsvergleichen durch die Statistischen Ämter wird überwiegend befürwortet, wobei vor allem auch eine entsprechende Weiterentwicklung des Datenangebotes für erforderlich gehalten wird.

Begründung

- Aufgrund der vorhandenen Erfahrungen und ihres Know-hows kommen die Statistischen Ämter für die Unterstützung von Leistungsvergleichen (mit der Aufbereitung, Lieferung und Analyse von Daten sowie ergänzenden Beratungsleistungen) grundsätzlich in Frage.
- Das Datenangebot der Statistischen Ämter müsste jedoch zum Teil noch weiterentwickelt werden (teilweise sind die statistischen Daten für Leistungsvergleiche noch nicht geeignet, da sie zu stark aggregiert sind und/oder – länderübergreifend – unterschiedlich erhoben werden).

Ergänzende Hinweise

- Als Beispiel für länderübergreifend unterschiedlich erhobene Daten werden die Daten aus der Finanz- und Personalstatistik genannt; hier ist die Vergleichbarkeit der Daten unter den

Ländern (noch) begrenzt, z. B. durch unterschiedliche Rechnungssysteme (Kameralistik, Erweiterte Kameralistik und Doppik).

- Das Statistische Bundesamt verfügt über Erfahrungen und Fähigkeiten, die auch für den Leistungsvergleich eingesetzt werden können: Es besitzt umfangreiche Erfahrungen für die Durchführung von Leistungsvergleichen, z. B. durch die Mitwirkung am Programm „Bürokratieabbau und bessere Rechtssetzung“, insbesondere bei der Messung von Standardkosten durch bundesrechtliche Informationspflichten sowie bei der Messung der Vollzugskosten aufgrund von Bundesgesetzen im Rahmen der Pilotprojekte „Einfacher zum Wohngeld/Elterngeld/Studierenden-BAföG“. Im Rahmen dieser Projekte hat das Statistische Bundesamt Fähigkeiten erworben, Prozesse zu identifizieren, zu analysieren und zu dokumentieren, und prozessbezogene Vollzugskosten zu ermitteln.

3.3.5 Bundesverwaltungsamt (BVA)

Tendenz

Eine Unterstützung von Leistungsvergleichen durch das BVA wird überwiegend für möglich und zweckmäßig gehalten, zum Teil jedoch auch problematisch gesehen.

Begründung

- Das BVA verfügt über umfassende Strategie-, Management- und IT-Kompetenz sowie Service-Orientierung und Kundennähe.
- Als problematisch wird vereinzelt angesehen, dass das BVA als Anbieter von Dienstleistungen zum Teil selbst im Wettbewerb mit anderen steht.
- Das BVA kommt in erster Linie für die Unterstützung von Leistungsvergleichen in der Bundesverwaltung in Betracht, im Übrigen nur auf Wunsch der Länder.

Ergänzende Hinweise

- Die möglichen Rollen des BVA bei der Unterstützung von Leistungsvergleichen werden mit Begriffen wie „Berater“, „Dienstleister“, „Inputgeber“ oder „Moderator“ umbeschrieben.
- Da das BVA als Anbieter von Dienstleistungen zum Teil selbst im Wettbewerb mit anderen steht, könnten die Tätigkeitsfelder des BVA ggf. zu Interessenkollisionen bei der Wahrnehmung von Unterstützungsfunktionen für Leistungsvergleiche führen.
- Es wird darauf hingewiesen, dass eine Ansiedlung von Unterstützungsfunktionen für Leistungsvergleiche beim BVA nur in Frage kommt, wenn die erforderlichen Ressourcen zur Verfügung stehen.

3.3.6 Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung (FÖV) der Deutschen Hochschule für öffentliche Verwaltung (DHV)

Tendenz

Eine Unterstützung von Leistungsvergleichen durch das FÖV bzw. die DHV wird überwiegend befürwortet, wobei ein Fokus auf die wissenschaftliche Begleitung von Leistungsvergleichen gelegt wird.

Begründung

- Das FÖV bzw. die DHV sind anerkannte Kompetenzzentren für verwaltungswissenschaftliche Forschung.
- Das FÖV bzw. die DHV kommen daher für die Begleitung der Praxis durch Theorie (wissenschaftliche Beratung, Politikberatung) sowie konkret auch für die Entwicklung von Methoden in Frage.

Ergänzende Hinweise

- Für eine systematische Aufbereitung von Erfahrungen mit dem Ziel einer Bewertung von Handlungsalternativen werden das DÖV bzw. die DHV – als anerkannte Kompetenz- und Innovationszentren für verwaltungswissenschaftliche Forschung in Deutschland – auch als geeignete Partner für die Unterstützung von Leistungsvergleichen angesehen.

3.3.7 Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt)

Tendenz

Eine Unterstützung von Leistungsvergleichen durch die KGSt wird überwiegend befürwortet, wobei diese Unterstützung nicht nur für die kommunale Ebene als sinnvoll angesehen wird, sondern auch für die Landes- und Bundesebene in Betracht kommt.

Begründung

- Die KGSt verfügt seit 15 Jahren über praktische Erfahrungen auf dem Gebiet der interkommunalen Leistungsvergleiche (siehe Aufbau und Betrieb des IKO-Netzes).
- Die KGSt besitzt somit umfassende Kompetenzen, Leistungsvergleiche in der öffentlichen Verwaltung operativ zu unterstützen.

Ergänzende Hinweise

- Die KGSt besitzt auf dem Gebiet der Leistungsvergleiche vielfältige, praktische Erfahrungen (z. B. in Bezug auf die Entwicklung von Methoden und Instrumenten sowie in Bezug auf die Schulung von Vergleichspartnern und die Moderation von Vergleichsringen). Es wird daher eine wirksame Unterstützung durch das Know-How der KGSt erwartet.
- Auf Grund der umfassenden Kompetenz der KGSt ist auch eine Unterstützung für die Landes- und Bundesverwaltung gut denkbar. Allerdings gilt dies nur unter der Voraussetzung, dass der KGSt entsprechende Kapazitäten zur Verfügung stehen.

3.3.8 Gemeindeprüfungsanstalten

Tendenz

Eine Unterstützung von Leistungsvergleichen durch die Gemeindeprüfungsanstalten wird überwiegend skeptisch beurteilt, unter bestimmten Voraussetzungen jedoch auch nicht vollständig ausgeschlossen (vgl. Anbindung von Unterstützungsfunktionen bei den Rechnungshöfen).

Begründung

- Auftrag, Aufgaben und Rollenprofil sprechen weitgehend gegen die Anbindung von Unterstützungsfunktionen bei den Gemeindeprüfungsanstalten.
- Gemeindeprüfungsanstalten entscheiden unabhängig über ihre Mitwirkung an Leistungsvergleichen.
- Eine freiwillige unterstützende Mitwirkung der Gemeindeprüfungsanstalten an Leistungsvergleichen würde ein verändertes Aufgabenverständnis erfordern: Bereitschaft zu präventiver Beratung statt nachträglicher Kontrolle sowie eine ganzheitliche – mehrdimensionale – Betrachtung über den Aspekt der Wirtschaftlichkeit hinaus, um Vorbehalte in der Verwaltung abzubauen.

Ergänzende Hinweise

- Eine Unterstützung von Leistungsvergleichen durch die Gemeindeprüfungsanstalten setzt voraus, dass eine vergleichende Prüfung stattfindet.

- Außerdem muss die Frage der Finanzierung, die i. d. R. nicht einfach zu beantworten ist, geklärt sein.

3.3.9 Unternehmensberatungen

Tendenz

Die Unterstützung von Leistungsvergleichen durch Unternehmensberatungen wird überwiegend für möglich gehalten, allerdings unter bestimmten Voraussetzungen sowie in beschränktem Umfang.

Begründung

- Die Unternehmensberatungen verfügen – zumindest zum Teil – über die erforderliche Kompetenz, Leistungsvergleiche wirksam zu unterstützen.
- Die Unternehmensberatungen müssen Erfahrungen bei der Beratung öffentlicher Verwaltungen gesammelt haben, um eine wirksame Unterstützung von Leistungsvergleichen zu gewährleisten und ihre Akzeptanz im öffentlichen Sektor sicherzustellen.
- Die Unternehmensberatungen kommen als „Anschubhilfe“ und nicht für eine dauerhafte Unterstützung von Leistungsvergleichen in Frage.

Ergänzende Hinweise

- In Betracht kommen nur ausgewählte Unternehmensberatungen, die über die notwendige Kompetenz verfügen. An dieser Stelle wird z. B. auf die Erfahrungen mit dem Leistungsvergleich zwischen Finanzämtern verwiesen, bei denen die Bertelsmann Stiftung und einzelne Unternehmensberatungen Anschubhilfe bzw. weitere Unterstützung geleistet haben.
- Für die Qualität und die Kosten der Unterstützungsleistungen könnte der Wettbewerb bzw. die Ausschreibung der jeweiligen Aufträge einen Vorteil darstellen.
- I. d. R. müssen die beauftragenden Institutionen sehr eng mit den beauftragten Unternehmensberatungen kooperieren, um den Erfolg des Leistungsvergleiches zu gewährleisten.

3.3.10 Sonstige Institutionen

Tendenz

In einzelnen Interviews wurde z. B. die Bertelsmann Stiftung genannt. Eine Tendenz kann aus diesen Einzelnennungen nicht abgeleitet werden.

Begründung

Die Bertelsmann Stiftung verfügt über Erfahrungen mit Leistungsvergleichen.

Ergänzende Hinweise

Die Bertelsmann Stiftung verfügt über Erfahrungen mit Leistungsvergleichen auf Kommunal- und Landesebene. Auf Landesebene wurde ein Leistungsvergleich zwischen Finanzämtern sowie ein Leistungsvergleich zwischen Polizeibehörden initiiert und begleitet. Darüber hinaus hat die Bertelsmann Stiftung eine Vielzahl weiterer Benchmarking-Projekte durchgeführt.

3.3.11 Neu zu schaffende Einrichtung außerhalb der Verwaltung

Tendenz

Nach überwiegender Meinung sollten die Unterstützungsfunktionen nicht bei einer neu zu schaffenden Organisation außerhalb der öffentlichen Verwaltung angebunden werden (vgl. Anbindung von Koordinierungs- und Entscheidungsfunktionen bei einer neu zu schaffenden Einrichtung von Bund und Ländern).

Begründung

- Neue Institutionen erfordern auch neue Investitionen, welche nach Möglichkeit vermieden werden sollten.
- Leistungsvergleiche stellen eine ureigene Managementaufgabe der Verwaltung dar – einer Schaffung neuer Organisationen bedarf es daher nicht.

Ergänzende Hinweise

- Benötigt werden einheitliche Kriterien und Standards für die Effizienz und Transparenz der Verwaltung. Auf Basis dieser Kriterien müsste eine Selbsteinschätzung der Verwaltungen erfolgen. Diese Selbsteinschätzung sollte die Grundlage für eine externe Evaluation sein. Als Vorbild käme dabei die externe Evaluation von Hochschulen in Frage.
- Als positiv bei einer neu zu schaffenden Einrichtung außerhalb der öffentlichen Verwaltung wird gesehen, dass die Möglichkeit besteht, eine unabhängige Einrichtung zu schaffen, die die in großer Nähe zu den vergleichenden Einrichtungen steht und die erforderliche Verwaltungserfahrung mitbringt. Die genannte Einrichtung wäre ein Äquivalent zum Institut zur Qualitätsentwicklung im Bildungswesen (IQB), das verantwortlich für die Durchführung von Leistungsvergleichen der öffentlichen Verwaltungen sein könnte und eine entsprechende Sachkompetenz erwerben würde.
- Die Aufgaben einer externen „Benchmarking-Agentur“ könnte beispielsweise das FÖV der DHV übernehmen.

3.3.12 Zusammenfassung

Leistungsvergleiche werden überwiegend als originäre Managementaufgabe der öffentlichen Verwaltung angesehen.

Bei den folgenden Einrichtungen wird eine Anbindung von Unterstützungsfunktionen überwiegend begrüßt:

- Bestehende Einrichtungen der Fachministerkonferenzen (insbesondere ZDL);
- Statistische Ämter (unter Weiterentwicklung des Datenangebotes);
- BVA (Fokus auf Bundesebene);
- FÖV der DHV (Fokus auf wissenschaftliche Begleitung);
- KGSt (operative Unterstützung auf kommunaler, Landes- und Bundes-Ebene);
- Unternehmensberatungen (als Anschubhilfe; wenn Verwaltungserfahrung vorhanden).

Bei den folgenden Einrichtungen wird eine Anbindung von Unterstützungsfunktionen überwiegend nicht befürwortet:

- Neue ressortspezifische Einrichtungen der Fachministerkonferenzen;
- Rechnungshöfe;
- Gemeindeprüfungsanstalten;
- Neu zu schaffende Einrichtungen außerhalb der öffentlichen Verwaltung.

3.4 Sonstige Ergebnisse

Zum Schluss des Interviews wurden die Befragten jeweils um einen persönlichen Kommentar zu Vergleichen in der öffentlichen Verwaltung gebeten. In Anbetracht der offenen Fragestellung

berühren die Antworten alle Themen, die mit dem Leistungsvergleich verknüpft sein können. Mit folgender Gliederung werden die Kommentare strukturiert:

- Sinn, Vorteile und Machbarkeit von Leistungsvergleichen;
- Qualitätsmerkmale und Erfolgsfaktoren für Leistungsvergleiche;
- Stärkung der Motivation zur Durchführung von Leistungsvergleichen;
- Positionen zur zukünftigen Entwicklung.

3.4.1 Sinn, Vorteile und Machbarkeit von Leistungsvergleichen

Viele Befragte nehmen Bezug auf ihre zu Anfang des Interviews (Eignung von Leistungsvergleichen) zum Ausdruck gebrachte positive Bewertung, die an dieser Stelle nochmals verstärkt wird:

- Der neue Art. 91d GG ist nicht nur als Ermächtigung, sondern auch als Auftrag des Verfassungsgesetzgebers zu Leistungsvergleichen zu verstehen.
- Leistungsvergleiche sind ein nützliches Instrument, wenn Fragen und Begriffe konkret und einvernehmlich definiert sind.
- Leistungsvergleiche sind ein entscheidendes Handlungs- und Entwicklungsinstrument und unabdingbar für die Rechenschaft gegenüber Parlament und Öffentlichkeit.
- Leistungsvergleiche bringen mehr Transparenz und können insbesondere an der Schnittstelle mit Bürgern und Wirtschaft auch mehr Akzeptanz für Politik und Verwaltungshandeln schaffen.
- Leistungsvergleiche eröffnen eine Arena der Verwaltungsmodernisierung, einen Quasi-Wettbewerb um die beste Lösung, der Anreize für permanente Verbesserungen schafft.
- In der Verwaltung bestehen erhebliche Effizienzreserven und Verbesserungspotentiale, die durch Leistungsvergleiche und die Orientierung an den besten Praktiken erschlossen werden können.
- Die AG Haushaltsanalyse der Föderalismuskommission II hat gezeigt, dass ein Vergleich der Finanzkennzahlen einen guten Einblick in die strukturelle Entwicklung eines Landeshaushaltes bietet. Die Arbeit des Stabilitätsrates nach Art. 109a GG lässt eine Fortsetzung und Vertiefung dieses Benchmarkings erwarten.
- Die Erfahrung hat gezeigt, dass Leistungsvergleiche ein erfolgreicher Ansatz sind, die Leistungsfähigkeit der Verwaltung weiter zu verbessern. In diesem Zusammenhang wird mehrfach verwiesen auf die Leistungsvergleiche der Bertelsmann Stiftung, der KGSt, der Bremer Justizverwaltung sowie den Ebenen übergreifenden Bund-/Länder-Vergleich „Einfacher zum Wohngeld/Elterngeld/Studierenden-BAföG“.
- Gute Erfahrungen wurden in Baden-Württemberg mit dem Vergleich von Leistungskennzahlen in der Steuerverwaltung gemacht.

3.4.2 Qualitätsmerkmale und Erfolgsfaktoren für Leistungsvergleiche

Da die Befragten i. d. R. mit dem Thema vertraut sind und zum größten Teil auch Erfahrungen mit Leistungsvergleichen haben, hat die Befragung zahlreiche Hinweise zu Qualitätsmerkmalen und Erfolgsfaktoren sowie entsprechende Lösungsvorschläge erbracht.

- Zu vermeiden ist die Beschränkung auf rein quantitative oder lediglich wirtschaftliche Daten. Erhebungen über Qualitäten, u. U. auch über Kontextfaktoren, sollten mit quantitativen Messungen kombiniert werden.

- Leistungsvergleiche sollten über die genannten vier Zieldimensionen hinaus auch das gesellschaftliche Image, das Ansehen der jeweiligen Verwaltung/Behörde, in den Blick nehmen.
- Zu vermeiden sind Rankings. Unter Hinweis auf die (nicht immer positiven) Erfahrungen in Großbritannien wird gefordert, dass die Ergebnisse des Benchmarking nicht als politisch-exekutives Kontroll- und Interventionsinstrument „missbraucht“ werden.
- Wichtige Voraussetzung für ein Funktionieren von Leistungsvergleichen sind Commitment und Steuerungswille der Führungsebene.
- Leistungsvergleiche setzen voraus, dass die jeweilige politische und administrative Leitung mit gutem Beispiel vorangeht, d. h. über Ziele steuert und Zielvereinbarungen mit den zugehörigen Abteilungen/Behörden etc. abschließt und ernst nimmt.
- Leistungsvergleiche können als Instrument der Verwaltungsmodernisierung nur erfolgreich sein, wenn sich die beteiligten Verwaltungen über ihre Ziele und die Indikatoren zur Messung der Ziele im Klaren sind, bevor die Leistungsvergleiche durchgeführt werden.
- Soweit möglich, sollten die Akteure ein hohes Maß an Unabhängigkeit aufweisen, d. h. der politischen Einflussnahme entzogen sein.
- Bei der Vielfalt der Institutionen, denen im Zusammenhang mit dem Leistungsvergleich eine wichtige Rolle zukommen könnte, sollte man arbeitsteilig, aber methodisch vernetzt vorgehen.
- Es muss einen Sicherungsmechanismus gegen unrichtige Daten geben. Wer die Daten erhebt, muss ein Recht zur „Plausibilitätsprüfung“ haben. Im Ergebnis sollten die Daten „aus sich heraus“ glaubwürdig sein.
- Leistungsvergleiche werden umso erfolgreicher sein, je mehr die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Behörden einbezogen werden und ihre Verantwortung für eine bürgerorientierte, effektive und wirtschaftliche Verwaltung wahrnehmen können.
- In der Regel sollten die Ergebnisse von Leistungsvergleichen veröffentlicht werden, um den Anreiz zu verstärken, Konsequenzen aus dem Vergleich zu ziehen. Hierfür kann auch eine spätere Betreuung als Hilfe beim nachfolgenden Qualitätsmanagement von Vorteil sein.
- Ähnliche Wirkung hat eine Berichtspflicht gegenüber den Parlamenten.
- Für Verwaltungsmodernisierung sollte generell und auch bei Leistungsvergleichen der Grundsatz der Nachhaltigkeit gelten. D. h., erfolgversprechende Projekte sollten konsequent zu Ende geführt werden und einem permanenten Monitoring unterliegen.
- Hilfreich wäre eine Standardisierung bei Leistungsvergleichen.

3.4.3 Stärkung der Motivation zur Durchführung von Leistungsvergleichen

Einige der Befragten machen grundsätzliche Ausführungen dazu, wie die feststellbare „Zurückhaltung“ der Verwaltung gegenüber Leistungsvergleichen überwunden und die Motivation zur Durchführung von Vergleichen gestärkt werden kann:

- Die Verwaltung ist grundsätzlich reformbereit und verfügt über Kreativität und Innovationsfähigkeit, um sich veränderten Rahmenbedingungen und neuen Anforderungen anzupassen und kontinuierlich weiterzuentwickeln.
- Es bedarf aber klarer und verbindlicher politischer Beschlüsse (top down) mit Zielen/Meilensteinen und regelmäßiger Berichterstattung über die Umsetzung. In diesem Zusammenhang wird auf die Anwendung des Standardkosten-Modells (SKM) auf Bundesebene verwiesen, mit gesetzlichen Vorgaben, hoher politischer Aufmerksamkeit und der Steuerung durch einen Staatssekretärsausschuss, begleitet durch den unabhängigen Normenkontrollrat.

- Eine Stärkung der Motivation kann von Fortbildung und Preisen für erfolgreiche Benchmarking-Projekte ausgehen. Hinzukommen sollten ausreichende Arbeitskapazitäten und u. U. eine Berücksichtigung der Leistungsvergleiche im Beurteilungssystem.
- Die Bereitschaft zur Teilnahme der Ressorts/Behörden an Leistungsvergleichen kann dadurch gefördert werden, dass Leistungsvergleiche in bestimmten Bereichen (z. B. IT oder Personal) zur Voraussetzung von Haushaltsentscheidungen gemacht werden.
- Der Gesetzgeber kann Leistungsvergleiche etwa dadurch fördern, dass sie für die Evaluation von Gesetzen bzw. des Gesetzesvollzugs vorgeschrieben werden.
- Die Pflicht zur Veröffentlichung der Vergleichsergebnisse und eine Berichtspflicht gegenüber den Parlamenten werden darüber hinaus die „Vergleichskultur“ in der Verwaltung fördern und damit die Verwaltungsqualität nachhaltig verbessern.

3.4.4 Positionen zur zukünftigen Entwicklung

In einzelnen Kommentaren finden sich dezidierte Aussagen darüber, wie sich die Befragten das weitere Vorgehen zur Umsetzung des Art. 91d GG vorstellen:

- Der Ablehnung neuer Institutionen entspricht der Vorschlag, es zunächst mit vorhandenen Ansätzen zu versuchen und die Erfahrungen zu nutzen, die schon für Leistungsvergleiche zur Verfügung stehen.
- Entscheidend ist, dass Leistungsvergleiche auf Bundes- und Landesebene wie auch Ebenen übergreifend rasch in Gang gebracht werden, ggf. zunächst mit nur bescheidenen Ansprüchen, z. B. nur bezogen auf Wirtschaftlichkeit oder/und Bürgerzufriedenheit.
- Eine besondere Auffassung wird auf der Länderebene unter Hinweis auf die Verhältnisse im deutschen Bildungswesen vertreten: Die internationalen Schulleistungsvergleiche, insbesondere PISA, TIMMS und PIRLS, würden auf der Grundlage einer umfassenden wissenschaftlichen Konzeption mit erprobten Verfahren nach den Vorgaben der empirischen Bildungsforschung durchgeführt, die ein hohes Maß an Expertise, langjähriger Erfahrung und materieller Beteiligung erfordern. Auch für den Vergleich von Einrichtungen der öffentlichen Verwaltung müsse analog zum Bildungsbereich zunächst ein wissenschaftlich fundierter Referenzrahmen mit abgesicherten Kriterien und Indikatoren der zu bestimmenden Qualität vorgelegt werden. Daraus abgeleitet seien geeignete methodische Verfahren, wie z. B. Leistungstests und Fragebögen, zu entwickeln, die nach den Vorgaben der empirischen Bildungs- bzw. Sozialforschung pilotiert und normiert werden müssten. Die Entwicklung entsprechender Konzeptionen und methodischer Verfahren zum Vergleich der Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung auf abgesicherter empirischer Grundlage würde vermutlich einen ähnlich hohen wissenschaftlichen wie materiellen Aufwand in einer längerfristigen zeitlichen Perspektive wie für den Bildungsbereich erfordern. Daher empfehle sich, von einer kurzfristigen Realisierung eines solchen Projekts ohne vergleichbare wissenschaftliche Standards, auch vor dem Hintergrund der damit verbundenen großen politischen Verantwortung, abzusehen.
- Für die Bundesebene wird zur raschen Umsetzung der Koalitionsvereinbarung zum Leistungsvergleich eine rasche Top-Down-Entscheidung gefordert, wobei das federführende BMI durch das BMF unterstützt werden müsse. In Betracht gezogen werden auf der Bundesebene z. B. Leistungsvergleiche bei verwaltungsinternen Dienstleistungen und im Verhältnis Bund-Länder Leistungsvergleiche zum Vollzug von Bundesgesetzen durch die Länder (einschließlich Kommunen). In diesem Kontext wird auf die guten Erfahrungen mit den Projekten verwiesen, die der NKR zusammen mit der Bundesregierung und mehreren Ländern bzw. Kommunen im Jahr 2009 Ebenen übergreifend durchgeführt hat („Einfacher

zum Wohngeld/Elterngeld/Studierenden-BAföG“). Nach diesem Modell bieten sich weitere Leistungsvergleiche zum Vollzug von Bundesgesetzen an, gerade im Rahmen des Regierungsprogramms „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“.

- Wenn und soweit Art. 91d GG auch der Stärkung der parlamentarischen Kontrollfunktion dienen soll, müssen Leistungsvergleiche auch für das Parlament transparent sein. Dazu ist eine entsprechende Unterrichtung des Parlaments erforderlich. Zu Einzelheiten sollte sich das Parlament selbst äußern. Das Parlament muss regelmäßig von der Regierung über Leistungsvergleiche (Arbeitsprogramm und wesentliche Ergebnisse) unterrichtet werden (jährliche Berichtspflicht), damit eine parlamentarische Beratung – vor allem in den zuständigen Ausschüssen – ermöglicht wird. Die Berichtspflicht wird darüber hinaus die „Vergleichskultur“ in der Verwaltung fördern und damit die Verwaltungsqualität nachhaltig verbessern.

4 Vorschläge für Strukturen und Prozesse

4.1 Einführung

4.1.1 Von der Befragung zu den Vorschlägen

Die Befragung hat ergeben, dass es für die Umsetzung von Art. 91d GG eine Vielzahl von Optionen gibt, die zu guten Ergebnissen führen können. Zahlreiche Hinweise stützen sich auf bereits erfolgreich durchgeführte Leistungsvergleiche, deren Strukturen und Prozesse analog auf andere Vergleichsvorhaben übertragbar zu sein scheinen. Hier bietet sich nicht nur die Möglichkeit, an die Erfolgsfaktoren der Vorgängerprojekte anzuknüpfen, sondern auch die Chance, aus etwa begangenen Anfangsfehlern zu lernen und auf diese Weise leichter und schneller zu Erfolgen zu kommen.

Die Interviewergebnisse stellen allerdings keine in sich geschlossene Lösung für die Umsetzung von Art. 91d GG dar. Viele Aussagen weisen in die gleiche Richtung, manche sind jedoch durchaus kontrovers. Für die Gutachter stellte sich die Aufgabe, aus diesem Fundus des gesammelten Sachverständnisses der befragten Experten, aus eigener Erfahrung und möglicherweise heterogenen Erwartungen an Leistungsvergleiche in der Zukunft einen Vorschlag zu entwickeln, der praktikabel, realitätsnah, einigermaßen übersichtlich, nicht zu kompliziert und bei den Akteuren konsensfähig ist – eine Gratwanderung von nicht unerheblichem Anspruch.

In dieser Situation liegt es nahe, dass nicht jede Vorstellung und nicht jede Feinheit im Folgenden ausgeführt werden kann. Es kann nicht darum gehen, ein festgefügtes und endgültiges Modell für diesen komplexen Sachverhalt zu entwerfen. Wie ein solches Modell auszusehen hat, müssten die Ergebnisse künftiger Praxis zeigen. Es geht vielmehr darum, eine „Schneise“ in die Vielfalt der zu lösenden Probleme zu bahnen, damit auf der Basis von Art. 91d GG gehandelt werden kann und wenigstens die Eckpunkte eines Umsetzungsmodells erkennbar sind, die den Handelnden Orientierung bieten.

Für die Organisation der Leistungsvergleiche werden vielfältige Lösungsmodelle angeboten, die nebeneinander funktionieren können und sich jedenfalls nicht gegenseitig ausschließen. Die Antworten der Experten bilden dabei den Kern der folgenden Vorschläge. Nach dem „roten Faden“ des Fragebogens wird bei den Strukturen nach Koordinations- und Entscheidungsfunktionen einerseits und Unterstützungsfunktionen andererseits unterschieden. Die Vorschläge für Prozesse leiten sich sodann aus den Vorstellungen ab, die für die Interaktion der betroffenen Institutionen in Ausübung ihrer Koordinations- und Entscheidungsfunktionen einerseits bzw. ihrer Unterstützungsfunktionen andererseits entwickelt werden können.

4.1.2 Kritische Erfolgsfaktoren für Strukturen und Prozesse

Bei der Entwicklung von Strukturen und Prozessen, die für die Umsetzung von Art. 91d GG geeignet sind, sollten die kritischen Erfolgsfaktoren, die für Leistungsvergleiche in der öffentlichen Verwaltung allgemein definiert werden können, berücksichtigt werden. Die Gutachter stützen sich dabei insbesondere auf zwei Studien, die von der Bertelsmann Stiftung in Auftrag gegeben worden sind (Bernd Adamaschek, Christof Baitsch (Hrsg.): Interkommunaler Leistungsvergleich – Kritische Erfolgsfaktoren. Gütersloh, 1999; Elke Löffler: Identifikation von Erfolgsfaktoren für Leistungsvergleiche – Internationale Literaturrecherche. Gütersloh, 2010). In diesen Studien wird u. a. auf personen- und organisationsbezogenen Erfolgsfaktoren hingewiesen:

Personenbezogene Faktoren

- Wahrnehmung von Rollen als „Patron“, „Zugpferd“, „Moderator“ und „Katalysator“;
- Engagement von Politik und Verwaltungsführung im Rahmen des Lern- und Verbesserungsprozesses;
- Bereitschaft des mittleren Managements zum Leistungsvergleich mit anderen Organisationen;
- Vermittlung des Sinns von Leistungsvergleichen, Kommunikation von Projekterfolgen und Bewältigung von Ängsten.

Die personenbezogenen Faktoren lenken den Blick auf den Lern- und Verbesserungsprozess, dessen Erfolg immer von Personen abhängt. Leistungsvergleiche brauchen ein starkes Promotorengespann und ein sichtbares Engagement von Politik und Verwaltungsführung. Die permanente Unterstützung der verantwortlichen Akteure kann als der wesentliche personenbezogene Erfolgsfaktor für Leistungsvergleiche bezeichnet werden.

Organisationsbezogene Faktoren

- Finanzielle und personelle Ressourcen zur Erhebung und Interpretation von Vergleichsdaten sowie den anschließenden Verbesserungsprozess (Change Management);
- Integration von Vergleichsdaten in das Verwaltungscontrolling;
- Institutionalisierung von organisationalem Lernen, insbesondere Aufbau vernetzter Lernnetzwerke, Zeit und Fortbildung zur Interpretation von Vergleichsdaten und sonstige Möglichkeiten der Personalentwicklung.

Lernprozesse sind i. d. R. auch gruppensdynamische Prozesse, weshalb das organisatorische Lernen als der wesentliche organisationsbezogene Erfolgsfaktor genannt werden kann.

4.2 Vorschläge für Strukturen

4.2.1 Koordinierungs- und Entscheidungsfunktionen

Grundsätzlich wird die Initiative zu Leistungsvergleichen „von unten“ (bottom-up) befürwortet, bei der sich Vergleichspartner frei zusammenfinden, Pilotstudien initiieren, weitere Partner gewinnen und den Leistungsvergleich bis hin zur Flächendeckung ausdehnen. Diese Vergleichsringe können sich in verschiedenartigen Strukturen und auf unterschiedlichen Ebenen organisieren. Für diesen „Idealfall“ bedarf es im Prinzip keiner Koordinations- und Entscheidungsfunktionen auf einer höherrangigen Ebene.

Die Umfrage hat jedoch ein relativ einheitliches Meinungsbild ergeben, dass im derzeitigen Zustand der öffentlichen Verwaltung „bottom-up“ nicht ausreicht, um die gewünschte Flächenwirkung von Leistungsvergleichen zu erreichen. Es sei eine gewisse Zurückhaltung bzw. Verweigerung gegenüber Leistungsvergleichen festzustellen, die – jedenfalls im gegenwärtigen Stadium – nur durch grundlegende Entscheidungen von hochrangigen politischen Gremien (top-down) überwunden werden könne. Diese Einschätzung erscheint realistisch und wird von den Gutachtern geteilt.

Bei welcher hochrangigen Instanz diese Koordinations- und Entscheidungsfunktionen anzubinden bzw. eine politische Leitentscheidung zu fällen ist, sollte – wie auch die überwiegende Meinung bei den Befragten zeigt – von der Materie abhängig gemacht werden, die dem Ver-

gleich unterzogen werden soll. Dabei stehen im Prinzip drei Typen politischer Leitentscheidungen zur Verfügung:

- Bundesrecht und administrative Maßnahmen im Bundesvollzug: Leitentscheidungen durch Bundesregierung (Kabinetts) → Konkretisierung durch Fachministerien (Typ 1);
- Bundesrecht im Landesvollzug: Leitentscheidungen durch Konferenz der Regierungschefs → Konkretisierung durch Fachministerien/Fachministerkonferenzen (Typ 2);
- Landesrecht und administrative Maßnahmen im Landesvollzug: Leitentscheidungen durch Ministerpräsidentenkonferenz → Konkretisierung durch Fachministerkonferenzen (Typ 3).

Zur Vor- und Nachbereitung der politischen Leitentscheidungen kommt dem Chef des Bundeskanzleramtes bzw. den Chefs der Staats- und Senatskanzleien der Länder („CdS“) sowie Staatssekretärsausschüssen eine besondere Bedeutung zu. Als Beispiel hierfür kann der Staatssekretärsausschuss für Bürokratieabbau herangezogen werden, der – im Rahmen des entsprechenden Regierungsprogramms der Bundesregierung – eine wesentliche Funktion (insbesondere Gewährleistung der politischen Aufmerksamkeit, der zentralen Steuerungsmöglichkeit und des damit verbundenen Handlungsdrucks) übernommen hat.

Wenn innerhalb der Typen 2 oder 3 – auf hochrangiger Ebene – eine Entscheidung für einen Leistungsvergleich gefällt wird und die relevanten Aufgaben – in allen oder einzelnen Ländern – auf kommunaler Ebene vollzogen werden, bedarf es einer Einbeziehung der Kommunen in den Leistungsvergleich. Für die Einbeziehung der Kommunen sind eine Gewinnung freiwilliger Pilotkommunen (vgl. Projekte „Einfacher zum Wohngeld/Elterngeld“) oder eine Selbstverpflichtung der Kommunen (z. B. über deren Spitzenverbände; ggf. nach vorhergehender Befragung der Mitglieder) zu empfehlen. Ggf. sind für eine Beteiligung der Kommunen entsprechende Anreize zu setzen. Unter Umständen besteht auch die Möglichkeit, dass Vertreter der zuständigen Ministerien auf Bundes- oder Landesebene an laufenden Leistungsvergleichen auf kommunaler Ebene, die den Vollzug von Landes- und Bundesrecht betreffen, teilnehmen – zumal Leistungsvergleiche auf kommunaler Ebene schon am weitesten entwickelt sind (auch für den Vollzug von Landes- und Bundesrecht).

Rechtliche Regelungen zu Leistungsvergleichen können allgemein bezogen sein auf folgende Aspekte:

- Evaluation von Gesetzen oder Verordnungen (durch Leistungsvergleiche, ggf. in Verbindung mit einer Befristungsregelung);
- Durchführung von Leistungsvergleichen (begleitend zur Ausführung);
- Erhebung statistischer Daten (welche in der Folge für Leistungsvergleiche verwendet werden können);
- Veröffentlichung von Leistungsdaten (ggf. in Verbindung mit Regelungen zum Haushalts- und Rechnungswesen);
- Erstattung von Berichten (inkl. Vergleichsdaten).

Über den Erlass rechtlicher Regelungen hinaus können die Parlamente – im Rahmen ihrer Kontrollfunktion (über entsprechende Anfragen) – von der Regierung Berichte über Leistungsvergleiche bzw. Evaluationen im Allgemeinen verlangen und zum Gegenstand parlamentarischer Beratung machen.

Die Wahl anderer Institutionen (z. B. Rechnungshöfe, neue Institutionen, etwa eine Benchmarking-Agentur) als Träger der Koordinations- und Entscheidungsfunktionen, nach der ebenfalls gefragt wurde, fand überwiegend keine Zustimmung. Dies wird auch seitens der Gutachter nicht empfohlen.

4.2.2 Unterstützungsfunktionen

Die Gutachter teilen die mehrheitliche Ansicht der Interviewpartner, wonach die Durchführung von Leistungsvergleichen als originäre Managementaufgabe der öffentlichen Verwaltung anzusehen ist. Die Unterstützungsfunktionen sind daher grundsätzlich von den Vergleichspartnern selbst bzw. – im Rahmen der arbeitsteiligen Verwaltungsorganisation – von spezifischen Behörden und Einrichtungen der Verwaltung zu erfüllen:

- Bestehende Einrichtungen der Fachministerkonferenzen (insbesondere Zentrale Datenstelle der Finanzminister und -senatoren der Länder, ZDL);
- Statistisches Bundesamt bzw. Statistische Landesämter;
- Bundesverwaltungsamt (BVA);
- Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung (FÖV) der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer (DHV);
- Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt).

Alle diese Einrichtungen sollten – je nach Vergleichsgegenstand, Vergleichspartnern und der jeweiligen Kernkompetenz – in einer arbeitsteiligen Projektstruktur eingesetzt werden. Die jeweiligen, ggf. weiterzuentwickelnden Kernkompetenzen können – auf Basis der im Rahmen dieser Studie durchgeführten Interviews – wie folgt zusammengefasst werden:

- **Bestehende Einrichtungen der Fachministerkonferenzen:** Neben den Koordinationsfunktionen, die die bestehenden Einrichtungen der Fachministerkonferenzen übernehmen können, sind sie in der Lage, die Rahmenbedingungen für die operative Durchführung von Leistungsvergleichen zu definieren, d. h. Standards zu setzen (zur Definition der Kennzahlen, der Erhebungsmethoden, der Veröffentlichung von Ergebnissen, etc.), über die Art und den Umfang der Hilfe von außen zu entscheiden, ein zentrales Projektmanagement zu übernehmen und bei der Evaluation und Berichterstattung Unterstützung zu leisten.
- **Statistisches Bundesamt bzw. Statistische Landesämter:** Die Statistischen Ämter können Leistungsvergleiche vor allem durch die Lieferung vorhandener, ggf. aufbereiteter Daten, aber auch bei der Erhebung und Darstellung neuer Daten unterstützen. In diesem Zusammenhang hat z. B. das Statistische Bundesamt – im Rahmen des Regierungsprogramms „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“ – neue Kompetenzen erworben (zur Ermittlung von Bürokratie- und Vollzugskosten sowie zur Aufnahme und Analyse von Prozessen).
- **BVA:** Das BVA verfügt über umfassende Strategie-, Management- und IT-Kompetenz und wäre in der Lage, z. B. die Rolle eines Beraters oder Moderators im Rahmen von Leistungsvergleichen – insbesondere auf Ebene der Bundesverwaltung – zu übernehmen.
- **FÖV/DHV:** Das FÖV bzw. die DHV gelten als anerkannte Kompetenzzentren für verwaltungswissenschaftliche Forschung in Deutschland. Zur Unterstützung von Leistungsvergleichen kommt das FÖV vor allem für wissenschaftliche Forschungsaufgaben in Frage (z. B. begleitende oder retrospektive Evaluationen nationaler oder internationaler

Vergleichsprojekte). Zu nennen ist in diesem Zusammenhang vor allem das neue Verbundprojekt „Leistungsvergleich und Benchmarking im Öffentlichen Sektor“. – Neben der DHV kommen auch andere Hochschulen mit verwaltungswissenschaftlichem Schwerpunkt für eine wissenschaftliche Unterstützung von Leistungsvergleichen in Frage.

- **KGSt:** Die KGSt verfügt über umfassende Erfahrungen bei der operativen Unterstützung von Leistungsvergleichen. Sie ist in der Lage, auf kommunaler, aber auch auf Landes- und Bundes-Ebene Funktionen wie Wissensmanagement (Sammlung und ggf. Weiter- oder Neuentwicklung von Methoden, Erstellung von Handbüchern, etc.), Schulungskonzeption und -durchführung, technische Unterstützung (Vergleichssoftware, Informations- und Kommunikationsplattform, etc.), fachliche oder methodische Beratung und Moderation sowie Evaluation und Qualitätssicherung zu übernehmen.

Neben spezifischen Behörden und Einrichtungen der Verwaltung kommen unter Umständen auch Unternehmensberatungen für die Unterstützung von Leistungsvergleichen in Betracht. Unternehmensberatungen sollten – erfolgreich – Leistungsvergleichsprojekte begleitet haben und insofern über die notwendigen Erfahrungen verfügen. Grundsätzlich kommen Unternehmensberatungen jedoch eher als „Anschubhelfer“ und weniger zur längerfristigen Unterstützung von Leistungsvergleichen in Frage.

Über die genannten Institutionen hinaus sollten auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene auch bestimmte zentrale Leistungen zur Unterstützung von Leistungsvergleichen angeboten werden:

- Auf **Bundesebene** könnte z. B. das Bundesministerium des Innern die Durchführung von Leistungsvergleichen (mit dem Organisationshandbuch der Bundesverwaltung, durch das Angebot von Schulungsveranstaltungen, durch die Zertifizierung und Überwachung von externen Einrichtungen, durch die Sammlung und Zur-Verfügung-Stellung von Berichten oder Evaluationen, durch die Bereitstellung einer Standardsoftware, etc.) unterstützen.
- Auf **Landesebene** kommen möglicher Weise ebenfalls die Innenministerien oder ggf. auch die Finanzministerien bzw. die Staats- und Senatskanzleien für vergleichbare, zentrale Leistungen in Frage.
- Auf **kommunaler Ebene** übernimmt die KGSt bereits heute entsprechende Querschnittsfunktionen.

Alle zentralen „Anlaufstellen“ könnten und sollten in einem deutschlandweiten „Netzwerk Leistungsvergleich“ kooperieren und einen entsprechenden Informations- und Erfahrungsaustausch betreiben.

Zur Erfüllung einzelner Unterstützungsfunktionen (insbesondere Wissensmanagement, methodische Beratung und Qualitätssicherung) kommen darüber hinaus Normprüfstellen (der NKR auf Bundesebene sowie ggf. vergleichbare Institutionen auf Landesebene) in Betracht. Die Qualitätssicherung durch Normprüfstellen kann die Prüfung der methodengerechten Durchführung von Leistungsvergleichen sowie die Prüfung der Ergebnisse von Leistungsvergleichen auf Plausibilität umfassen.

Schließlich kommen – unter bestimmten Voraussetzungen – auch die Rechnungshöfe bzw. die Gemeindeprüfungsanstalten für Unterstützungsleistungen in Frage, sofern sie sich – nach Anforderung durch die Verwaltung – dazu entschließen und mit entsprechenden Ressourcen ausgestattet werden. Die Befragungsergebnisse haben überwiegend eine skeptische Beurteilung dieser Einrichtungen im Zusammenhang mit Leistungsvergleichen ergeben. Dies beruht im Wesentlichen auf dem Rollenverständnis einer nachgehenden Kontrolle im Gegensatz zu einer präventiven Beratung. Allerdings bahnt sich inzwischen bei Rechnungshöfen und Gemeindeprüfungsanstalten gerade in dieser Beziehung ein Wandel der Prüfpraxis hin zur vergleichenden Prüfung mit entsprechender Beratung an. Nach wie vor wird sich dies jedoch vor allem auf Sachverhalte der Wirtschaftlichkeit beziehen, weil eine ganzheitliche Leistungsbetrachtung (Wirkungen, Qualitäten; Kundenzufriedenheit; etc.) i. d. R. weder im Prüfauftrag enthalten noch in der Kürze einer Prüfung zu leisten ist. Sollte den Bemerkungen daher entgegengehalten werden, die Prüfergebnisse vernachlässigten z. B. Wirkungen und Qualitäten, so müssen die Rechnungshöfe bzw. die Gemeindeprüfungsanstalten keineswegs selbst diese Daten erheben. Sie können darauf verweisen, dass sie bei der nächsten Prüfung solche Gesichtspunkte berücksichtigen, wenn die geprüfte Behörde diesbezüglich einen Leistungsvergleich durchführt und z. B. nachweist, dass höhere Kosten durch bessere Qualität gerechtfertigt sind. Insofern kann Rechnungshöfen und Gemeindeprüfungsanstalten eine wichtige Rolle bei der Unterstützung von Leistungsvergleichen zukommen.

Für alle Institutionen, die für Unterstützungsleistungen in Frage kommen, gilt, dass die entsprechenden Ressourcen vorhanden sein bzw. bereitgestellt werden müssen. Die Bereitstellung der erforderlichen Ressourcen kann bei Institutionen, die dem Verwaltungsbereich zuzurechnen sind, im Rahmen der Haushaltsplanung berücksichtigt oder über die Erhebung von Entgelten geregelt werden.

4.3 Vorschläge für Prozesse

4.3.1 Integration von Leistungsvergleichen in die Verwaltungssteuerung

Bei der Gestaltung der Prozesse gehen die Gutachter davon aus, dass Leistungsvergleiche grundsätzlich in allen Bereichen der öffentlichen Verwaltung eingesetzt werden sollen und können. Sie sind ein geeignetes Instrument, die Leistungsfähigkeit zu erhöhen.

Es wird im Wesentlichen darauf ankommen, Kriterien zu entwickeln, die die Leistungsseite realistisch abbilden. Für die Erfassung staatlichen Handelns reichen die bisher üblichen und vor allem der Wirtschaft entlehnten quantitativen und monetären Maßstäbe keinesfalls aus. Vielmehr müssen neben den noch relativ einfach zu ermittelnden Daten für Kosten und Leistungsmengen auch belastbare Indikatoren für Wirkungen und Qualitäten entwickelt werden. Da diese Grundlagen sehr häufig in der öffentlichen Verwaltung fehlen, bedarf es dazu i. d. R. einiger Vorarbeit, um den Leistungsvergleich aussagefähig zu machen. Ansonsten läuft man Gefahr, falsche Schlüsse aus unvollständigen Ergebnissen zu ziehen und möglicherweise auch falsch zu steuern. Die bisher erfolgreich durchgeführten Projekte, z. B. in der Kommunalverwaltung, beweisen, dass diese Probleme lösbar sind. Die dort entwickelten Methoden sollten analysiert und auf ihre Übertragbarkeit hinsichtlich von Leistungsvergleichen in anderen Verwaltungsbereichen untersucht werden.

Im Grundsatz ist eine dauerhafte Durchführung der Leistungsvergleiche anzustreben. Dies ergibt sich schon allein aus ihrer Funktion als Wettbewerbsersatz. Auch in der Wirtschaft wird der Wettbewerb nicht nur einmalig oder befristet durchgeführt. Zum anderen garantiert nur die wiederholte Messung der Leistungsdaten, dass aus negativen Ergebnissen die notwendigen Konsequenzen gezogen werden: Wenn die nächste Runde des Leistungsvergleiches garantiert zu erwarten ist, muss etwas geschehen, damit die Verwaltung nicht erneut schlecht abschneidet.

Für die Institutionen, die für die Steuerung der öffentlichen Verwaltung verantwortlich sind, bedeutet erst der Leistungsvergleich die Möglichkeit, die Leistung in ihrem Verantwortungsbereich realistisch einzuschätzen. Es wäre daher anzustreben, die Leistungsvergleichsergebnisse in das interne und externe Rechnungswesen zu integrieren („von der Kameralistik zur ergebnisorientierten Verwaltungssteuerung“). Nur wenn die outputorientierte Berichterstattung und Haushaltsplanung mit Vergleichsergebnissen unterstützt wird, ist eine zielgenaue Steuerung der öffentlichen Verwaltung möglich.

Nur in Ausnahmefällen sollten Leistungsvergleiche einmalig oder befristet stattfinden. Sinnvoll kann es sein, auf Grund der besonderen Gegebenheiten einer Materie (wie etwa bei PISA) größere Zeiträume – abweichend von Jahresrhythmen – für die Erhebungen zu konzipieren.

Dies ist jeweils vom Einzelfall abhängig und beruht auf der Abwägung zwischen dem Aufwand (für die Durchführung des Leistungsvergleiches) und dem Nutzen (im Hinblick auf die Erhöhung der Leistungsfähigkeit). Die Gutachter weisen aber ausdrücklich darauf hin, dass der Nutzen von Leistungsvergleichen nicht in jedem Fall zu quantifizieren ist, obwohl seine Durchführung durchaus von Vorteil sein kann. Das ist insbesondere deshalb der Fall, weil positive Effekte bei Wirkungen und Qualitäten erstens nicht immer genau vorhersehbar und zweitens – wenn ja – nicht immer quantifizierbar bzw. monetarisierbar sind.

4.3.2 Prozesstypen zur Umsetzung von Leistungsvergleichen

Für die Umsetzung von Leistungsvergleichen nach Art. 91d GG kommen grundsätzlich drei verschiedene, idealtypische Prozesse in Frage:

1. Bottom-up-Prozess: Der Leistungsvergleich wird „von unten“ initiiert, und die Verwaltungen beteiligen sich auf freiwilliger Basis;
2. Top-down-Prozess: Der Leistungsvergleich wird „von oben“ initiiert, und die Verwaltungen müssen sich beteiligen.
3. Misch-Prozess: Der Leistungsvergleich hat zum Teil Bottom-up-, zum Teil Top-down-Charakter.

Ein Beispiel für Leistungsvergleiche, die sich primär bottom-up entwickeln, stellen die interkommunalen Leistungsvergleiche der KGSt dar. Hier beteiligen sich die einzelnen Kommunalverwaltungen freiwillig, d. h. ohne Zwang von außen.

Als Beispiel für Leistungsvergleiche, die sich primär top-down entwickeln (sollen), können die Leistungsvergleiche innerhalb der Deutschen Rentenversicherung genannt werden. In diesem Fall sind die Vergleiche verbindlich (auf gesetzlicher Basis) durchzuführen.

„Misch-Charakter“ hat beispielsweise der Leistungsvergleich zwischen Finanzämtern. Hier beteiligen sich zwar die einzelnen Länder auf freiwilliger Basis; für die einzelnen Finanzämter in den beteiligten Ländern ist die Teilnahme am Leistungsvergleich jedoch verpflichtend.

Die Prozesse mit Bottom-up- und Top-down-Anteilen werden in der Praxis am häufigsten auftauchen, zumal auch ein „von unten“ initiiertes Leistungsvergleich (z. B. durch eine nachgeordnete Behörde) i. d. R. „von oben“ genehmigt werden muss (z. B. durch das jeweilige Ministerium). Auch wird ein „von oben“ initiiertes Prozess nie gänzlich ohne die Eigeninitiative der zu vergleichenden Behörden auskommen (z. B. im Rahmen von Pilotprojekten).

4.4 Weiteres Vorgehen

4.4.1 Politische Leitentscheidungen

Nachdem Art. 91d mit Wirkung vom 1. August 2009 neu in das Grundgesetz aufgenommen worden ist und sich neue Leistungsvergleiche seitdem nicht in nennenswertem Umfang durch Initiativen aus der Verwaltung („von unten“) entwickelt haben (und dies auch für die Zukunft nicht zu erwarten ist), bedarf es – jetzt – politischer Leitentscheidungen, um die Chance der Grundgesetzänderung zu nutzen und die Vergleichskultur in der öffentlichen Verwaltung nachhaltig zu fördern. Die politischen Leitentscheidungen für Leistungsvergleiche in den einzelnen Rechts- bzw. Vollzugsbereichen sollten von folgenden Institutionen gefasst bzw. konkretisiert werden:

- Bundesrecht und administrative Maßnahmen im Bundesvollzug: Bundesregierung,
- Bundesrecht im Landesvollzug: Konferenz der Regierungschefs von Bund und Ländern,
- Landesrecht und administrative Maßnahmen im Landesvollzug: Ministerpräsidentenkonferenz.

Die Bundesregierung sollte das Ziel des Projekts „Leistungsvergleiche nach Art. 91d GG“ (als Teil des Regierungsprogramms „Vernetzte und transparente Verwaltung“) aufgrund der überwiegenden Passivität der Ministerialverwaltung mit einem neuen Beschluss im Sinne des Koalitionsvertrags vom Oktober 2009 dahingehend konkretisieren, dass jedes Ressort bis 2013 an mindestens zehn Vergleichsringen (insbesondere bei verwaltungsinternen Dienstleistungen, wie z. B. Haushalt, Personal, Organisation, IT, Beschaffung, Gebäudemanagement und Öffentlichkeitsarbeit) teilnimmt und, sofern relevant, mindestens einen Leistungsvergleich zum Vollzug von Bundesrecht durch Länder oder Kommunen aktiv unterstützt. Die Umsetzung dieses Beschlusses sollte durch ein Monitoringsystem auf Staatssekretärssebene, ggf. durch den Staatssekretärsausschuss für Bürokratieabbau, sichergestellt werden. Darüber hinaus sollte das geplante, jährliche Arbeitsprogramm mit einem jährlichen Bericht über den Stand der laufenden, abgeschlossenen und geplanten Leistungsvergleiche verbunden werden, der auch dem Parlament vorzulegen ist.

Die Ministerpräsidentenkonferenz hat am 15. Dezember 2010 das Ziel formuliert, konkrete Leistungsvergleiche im Sinne von Art. 91d GG dauerhaft zu etablieren. Des Weiteren wurden die Fachministerkonferenzen gebeten, bis zur Konferenz der Regierungschefs am 9. Juni 2011 konkrete Ziele und Inhalte für Leistungsvergleiche zu benennen. Analog zur Bundesregierung sollte die Ministerpräsidentenkonferenz (in ihrem Zuständigkeitsbereich) nicht nur einmalig,

sondern jährlich ein Arbeitsprogramm (verbunden mit einer jährlichen Berichterstattung) vereinbaren.

Schließlich sollte die Konferenz der Regierungschefs von Bund und Ländern auf der obersten – gesamtstaatlichen – Ebene ein jährliches Arbeitsprogramm sowie eine jährliche Berichterstattung (insbesondere über Leistungsvergleiche zum Vollzug von Bundesrecht durch Länder und Kommunen) verabreden.

Für die Auswahl der Aufgabenbereiche, die als erste einer Vergleichsstudie unterzogen werden, empfehlen die Gutachter – neben der allgemeinen politischen/strategischen Relevanz des Themas – folgende Kriterien:

- Relevanz aus Sicht der Bürger/Kunden;
- Relevanz aus finanzieller Sicht;
- Relevanz aus personeller Sicht.

Eine von der Bertelsmann Stiftung in Auftrag gegebene Studie kommt zu dem Ergebnis, dass – unter Berücksichtigung dieser Kriterien – vor allem folgende zehn Aufgabenbereiche für Vergleichsstudien nach Art. 91d GG Priorität genießen sollten (Michael Löchert: Identifikation von Aufgabenbereichen für Leistungsvergleiche – Quantitative und qualitative Analyse. Gütersloh, 2010; die Nummerierung in Klammern entspricht der Nummerierung des Funktionenplans):

1. Allgemeine und berufliche Schulen (2.1);
2. Öffentliche Sicherheit und Ordnung (1.4);
3. Sozialversicherung einschl. Arbeitslosenversicherung (3.2);
4. Politische Führung und zentrale Verwaltung (1.1);
5. Verteidigung (1.3);
6. Finanzverwaltung (1.6);
7. Hochschulen (2.2);
8. Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsschutz (3.5);
9. Jugendhilfe einschl. Einrichtungen (3.6);
10. Kommunale Gemeinschaftsdienste (5.3).

Zum Teil gibt es in diesen Aufgabengebieten bereits Leistungsvergleiche (z. B. PISA für Schulen, Leistungsvergleiche zwischen Finanzämtern, etc.), die nur ausgebaut werden müssten. Zum Teil wird in anderen Aufgabengebieten aber auch Neuland betreten werden.

Im Jahr 2006, welches der Studie der Bertelsmann Stiftung zu Grunde gelegt wurde, betragen die Ausgaben von Bund und Ländern (inkl. Gemeinden) ca. 415,18 Milliarden Euro (dies entspricht ca. 51,62 % der Gesamtausgaben aller Verwaltungsebenen in Höhe von ca. 804,25 Milliarden Euro). Sofern durch Leistungsvergleiche in den oben genannten Aufgabengebieten Effizienzreserven in Höhe von nur 1 % ausgeschöpft werden könnten, würden die Einsparungen also ca. 4,15 Milliarden Euro pro Jahr ausmachen.

Eine thematische Zusammenfassung der oben genannten Aufgabenbereiche führt zu vier Schwerpunktbereichen auf staatlicher Ebene, die aus finanzieller, aber auch aus personeller und vor allem Bürger- oder Kundensicht besonders relevant sind und deshalb ein relativ hohes

Verbesserungspotenzial in sich bergen, dass durch Leistungsvergleiche ausgeschöpft werden könnte:

- Schulen und Hochschulen (Aufgabenbereiche 1 und 7);
- Sicherheit und Ordnung (Aufgabenbereiche 2 und 5);
- Arbeit und Soziales (Aufgabenbereiche 3, 8 und 9);
- Zentrale Verwaltung (Aufgabenbereiche 4 und 6).

Für einen Leistungsvergleich im Bereich Sicherheit und Ordnung kommen auf Bundesebene z. B. die Bundespolizeidirektionen und -inspektionen und die Wehrbereichsverwaltungen, auf Landesebene z. B. die Polizeipräsidien und -ämter in Frage. Im Bereich Zentrale Verwaltung bieten sich auf Bundes- und Landesebene (auch im Vergleich von Bund und Ländern) Querschnittsaufgaben wie Haushalt, Personal, Organisation, IT, Beschaffung, Gebäudemanagement und Öffentlichkeitsarbeit an. „Vertikale“ und „horizontale“ Vergleiche könnten auch zwischen den Statistischen Ämtern, den Rechnungshöfen oder den Fachhochschulen des Bundes und der Länder durchgeführt werden. Auf Bundesebene sind des Weiteren Leistungsvergleiche in der Arbeitsverwaltung, in der Zollverwaltung, in der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung sowie im Auswärtigen Dienst (zwischen Botschaften, Konsulaten und Ständigen Vertretungen) denkbar. Auf der Landesebene kommen Vergleichsmöglichkeiten im Justizbereich (Gerichte, Staatsanwaltschaften, Justizvollzugsanstalten), in der Forstverwaltung oder in der Kataster- und Vermessungsverwaltung hinzu. Diese und andere Vergleichsoptionen gilt es im Einzelnen – anhand der relevanten Kriterien – zu bewerten und zu beurteilen.

Für die Umsetzung von Leistungsvergleichen in den oben genannten Schwerpunktbereichen bieten sich verschiedene erprobte Methoden an, z. B. die Methoden der interkommunalen Leistungsvergleiche der KGSt, die Methode des Leistungsvergleiches zwischen Finanzämtern (das als Modellprojekt für Leistungsvergleiche in der staatlichen Verwaltung konzipiert und durchgeführt wurde) sowie die Methode der sog. Einfacher-zu-Projekte (Einfacher zum Wohngeld/Elterngeld/Studierenden-BAföG).

Die Methode der sog. Einfacher-zu-Projekte erscheint insbesondere für Leistungsvergleiche geeignet, bei denen der Vollzug von Bundesrecht auf Landes- oder kommunaler Ebene im Fokus steht. Sofern diese Methode eingesetzt werden soll, könnte möglicher Weise der Nationale Normenkontrollrat (Sekretariat) oder das Bundeskanzleramt (Geschäftsstelle Bürokratieabbau) die Federführung und Koordinierung übernehmen bzw. unterstützend und beratend zur Seite stehen.

4.4.2 Flankierende Maßnahmen

In Ergänzung zu den politischen Leitentscheidungen durch die Bundesregierung, die Ministerpräsidentenkonferenz und die Konferenz der Regierungschefs von Bund und Ländern empfehlen die Gutachter verschiedene, „flankierende“ Maßnahmen, die sich auch auf internationale Erfahrungen stützen. Konkret werden vier Maßnahmen empfohlen, um eine möglichst nachhaltige Umsetzung von Art. 91d GG sicherzustellen:

- Entwicklung methodischer Grundlagen für Leistungsvergleiche;
- Integration des Leistungsvergleiches in andere Reformprojekte;
- Gestaltung ganzheitlicher Anreizsysteme für Leistungsvergleiche;
- Aufbau von Kompetenzen bei Mitarbeitern und Führungskräften.

Zur Konkretisierung allgemeiner Konzeptpapiere sowie auf der Basis erfolgreicher Leistungsvergleiche im In- und Ausland sollten methodische Grundlagen (Instrumente, Verfahren, etc.) erarbeitet und dokumentiert werden. Die methodischen Grundlagen sollten vor allem durch die Einrichtungen auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene entwickelt werden, die für das Angebot bestimmter zentraler Leistungen zur Unterstützung von Leistungsvergleichen vorzusehen sind. Die jeweiligen Einrichtungen sollten – im Rahmen eines „Netzwerkes Leistungsvergleich“ – möglichst eng kooperieren. Eine Einbindung der Institutionen, die für Unterstützungsleistungen in Frage kommen, ist dabei zu empfehlen.

Die Integration des Leistungsvergleiches in andere Reformprojekte kann dazu beitragen, dass der Aufwand zur Durchführung von Leistungsvergleichen verringert und der Nutzen erhöht wird. Die Verknüpfung des Leistungsvergleiches mit folgenden Reformprojekten ist dabei besonders sinnvoll: Controlling und Berichtswesen, Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens, Auf- und Ausbau von Dienstleistungszentren, Optimierung von Geschäftsprozessen, Einführung von E-Government/Open Government, etc.

Um die Motivation von Mitarbeitern und Führungskräften zur Durchführung von Vergleichen zu steigern, sollten möglichst ganzheitliche Anreizsysteme entwickelt werden. Ganzheitliche Anreizsysteme sind insbesondere dadurch gekennzeichnet, dass der Leistungsvergleich bei Zielvereinbarungen, bei der dezentralen Fach- und Ressourcenverantwortung (Budgetierung), bei der Beurteilung, bei der leistungsabhängigen Vergütung, etc. berücksichtigt wird. Darüber hinaus kann ein Anreiz für Leistungsvergleiche darin bestehen, dass im Zuge der Einführung darauf hingewiesen wird, dass neben Auftrags Erfüllung, Kundenzufriedenheit und Wirtschaftlichkeit auch die Zieldimension Mitarbeiterzufriedenheit berücksichtigt wird, die aus Sicht der Beschäftigten von besonderer Wichtigkeit ist.

Neben der Motivation erscheint auch der Aufbau von Kompetenzen auf Seiten der Mitarbeiter und Führungskräfte erforderlich, um Leistungsvergleiche möglichst professionell, effizient und effektiv durchführen zu können. Zu denken ist hierbei an spezifische, auf die besonderen Bedürfnisse des Leistungsvergleiches zugeschnittenen Fort- und Weiterbildungsangebote, die beispielsweise von den verwaltungseigenen Bildungseinrichtungen des Bundes, der Länder und der Kommunen angeboten werden könnten.

5 Anhang

5.1 Anschreiben zum Fragebogen

Sehr geehrte Damen, sehr geehrte Herren,

herzlichen Dank, dass Sie uns Zeit schenken, um wichtige Fragen zu Leistungsvergleichen in der öffentlichen Verwaltung zu beantworten.

Worum geht es?

Nachdem im Rahmen der Föderalismusreform II der Art. 91d („Bund und Länder können zur Feststellung und Förderung der Leistungsfähigkeit ihrer Verwaltungen Vergleichsstudien durchführen und die Ergebnisse veröffentlichen.“) in das Grundgesetz eingefügt worden ist, stellt sich die Frage, in welchen Strukturen und Prozessen diese Vergleichsstudien am zweckmäßigsten zu organisieren sind. Ausführungsvorschriften wurden nicht erlassen, so dass ein großer Spielraum besteht, um die Intention von Art. 91d GG organisatorisch umzusetzen.

Ihre Kompetenz ist gefragt

Wir bitten Sie, Ihre Erfahrung und Kompetenz zur Lösung dieser Fragen einzubringen. Sie helfen mit, ein Modell oder mehrere Modelle zu entwickeln, um Leistungsvergleiche in der öffentlichen Verwaltung optimal zu unterstützen.

Begriff „Leistungsvergleich“

Wenn Art. 91d GG von „Vergleichsstudien“ spricht, ist „Leistungsvergleich“ gemeint. Dies ergibt sich aus dem Gesetzestext (Feststellung und Förderung der „Leistungsfähigkeit“) und aus der Gesetzesbegründung, in der durchgängig der Begriff „Leistungsvergleich“ verwendet wird.

Wir haben in unseren vorbereitenden Eckpunkten – die Ihnen zugegangen sind – unter Leistungsvergleich Folgendes verstanden und legen dieses Verständnis der Befragung zu Grunde.

a. 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. Es geht daher nicht darum, etwa ein Ranking der Verwaltungsbehörden zu erstellen und dabei einzelne Behörden an den Pranger zu stellen.

b. Ziele und Funktionen

Mit Leistungsvergleichen in der öffentlichen Verwaltung können vor allem drei Ziele verfolgt und erreicht werden:

- **Transparenz** über die Leistung für die Vergleichspartner, für die politisch Verantwortlichen in Regierung und Parlament einschließlich der Kontrollorgane der Verwaltung (Rechnungsprüfung und Aufsichtsbehörden) sowie für die Bürger und die Medien;
- **Motivation** zur Verbesserung der Leistung durch die Signalwirkung, ob etwas zu tun ist (Handlungsbedarf) und wie es zu tun ist (Erfolgsrezepte);
- **Austausch** der Erfolgsrezepte sowie ggf. Übernahme in die eigene Verwaltung (Lernen von den besten Vergleichspartnern).

Durch Transparenz können Leistungsvergleiche dazu beitragen, dass die Akzeptanz staatlichen Handelns verbessert wird. Insgesamt wird durch Leistungsvergleiche die Selbststeuerungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung gesteigert. Um diese Ziele nachhaltig zu erreichen und die Selbststeuerungsfähigkeit bzw. den Verbesserungsprozess kontinuierlich zu unterstützen, sollten Leistungsvergleiche im Prinzip dauerhaft und flächendeckend durchgeführt werden. Sie stellen dann einen Ersatz für den in der öffentlichen Verwaltung i. d. R. nicht vorhandenen Wettbewerb um gute und beste Lösungen dar. Dabei ist elementar, dass sich die Vergleichspartner auf freiwilliger Basis zusammenfinden.

c. Anwendungsgebiete

Leistungsvergleiche können auf verschiedenen Ebenen und in verschiedenen Bereichen durchgeführt werden:

- **Alle Aufgaben der öffentlichen Verwaltung:** Leistungsvergleiche in Bezug auf grundsätzlich alle Aufgaben der Kommunal-, Landes- und Bundesverwaltung;
- **Verwaltungsebenen:** horizontale Leistungsvergleiche (auf Ebene der Kommunal-, Landes- oder Bundesverwaltung, international sowohl innerhalb als auch außerhalb Europas) sowie vertikale Leistungsvergleiche (ebenenübergreifend);
- **Vergleichspartner:** Leistungsvergleiche zwischen Behörden, die gleiche oder unterschiedliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen, sowie Leistungsvergleiche zwischen Behörden und privaten Unternehmen.

Im Übrigen lassen sich Leistungsvergleiche unterscheiden auf operativer Ebene (einzelne Aufgaben, Produkte oder Leistungen) sowie auf strategischer Ebene (Politikfelder, wie z. B. Arbeit, Bildung oder Gesundheit; inkl. der vergleichenden Wirkungskontrolle von Gesetzen und des Gesetzesvollzugs). Die Verbindung zwischen der operativen und der strategischen Ebene besteht darin, dass Aufgaben, Produkte oder Leistungen auf der operativen Ebene als Instrumente betrachtet werden können, die dazu dienen, das Politikfeld auf der strategischen Ebene zu gestalten.

d. Dimensionen

Leistungsvergleiche sollten möglichst ganzheitlich im Rahmen des folgenden Vier-Ziele-Systems durchgeführt werden:

- Auftragserfüllung/Erfüllung des fachspezifischen Leistungsauftrags;
- Bürgerorientierung/Kundenzufriedenheit;
- Mitarbeiterzufriedenheit;
- Wirtschaftlichkeit.

Sofern eine ganzheitliche Sichtweise nicht erreicht werden kann, ist der Leistungsvergleich auf einzelne Zieldimensionen zu konzentrieren.

e. Vorgehen

Der Ablauf eines Leistungsvergleichs gliedert sich grundsätzlich in fünf Phasen:

- **Planung:** Definition der Ziele und Inhalte des Leistungsvergleichs, Gewinnung von Vergleichspartnern;

- **Messung:** Definition von Leistungskriterien und -kennzahlen, Erhebung und Darstellung der Kennzahlenwerte;
- **Analyse:** Analyse der Ergebnisse (inkl. Ermittlung der Ursachen), Austausch von guten Lösungen (= Erfolgsrezepte);
- **Bericht:** Erstattung von Berichten an Politik, Rechnungsprüfung und Aufsichtsbehörden, ggf. Veröffentlichung der Berichte gegenüber Bürgern und Medien;
- **Umsetzung:** Umsetzung von Maßnahmen zur Verbesserung der Leistung, Weiterentwicklung des Leistungsvergleichs.

Freiwilligkeit und Selbststeuerung

Wir gehen davon aus, dass die Teilnahme an den Leistungsvergleichen freiwillig ist und die Verwaltung Leistungsvergleiche selbst initiiert und weitgehend selbstgesteuert durchführt.

Für viele Verwaltungen wird das Instrument des Leistungsvergleichs jedoch Neuland sein, das sie möglicherweise nur ungern betreten und für das sie auch nicht die notwendige Erfahrung besitzen. Deshalb werden u. U. Hilfen für potentielle Vergleichspartner – sowohl als Anschubhilfe als auch als methodisch-technische Flankierung – sinnvoll sein, um den Erfolg der Vergleichsarbeit nachhaltig zu sichern.

Neben den Funktionen, die die Vergleichspartner selbst wahrnehmen können, sind daher ergänzende Hilfen von dritter Seite denkbar, um sowohl die Bereitschaft zu Leistungsvergleichen als auch ihre professionelle Durchführung zu gewährleisten. Das kann von Initiativfunktionen, Steuerung, Beratung und Schulung bis hin zur vollständigen Übernahme der Vergleichsarbeit reichen. Bei der Konzeption von Art. 91d GG wurde diese Möglichkeit daher auch ausdrücklich erwähnt.

Siehe im Besonderen Teil der Begründung zu Art. 91d GG: „... die generelle oder einzelfallbezogene Beauftragung einer durch Kompetenz und Unabhängigkeit ausgewiesenen Einrichtung mit der Durchführung von Leistungsvergleichen ...“.

Vor diesem Hintergrund wollen wir mit Ihrer Hilfe Lösungsvorschläge entwickeln und zur Diskussion stellen, um Leistungsvergleiche in der öffentlichen Verwaltung optimal zu unterstützen.

Der „rote Faden“ der Befragung

Zur besseren Übersicht haben wir die Funktionen, die zur Durchführung von Leistungsvergleichen notwendig sind, in zwei große Gruppen eingeteilt und dieser Befragung zu Grunde gelegt:

- Koordinierungs- und Entscheidungsfunktionen, z. B.
 - Durchführung von Vergleichen initiieren/beschließen;
 - Vergleichsthemen, Vergleichsziele definieren;
 - Vergleichspartner finden, zusammenführen;
 - Fortgang/Zeitraumen und Ergebnisse kontrollieren;
 - Finanzierung regeln.
- Unterstützungsfunktionen, z. B.
 - Wissensmanagement (Sammlung und ggf. Weiter- oder Neuentwicklung von Methoden sowie Erstellung von Handbüchern);
 - Entwicklung von Schulungskonzepten, Durchführung von Schulungsveranstaltungen;

- technische Unterstützung von Vergleichsstudien (Vergleichssoftware, Informations- und Kommunikationsplattform);
- fachliche oder methodische Beratung, Moderation, Dokumentation, etc.;
- Zertifizierung und Überwachung von externen Einrichtungen, die Unterstützungsfunktionen wahrnehmen;
- Evaluation und Qualitätssicherung;
- etc.

Diese Funktionen können in unterschiedlicher Anbindung und unterschiedlichen Organisationsformen erfüllt werden und zwar in ressortübergreifender Ausrichtung (also nicht fachspezifisch orientiert) oder in ressortspezifischer Ausrichtung (also eher an fachlichen Gesichtspunkten orientiert).

Zur Wahrnehmung der Koordinierungs- und Entscheidungsfunktionen kommen beispielsweise folgende Organisationen in Frage (ggf. unter Erweiterung ihrer Aufgaben):

- Konferenz der Regierungschefs von Bund und Ländern;
- Ministerpräsidentenkonferenz;
- Bundesregierung;
- Fachministerkonferenzen;
- Bundesrechnungshof bzw. die Landesrechnungshöfe;
- von Bund und Ländern neu zu schaffende Organisation (z. B. Benchmarking-Agentur, „Stiftung Verwaltungstest“ etc.);
- etc.

Die Unterstützungsfunktionen könnten z. B. von diesen Organisationen wahrgenommen werden (ggf. ebenfalls unter Erweiterung ihrer Aufgaben):

- bestehende Einrichtungen der Fachministerkonferenzen (z. B. Zentrale Datenstelle der Finanzminister und -senatoren der Länder (ZDL));
- neue ressortspezifische Einrichtungen der Fachministerkonferenzen (z. B. spezielle Geschäftsstellen bei den Fachministerkonferenzen);
- Bundesrechnungshof bzw. Landesrechnungshöfe;
- Statistisches Bundesamt bzw. Statistische Landesämter;
- Bundesverwaltungsamt;
- Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung (FÖV) der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer (DHV);
- Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt);
- Gemeindeprüfungsanstalten;
- Unternehmensberatungen;
- von Bund und Ländern neu zu schaffende Organisation (z. B. Benchmarking-Agentur, „Stiftung Verwaltungstest“ etc.);
- etc.

Das Rad neu erfinden?

Möglicherweise kann man bei der Ausarbeitung von Organisationsmodellen auf bereits bestehende Erfahrungen mit Vergleichen zurückgreifen: Sowohl international als auch in Deutschland gibt es Vergleichssysteme, die mit Erfolg praktiziert werden.

International

Beispiel:

- PISA-Studien der OECD (PISA: Program for International Students Assessment)
 - Untersuchung der Bildungsergebnisse (Kompetenzen und Fähigkeiten der 15-jährigen Schülerinnen und Schüler) in den Bereichen Naturwissenschaften, Lesen, Mathematik in den teilnehmenden Mitgliedsstaaten seit dem Jahr 2000 im Abstand von 3 Jahren;
 - die Ergebnisse zeigen im Ländervergleich die unterschiedlichen Erfolge der Bildungssysteme und ermöglichen den Ländern, Verbesserungen nach dem Bedarf des eigenen Bildungssystems zu entwickeln;
 - freiwillige Teilnahme der OECD-Mitgliedstaaten (bisher zwischen 41 und 65 Teilnehmerstaaten);
 - Aufsicht und Leitung: PISA-Verwaltungsrat der OECD, in dem alle Teilnehmerstaaten vertreten sind. Zuständigkeit in Deutschland: Bildungsminister von Bund und Ländern/Kultusministerkonferenz;
 - Koordinierung und Durchführung der Studien aufgrund internationaler Ausschreibung: Internationales Konsortium und nationale Projektleitungen; Durchführung in Deutschland u. a. durch Max-Planck-Institut für Bildungsforschung, Berlin, Leibniz Institut für die Pädagogik der Naturwissenschaften, Universität Kiel, Deutsches Institut für pädagogische Forschung, Frankfurt/Main, ferner das von Bund und Ländern neu gegründete Zentrum für internationale Vergleichsstudien, das Forschungsarbeiten dezentral organisiert;
 - Finanzierung durch die teilnehmenden Staaten, d. h. aus Steuermitteln.

Deutschland

Beispiele:

- Leistungsvergleiche auf Länderebene (Finanzämter, Polizei etc.):
 - freiwillige Vergleichsringe;
 - Unterstützung durch Moderation der Arbeitsschritte, Hilfe bei der Entwicklung von Kennzahlen, Bereitstellung von Kennzahlen aus parallelen Vergleichsringen, Software, Datenbank etc.;
 - Finanzierung durch die Teilnehmer der Vergleichsringe.
- Leistungsvergleiche der Kommunalen Gemeinschaftsstelle (KGSt):
 - freiwillige Vergleichsringe;
 - Unterstützung durch Moderation der Arbeitsschritte, Hilfe bei der Entwicklung von Kennzahlen, Bereitstellung von Kennzahlen aus parallelen Vergleichsringen, Software, Datenbank etc.;
 - Finanzierung durch die Teilnehmer der Vergleichsringe (seit 1997 insgesamt 2.665 Teilnehmer).
- Gemeindeprüfungsamt NRW:
 - Pflichtprüfung;
 - Kennzahlenvergleich über Bildung von Durchschnittszahlen (anonymisiert), resultierend aus der Prüfarbeit;
 - „Ampelsystem“ (im Durchschnitt, über/unter dem Durchschnitt) mit dem Hinweis auf eventuellen Handlungsbedarf;
 - im Wesentlichen Kennzahlen für Wirtschaftlichkeit;
 - Finanzierung durch Prüfgebühren.

- Außerhalb des öffentlichen Bereichs z. B. die unabhängige Stiftung Warentest:
 - prüft Produkte und Dienstleistungen sowohl selbst als auch unter Vergabe von Prüfaufträgen an Dritte;
 - entwickelt die Prüfkriterien und -verfahren selbst;
 - ist allerdings nicht – wie bei öffentlichen Verwaltungen i. d. R. der Fall – auf interne Daten (z. B. interne Kostenrechnungen) angewiesen;
 - Finanzierung durch Verkauf der Test-Zeitschrift und öffentliche Zuschüsse.

Dies ist nur eine kleine Auswahl unterschiedlicher Vergleichsaktivitäten. Aus solchen Beispielen könnten sich auch Ansätze für Ihre Überlegungen zur Gestaltung der organisatorischen Umsetzung von Art. 91d GG. ergeben.

Wir sind gespannt auf Ihre Antworten!

Prof. Dr. Bernd Adamaschek

Volker Kröning

Dr. Reinhard Timmer

(Gutachter)

5.2 Fragebogen

1	Ziel: Förderung der Leistungsfähigkeit öffentlicher Verwaltungen	
	Ich bin der Meinung, dass Leistungsvergleiche zur Förderung der Leistungsfähigkeit öffentlicher Verwaltungen ...	
1.1	nicht geeignet sind;	<input type="checkbox"/>
1.2	zum Teil geeignet sind;	<input type="checkbox"/>
1.3	geeignet sind.	<input type="checkbox"/>
	Falls gewünscht, gern Erläuterung:	

2	Koordinierungs- und Entscheidungsfunktionen	
	<p>Wir haben in unserer vorbereitenden Studie die Funktionen, die für Leistungsvergleiche notwendig sind, in zwei Kategorien eingeteilt:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Koordinierungs- und Entscheidungsfunktionen; ▪ Unterstützungsfunktionen. <p>Es geht uns um die Frage, unter welchen organisatorischen Bedingungen diese Funktionen am besten erfüllt werden.</p> <p>Zunächst zu den Koordinierungs- und Entscheidungsfunktionen:</p> <p>Leistungsvergleiche setzen voraus, dass Verwaltungen zusammenarbeiten (Erfahrungsaustausch, Lernen vom Besseren etc.). Die Erfahrung zeigt außerdem, dass Leistungsvergleiche politische Leitentscheidungen voraussetzen, jedenfalls durch politische Vorgaben erleichtert werden.</p> <p>Koordinierungs- und Entscheidungsfunktionen können sich daher auf folgende Fragen beziehen, insbesondere</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ ob eine Vergleichsstudie durchgeführt werden soll; ▪ zu welchen Themen eine Vergleichsstudie durchgeführt werden soll; ▪ mit welchen Partnern eine Vergleichsstudie durchgeführt werden soll; ▪ mit welchen Methoden eine Vergleichsstudie durchgeführt werden soll; ▪ in welcher Art und Weise die Berichterstattung und u. U. eine Veröffentlichung stattfinden soll; ▪ ob die Vergleichsstudie eigenständig oder mit externer Unterstützung durchgeführt werden soll; ▪ wie ggf. die Kostentragung bzw. -teilung erfolgen soll; ▪ etc. <p>Daher ist zu fragen, welche Einrichtungen auf hoher politischer Ebene für diese Leitentscheidungen in Betracht kommen und am besten geeignet sind:</p> <p>Ich bin der Meinung, dass die Koordinations- und Entscheidungsfunktionen angebunden werden sollten ...</p> <p><i>(Mehrfachnennung möglich)</i></p>	
2.1	bei der Konferenz der Regierungschefs von Bund und Ländern (regelmäßige Behandlung von Leistungsvergleichen, Berichterstattung über Arbeitsprogramme und Ergebnisse);	<input type="checkbox"/>
2.2	bei der Ministerpräsidentenkonferenz (regelmäßige Behandlung von Leistungsvergleichen, Berichterstattung über Arbeitsprogramme und Ergebnisse);	<input type="checkbox"/>
2.3	bei der Bundesregierung (regelmäßige Behandlung von Leistungsvergleichen, Berichterstattung über Arbeitsprogramme und Ergebnisse);	<input type="checkbox"/>
2.4	bei den Fachministerkonferenzen (regelmäßige Behandlung von Leistungsvergleichen, Berichterstattung über Arbeitsprogramme und Ergebnisse).	<input type="checkbox"/>

2	Koordinierungs- und Entscheidungsfunktionen	
	Außerdem kämen in Betracht ...	
2.5	der Bundesrechnungshof bzw. die Landesrechnungshöfe (ggf. unter Erweiterung ihrer Aufgaben, entweder auf Grund einer Beauftragung durch Politik und/oder Verwaltung oder eigenen Beschluss).	<input type="checkbox"/>
	Denkbar wäre schließlich eine Anbindung der Koordinierungs- und Entscheidungsfunktionen (falls notwendig ebenfalls unter Erweiterung von Aufgaben) ...	
2.6	bei folgender/folgenden Institution(en): <ul style="list-style-type: none"> ▪ _____ ▪ _____ ▪ _____ 	
2.7	bei einer von Bund und Ländern neu zu schaffenden Organisation (z. B. Benchmarking-Agentur, „Stiftung Verwaltungstest“ etc.).	<input type="checkbox"/>
	Falls gewünscht, gern Erläuterung:	

3	Unterstützungsfunktionen	
	<p>Zu den Unterstützungsfunktionen:</p> <p>Die Unterstützung bei der Durchführung von Leistungsvergleichen kann sich auf folgende Funktionen beziehen:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Wissensmanagement (Sammlung und ggf. Weiter- oder Neuentwicklung von Methoden sowie Erstellung von Handbüchern); ▪ Entwicklung von Schulungskonzepten, Durchführung von Schulungsveranstaltungen; ▪ technische Unterstützung (Vergleichssoftware, Informations- und Kommunikationsplattform); ▪ fachliche oder methodische Beratung, Moderation, Dokumentation; ▪ Zertifizierung und Überwachung von externen Einrichtungen, die Unterstützungsfunktionen wahrnehmen; ▪ Evaluation und Qualitätssicherung; ▪ etc. <p>Es ist zu fragen, welche Einrichtungen für diese Unterstützungsfunktionen in Betracht kommen und am besten geeignet sind.</p> <p>Ich bin ich der Meinung, dass die Unterstützungsfunktionen angebunden werden sollten bei folgenden Institutionen (wobei diese Institutionen u. U. ihre Kompetenzen für die Wahrnehmung dieser Aufgaben weiter entwickeln und/oder erweitern könnten):</p> <p><i>(Mehrfachnennung möglich)</i></p>	
3.1	bei den bestehenden Einrichtungen der Fachministerkonferenzen (z. B. Zentrale Datenstelle der Finanzminister und -senatoren der Länder (ZDL));	<input type="checkbox"/>
3.2	bei neuen ressortspezifischen Einrichtungen der Fachministerkonferenzen (z. B. spezielle Geschäftsstellen bei den Fachministerkonferenzen);	<input type="checkbox"/>
3.3	beim Bundesrechnungshof bzw. bei den Landesrechnungshöfen;	<input type="checkbox"/>
3.4	beim Statistischen Bundesamt bzw. bei den Statistischen Landesämtern;	<input type="checkbox"/>
3.5	beim Bundesverwaltungsamt;	<input type="checkbox"/>
3.6	beim Deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung (FÖV) der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer (DHV);	<input type="checkbox"/>
3.7	bei der Kommunalen Gemeinschaftsstelle (KGSt);	<input type="checkbox"/>
3.8	bei den Gemeindeprüfungsanstalten;	<input type="checkbox"/>
3.9	bei Unternehmensberatungen;	<input type="checkbox"/>

3 Unterstützungsfunktionen		
3.10	bei folgender/folgenden Institution(en): <ul style="list-style-type: none"> ▪ _____ ▪ _____ ▪ _____ 	
3.11	bei einer neu zu schaffenden Einrichtung außerhalb der öffentlichen Verwaltung („unabhängig und kompetent“, etwa einer Benchmarking-Agentur, „Stiftung Verwaltungstest“ etc.).	<input type="checkbox"/>
	Falls gewünscht, gern Erläuterung:	

4 Persönlicher Kommentar zu Vergleichen in der öffentlichen Verwaltung		
	Mein zusätzlicher Kommentar:	

Herzlichen Dank für Ihre Antworten! – Wir werden Ihnen nach der Auswertung das Ergebnis unserer Befragung mitteilen,

Prof. Dr. Bernd Adamaschek

Volker Kröning

Dr. Reinhard Timmer

(Gutachter)

5.3 Weitere Studien zur Umsetzung von Art. 91d GG

Im Jahr 2010 hat die Bertelsmann Stiftung folgende, weitere Studien zur Umsetzung von Art. 91d GG herausgegeben:

- Adamaschek, Bernd: Leistungsvergleiche nach Art. 91d GG – 7 Thesen zur Umsetzung, Gütersloh, 2010;
- Riedel, Henrik: Gesamtansatz zur Umsetzung von Art. 91d GG – Von der Strategie über die Struktur zur Kultur. Gütersloh, 2010;
- Löchert, Michael: Identifikation von Aufgabenbereichen für Leistungsvergleiche – Quantitative und qualitative Analyse. Gütersloh, 2010;
- Löffler, Elke: Identifikation von Erfolgsfaktoren für Leistungsvergleiche – Internationale Literaturrecherche. Gütersloh, 2010.

Alle Studienentwürfe wurden im Rahmen des Gesprächskreises „Vollzugsoptimierung durch Leistungsvergleiche“ vor- und zur Diskussion gestellt; die Ergebnisse der Diskussionen sind in die endgültigen Fassungen der jeweiligen Studien eingeflossen.

5.4 Weitere Publikationen der Bertelsmann Stiftung

Die folgende Übersicht enthält eine Auswahl weiterer Veröffentlichungen, die seit 1994 im Verlag Bertelsmann Stiftung erschienen sind:

- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Die Bundesländer im Standortwettbewerb – Einkommen, Beschäftigung, Sicherheit. Norbert Berthold. Gütersloh, 2003-2010.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Standort-Check Deutschland. Gütersloh, 2005-2009.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Die Bundesländer im Innovationswettbewerb 2009 – Bundesländer im Fokus. Berthold, Norbert; Kögel, Dominik; Kullas, Matthias. Gütersloh, 2009.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Sustainable Governance Indicators – Nachhaltiges Regieren in der OECD. Gütersloh, 2009.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Bertelsmann Transformation Index. Gütersloh, 2003-2009.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Internationaler Reformmonitor – Sozial-, Arbeitsmarkt- und Tarifpolitik im internationalen Vergleich. Gütersloh, 1999-2008.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Internationales Standort-Ranking – Wachstum und Beschäftigung. Hafemann, Klaus; van Suntum, Ulrich. Gütersloh, 2004-2007.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Demographiemonitor. Petersen, Thieß; Wintermann, Ole. Gütersloh, 2006.
- Bertelsmann Stiftung/Deutscher Bibliotheksverband: BIX Der Bibliotheksindex. Wiesbaden, 1999-2006.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Benchmarking Deutschland 2004 – Arbeitsmarkt und Beschäftigung. Bericht der Bertelsmann Stiftung. Eichhorst, Werner; Thode, Eric; Winter, Frank. Berlin, 2004.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Reform der Arbeitslosenversicherung – Benchmarking Deutschland Aktuell. Schneider, Hilmar. Gütersloh, 2004.
- Michels, Yves (Hrsg.): KiK Kernkennzahlen in Kommunen – ein Praxisbericht. Gütersloh, 2004.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Benchmarking Deutschland Aktuell – Jüngere Arbeitsmarktentwicklungen. Eichhorst, Werner; Thode, Eric. Gütersloh, 2003.

- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Benchmarking Deutschland Aktuell – Tarifpolitik unter Reformdruck. Schnabel, Claus. Gütersloh, 2003.
- Bertelsmann Stiftung/Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (Hrsg.): Beschäftigungschancen für ältere Arbeitnehmer – internationaler Vergleich und Handlungsempfehlungen. Gütersloh, 2003.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Benchmarking in der kommunalen Beschäftigungsförderung – Projektbericht im Rahmen des Netzwerkes BiK Beschäftigungsförderung in Kommunen. Gütersloh, 2003.
- Stern, Cornelia (Hrsg.): Vergleich als Chance – Schulentwicklung durch internationale Qualitätsvergleiche. Gütersloh, 2003.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Benchmarking Deutschland Aktuell – Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Eichhorst, Werner; Thode, Eric. Gütersloh, 2002.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Internationales Beschäftigungs-Ranking. Gütersloh, 1994-2002.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Benchmarking in der lokalen Beschäftigungsförderung – Recherche und Assessment bestehender Benchmarking-Ansätze. Hackenberg, Helga. Gütersloh, 2001.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Leistungsvergleich zwischen Finanzämtern – Philosophie, Methodik, Organisation, Ergebnisse. Riedel, Henrik. Gütersloh, 2001.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Öffentliche Bibliotheken im Betriebsvergleich – Erfahrungen mit der bundesweiten Verbreitung einer Methode. Büning, Petra. Gütersloh, 2000.
- Hövekamp, Markus/Kail, Günter/Popp, Thomas/Prey, Klaus-Peter/Riedel, Henrik: Leistungsvergleich zwischen Finanzämtern – Philosophie, Methodik, Organisation. Gütersloh, 1999.
- Adamaschek, Bernd/Baitsch, Christof (Hrsg.): Interkommunaler Leistungsvergleich – Kritische Erfolgsfaktoren. Gütersloh, 1999.
- Centrum für Krankenhaus-Management an der Westfälischen Universität Münster/von Eiff, Wilfried (Hrsg.): Krankenhäuser im Leistungsvergleich – Wettbewerbssteuerung im Gesundheitswesen durch Betriebsvergleich. Gütersloh, 1999.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Leistungsvergleiche in der öffentlichen Verwaltung – Mitarbeiterbefragung. Gütersloh, 1998.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Leistungsvergleiche in der öffentlichen Verwaltung – Train-the-Trainer. Gütersloh, 1998.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Leistungsvergleiche in der öffentlichen Verwaltung – Zeiterfassung. Gütersloh, 1998.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Ergebnisse der Leistungsvergleiche im Kulturbereich. Schmidt, Kerstin. Gütersloh, 1998.
- Schmidt, Kerstin: Mit Phantasie und Effizienz gegen die Finanzmisere – Ergebnisse der Leistungsvergleiche Kultur. Gütersloh, 1998.
- Adamaschek, Bernd: Interkommunaler Leistungsvergleich. 100 spürbare Erfolge – eine Dokumentation zu dem Projekt des Deutschen Beamtenbundes und der Bertelsmann-Stiftung "Grundlagen einer leistungsfähigen Kommunalverwaltung". Gütersloh, 1998.
- Adamaschek, Bernd: Interkommunaler Leistungsvergleich. Leistung und Innovation durch Wettbewerb – eine Dokumentation zu dem Projekt des Deutschen Beamtenbundes und der Bertelsmann-Stiftung "Grundlagen einer leistungsfähigen Kommunalverwaltung". Gütersloh, 1997.
- Adamaschek, Bernd: Interkommunaler Leistungsvergleich. Berichtswesen – eine Dokumentation zu dem Projekt des Deutschen Beamtenbundes und der Bertelsmann-Stiftung "Grundlagen einer leistungsfähigen Kommunalverwaltung". Gütersloh, 1997.

- Adamaschek, Bernd: Interkommunaler Leistungsvergleich. Personenstandswesen – eine Dokumentation zu dem Projekt des Deutschen Beamtenbundes und der Bertelsmann-Stiftung "Grundlagen einer leistungsfähigen Kommunalverwaltung". Gütersloh, 1997.
- Adamaschek, Bernd: Interkommunaler Leistungsvergleich. Abgabenwesen – eine Dokumentation zu dem Projekt des Deutschen Beamtenbundes und der Bertelsmann-Stiftung "Grundlagen einer leistungsfähigen Kommunalverwaltung". Gütersloh, 1997.
- Adamaschek, Bernd: Interkommunaler Leistungsvergleich. Ausländerwesen – eine Dokumentation zu dem Projekt des Deutschen Beamtenbundes und der Bertelsmann-Stiftung "Grundlagen einer leistungsfähigen Kommunalverwaltung". Gütersloh, 1997.
- Adamaschek, Bernd: Interkommunaler Leistungsvergleich. Einwohnerwesen – eine Dokumentation zu dem Projekt des Deutschen Beamtenbundes und der Bertelsmann-Stiftung "Grundlagen einer leistungsfähigen Kommunalverwaltung". Gütersloh, 1997.
- Adamaschek, Bernd: Interkommunaler Leistungsvergleich. Grünflächenwesen – eine Dokumentation zu dem Projekt des Deutschen Beamtenbundes und der Bertelsmann-Stiftung "Grundlagen einer leistungsfähigen Kommunalverwaltung". Gütersloh, 1997.
- Adamaschek, Bernd: Interkommunaler Leistungsvergleich. Kraftfahrzeugzulassungswesen – eine Dokumentation zu dem Projekt des Deutschen Beamtenbundes und der Bertelsmann-Stiftung "Grundlagen einer leistungsfähigen Kommunalverwaltung". Gütersloh, 1997.
- Adamaschek, Bernd: Interkommunaler Leistungsvergleich. Ordnungswesen – eine Dokumentation zu dem Projekt des Deutschen Beamtenbundes und der Bertelsmann-Stiftung "Grundlagen einer leistungsfähigen Kommunalverwaltung". Gütersloh, 1997.
- Adamaschek, Bernd: Interkommunaler Leistungsvergleich. Sozialwesen – eine Dokumentation zu dem Projekt des Deutschen Beamtenbundes und der Bertelsmann-Stiftung "Grundlagen einer leistungsfähigen Kommunalverwaltung". Gütersloh, 1997.
- Pröhl, Marga (Hrsg.): Wirkungsvolle Strukturen im Kulturbereich – Zwischenbericht zum Städtevergleich der Kulturämter der Städte Bielefeld, Dortmund, Mannheim und Münster. Gütersloh, 1997.
- Pröhl, Marga; Windau, Bettina (Hrsg.): Betriebsvergleich an öffentlichen Bibliotheken – Empfehlungen und Arbeitsmaterialien für ein outputorientiertes Berichtswesen. Pantenburg, Ursula; Schmidt, Kerstin. Gütersloh,/hrsg. von Marga Pröhl und Bettina Windau. Bearb. von Ursula Pantenburg und Kerstin Schmidt. Gütersloh, 1997.
- Pröhl, Marga; Windau, Bettina (Hrsg.): Betriebsvergleich an öffentlichen Bibliotheken – Messergebnisse, Richtwerte, Handlungsempfehlungen. Pantenburg, Ursula; Schmidt, Kerstin. Gütersloh,/hrsg. von Marga Pröhl und Bettina Windau. Bearb. von Ursula Pantenburg und Kerstin Schmidt. Gütersloh, 1997.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Der interkommunale Leistungsvergleich. Gütersloh, 1996.
- Windau, Bettina (Hrsg.): Betriebsvergleich an öffentlichen Bibliotheken – ein Zwischenbericht aus dem Projekt der Bertelsmann-Stiftung. Gütersloh, 1994.

www.moderne-regulierung.de
www.bertelsmann-stiftung.de