



Bundesministerium
des Innern

- Auszug -

Moderne Verwaltung – Motor für innovative Lösungen

Tagung der Behördenleitungen des Bundes 2004
– Dokumentation –



www.bmi.bund.de

Prof. Dr. Bernd Adamaschek

Wettbewerb in strategischen Politikfeldern als Quelle für Leistung und Innovation

Herr Minister, Frau Botschafterin,
sehr geehrte Damen und Herren,

ich darf heute zu Ihnen über „Wettbewerb in strategischen Politikfeldern als Quelle für Leistung und Innovation“ sprechen.

Ich möchte mit einem Zitat beginnen: „Die Bereitschaft zum Wandel ist eine Daueraufgabe.“ Diese Aussage wird Ihnen bekannt vorkommen, Herr Minister, ich habe sie mir am letzten Freitag aufgeschrieben, als Sie dies bei der Verleihung des Bertelsmann-Preises in Gütersloh sagten. Ich verstehe das so, dass die Daueraufgabe nicht nur darin besteht, den Wandel an sich herbeizuführen, sondern auch – und dies sage ich angesichts der hier anwesenden Behördenleiterinnen und Behördenleiter – darin besteht, die Bereitschaft zum Wandel zu pflegen. Das ist einer der Werte, die wir brauchen: Es ist eine Werthaltung und kein Instrument. Da stellt sich vor allem die Frage, wie man als Führungskraft diese schwierige Aufgabe angeht.

Sie haben zwar als Behördenleiter eine sehr mächtige Position, zum Beispiel können Sie Anweisungen geben, jedoch habe ich noch keine Dienstanweisung gesehen, die erfolgreich für die Bereitschaft zum Wandel sorgen könnte.

Außerdem ändert sich die Welt so schnell, dass die dazu passenden Antworten der öffentlichen Verwaltung durch zentrale Vorgaben der Behördenleitungen diese Veränderungen im Vorhinein gar nicht angemessen einbeziehen können. Sie mögen vielleicht trainieren, motivieren, vielleicht alle möglichen Instrumente der Personalführung einsetzen, die Vorwegnahme der Zukunft durch zentrale Steuerung wird nur unvollkommen gelingen. Dies ist eines der Hauptprobleme unserer Behörden.

Viele Chefs glauben, man könne das Problem lösen, indem man eine Werthaltung vorlebt. In meinem früheren Leben – ich habe selbst 15 Jahre im öffentlichen Dienst gearbeitet – habe ich dies auch versucht. Aber diejenigen, die es mit „Vorleben“ versuchen, haben irgendwann das Gefühl, als ob sie an einem Fußballspiel in der Bundesliga teilnehmen: 22 Leute mühen sich ab und 37.000 schauen diesen Bemühun-



gen genüsslich von den Rängen zu. Die Zuschauer sehen keine Veranlassung für irgendeine Anstrengung. Sie meinen, ihr Bedarf an sportlicher Betätigung sei mit dem Kauf der Eintrittskarte ausreichend gedeckt. Wir wissen: Dies ist nicht so, weder auf Schalke noch in unseren Behörden.

Die Bereitschaft zum Wandel und die Notwendigkeit, den Wandel betreiben zu müssen, sind längst nicht so weit verbreitet wie wir es uns wünschen. Um die Zuschauer mit ins Boot zu holen und bei ihnen die Bereitschaft zum Wandel zu wecken, sind nicht nur Verkündigungen von Werthaltungen nötig, sondern auch Instrumente, die diese Werthaltungen stützen und dafür sorgen, dass sie nachhaltig gelebt werden.

Vielfach wird von Privatisierung geredet. Wir haben aus vielen Ländern (Australien, Neuseeland, USA etc.) von sehr

gung der ngen des Bundes

September 2004



erfolgreichen Privatisierungsexperimenten gehört. Auch hierzulande bedient man sich dieses Instrumentes. Nur muss man bedenken, dass wir auch ein Verwaltungsmanagement brauchen für die Bereiche, die nie privatisiert werden können. Es wird immer ein großer Bereich staatlichen Handelns bleiben, von den Gerichten, den Finanzämtern bis hin zur Polizei und Militär, die zum Kern hoheitlicher Aufgaben gehören und höchstwahrscheinlich nie privatisiert werden. Auch für diese Bereiche brauchen wir eine Lösung. Ich möchte mich gar nicht auf die Grenzziehung einlassen, wo das eine anfängt und das andere aufhört.

Lieber möchte ich versuchen, auch für die Dinge, die heute in staatlicher Hand sind, ein Instrument anzubieten, das greift.

Im Übrigen sehen wir ja auch, dass die Privatisierung nicht unbedingt greift:

Hierzu ein paar Schlagzeilen der letzten Wochen, zum Beispiel Schlagzeilen über die Deutsche Bahn: „Weniger Leistung, aber höhere Preise“. Ein Aufschrei ging durch den Blätterwald und durch die Republik. Und wer oft mit der Bahn fährt, der kann mit den Geschichten, die er mit diesem (privatisierten) Dienstleister erlebt hat, jeden langweiligen Partyabend animieren.

Ähnliche Probleme bei den privaten Energieversorgern. Schlagzeile: „Das Kartell der Kassierer“. Obwohl jahrelang und schon immer traditionell privat, gibt es auch bei RWE oder VEW bittere Klagen. Schlagzeilen wie „Der Strommarkt steckt fest in dem Griff der Großen“ sind keine Seltenheit. Das Publikum ist nicht unbedingt begeistert, sondern erlebt das Verhalten dieser privaten Unternehmen eher als suboptimale Leistung. Und vor allen Dingen eins: Es erlebt, dass bei diesen Unternehmen die Interessen der eigenen Organisation im Vordergrund stehen und dass sie viel wichtiger sind als die Interessen ihrer Kunden. Und das, obwohl diese Unternehmen sehr gut trainieren, sehr gut ausbilden, obwohl sie exzellente und gut bezahlte Mitarbeiter haben. Wo ist die Bereitschaft zum Wandel? Ist das die Flexibilität, die wir brauchen? Die Probleme privater Monopole oder monopolähnlicher Unternehmen sind ähnlich denen der öffentlichen Hand. Privatisierung für sich allein ist also nicht das Instrument, das die Werthaltung stützt, die wir uns als Voraussetzung für den permanenten Wandel wünschen.

Diese Aufgabe ist nur zu lösen, wenn man Instrumente einsetzt, die eine basisorientierte Selbststeuerung und damit den kontinuierlichen Verbesserungsprozess im Sinne eines praxis- und kundenorientierten Wandels von Organisationen garantieren. Eines dieser Instrumente ist „Benchmarking“.

Ich habe aus Gütersloh noch ein anderes Zitat mitgebracht. Herr Jürgen Hensen hat in seiner Ansprache gesagt: „Die Wettbewerbssituation verändert die Einstellung.“ Und das ist eigentlich der Schlüssel zum Erfolg. Die Einstellung oder Werthaltung wird dadurch geändert, dass auch Notwendigkeit zum Wandel geschaffen wird. Die Leistungen der

öffentlichen Hand sind in der Regel von monopolistischen Strukturen geprägt. Monopole haben aber – unabhängig davon, ob sie in privater oder öffentlicher Rechtsform auftreten – die Tendenz, eigene Interessen in den Vordergrund zu stellen. Für die Veränderung der Einstellung ist der Wettbewerb unerlässlich.

Was hat das nun mit Benchmarking zu tun? Das Problem öffentlicher Verwaltungen ist, dass wir in der Regel keinen echten Wettbewerb herstellen können. Ich kann mir kaum vorstellen, dass die Bundeswehr in einen Wettbewerb mit einer anderen Bundeswehr treten könnte. Oder dass das Bundesverwaltungsgericht sagt, jetzt wollen wir mal ganz gute Urteile sprechen, damit man bei uns und nicht bei einem anderen Gericht um Rechtsschutz nachsucht. Solche Beispiele lassen sich beliebig fortsetzen.

Wenn echter Wettbewerb nicht zu schaffen ist, müssen wir einen Wettbewerbsersatz finden, und das ist Benchmarking.

Benchmarking muss allerdings sehr klug und mit Fingerspitzengefühl eingesetzt werden. Das gilt insbesondere in strategischen Politikfeldern. Hier kann man immer wieder Ansätze beobachten, die manchmal recht gelungen, manchmal aber auch etwas dilettantisch wirken. Ich erinnere mich an den Stern im Jahr 2002, der einen Wettbewerbsansatz machte zwischen den Regionen Deutschlands. Da lag Bayern vorne und die Niederlausitz ganz hinten, und das hat Eindruck gemacht, obwohl es sehr strittig ist, ob dieser Vergleich methodisch in Ordnung war. Aber es hat bei den Behörden, die für die Lebensverhältnisse in den betreffenden Regionen zuständig waren, Wirkung gezeigt. Die Bertelsmann-Stiftung hat in Zusammenarbeit mit der Zeitschrift „Impulse“ die Wirtschaftsförderung der 25 größten Städte der Bundesrepublik untersucht. Das Ergebnis war: Bielefeld lag vorn – Bochum hinten. Was glauben Sie, was das für Bewegung gebracht hat? Ich musste viele Gespräche mit den zuständigen Dezernenten und Oberbürgermeistern der Städte, die auf den letzten Plätzen gelandet waren, führen, um sie auf die Veröffentlichung vorzubereiten, damit erstens keine Scherben entstanden, zweitens aber auch der Wettbe-

werbsansatz richtig verstanden wurde. Der Oberbürgermeister von Dortmund, der mit seiner Stadt auf dem drittletzten Platz gelandet war, hat wunderbar reagiert und gesagt: „Ich nehme das als kostenlose Unternehmensberatung.“

Das beste Beispiel aus letzter Zeit kennen Sie alle: Die PISA-Studie. Das war Benchmarking in strategischen Politikfeldern, und Sie wissen selbst, was die Studie bewegt hat, zumindest in der öffentlichen Diskussion. Bei der Umsetzung gibt es vielleicht noch ein paar Defizite. Jedenfalls kann man heute wieder herbe Kritik lesen, nämlich dass aus der PISA-Studie nicht genügend Konsequenzen gezogen worden seien.

Benchmarking besitzt 4 Funktionen, die in den derzeitigen Verwaltungsstrukturen in der Regel nur unvollkommen geleistet werden:

1. Funktion: Leistung messen

Ich kenne ganz viele Behörden, die überhaupt nicht wissen, wie ihre Leistung aussieht und die ihre Leistung weder beziffern oder sonst irgendwie quantifizieren können.

2. Funktion: Informationsfunktion

Messen allein reicht jedoch nicht aus. Wir müssen die Leistung auch bewerten. Dazu dienen in der Regel der Leistungsvergleich und das Benchmarking. Es gibt Behörden, die mit sehr viel Herzensblut eine Leistungs- und Kostenrechnung aufmachen. Und dann haben sie nach langem Rechnen festgestellt, dass zum Beispiel der Reisepass 37,50 € in der Herstellung kostet. Wissen Sie, ob das gut oder schlecht ist? Überhaupt nicht! Erst wenn Sie wissen, dass in der anderen Behörde der Reisepass in der Herstellung vielleicht 50 € kostet, in der nächsten Behörde vielleicht 25 €, dann können Sie die Kosten von 37,50 €, die Sie selber darstellen, wirklich bewerten. Dies nennt man einen operativen Leistungsvergleich. Dasselbe gilt für die Fragen der strategischen Felder. Dazu werde ich Ihnen noch einige Beispiele liefern.



Aber auch die Vergleichszahlen bewirken für sich gesehen noch keine Veränderung. Wir haben in der Bertelsmann-Stiftung elf Jahre lang solche Leistungsvergleiche aufgebaut, dann kamen lange Berichte auf den Tisch, die die Leistungen in den unterschiedlichsten Feldern bewerteten und zum Teil sehr große Leistungsunterschiede aufdeckten. Häufig passierte jedoch trotzdem nichts. Nach einem alten Behördengrundsatz „Gelesen, gelacht, gelocht“ wurden die Berichte in die Aktenschränke gelegt. Und manchmal wussten die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nicht einmal, was der Chef für Erkenntnisse besaß.

3. Funktion: Anreizfunktion

Es muss noch die Anreizfunktion hinzukommen, die im privaten Sektor durch den Marktmechanismus sichergestellt wird. Es ist kaum anzunehmen, dass der private Unternehmer etwas tun würde, wenn der Markt ihn nicht sanktionieren würde, wenn er aus den Erkenntnissen über suboptimale Leistung keine Konsequenzen zieht. Und für die Behörden, die keinen Markt haben, ist das ein Problem. Wir haben festgestellt, dass die Öffentlichkeitsarbeit, das heißt die Veröffentlichung der Ergebnisse des Benchmar-

erkunden, sondern sie wollen gerne das präsentieren, was sie erfunden haben; sie sind stolz darauf.

Dies führt dazu, dass wir einen riesigen Schatz von guten Lösungen haben.

Wir müssen das Rad nicht jeden Tag neu erfinden, sondern wir können einfach kopieren. Die Rezepte liegen auf der Straße. Wir haben festgestellt, dass es zum Beispiel bei den Stückkosten für gewisse Verwaltungsprodukte Kostenunterschiede bis zu 400 Prozent gab. Das war schon erstaunlich. Häufig handelte es sich dabei um benachbarte Verwaltungen, die ihre Verwaltungsleistungen unter gleichen Verhältnissen und bei gleicher Rechtslage produzierten. Die eine Kommune wusste nicht von der anderen, dass sie eine bessere Lösung hatte. Ich bin der festen Überzeugung, wenn man diesen Schatz der guten Lösungen, die in ganz Deutschland zur Verfügung stehen – das ist vielleicht noch nicht immer die erstbeste Lösung, aber es sind zweitbeste und drittbeste – wenn wir die nutzen und konsequent für alle Verwaltungen umsetzen würden, dann wäre dies ein Quantensprung in der Verwaltungsorganisation und der Verwaltungsreform. Die Leistungsfähigkeit der öffentli-

„Was der Markt der Güter und Dienstleistungen im privaten Sektor bewegt, das bewegt der Markt der Meinungen im öffentlichen Sektor.“

kings, sehr viel bewirkt. Was der Markt der Güter und Dienstleistungen im privaten Sektor bewegt, das bewegt der Markt der Meinungen im öffentlichen Sektor. Ich war mal Stadtdirektor einer Kommunalverwaltung, ich habe jeden Morgen mit Spannung in die Lokalzeitung geschaut. Was schreiben sie denn heute wieder über uns? Vielen von Ihnen wird es vielleicht schon ähnlich gegangen sein. Die Anreizfunktion der öffentlichen Meinung wirkt wie der Markt im privaten Sektor. PISA ist ein gutes Beispiel hierfür.

4. Funktion: Unterstützungsfunktion.

Diese Funktion ist meiner Meinung nach die wichtigste, und sie wird leider viel zu wenig gesehen. Herr Mohn, der uns immer zu Leistungsvergleichen motiviert hat, pflegte in diesem Zusammenhang zu sagen: „Was in der Schule verboten, ist bei uns erlaubt: Wir dürfen von den anderen abschreiben“. Und die Behörden, die nicht im Wettbewerb miteinander stehen, machen auch nicht die Bücher zu, wenn der Nachbar kommt, um die guten Lösungen zu

chen Verwaltung würde sprunghaft steigen, und wir brauchten möglicherweise die vielen anderen komplizierten Instrumente nicht einzusetzen, die uns von den Consulting Unternehmen so angeboten werden.

Meine Damen und Herren, der Leistungsvergleich, den ich Ihnen empfehle, vergleicht allerdings nicht nur die Kosten. Wenn man nur über die Kosten und Einsparungen redet, blockiert man die Akzeptanz von Veränderung: Wichtig ist, dass man auch die Leistung, den Output dagegenhält, der mit dem Ressourceneinsatz erreicht wird. Leider gibt es nur wenige Verwaltungen, die eine wirklich vorzeigbare Leistungsrechnung haben, die nämlich nicht nur die Zahl der Produkte, die man abgibt, als Leistung zeigt, sondern auch die Wirkung dieser Produkte, denn die Wirkung der Produkte ist eigentlich das, weswegen wir öffentliche Verwaltung machen. Häufig erkläre ich das mit folgendem Beispiel: Wenn Sie einmal falsch parken und der Verkehrsordnungsdienst der Kommune einen Strafzettel an die Windschutzscheibe

ihres Wagen heftet, sieht die Leistungs- und Kostenrechnung des Ordnungsamtes meistens so aus: Die Zahl der Strafzettel wird gemessen und vielleicht die Netto-Rendite des Kämmerers oder vielleicht auch der Verlust, und damit hat es sich schon. Dennoch parken täglich andere Leute auf dem Bürgersteig falsch, werden täglich aufgeschrieben, und immer wieder müssen die Väter und Mütter mit den Kinderwagen oder die Rollstuhlfahrer auf die Fahrbahn, weil der Bürgersteig zugeparkt ist. Mit negativen Folgen für ihre Sicherheit. Das wäre es aber, was eigentlich zu messen wäre. Erreichen wir mit unserem Verwaltungshandeln die beabsichtigten Wirkungen? Tun wir insofern das Richtige? Ist es nämlich richtig, Strafzettel zu schreiben, oder wären vielleicht andere Lösungen besser, damit keine Gefährdungen im Straßenverkehr eintreten? Das ist wie ein Hamster, der im Laufrad läuft, die schreiben und schreiben und schreiben. Finanziell ist dies ja vielleicht ganz interessant, aber es ist Leerlauf, es ist verwaltungsmäßiger Leerlauf, weil über das Erreichen der Verwaltungsziele, nämlich hier Sicherheit im Straßenverkehr zu erreichen, keine Aussagen getroffen werden.

In strategischen Bereichen kommt es noch mehr auf das Messen der Wirkungen an. Wir stellen Produkte, Produktgruppen oder auch ganze Programme dar, die vor allem

ger, die keinen Abschluss hatten. In der Stadt B verließen nur 3,7 Prozent der Schulabgänger das Schulsystem ohne Abschluss. Das sind fast 50 Prozent weniger oder umgekehrt: In A hatten doppelt so viel Schüler keinen Abschluss wie in B. Dies ist ein gravierender Unterschied und hat vor allem später bedeutende soziale Konsequenzen, zum Beispiel wenn Sie an Arbeitslosigkeit denken. Also ein außerordentlich wichtiges strategisches Datum! Die beiden Städte sind benachbarte Städte mit ähnlicher Struktur: Bergarbeiter und sehr viele Ausländer. Man fragt sich, woran diese Differenz der Daten liegt. Die beiden Städte kannten die abweichenden Ergebnisse nicht. Sie haben nebeneinander gearbeitet, die eine mit 7,1 Prozent war genauso stolz auf ihre Leistung im Schulsektor wie die andere und glaubte, sie würde eine exzellente Schulpolitik betreiben. Die Erklärung für den größeren Erfolg der anderen Stadt war, dass diese schon viel früher erkannt hat, dass die Sprachkompetenz eine bedeutende Herausforderung der Schulpolitik ist. Sie hatte daher ein eigenes kommunales Programm zur Förderung der Sprachkompetenz in der Schule aufgelegt. Das Ergebnis war die bessere Quote bei den Schulabschlüssen. Es ist es eigentlich eine einfache Geschichte, die relativ leicht zu kopieren wäre, wenn man nur weiß, wo, wie und mit welchen Ergebnissen sie praktiziert wird.

„Wir müssen das Rad nicht neu erfinden, sondern können einfach kopieren. Die Rezepte liegen auf der Straße.“

dazu bestimmt sind, Wirkungen in strategischen Politikfeldern zu erzeugen. Will man ihren Erfolg einschätzen und den Einsatz von Ressourcen rechtfertigen, so muss man vor allem ihre Wirkung messen. Wie misst man aber die Wirkung von Maßnahmen in politischen Feldern, wie zum Beispiel Bildung, Ausbildung, Wirtschaft und Arbeit, Kultur, Wohnen, soziale Sicherung oder Umwelt?

Auf der kommunalen Ebene gibt es zum Beispiel einen Leistungsvergleich, den die Bertelsmann Stiftung im Bereich Bildung und Ausbildung initiiert hat. Da wurde zunächst gefragt: Ist Bildung überhaupt messbar? Es wurden ganz viele Indikatoren entwickelt, unter anderem ein wichtiger Indikator, nämlich der Prozentanteil der Schulabgänger ohne Abschluss. Der Vergleich wurde in sieben Städten von Nordrhein-Westfalen durchgeführt und man konnte feststellen, dass bezüglich dieses Indikators riesige Varianzen vorlagen. Die Stadt A zum Beispiel hatte 7,1 Prozent Abgän-

ger, die keinen Abschluss hatten. In der Stadt B verließen nur 3,7 Prozent der Schulabgänger das Schulsystem ohne Abschluss. Das sind fast 50 Prozent weniger oder umgekehrt: In A hatten doppelt so viel Schüler keinen Abschluss wie in B. Dies ist ein gravierender Unterschied und hat vor allem später bedeutende soziale Konsequenzen, zum Beispiel wenn Sie an Arbeitslosigkeit denken. Also ein außerordentlich wichtiges strategisches Datum! Die beiden Städte sind benachbarte Städte mit ähnlicher Struktur: Bergarbeiter und sehr viele Ausländer. Man fragt sich, woran diese Differenz der Daten liegt. Die beiden Städte kannten die abweichenden Ergebnisse nicht. Sie haben nebeneinander gearbeitet, die eine mit 7,1 Prozent war genauso stolz auf ihre Leistung im Schulsektor wie die andere und glaubte, sie würde eine exzellente Schulpolitik betreiben. Die Erklärung für den größeren Erfolg der anderen Stadt war, dass diese schon viel früher erkannt hat, dass die Sprachkompetenz eine bedeutende Herausforderung der Schulpolitik ist. Sie hatte daher ein eigenes kommunales Programm zur Förderung der Sprachkompetenz in der Schule aufgelegt. Das Ergebnis war die bessere Quote bei den Schulabschlüssen. Es ist es eigentlich eine einfache Geschichte, die relativ leicht zu kopieren wäre, wenn man nur weiß, wo, wie und mit welchen Ergebnissen sie praktiziert wird.

das Ergebnis auf der Beurteilung durch viele einzelne Individuen. Trotz des subjektiven Charakters wird diese Evaluationsmethode eingesetzt. Sie funktioniert auch: Goldmedaillen und Weltmeistertitel werden danach vergeben. Ähnlich geht man inzwischen zum Beispiel an Hochschulen bei der Bewertung von Lehrstühlen oder Fakultäten vor: Deren Leistung wird in der Regel durch Judgement von Kolleginnen und Kollegen mit gleichem Niveau und gleichem Sachverstand geregelt.

An die Bewertung schließt sich der Vergleich mit den Vergleichspartnern und eine Stärken-Schwächen-Analyse an. Darauf folgt die Frage an die besseren Vergleichspartner: „Wie macht ihr das, dass ihr besser dasteht?“ Manchmal ist die Lösung nicht übertragbar. Aber sehr häufig kann man fündig werden. Viele Vorurteile von Kolleginnen und Kollegen, die sagen, bei uns geht das alles nicht besser, lösen sich in Luft auf, weil sich zeigt, dass die anderen, die die gleichen Probleme und Aufgaben haben, diese Probleme anders und besser gelöst haben. Kein Unternehmensberater, kein Minister und kein Außenstehender kann so viel Überzeugungskraft entwickeln wie ein Amtsleiter, der von Kollege zu Kollege sagt: „Hör mal, mach das doch mal so. Wir machen das nämlich auch so.“ Er besitzt viel mehr Glaubwürdigkeit als jemand, der von außen kommt. Oft genug habe ich in diesem Zusammenhang gehört: „Der an seinem grünen Tisch kann uns viel erzählen, der soll mal zu uns kommen und sehen, was bei uns los ist und wie bei uns gearbeitet wird und was wir für Probleme haben!“. Guter Rat wird viel eher angenommen, wenn er von Kollegen kommt, die den gleichen Erfahrungshorizont haben.

Ich habe Ihnen ein paar Beispiele aufgeschrieben, vielleicht machen Sie sich die Mühe, diese Zahlen zu Hause noch mal anzuschauen. Zum Beispiel habe ich einen Qualitätswettbewerb kanadischer Kommunen herangezogen, die auf dem Politikfeld Gesundheit eine sehr umfangreiche und differenzierte Erhebungsmethode angewandt haben. So wurde beispielsweise die Kindersterblichkeitsquote ermittelt, die zum Teil erstaunliche Abweichungen aufwies: etwa in der Region Toronto mit einer Sterblichkeitsquote von 7,1 auf tausend Geburten, daneben die Provinz

Calgary mit einer Quote von 5,0 auf tausend Geburten. Ein großer Unterschied, das sind fast 50 Prozent mehr bei Toronto als bei Calgary. Hier liegen die Steuerungsfragen dann auf der Hand: Warum ist die Kindersterblichkeitsquote in Calgary deutlich unter dem Durchschnitt von Kanada und deutlich unter der Zahl von Toronto? Zweitens: Warum ist in Toronto die Kindersterblichkeit höher? Was sind also die Ursachen für das gute, was sind die Ursachen für das schlechte Ergebnis? Dann stellt sich die Frage, ob sich die Strukturen und Prozesse, die Instrumente der jeweiligen Politik, also das reine Handwerk, das zum Beispiel in Calgary angewandt wird, eventuell übertragen lassen, um dann auch in den anderen Städten ein ähnlich gutes Ergebnis zu bekommen.

Der kanadische Wettbewerb zeigt noch weitere Beispiele, etwa aus dem Bereich der öffentlichen Sicherheit. Hier hat man zum Beispiel die Kriminalitätsquoten untersucht, die ebenfalls erstaunliche Abweichungen aufwies. Ähnliche Erfahrungen hat die Bertelsmann-Stiftung bei einem Leistungsvergleich der Polizei in Schleswig-Holstein und im Saarland gemacht, wo die Kriminalitätsquoten und die Verkehrsunfallziffern einbezogen wurden. Auch hier konnte man bei ähnlichen Verhältnissen große Unterschiede feststellen, weil das Management der öffentlichen Hand trotz gleicher Aufgabenstellung höchst unterschiedlich vorgeht beziehungsweise seine Instrumente höchst unterschiedlich einsetzt.

Für die Bundesbehörden – ich will Ihnen da nicht vorgreifen, Sie wissen das viel besser als ich – könnte ich mir vorstellen, dass Benchmarking sehr gut eingesetzt werden kann, obwohl sie als Bundesbehörde in der Regel ein Unikat darstellen. Aber für Querschnittsaufgaben, zum Beispiel die Personalverwaltung, welche Sie in jedem Ministerium haben, lässt sich doch das Instrument des Vergleichs einsetzen.

Im Bereich der Bundeswehr zum Beispiel Standorte der Bundeswehr miteinander zu vergleichen, wäre durchaus denkbar und sicherlich sehr aufschlussreich. Das Gleiche gilt für die Standorte des Bundesgrenzschutzes. Und so gibt es sicherlich noch eine ganze Menge weiterer Beispiele, Bundesbehörden erfolgreich miteinander zu vergleichen.

„Guter Rat wird viel eher angenommen, wenn er von Kollegen kommt, die den gleichen Erfahrungshorizont haben.“



Meine Idealvorstellung wäre, nach dem Beispiel der Stiftung Warentest so etwas wie eine „Stiftung Behördentest“ zu gründen. Diese Institution müsste zwar etwas anders vorgehen als die Stiftung Warentest, aber man könnte damit sehr viel erreichen. Es wäre im Interesse der Verbesserung öffentlicher Aufgabenerfüllung eine verdienstvolle Aufgabe für den Bund, so eine Stiftung zu platzieren. Der Bund könnte so, möglicherweise in Kooperation mit den Ländern, einen permanenten Vergleich von Behördenleistungen und damit ihre kontinuierliche Verbesserung sichern, wenn, und damit komme ich zum Schluss, die nötige Professionalität und Glaubwürdigkeit dieser Verfahren gesichert ist.

Die Stiftung Warentest hat es geschafft: Ihre Leistung ist inzwischen unanfechtbar. Im Großen und Ganzen ist sie für diese Republik eine segensreiche Institution geworden, und ich glaube, viele Länder beneiden uns darum.

Ein paar Leitgedanken zur Professionalität und Solidität: Die Indikatoren müssen richtig sein, das heißt sie müssen das Abbild davon sein, was sie abbilden sollen, vor allem Wirkung und Zielerreichung. Vor einiger Zeit bin ich bei einem Leistungsvergleich auf dem Umweltsektor um Rat gefragt worden, der auf großen Widerstand gestoßen war. Der Umweltminister eines großen Bundeslandes hatte zum Beispiel für die Luftqualität einen sehr speziellen Indikator gewählt, nämlich die Zulassungsquote der 3-Liter-Autos in den Landkreisen. Dies hat einen Aufschrei der Landräte hervorgerufen, weil diese meinten, damit würden sie in ihrer Umweltqualität kaum abgebildet. Vermutlich hatten sie Recht und ich fürchte, ein solches Vorgehen kann das Instrument von Leistungsvergleichen leicht diskreditieren. Sie haben vorhin gesagt, Herr Minister, „mach es entweder gut oder lass es ganz“. Das würde ich dann auch in so einem Fall sagen.

Weiterhin muss die Vergleichbarkeit sichergestellt sein. Das Argument von Äpfeln und Birnen wird immer wieder dem Benchmarking-Prozess entgegengehalten. Es ist in der Regel unzutreffend. Viele Dinge können verglichen werden, selbst wenn man unterschiedliche Voraussetzungen hat. Das liegt daran, dass der Bürger dieser Republik auch bei unterschiedlichen Voraussetzungen einen Anspruch auf eine gleich gute

Verwaltungsleistung und ebenso auf eine gleich preisgünstige Verwaltungsleistung hat. Es kommt daher weniger auf die Voraussetzungen, sondern auf das Ergebnis des Verwaltungshandelns an und deswegen ist auf dieser Basis die Vergleichbarkeit in der Regel gegeben.

Die Vergleiche müssen vollständig sein, das heißt sie dürfen sich nicht nur um Kosten kümmern. Sie müssen auch die Leistung, den Output und die Wirkung einbeziehen. Eines der größten Hindernisse für Vergleiche besteht darin, dass die Mitarbeiter fürchten, ihre Leistung werde ausschließlich in Geldgrößen gemessen. Stellen Sie sich einmal einen Sozialarbeiter in einem Jugendamt vor, der sich die Hacken abläuft nach Pflegefamilien, oder jemanden, der als Streetworker arbeitet oder der in einem Jugendzentrum gefährdeten Jugendlichen Halt gibt und sie auffängt. Mit Geld ist diese Arbeit nicht zu bewerten. Da muss man auch versuchen, die Qualität und Wirkung zu messen. Wenn Sie das nicht versuchen, dann werden Ihnen die Profis die Mitarbeit verweigern.

Wir müssen eine ausreichende Datenbasis haben, das heißt sie darf nicht zu eng und zu klein, sondern sie muss wirklich repräsentativ sein.

Das Allerwichtigste aber ist – diese alte Weisheit gilt auch hier – „Betroffene zu Beteiligten machen“. Zu häufig ist das nur ein Lippenbekenntnis, meine Damen und Herren. Zwei Gründe sprechen bei Benchmarking-Prozessen dafür, damit wirklich Ernst zu machen:

Erstens: Ohne den Sachverstand der Beteiligten können Sie meistens gar nicht die Indikatoren aufstellen und diese auch nicht messen. Sie stehen dann nämlich ganz alleine da und schaffen es nicht.

Der zweite Punkt ist: Wenn die Betroffenen, die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltung, selbst die Indikatoren entwickelt haben, brauchen Sie Ihnen diese nicht mehr verständlich zu machen und ihre Akzeptanz herbeizuführen. Das ist sonst nämlich ein langwieriger und schmerzlicher Prozess. Ein wichtiges Hindernis sind auch die Ängste der Betroffenen. Wenn man den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern die



„Meine Idealvorstellung wäre, nach dem Beispiel der Stiftung Warentest so etwas wie eine „Stiftung Behördentest“ zu gründen.“

Angst lässt, aufgrund der Vergleichsergebnisse irgendwann an den Pranger gestellt zu werden oder noch schlimmer, dass sie alle wegrationalisiert werden, dann gibt es ein Problem. Wir haben eine Technik entwickelt, die dieses Problem sehr gut auffängt: Bei schlechten Ergebnissen haben wir die Betroffenen immer vorher informiert und sie gebeten, schon ein Qualitätsmanagement anzusetzen, so dass mit dem schlechten Ergebnis gleich die Zielvorstellungen über die Verbesserung oder manchmal auch sogar die eingeleiteten Maßnahmen zur Verbesserung mit publiziert werden konnten. So wandte sich die Konzentration von Presse und Außen-

Zum Schluss möchte ich kurz noch auf die problemadäquate Öffentlichkeitsdarstellung eingehen. Man darf nicht nur an den Pranger stellen, nicht nur den Letzten des Vergleiches in der Presse kritisieren und ihn sozusagen im Regen stehen lassen. Sonst wird dieser nämlich kein Benchmarking mehr durchführen. Berthold Brecht sagt in seinem Stück „Schweyk im 2. Weltkrieg“: „Nur die allerdümmsten Kälber wählen ihren Schlächter selber“. Dies kann man von niemandem, auch nicht von deutschen Behörden erwarten. Es müssen vor allem die Verbesserungen dargestellt werden, die ein gutes Beispiel zeigen, an dem man sich orientieren kann.

„Das Allerwichtigste ist – diese alte Weisheit gilt auch hier – „Betroffene zu Beteiligten zu machen“.

stehenden nicht mehr auf das schlechte Ergebnis, sondern auf die Verbesserungsvorschläge, und manche sagten sogar sehr erstaunt, dass sie von einer Behörde nie erwartet hätten, dass sie sogar anfängt, sich selber zu reformieren.

Weiter ist wichtig, dass Sie den Sinn und die Vorteile dieses Vergleichs vermitteln. Das geht am besten mit einem Brainstorming zu der Frage: „Haben wir denn auch Vorteile durch den Vergleich, nicht nur Nachteile?“

Ein Vorteil liegt zum Beispiel darin, dass Leistung sichtbar wird und diese Leistung Stolz hervorruft. Wir sehen, dass wir das, was wir tun, vernünftig machen, und dass es einen Erfolg hat, dass es Wirkung zeigt. Ich habe mir sagen lassen, dass die Amerikaner im 2. Weltkrieg eine Disziplinarstrafe verhängt haben, wenn zum Beispiel ein betrunkenen Soldat eine Bar auseinander genommen hat. Als Strafe musste er dann im Regen Blumen gießen. Ich weiß nicht, wie viele Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der deutschen öffentlichen Verwaltung das Gefühl haben, im Regen Blumen gießen zu müssen, weil sie viel Sand im Getriebe erleben und weil sie den Sinn der Tätigkeit, die sie ausführen, nicht so ganz begreifen. Hier kann Benchmarking helfen. Es kann den Leuten zeigen, dass sie etwas bewegen, dass sie Erfolg haben. Der Carl-Bertelsmann-Preis und die vier, die auf den roten Teppich kamen, haben ja bewiesen, dass es Spaß macht, gute Leistung zu erbringen. Dass es Spaß macht, genannt zu werden, wenn der Minister das ein paar Tage später auch noch mal hier erwähnt. Dies ist etwas Schönes und es ist eine Möglichkeit, Stolz zu vermitteln und damit auch Sinn in die Tätigkeit zu bringen.

Ich komme zum Fazit, meine Damen und Herren. Benchmarking in dieser oder einer anderen Form ist ein globaler Trend. Sie werden sich dem über kurz oder lang nicht entziehen können. Und es stellt sich die Frage, agieren Sie oder reagieren Sie?

Sie haben die Chance, diese Frage möglichst bald zu beantworten, dann sind Sie entweder vorne an der Front oder Sie halten die rote Laterne am Ende des Geleitzuges. Das würde ich Ihnen aber nicht empfehlen. Machen Sie Benchmarking! Gehen Sie in die zwei Ebenen: in die operative Ebene, wo Sie Produkte und Aktivitäten messen. Wichtig ist aber auch die strategische Ebene, messen Sie die Wirkung des Verwaltungshandelns. Ansonsten messen Sie nur die Aktivität des Hamsters im Laufrad. Er mag zwar ungeheure Energien entfalten, das wird dann auch belobigt, aber es hat keine Wirkung. Die Produkte, die Produktgruppen, die Programme haben nur dienende Funktionen. Das wird häufig außer Acht gelassen. Mit Benchmarking in strategischen Politikfeldern bekommen wir die Antwort auf die Frage: Tun wir das Richtige? Dann bekommen wir auch einen permanenten Selbststeuerungsprozess im ständigen Wandel. Die Bereitschaft zur Veränderung wird dann auch als Werthaltung in unserer Organisationskultur Eingang finden.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.