



Kommission von Bundestag und Bundesrat
zur Modernisierung der
Bund-Länder-Finanzbeziehungen
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Peter Altmaier

Parlamentarischer Staatssekretär
Mitglied des Deutschen Bundestages

HAUSANSCHRIFT Alt-Moabit 101 D, 10559 Berlin

TEL +49 (0)1888 681-1060

FAX +49 (0)1888 681-1137

E-MAIL PStA@bmi.bund.de

INTERNET www.bmi.bund.de

DATUM Berlin, den

VG.-NR.: 427/08

17. April 2008

Sehr geehrte Damen und Herren,

am 15. Februar 2008 fand im Bundesministerium des Innern ein Workshop zum Thema Benchmarking der öffentlichen Verwaltungen statt, welches gegenwärtig im Rahmen der Verwaltungsthemen der Föderalismusreform II diskutiert wird. Die Veranstaltung wurde vom Bundesministerium des Innern und dem Forum of Federations organisiert. Teilnehmer aus den USA, Australien, Kanada, der Schweiz und Deutschland berichteten über ihre Erfahrungen.

In der Anlage übersende ich zur Unterrichtung der Kommissionsmitglieder einen Ergebnisvermerk über die Tagung.

Mit freundlichen Grüßen

Kommission von Bundestag und Bundesrat
zur Modernisierung
der Bund-Länder-Finanzbeziehungen

Kommissionsdrucksache
103

Ergebnisvermerk

Workshop des Bundesministeriums des Innern und des Forum of Federations zum Benchmarking der öffentlichen Verwaltungen in föderalen Staaten am 15. Februar 2008 in Berlin

Am 15. Februar 2008 führten das Bundesministerium des Innern und das Forum of Federations einen internationalen Workshop zum Thema Benchmarking der öffentlichen Verwaltungen in föderalen Staaten durch. Hintergrund der Veranstaltung sind Vorschläge des Bundes im Rahmen der Föderalismusreform II, Benchmarking als Instrument des Leistungsvergleiches zu institutionalisieren, um die Qualität (Effektivität, Effizienz, Praktikabilität, Bürgerorientierung, Mitarbeiterzufriedenheit) des Verwaltungshandelns zu verbessern.

Aus dem Workshop ergaben sich folgende Schlussfolgerungen:

1. Benchmarking der öffentlichen Verwaltungen ist ein wertvolles Instrument des Leistungsvergleichs im föderalen Staat. Verwaltungen sollen in die Lage versetzt werden, sich mit anderen zu vergleichen und vom Besten zu lernen. Das Instrument des Benchmarking bedarf zur Erfüllung seiner Funktion permanenter Evaluierung und Anpassung. Dazu gehört insbesondere die jeweilige Festlegung der Datengrundlagen.
2. Vergleichsstudien können bei öffentlichen Verwaltungen und – soweit möglich – bei Wirtschaftsunternehmen mit gleichen/ähnlichen Aufgaben durchgeführt werden. Neben der Mitwirkung der Experten aus der Verwaltung erweist sich die Mitwirkung von externen Unterstützern (methodischer Sachverstand) und – soweit möglich - Vergleichspartnern aus der Wirtschaft als hilfreich.
3. Die Einführung des Benchmarking setzt einen entsprechenden Willen der höchsten politischen Ebenen von Bund und Gliedstaaten voraus. Dieser ist in Deutschland durch den MPK-Beschluss vom 15./16. Dezember 2004 und durch das Bekenntnis der Bundesregierung und der Regierungsfractionen zum Benchmarking im Rahmen der Föderalismusreform II gegeben.
4. Soweit insbesondere administrative und finanzielle Verflechtungen von Bund, Gliedstaaten und Kommunen durch die Verfassung vorgegeben sind, sind alle drei Ebenen in das Benchmarking-Verfahren einzubeziehen.

5. Es ist erstrebenswert, bei Benchmarkings öffentlicher Aufgabenerfüllung über eine Kostenorientierung hinauszukommen und die Wirkungen staatlichen Handelns in die Vergleichsstudien mit einzubeziehen.
6. Zur Durchführung des Benchmarking sind organisatorische Lösungen zwischen Bund und Gliedstaaten erforderlich.
7. Die Ergebnisse des Benchmarking sind möglichst zu veröffentlichen. Eine vertiefte Erörterung der Ergebnisse der Vergleichsstudien und möglicher Schlussfolgerungen unter den Vergleichspartnern sollte ein integrierter Bestandteil des Benchmarking-Prozesses sein.
8. Die Referenten berichteten aus ihren Ländern, dass Benchmarking bisher keine Verankerung in der Verfassung erfahren habe. Sie hielten allerdings jede Unterstützung der Entwicklung einer nachhaltigen Vergleichskultur im föderalen System für zweckmäßig.

Im Einzelnen:

Nach Eröffnungen durch Herrn Staatssekretär Dr. Beus und den Präsidenten des Forum of Federations, Herrn George Anderson, berichteten die folgenden Referenten über ihre Erfahrungen:

- PD Dr. Gottfried Konzendorf, Referent in der Projektgruppe Föderalismusreform II im Bundesministerium des Innern, zur deutschen Diskussion des Benchmarking im Rahmen der Föderalismusreform II,
- Jeff Tryens, Berater, früherer Executive Director des Oregon Progress Board, zum Bund/Länder-Benchmarking in den Vereinigten Staaten anhand von drei Beispielen aus Oregon,
- John Wright, früherer Staatssekretär Saskatchewan, Kanada, zum Benchmarking im Gesundheitswesen in Kanada,
- Dr. Reto Steiner, Universität Bern, Kompetenzzentrum für Public Management, zum Benchmarking in den öffentlichen Verwaltungen der Schweiz, und
- Roger Wilkins, Head of Government & Public Sector Group, Citigroup (Australien und Neuseeland), früherer Chef der Staatskanzlei von New South Wales, Australien, zum Föderalismus und Benchmarking in Australien.

Aus den Vorträgen ist Folgendes hervorzuheben:

PD Dr. Gottfried Konzendorf (Deutschland, Bundesministerium des Innern):

Benchmarking kann verstanden werden als eine Methode des Lernens,

- zur Qualitätsverbesserung bei Arbeitsabläufen, Organisationsstrukturen und Arbeitsergebnissen (input, output, outcome)
- auf der Grundlage eines systematischen Vergleichs und Erfahrungsaustauschs zu nachweislich bewährter Praxis
- zwischen Partnern (Organisationen, Gebietskörperschaften), welche gleiche oder ähnliche Aufgaben bearbeiten bzw. vergleichbare Probleme lösen wollen.

Deutschland nimmt wie andere Staaten an internationalen Benchmarking-Studien teil, erinnert werden kann hier an die PISA-Studien sowie an die Studien zum Thema Better Regulation. Auch bei der öffentlichen Aufgabenerfüllung in Deutschland findet Benchmarking bereits Anwendung. So werden zum Beispiel im Gesundheitswesen zehn Vergleichsstudien unter dem Titel „Benchmarking im Gesundheitswesen“ (BIG) zusammengefasst. Auch in anderen Politikbereichen findet das Instrument Anwendung. Der Verbraucherschutz bundesverband (vzbv) hat bereits mehrfach einen föderalen Leistungsvergleich zur Verbraucherschutzpolitik durchgeführt. Weitere erfolgreiche Anwendungsbeispiele sind der Leistungsvergleich zwischen Finanzämtern, die kommunalen Leistungsvergleiche des IKO-Netzes sowie das Benchmarking der Stadtstaaten.

Analysiert man diese erfolgreichen Benchmarkingprozesse, so lassen sich folgende Erkenntnisse gewinnen:

- Benchmarking im föderalen System ist möglich und nützlich.
- Benchmarking hilft, die Qualität des Verwaltungshandelns zu verbessern.
- Das methodische Vorgehen ist abhängig vom Gegenstand. Eine einheitliche, für alle Gegenstände anwendbare Methodik kann nicht entwickelt werden.
- Innovationsbündnisse zwischen Politik, Mitarbeitern der Verwaltung und externen Beratern sind für eine erfolgreiche Durchführung empfehlenswert.

Trotz der erwähnten positiven Beispiele besteht im föderalen System Deutschlands ein erheblicher weiterer Bedarf für die Anwendung von Benchmarking. Der MPK-Beschluss vom 15./16. Dezember 2004 zum Leistungs- und Qualitätsvergleich wurde nicht konsequent umgesetzt, zudem fehlt teilweise eine hinreichende Datengrundlage für vergleichende Untersuchungen über Gliedstaaten hinweg.

Zur notwendigen Ausweitung des Benchmarkings im föderalen System soll deshalb in einen neuen Abschnitt „Zusammenarbeit“ des Grundgesetzes folgender Artikel eingefügt werden:

Art. Xx

(y) Bund und Länder sollen zur Feststellung und Förderung der Leistungsfähigkeit ihrer Verwaltungen Vergleichsstudien durchführen und die Ergebnisse veröffentlichen.

Durch Beschluss von Bund und Ländern soll darüber hinaus eine Benchmarking-Agentur eingerichtet werden, deren Ziel die Verbesserung der Implementation des Benchmarking ist. Dafür kommt das Deutsche Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer (FÖV) in Betracht, da diese Institution bereits von Bund und Ländern getragen wird und anerkannter Weise über methodischen Sachverstand verfügt.

Folgende Eckpunkte sind bei der Beauftragung des FÖV besonders zu beachten:

- Bei der Durchführung bzw. Beauftragung von Vergleichsstudien wird es von einem Beirat aus nationalen und internationalen Verwaltungsexperten unterstützt.
- Über die Gegenstände der Vergleichsstudien entscheidet der FÖV-Verwaltungsrat (Mitglieder: Bund und Länder) auf Vorschlag der Mitglieder des Arbeitskreises VI der Innenministerkonferenz, des Bundesministeriums des Innern oder anderer Fachministerkonferenzen.
- Methodische Grundlagen und Ergebnisse der Vergleichsstudien werden in geeigneter Weise durch das FÖV veröffentlicht.
- Über ihre Beteiligung an den Vergleichsstudien sowie über etwaige politische Folgerungen entscheiden der Bund und jedes Land jeweils in eigener Verantwortung.
- Für die Besprechung der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefs der Länder wird jährlich im Dezember ein Bericht mit den Ergebnissen der Vergleichsstudien des abgelaufenen Jahres und eine Planung für das kommende Jahr vorgelegt. Der Bericht wird der IMK (AK VI) und ggfs. weiteren Fachministerkonferenzen zugeleitet.

Jeff Tryens (USA, Staat Oregon):

Bei den meisten Programmen in den Vereinigten Staaten sind zwei oder häufig auch drei Regierungsebenen beteiligt. Meistens werden sie seitens der Bundesregierung geregelt, die auch Mittel zur Verfügung stellt. Die Bundesstaaten übernehmen weitere Mittelzuwendungen und die Umsetzung der Programme. Sind Kommunalverwaltungen beteiligt, so übernehmen sie Dienstleistungen für die Regierung oder beaufsichtigen ihre Einbringung. Die bundesstaatlichen und kommunalen Verwaltungen sind sehr auf ihre Vorrechte hinsichtlich politischer Entscheidungen bedacht und sträuben sich gegen unangemessene Beaufsichtigung der jeweils höheren Ebene. Die komplizierte Situation bei Benchmarking-Initiativen wird alleine schon durch die Zahl der beteiligten staatli-

chen und kommunalen Verwaltungen gesteigert – in den fünfzig Bundesstaaten operieren mehr als 80000 Einheiten der Kommunalverwaltung.

Möglicherweise ist die genannte große Vielfalt die Ursache dafür, dass es Bundesinitiativen, die einen leistungsbezogenen Wettbewerb zwischen den Bundesstaaten anregen, praktisch nicht gibt. Dem Referenten ist kein einziges Bundesprogramm bekannt, das die Leistungen einzelner Bundesstaaten auf der Grundlage messbarer Ergebnisse einander gegenüberstellen würde.

Dieser Bericht untersucht drei Arten von ergebnisorientierten Bundesprogrammen aus der Sicht eines einzelnen Bundesstaates. Die drei Arten könnten bezeichnet werden als kooperativ, „soft prescriptive“ [sanft reglementierend] und „hard prescriptive“ [streng reglementierend].

Das (kooperative) Netzwerkmodell (bekannt als *Oregon Option*) zielt ab auf bessere Ergebnisse für den Bundesstaat Oregon durch Optimierung der Beziehungen zwischen den verschiedenen Regierungsebenen. Das „soft prescriptive“-Modell (*Healthy People*) stützt sich auf eine Initiative der Bundesexekutive, die das Handeln auf allen gesellschaftlichen Ebenen durch ein gut dokumentiertes, zielorientiertes Leitbild verbessern soll. Das „hard prescriptive“-Modell (*No Child Left Behind*) bezieht sich auf ein Bundesgesetz, das Schulen, die bestimmte Mittel des Bundes erhalten, vorschreibt, die Leistungen aller Schüler zu verbessern.

Dieser Bericht stützt sich auf die Erfahrungen des Referenten als früherer Executive Director des *Oregon Progress Board*. Als für die Realisierung des ergebnisorientierten strategischen Leitbilds dieses Bundesstaates („Oregon Shines“) verantwortlichen Organs hat der Board in seiner 19jährigen Geschichte in gewissem Umfang an allen drei Modellen mitgewirkt.

PROGRAMMBESCHREIBUNGEN

Kooperatives Modell: *Oregon-Option*

Eine Vereinigung aus Landes- und Kommunalpolitikern des Bundesstaates Oregon konnte 1994 die Clinton-Administration überzeugen, dass Oregon das ideale Testfeld für neue Modelle der auf gemeinsame Ziele gegründeten staatlichen Dezentralisierung sei. Oregon war für politische Innovationen bereits bekannt, stand jedoch nicht im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit der Ostküsten-Medien. Und – was vielleicht am wichtigsten ist – es verfügte über die „Oregon Benchmarks“: ein gesetzlich vorgeschriebenes System aus Kennzahlen, die allgemein das Wohlergehen des Bundesstaates ausdrücken sollen.

In den folgenden vier Jahren waren Oregon und die Bundesregierung bestrebt, die Ergebnisse in drei „Clustern“ zu verbessern: Gesundheit der Kinder, Stabilität der Familien und Personalentwicklung. Die Initiative galt als wichtiges Rad in Vizepräsident Al Gores Reform des „Regierungsgetriebes“. Es wurden tausende Stunden Arbeit auf allen Regierungsebenen investiert, um neue Abläufe zu entwickeln.

Für diesen Bericht habe ich zehn an der *Oregon Option* beteiligte zentrale Akteure befragt. Nach dieser zugegebenermaßen kleinen Stichprobe knüpften sich an die *Oregon Option* die folgenden größten Erwartungen: 1. bessere Ergebnisse in den jeweiligen Clustern; 2. Wandel der Kultur in den Beziehungen Bundesregierung-Bundesstaat und - Kommunen; 3. Veränderung der internen Abläufe in den Bundes-, staatlichen und kommunalen Behörden. Aus den Antworten ging hervor, dass man in den Clustern zwar bessere Ergebnisse erzielt hatte, aber dass ein kultureller Wandel und eine Verbesserung der Abläufe im Amtswesen nur in Ansätzen oder gar nicht erfolgreich erzielt wurde. Kurz: Das Gesamtbild war eher enttäuschend.

„Soft Prescriptive“-Modell: Gesundheit

Das seit fast drei Jahrzehnten bestehende Programm des US-amerikanischen Gesundheitsministeriums (DHHS) hat zum Ziel, „die verschiedenen Gruppen in die Lage zu versetzen, ihre Bemühungen zu bündeln und als Team zusammenzuarbeiten.“ Das Programm liefert Daten und legt nationale Ziele für 28 Gesundheitsbereiche fest, aufgliedert in 467 spezifische Ziele, von HIV bis Gesundheitserziehung. Zum Programm gehören ebenso Zuschüsse und der Verzicht auf Maluspunkte. Die Koordinatoren auf bundesstaatlicher Ebene werden dazu angehalten, Informationen auszutauschen. Die Bundesregierung liefert ferner standardisierte Analysen und Werbematerial. Vergleichende Daten zu den Fortschritten im Bundesstaat hin zu den nationalen Zielen gehören nicht zum Programm.

Die in der ersten Neuauflage des Programms (*Healthy People 2000*) verwendeten Parameter waren Oregons Kennzahlen erster Wahl, als die gesundheitsbezogenen Oregon-Benchmarks festgelegt wurden. Und die vom Gesundheitsministerium festgelegten nationalen Ziele dienten dem Progress Board als Anhaltspunkte bei der Erörterung der bundesstaatlichen Ziele. Als auf Bundesebene erarbeitete Kennzahlen waren die Parameter von *Healthy People* den meisten Gesundheitsexperten bereits bekannt; Oregon gehört zu einem nationalen Konsortium, das zur Förderung der Ziele von *Healthy People 2010* gebildet wurde.

Zwar noch bestehend, scheint *Healthy People 2010* jedoch im Laufe der Jahre an Schwung verloren zu haben. Ein früherer Programmkoordinator erklärte, *Healthy Peo-*

ple 2010 fördere nicht gerade Entscheidungen im Gesundheitsministerium des Bundesstaates. Dennoch plant die Bundesregierung derzeit *Healthy People 2020*.

„Hard Prescriptive“-Modell: *No Child Left Behind* (NCLB)

Das auf eine Bundesinitiative (von 2002) zurückgehende Programm sieht vor, dass alle Bundesstaaten, so der Bundesbildungsminister, „über Bewertungssysteme verfügen, disaggregierte Daten übermitteln und Bundesmittel für die bedürftigsten Schüler einplanen.“ Jeder Bundesstaat legt ungeachtet der nationalen Benchmarks eigene Ziele fest, welche jene Schulen, die bestimmte bundesstaatliche Fördermittel erhalten, für alle ihre Schüler verbindlich vorgeben müssen. Die Daten werden nach bestimmten Schülergruppen aller beteiligten Schulen aufgeschlüsselt. Zur Initiative gehört außerdem, dass die Schulen bestimmten positiven wie negativen Sanktionen unterliegen.

Solche leistungsbezogenen Interventionen seitens der Bildungspolitik des Bundes ist in den Vereinigten Staaten, wo gewählte Schulräte das Sagen haben, ein absolutes Novum. Die Regierung von Oregon, die wenig Einfluss auf die Schulen hat, begrüßt die Initiative. Einem Politiker des Bundesstaates zufolge bietet sie „mehr und bessere Möglichkeiten, Veränderungen herbeizuführen.“ Andererseits scheint *NCLB* der Bundesregierung als Allheilmittel zu gelten, das ohne zwischenstaatliche Kooperation oder Zusammenarbeit mit der Bundesregierung auskommt. Zwischenstaatliche Vergleiche gehören denn auch nicht zur Durchführung des Gesetzes.

Trotz nach wie vor bestehender Probleme ist durch *NCLB* nun die Bundesregierung ein Akteur bei der Festlegung von Standards für Bildungsleistungen. Vielleicht besteht der größte Vorzug des Programms darin, dass Schüler nun nicht mehr einfach alle Klassen durchlaufen, ohne die erforderlichen Lernleistungen erbringen zu müssen. Das Gesetz wird derzeit im US-Kongress zur Novellierung behandelt.

ERFAHRUNGEN

Kooperatives Modell

1. *An den gewünschten Ergebnissen müssen wirklich alle teilhaben können.* Trotz klarer Unterstützung für die *Oregon Option* seitens der Bundesregierung hatten Akteure aus Oregon den Eindruck, dass sich die auf Bundeseite beteiligten Beamten eigentlich kaum engagierten. Auf mittlerer Bundesebene schien die *Oregon Option* zuweilen als politisch motivierter Freibrief zu gelten, die Initiative scheitern zu lassen.

2. *Ergebnisbezogene Zuständigkeiten sind sorgsam festzulegen.* Die Oregon-Benchmarks sind zwar wichtig, als Standards aber allgemein zu hoch, um Ursache-Wirkungs-Beziehungen zwischen Regierungsinterventionen und Veränderungen in den

Benchmarks zu beschreiben. Es bedarf sehr viel komplexerer Parameter, die auf die Umsetzung der Strategie bezogen sind.

3. *Eine echte Systemveränderung ist nur auf lange Sicht möglich.* Kooperative Ansätze müssen in gewisser Weise über die Aufgaben der jeweiligen Behörden hinausgehen. Die *Oregon Option* war das Ergebnis einer Beziehung, die zwischen dem Gouverneur eines Bundesstaates und dem Vizepräsidenten der Vereinigten Staaten hergestellt wurde. Das Ausscheiden von Barbara Roberts als Gouverneur 1995 markiert den Beginn des Niedergangs der *Oregon Option* lange vor Ende der Amtszeit Clintons, dem Grabgeläute der Initiative.

Modell „Soft Prescriptive“

1. *Daten allein genügen nicht.* Durch nur vergleichende Daten werden gute Leistungen zwar noch besser, schlechte jedoch nicht unbedingt auch. Nach meiner Auffassung hat das bloße Vorhandensein von regelmäßig erhobenen, zuverlässigen und vergleichbaren Daten selbst auf einem Felde wie dem Gesundheitsbereich kaum etwas bewirkt, was zu einer Änderung der Gesundheitstrends in Oregon hätte beitragen können.

2. *Das Augenmerk ist entscheidend.* Eine Fülle von Daten, die Vergleiche über ein breites Spektrum von mit einander zusammenhängenden Bereichen ermöglicht, ist für manchen eine paradiesische Vorstellung, für mich eher die Hölle. Man stelle sich nur eine jährlich erstellte Matrix mit 267 Zielen für fünfzig Bundesstaaten (und seien es auch nur die 16 deutschen Bundesländer) auf der Grundlage von *Healthy People*-Daten vor. Stratifizierung und Prioritätensetzung sind gefragt, wenn es um wichtige Belange geht.

3. *„Weiche“ Anreize, wie Anerkennung für Leistungen, sind lohnenswert.* In Oregon werden Daten unterhalb der staatlichen Ebene verwendet, um die Bezirke zu motivieren, sich auf Benchmark-Fragen zu konzentrieren, um über ein *awards program* (mit Auszeichnungen) den Bezirken mit guten Leistungen und deutlichen Verbesserungen Anerkennungen zukommen zu lassen. Auf Anfrage werden auch kostenlose Analysen angeboten. Mehr als einmal habe ich in den Büros von Bezirksregierungen einen solchen „Leistungsnachweis“ des Progress Boards prangen sehen.

Modell „Hard Prescriptive“

1. *Auch Aufträge können „weich“ formuliert werden.* Benchmarking-Programme sollten sorgfältig angelegt werden, um den Bundesstaaten funktionierende Erfolgsmessungen zu ermöglichen. In Oregon beispielsweise wird das entsprechende System gerade verändert, um die im Laufe eines Schuljahres erzielten Fortschritte zu messen, anstelle

eines Leistungsvergleichs der Vorjahres-Fünftklässler mit den diesjährigen Fünftklässlern.

2. *Aufträge allein schaffen noch keine Leistungskultur.* In Oregon meinte kürzlich ein Schuldirektor zu einem Bildungspolitiker, wenn es in seiner Schule nur zwei Schüler einer bestimmten Sorte weniger gäbe, bräuchte er sich um die Anforderungen des *No Child Left Behind*-Programms nicht mehr zu kümmern. Was bitte bedeutet dies für die Lernumgebung eines benachteiligten Schülers?

3. *Die dem angestrebten Wandel zugrunde liegende Theorie muss klar sein.* Aufträge werden nicht immer goutiert. Ohne ein klares Verständnis des Leistungsmodells verweigern sich auch potenzielle Befürworter. Ist die Grundlage beispielsweise das so genannte *Front-Line-Empowerment* oder ein Top-Down-Modell?

Dr. Reto Steiner (Schweiz, Kanton Bern):

In der Schweiz nutzen die Bundesverwaltung, die Kantone und die Gemeinden das Instrument des Leistungsvergleichs sehr unterschiedlich:

- *Bundesebene:*
Die Schweiz beteiligt sich vermehrt an Benchmarkingprojekten internationaler Institutionen. Dazu zählen etwa die PISA-Studien der OECD. Mit diesen Vergleichen soll eine Beurteilung der Effektivität in einzelnen Politikbereichen erfolgen. Zudem fördert der Bund Benchmarkingprojekte zwischen den Kantonen. Beispiele hierzu finden sich etwa im Bildungs- und im Gesundheitsbereich. Die Gesetze fordern dies implizit, indem sie eine wirtschaftliche und wirksame Leistungserbringung als Grundsatz festhalten (z. B. Art. 43a der Bundesverfassung), welche regelmässig evaluiert werden muss (z. B. Art. 170 der Bundesverfassung und Art. 36 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes). Der Bund nimmt oft die Rolle eines Facilitators wahr, indem er beispielsweise durch das Bundesamt für Statistik die Indikatorenentwicklung unterstützt und Grundlagendaten aufbereitet oder auch bei der Interpretation der Daten hilft. Noch relativ selten ist der Vergleich von Bundesämtern untereinander.
- *Kantonebene:* Auf Kantonebene werden die Benchmarkingprojekte vorwiegend durch den Bund oder auch die Fachdirektorenkonferenzen, d. h. Treffen der kantonalen Minister, initiiert. Im Zentrum stehen primär Output- und Outcomevergleiche *zwischen* den Kantonen, bislang seltener der Vergleich ganzer Organisationseinheiten *innerhalb* der Kantone. Die Kantone fördern zudem das Benchmarking der kommunalen Ebene, dies, weil die Kantone wollen, dass die den

Gemeinden übertragenen Aufgaben entsprechend den Auflagen des Kantons des Kantons erbracht werden die Finanztransfers wirtschaftlich eingesetzt werden.

- *Gemeindeebene*: Auf kommunaler Ebene laufen eine Vielzahl Benchmarkingprojekte. Diese werden durch die Gemeinden selbst initiiert, durch den Kanton oder auch durch weitere Organisationen wie Verbände oder Beratungsunternehmen. Da die Kommunen in der Regel kleine Organisationseinheiten sind, ist die Bereitschaft zu einem umfassenden Organisationsvergleich höher. Neben systematisch durchgeführten Projekten pflegen Gemeinden auch den kontinuierlichen informellen Vergleich, wie eine nationale Befragung der Gemeinden gezeigt hat. Die Wirkungen dieses informellen Benchmarking sind nicht zu unterschätzen.

Folgende Faktoren haben einen Einfluss auf den Erfolg von Benchmarkingprojekten:

Erfolgsfaktor 1: Bekenntnis der politischen Führung

- Es braucht ein klares Commitment zu Benchmarking, d. h. die Unterstützung der politischen Führung und der Verwaltungsführung.
- Die Mitarbeitenden müssen in den Prozess miteinbezogen werden („Betroffene zu Beteiligten machen“). Offene Information und Schulung sind Möglichkeiten, bestehende Barrieren abzubauen (Willens-, Können-, Wollen- und Normbarrieren). Ängste von Mitarbeitenden, ob nach einem Benchmarkingprozess z. B. Personal abgebaut wird, oder individuelle Sanktionen zu befürchten sind, sollten ernst genommen werden.

Erfolgsfaktor 2: Einbettung und Gestaltung des Controlling

- Benchmarking ist Bestandteil eines umfassenden Controlling- und Qualitätskonzepts. Das Instrument macht vor allem dann Sinn, wenn es eingebettet ist in ein neues Führungs- und Steuerungsmodell der Institution. Das Qualitätsmanagement (z. B. Common Assessment Framework) sollte Teil der Verwaltungskultur sein.
- Für ein systematisches Benchmarking sollte die Verwaltung ihre Produkte kennen und ihr Rechnungswesen so gestalten, dass die Vollkosten berechnet werden können.

Erfolgsfaktor 3: Vergleichspartner und -objekte

- Als Vergleichsinstitutionen sollten bei einer erstmaligen Durchführung Partner mit ähnlichem Aufgabengebiet resp. nicht zu signifikanten Unterschieden gesucht werden. So können in einer ersten Phase die Akzeptanz erhöht und die Arbeiten vereinfacht werden.
- Benchmarkingpartner aus der Privatwirtschaft sind eine Bereicherung.

- Als Initiatoren für Benchmarking kommen die Institutionen selber, die übergeordneten Staatsebenen sowie unabhängige Institutionen in Frage. Die drei Möglichkeiten haben ihre spezifischen Vor- und Nachteile. Die Zusammenarbeit mit professionellen Methodenexperten resp. der Aufbau von Kompetenzzentren macht Sinn, um Synergien beim Know-how nutzen zu können.

Erfolgsfaktor 4: Angewandte Vorgehensweisen und Instrumente

- Aufwand und Ertrag sollten in einem günstigen Verhältnis zueinander stehen. Bürokratische und überdimensionierte Benchmarking-Verfahren sind zu vermeiden.
- Der Fokus des staatlichen Benchmarking sollte von der reinen Kostenorientierung (Inputorientierung) wegkommen und die Prozesse sowie den Output/Outcome ins Zentrum der Betrachtung stellen.

Erfolgsfaktor 5: Auswertung, Kommunikation und Verbesserungsmanagement

- Die interne Diskussion der Ergebnisse ist essentiell.
- Die Ergebnisse sollten offen gegen außen kommuniziert werden und als Basis für konkrete Verbesserungen genutzt werden. Durch die Kommunikation bereits zu Projektbeginn und nach der Auswertungsphase wird ein gewisser Handlungsdruck erzeugt. Hier zeigt sich einmal mehr die Notwendigkeit, dass die obersten Führungskräfte und die politischen Behörden hinter dem Projekt stehen. So besteht eine größere Wahrscheinlichkeit für Veränderungen. Die kontinuierliche Fortführung des Benchmarking ist wichtig.

John Wright (Kanada, Saskatchewan):

Die Nutzung von Vergleichsindikatoren im Gesundheitswesen für klinische Zwecke, aber auch für politische Maßnahmen, Programme und Forschung ist in Kanada relativ weit verbreitet. Die Nutzung des Benchmarking auf der Grundlage bester Praktiken oder medizinischer Nachweise ist jedoch relativ neu. In Kanada decken die Provinzen die medizinische Versorgung von 97 Prozent der Bevölkerung ab. Die Bundesregierung kommt für weniger als 25 Prozent der Kosten der Dienstleistungen der Provinzen durch jährliche Transferleistungen an die Provinzen auf. Die Provinzen legen großen Wert auf die ihnen durch die Verfassung zugewiesenen Kompetenzbereiche und wehren sich gegen eine Einmischung in ihre Zuständigkeitsbereiche durch die Bundesebene.

Schon seit langem werden Daten im Gesundheitswesen von den Provinzen, dem kanadischen Statistikamt *Statistics Canada* und dem kanadischen Institut für Gesundheitsinformationen (Canadian Institute for Health Information, CIHI) erhoben. CIHI ist eine Behörde des Bundes und der Provinzen, die gemeinsam finanziert und verwaltet wird und

den Auftrag hat, eine „Quelle unparteiischer, glaubwürdiger und vergleichbarer Informationen zum Gesundheitswesen“ zu sein.

Vor einigen Jahren führte ein zunehmender Drang nach Verbesserung der Qualität und der rechtzeitigen Bereitstellung von Gesundheitsdienstleistungen dazu, dass die Bundesregierung zusätzliche Mittel für das System bereitstellte und die Provinzen im Gegenzug eine erhöhte Transparenz durch die Meldung von Vergleichsindikatoren gewährleisten sollten.

In den Jahren 2000, 2003 und 2004 schlossen die Premierminister des Bundes, der Provinzen und Territorien eine Reihe von Vereinbarungen im Gesundheitswesen, die neben anderen Initiativen zu einer erheblichen Zunahme der Anzahl der Vergleichsindikatoren führten, die jährlich der kanadischen Öffentlichkeit gemeldet werden sollten. Außerdem mussten die Provinzen aufgrund der Vereinbarung von 2004 die Veröffentlichung der Vergleichsindikatoren auf vier chirurgische Bereiche ausdehnen und bis Dezember 2005 Benchmarks für jeden dieser Bereiche auf der Basis bestimmter Nachweise vorlegen. Für die Vereinbarungen und die Benchmarking-Initiative gibt es keine Rechtsgrundlage.

Bei der Entwicklung von Vergleichsindikatoren und Benchmarks wurde keine strenge Methode angewandt, sondern ein funktionaler oder kooperativer Ansatz mit folgenden Elementen verfolgt:

- Organisation: Es wurde eine Lenkungsgruppe bestehend aus stellvertretenden Gesundheitsministern zusammen mit einer Arbeitsgruppe mit Mitarbeitern von *Statistics Canada* und CIHI gegründet.
- Planung: Es wurden klare Definitionen für Vergleichsindikatoren entwickelt und die notwendige Dateninfrastruktur definiert. Ebenso wurde ein Verfahren für die Festlegung von Benchmarkdefinitionen für die vier chirurgischen Gebiete geschaffen.
- Datenerhebung: Beste Praktiken für eine Infrastruktur zur Datenerhebung im ganzen Land wurden geprüft und ausgetauscht, und die Umsetzung begann in den meisten Provinzen. Zahlreiche Herausforderungen mussten bewältigt werden. Ein föderaler Träger für Gesundheitsforschung wurde vertraglich verpflichtet, die auf Nachweisen basierten chirurgischen Benchmarks festzulegen.
- Fortschrittsbericht: Berichte über bis zu 70 Vergleichsindikatoren pro Provinz wurden in den Jahren 2002, 2004 und 2006 veröffentlicht. Zusätzlich wurden die auf Nachweisen basierten Benchmarks (insgesamt 8) Ende 2005 veröffentlicht.
- Analyse/Verbesserungen: Die Provinzen wurden des Weiteren gebeten, bis Dezember 2007 einen öffentlichen Plan über die Einhaltung der auf Nachweisen beruhenden chirurgischen Benchmarks vorzulegen. Keine der Provinzen hielt diese Frist ein.

- Übernahme bester Praktiken: Derzeit werden in den Provinzen Methoden und Programme für beste chirurgische Praktiken umgesetzt. Es wurden bereits Fortschritte bei der Erfüllung der Benchmarks erzielt. Jede Provinz hat bereits eine Wartezeitgarantie in Bezug auf einen der Benchmarks umgesetzt.

Zu Anfang gab es einigen Widerstand gegenüber der Entwicklung und Veröffentlichung von Vergleichsindikatoren und Benchmarks. Einige Provinzen wollten nicht mit anderen verglichen werden. Zudem wurden die Kosten und die Probleme bei der Erhebung einheitlicher Daten von einigen Provinzen als Hindernis angesehen. Dieser Widerstand konnte jedoch zum Großteil durch Druck anderer Provinzen, die öffentliche Verpflichtung der Premierminister, öffentlichen Druck und Druck von verschiedenen Gesundheitsorganisationen überwunden werden.

Die bisherigen Erfahrungen lehren, dass eine bessere Planung im Voraus notwendig ist. Die Arbeit mit CIHI wird fortgesetzt, um eine konsequente Datendefinition und –erhebung sowie den Austausch bester Praktiken zu gewährleisten.

Eine Forschungsagenda für Benchmarks ist erforderlich. Ein Verfahren für die Festlegung der nächsten Reihe von Benchmarks, einschließlich der Entscheidungsträger, der Prioritätenliste und der Umsetzung der Forschungstätigkeit, muss entwickelt werden. Die Provinzen dürfen sich zur Festlegung bestimmter Benchmarks nicht allein auf das Gesundheitssystem konzentrieren. Die Beteiligung von Hochschulen für Wirtschaft, Fakultäten für Arbeitswirtschaft und weiterer Partner ist für zuverlässige Benchmarks auf der Grundlage von klinischen Erkenntnissen oder besten Praktiken von wesentlicher Bedeutung.

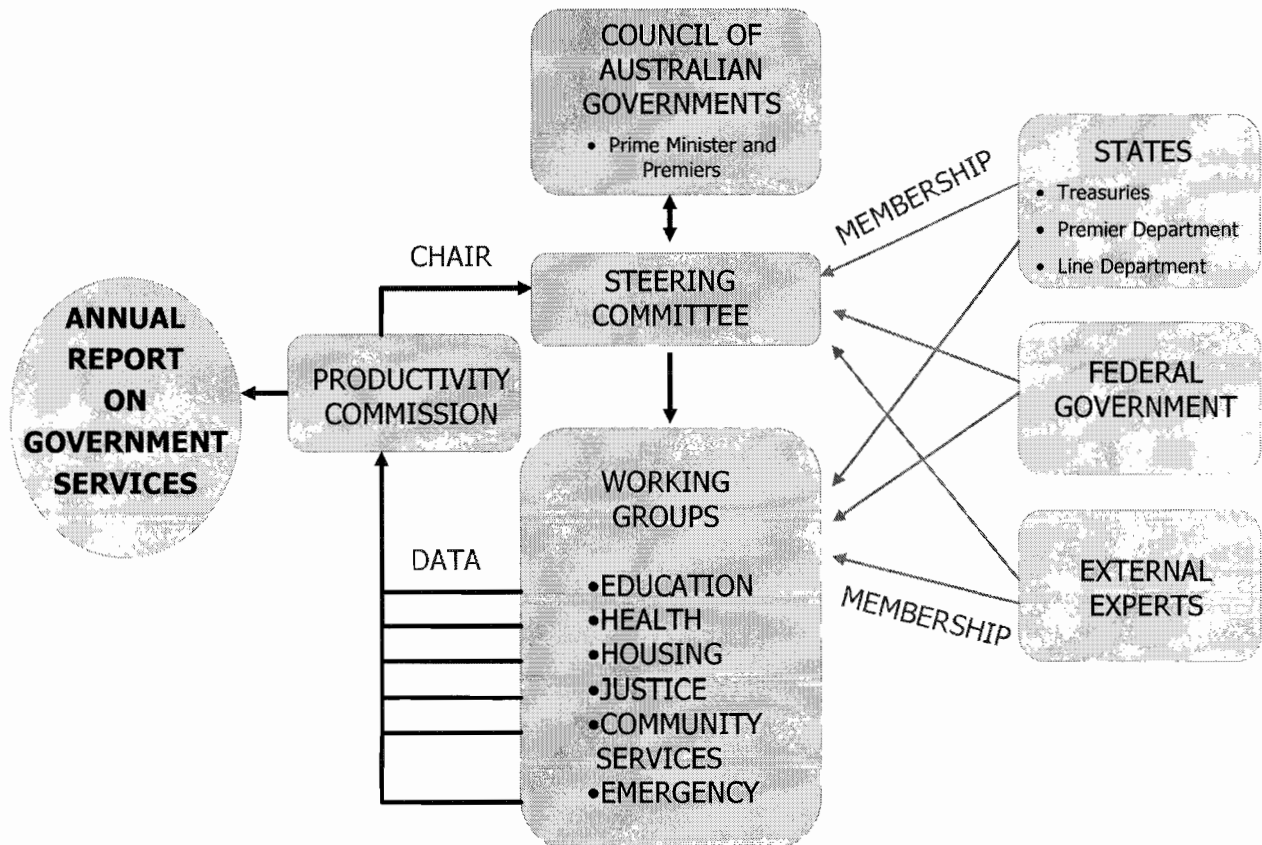
Die öffentliche Transparenz und die Zusammenarbeit zwischen den Provinzen haben sich verbessert. Der Patient befindet sich auf dem Weg der Besserung.

Roger Wilkins (Australien, New South Wales):

Seit 1993 wendet Australien ein Benchmarkingsystem für die Dienstleistungen an, die von den Landes- (Staats-) regierungen erbracht werden. Eine besondere rechtliche Grundlage besteht nicht; Grundlage ist ein Beschluss der Regierungschefs von Bund und Einzelstaaten.

Eine unabhängige Bundesstelle, die „Productivity Commission“, veröffentlicht einen Jahresleistungsbericht. Der Bericht deckt Dienstleistungen wie Wohnen, Gesundheit, Bildung, Polizei, Gerichte und Justizwesen, Gemeinschaftsleistungen und Angelegen-

heiten der Ureinwohner ab. All diese Dienstleistungen werden von den Ländern erbracht. Die „Productivity Commission“ ist in folgende Arbeitsstruktur eingebettet:



In den letzten 15 Jahren wurden Fortschritte bei der Verfeinerung des Systems gemacht, doch gibt es im Bereich der Vereinbarung und Festlegung von Ergebnismaßnahmen noch einigen Handlungsbedarf.

Gelegentlich finden Landespolitiker den Bericht politisch gesehen peinlich, und auch auf Landesebene hat es nicht immer nur einhellige Unterstützung gegeben. Es wurde jedoch ein Grad der Vergleichbarkeit und des föderalen Wettbewerbs geschaffen, um Effizienz und Innovation voranzutreiben.

Im November 2007 wurde die neue australische Regierung gewählt (Labor). Auf ihrer Tagesordnung stehen weit reichende Reformen bei der Erbringung von Verwaltungsdienstleistungen. Auch auf ein effizienteres Funktionieren des föderalen Systems wird Wert gelegt. Da ein Schwerpunkt auf Ergebnismaßnahmen und Benchmarking liegt, ist es wahrscheinlich, dass das gegenwärtige Benchmarkingsystem gestärkt/reformiert wird.

Ein wesentliches Merkmal des australischen föderalen Systems ist das Ausmaß des vertikalen fiskalischen Ungleichgewichts: Der Hauptteil des Einkommens wird auf Bun-

desebene erbracht, und es gibt große Transferleistungen an die Länder. Aus diesem Grund konnten die Landesregierungen die Staaten dazu anhalten bzw. zwingen, Benchmarking durchzuführen und Angaben zur Leistung zu machen. Aber auch die Finanz- und Haushaltsministerien auf Landesebene, die Landeschefs und die Haushälter sind zu der Auffassung gekommen, dass Benchmarking beim Vorantreiben von Effizienz ein nutzbringendes Werkzeug ist.