

## 5 Bundesregierung muss Leistungsvergleiche zwischen Behörden stärker nutzen

Kat. B

(Bundesministerium des Innern (BMI))

### 5.0

*Die Bundesregierung hat es versäumt, die im Grundgesetz verankerten Leistungsvergleiche als wirkungsvolles Instrument zur Verwaltungsmodernisierung zu etablieren. Sie muss Leistungsvergleiche zwischen Behörden stärker nutzen, damit das Prinzip „vom Besten lernen“ zu wirtschaftlichem Verwaltungshandeln führt.*

### 5.1

Der Gesetzgeber hat im August 2009 Leistungsvergleiche zwischen Behörden im Grundgesetz verankert. Nach der Gesetzesbegründung haben sich Leistungsvergleiche als wirksames Instrument zur Verbesserung der Effektivität und Effizienz staatlichen Handelns erwiesen. Sie können einen Wettbewerb um innovative Lösungen in Gang setzen. Zudem unterstützen sie die parlamentarische Kontrollfunktion.

Die Bundesregierung nahm daraufhin Leistungsvergleiche als Projekt in ihr Regierungsprogramm „Vernetzte und transparente Verwaltung“ auf. Federführend war das BMI. Ziel der Leistungsvergleiche innerhalb der Bundesverwaltung als auch zwischen Bund und Ländern war, nachahmenswerte Verfahrensweisen („vom Besten lernen“) zu entwickeln und zu einem kontinuierlichen Verbesserungsprozess beizutragen. Jedes Ressort sollte bis zum Jahr 2013 nach Möglichkeit an mindestens einem Leistungsvergleich mehrerer Behörden zu derselben Aufgabe (Vergleichsring) teilnehmen.

Innerhalb der Bundesverwaltung war zunächst ein Leistungsvergleich zum Thema „Beruf und Familie“ vorgesehen. Dieser kam nicht zustande, weil sich nicht genügend Bundesbehörden zu einer Teilnahme bereit erklärten.

Im Februar 2011 beschlossen die Bundesministerien ein Konzept für Leistungsvergleiche. Zu möglichen Vergleichsthemen für die Bundesverwaltung ist dort festgehalten:

- Leistungsvergleiche bei Fachaufgaben auf Bundesebene sind möglich, wenn Behörden identische Aufgaben in örtlich unterschiedlichen Gebieten wahrnehmen. Dies betrifft z. B. Zoll, Wehrbereichsverwaltung oder Wasser- und Schifffahrtsverwaltung.
- Ein Schwerpunkt für mögliche Leistungsvergleiche sollte bei Querschnittsaufgaben liegen (z. B. Aufgabenbereiche Haushalt, Personal, Innerer Dienst und Beschaffung).
- Bei geeigneten Querschnittsaufgaben sowie bei bestimmten Fachaufgaben könnten Vergleiche mit Ländern und Kommunen große Innovations- und Optimierungspotenziale für alle Beteiligten erschließen.

Schließlich wurde im Herbst 2011 ein Vergleichsring „Fortbildung“ innerhalb der Bundesverwaltung gestartet. Daran nahmen zwei Bundesministerien und drei nachgeordnete Behörden anderer Ressorts teil. Mit den Ländern gab es einen Vergleichsring „Betriebliches Gesundheitsmanagement“, in dem ein anderes Bundesministerium einziger Teilnehmer aus der Bundesverwaltung war.

Bis März 2012 berichtete das federführende BMI über einzelne Verfahrensschritte bei den Vergleichsringen. Konkrete Ergebnisse und Konsequenzen aus den Leistungsvergleichen, z. B. Vorschläge zu nachahmenswerten Verfahrensweisen, wurden bis April 2015 nicht vorgestellt. Auch wurden bis dahin keine weiteren Vergleichsringe eingerichtet.

## 5.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Bundesregierung Leistungsvergleiche in den vergangenen sechs Jahren nicht hinreichend genutzt hat. Sie hat damit die vom Gesetzgeber aufgezeigten Möglichkeiten nicht hinreichend wahrgenommen. Zwar hatte sie Leistungsvergleiche als Projekt in ihr Regierungsprogramm aufgenommen, ist jedoch deutlich hinter ihren eigenen Erwartungen zurückgeblieben:

- Je ein Vergleichsring innerhalb der Bundesverwaltung und mit den Ländern sind zu wenig, um die Wirtschaftlichkeit staatlichen Handelns spürbar zu verbessern.
- Die Teilnahme aus der Bundesverwaltung ist mit nur sechs Bundesbehörden bislang viel zu gering.
- Querschnittsaufgaben wie Beihilfe- und Reisekostenabrechnungen böten aufgrund ihrer hohen Fallzahlen ein großes Potenzial für Verbesserungen. Sie waren dennoch in den letzten Jahren nicht Gegenstand von Leistungsvergleichen.

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass bis April 2015 aus den Vergleichsringen keine konkreten Ergebnisse vorgelegt wurden. Er vermisst z. B. Vorschläge, um Verwaltungsverfahren zu verbessern. Als Grund für die bislang unzureichende Teilnehmerzahl sieht er die fehlende Bereitschaft der Ressorts, sich einem Vergleich zu stellen.

Er hat daher empfohlen, Leistungsvergleiche stärker als bislang zu nutzen, um die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns zu verbessern. Dies wäre insbesondere bei den Querschnittsaufgaben mit großen Fallzahlen lohnend.

## 5.3

Das BMI teilt die Auffassung des Bundesrechnungshofes, dass Leistungsvergleiche für die Arbeit der Verwaltung bedeutsam sind. Es hat eingeräumt, dass das Ziel der Bundesregierung – Teilnahme aller Ressorts an zumindest einem Vergleichsring bis zum Jahr 2013 – nicht erreicht wurde. Die künftige Mitwirkung der Ressorts sei grundsätzlich zu erörtern. Das BMI will die Ergebnisse und den Verlauf der beiden Vergleichsringe nun umfassend auswerten. Es hält es aber für verfrüht, bereits einen Regelungsrahmen („Governance“) für eine größere Akzeptanz von Leistungsvergleichen festzulegen.

Auch aus Sicht des BMI seien geeignete Vergleichsthemen in erster Linie bei den Querschnittsaufgaben angesiedelt. Die dazugehörigen Aufgaben „Fortbildung“ und „Betriebliches Gesundheitsmanagement“ seien wichtige Aufgaben und für Leistungsvergleiche lohnend. Das BMI hat nunmehr dem Bundesrechnungshof Abschlussberichte zu den beiden Vergleichsringen vorgelegt. Danach wurden im Vergleichsring „Fortbildung“ vor allem Teilnehmerdaten bisheriger Fortbildungen (u. a. Alter, Geschlecht, Laufbahngruppe) erhoben. Tatsächliche Leistungsvergleiche, etwa zu Betreuungsschlüsseln und zu Verwaltungskosten, sind vereinzelt enthalten. Nach dem Abschlussbericht „Betriebliches Gesundheitsmanagement“ war der zugrunde liegende Fragebogen für die Erfassung des Ist-Zustands der Instrumente und Maßnahmen des Gesundheitsmanagements geeignet, nicht aber für deren qualitative Weiterentwicklung.

Nach Auffassung des BMI bestehe der Nutzen der Leistungsvergleiche vor allem darin, über sich selbst sowie von anderen zu lernen. Dies sei noch weit höher einzustufen als der Gedanke an einen aus einem Vergleich entstehenden, „weitgehend theoretischen“ Wettbewerb zwischen Verwaltungsorganisationen. Es sei zu wünschen, dass sich dieses Erkenntnis vermehrt durchsetze.

## 5.4

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das BMI die Bedeutung von Leistungsvergleichen bekräftigt und es für notwendig hält, die bisherigen Leistungsvergleiche umfassend auszuwerten. Er stimmt mit dem BMI überein, dass es wichtig ist, von anderen zu lernen. Dazu trägt aber gerade der vom Gesetzgeber betonte vergleichende Wettbewerb bei. Übergeordnete Ziele sind die Wirtschaftlichkeit der Bundesverwaltung und Einsparungen im Bundeshaushalt.

Die Abschlussberichte zu den bisherigen Vergleichsringen zeigen, dass die Ergebnisse insgesamt weit hinter den Erwartungen des Gesetzgebers zurückbleiben. Insbesondere fehlen Vorschläge zu nachahmenswerten Verfahrensweisen, die nicht nur auf den Teilnehmerkreis begrenzt sind. Sie sollten für die gesamte Bundesverwaltung nutzbar gemacht werden. Der Vergleichsring „Fortbildung“, an dem ohnehin nur fünf Behörden teilnahmen, liefert kaum Leistungsvergleiche; er stellt eher eine Strukturanalyse dar. Künftige Vergleichsringe sollten vor allem die verbesserte Wirtschaftlichkeit der Aufgabenwahrnehmung im Blick haben und nicht nur einen Status-quo-Befund liefern.

Die Bundesregierung sollte daher sicherstellen, dass

- die Bundesverwaltung mehr Leistungsvergleiche durchführt,
- Leistungsvergleiche wirtschaftlich relevante Aufgaben zum Gegenstand haben,
- eine hinreichende Anzahl von Bundesbehörden an Leistungsvergleichen teilnimmt und
- Projekte zu Leistungsvergleichen sich nicht in Strukturanalysen erschöpfen.

Wegen des großen Verbesserungspotenzials bei den Querschnittsaufgaben mit großen Fallzahlen empfiehlt der Bundesrechnungshof, primär diese Aufgaben für Leistungsvergleiche auszuwählen. Hier wäre auch ein Vergleich mit den Ländern möglich und sinnvoll. Denn sie nehmen gleichartige Aufgaben wahr und haben teilweise die Bearbeitung für die gesamte Landesverwaltung bereits in einer Behörde konzentriert.