

Steuerung mit Kennzahlen in den kreisfreien Städten

Ergebnisse einer empirischen Studie

Effizienzkennzahlen Wirkungskennzahlen Inputkennzahlen Prozesskennzahlen Outputkennzahlen Qualitätskennzahlen

Wirkungskennzahlen Qualitätskennzahlen Effizienzkennzahlen Outputkennzahlen Wirkungskennzahlen Prozesskennzahlen

Prozesskennzahlen Inputkennzahlen Wirkungskennzahlen Qualitätskennzahlen Effizienzkennzahlen Inputkennzahlen

Effizienzkennzahlen Outputkennzahlen Prozesskennzahlen Inputkennzahlen Prozesskennzahlen Wirkungskennzahlen

Qualitätskennzahlen Outputkennzahlen Wirkungskennzahlen Qualitätskennzahlen Effizienzkennzahlen Outputkennzahlen

Outputkennzahlen Inputkennzahlen Outputkennzahlen Inputkennzahlen Outputkennzahlen Qualitätskennzahlen

Prozesskennzahlen Wirkungskennzahlen Inputkennzahlen Qualitätskennzahlen Effizienzkennzahlen Inputkennzahlen

Outputkennzahlen Qualitätskennzahlen Effizienzkennzahlen Inputkennzahlen Prozesskennzahlen Outputkennzahlen

Effizienzkennzahlen Outputkennzahlen Prozesskennzahlen Outputkennzahlen Wirkungskennzahlen

Dr. Alexander Kroll
Prof. Dr. Isabella Proeller

unter Mitarbeit von:
Anne-Kathrin Meier
Matthias Döring

Lehrstuhl für Public & Nonprofit Management
Universität Potsdam
Kontakt: Alexander.Kroll@uni-potsdam.de

Impressum

© 2012 Bertelsmann Stiftung

Bertelsmann Stiftung

Carl-Bertelsmann-Straße 256, 33311 Gütersloh

Telefon 05241 81-0

Fax 05241 81-81999

www.bertelsmann-stiftung.de

© KGSt

Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt)

Gereonstraße 18 – 32, 50670 Köln

Telefon 0221 37689-0

Fax 0221 37689-59

www.kgst.de

Verantwortlich

Dr. Kirsten Witte, Günter Tebbe, Bertelsmann Stiftung

Rainer Christian Beutel, KGSt

unter Mitwirkung von Manfred Pook, Thomas Grieger, KGSt

Gestaltung

VISIO Kommunikation GmbH, Bielefeld

Produktion

Mattiesen Druck, Bielefeld

Inhalt

Vorwort der Herausgeber	7
0 Zusammenfassung	8
1. Relevanz und Hintergrund	10
2. Methodik und Stichprobe	12
3. Zentrale Ergebnisse	14
3.1 Organisation der Kennzahlenerhebung und -steuerung	14
3.2 Nutzung von Kennzahlen und anderen Steuerungsinformationen	19
3.3 Umgang und Erfahrungen mit Kennzahlen	23
4. Einflussfaktoren auf die Arbeit mit Kennzahlen	27
4.1 Personen-, Aufgaben- und Stadtmerkmale	27
4.2 Technische und menschliche Einflussfaktoren auf die Arbeit mit Kennzahlen	30
5. Schlussfolgerungen und Ausblick	32
Kennzahlen: Bedeutung für die kommunale Praxis	34
Bibliographie	37
Abbildungsverzeichnis	38

Vorwort der Herausgeber

„Nehmen Se de Menschen, wie se sind. Andere jibt et nich.“

Konrad Adenauer, Bundeskanzler und Oberbürgermeister von Köln, wusste schon in früheren Jahren genau, welchen Einfluss das „Menscheln“ auf Entscheidungen in Kommunal-, Landes- und Bundesverwaltungen hat. Eine objektive Analyse, nachvollziehbare Zielsetzungen und Zusammentragen von Daten und Fakten allein sind keine Garantien dafür, dass Entscheidungen sachgerecht und transparent getroffen werden. Persönliche Erfahrungen, subjektive Eindrücke, externe Einflüsse und eine erhebliche Portion menschlicher Intuition verändern Entscheidungen in den Verwaltungen und in der Politik.

Genau dies ist das Dilemma, das Alexander Kroll und Isabella Proeller in der vorliegenden Veröffentlichung zur empirischen Untersuchung der Steuerung mit Kennzahlen in kreisfreien Städten beschrieben haben. Die Technik zur Steuerung mit Kennzahlen wurde durch Wissenschaft und andere Institutionen, wie die Bertelsmann Stiftung und die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt), definiert und kommt als Führungsinstrument in den Kommunen zur Anwendung. Verstärkt wird die Verbreitung der Kennzahlensteuerung durch seine gesetzliche Normierung innerhalb der Novellierung des kommunalen Haushaltsrechts.

Die „Technik“ steht, aber wie sieht es beim „Menschen“ aus? Mehr und mehr Führungskräften in den Kommunalverwaltungen erschließt sich der Mehrwert der Steuerung über Kennzahlen. Sie richten nutzerorientiert ihr spezifisches System ein und verwenden die Kennzahlen für ihre Entscheidungen. Sie sehen in der Verwendung der Kennzahlen nicht mehr das Überwachungsinstrument, sondern eine Gestaltungshilfe, eigene Entscheidungen zielorientiert zu optimieren, den Erfolg zu dokumentieren oder damit Möglichkeiten zu erhalten, rechtzeitig bei drohenden Misserfolgen umzusteuern.

Im Allgemeinen steht Kommunalpolitik noch vor der Schwelle, die Steuerung nach Kennzahlen als Chance zu erkennen und nicht als Risiko einzuschätzen. Die Befürchtung ist groß, damit einen Nachweis über fehlerhafte politische Entscheidungen zu erhalten. Nein, die Chance muss darin gesehen werden, vorab sachlich fundierte Informationen zu erhalten, damit politische Zielsetzungen und politisch beschlossene Maßnahmen zur Zielerreichung mit an- und entsprechenden Kennzahlen beobachtet werden können. Daran müssen wir gemeinsam – Politik, Wissenschaft und Institutionen – weiter arbeiten, damit eine gute Steuerung alle Entscheidungsebenen in einer kommunalen Verwaltung erreicht.



Rainer-Christian Beutel
Vorstand
KGSt, Köln



Dr. Kirsten Witte
Leiterin Programm Kommunen und Regionen
Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

0. Zusammenfassung

Die vorliegende Studie untersucht die Arbeit mit Kennzahlen in den kreisfreien Städten. Ziel der Studie ist es, Einblicke darin zu bekommen, welche Kennzahlen wie erhoben werden und welche Rolle diese für die Steuerung der Fachbereiche spielen. Dazu wurden 954 Amtsleiter¹ aus acht ausgewählten Bereichen aller 130 kreisfreien Städte und Bezirke der Stadtstaaten angeschrieben. Die Befragung fand zwischen Dezember 2010 und März 2011 statt und erzielte eine Rücklaufquote von 29 Prozent.

Die Studie zeigt, dass vor allem Finanzdaten und einfache Leistungskennzahlen in den Fachbereichen vorliegen. Gefolgt werden diese von Effizienz- und Prozesskennzahlen und diese wiederum von Qualitäts- und Wirkungsdaten. Werden die Kennzahlen nach Steuerungsrelevanz seitens der Amtsleiter geordnet, wird die obige Reihenfolge bestätigt. Die ersten vier Kennzahlenarten werden von den Führungskräften regelmäßig für die Steuerung verwendet. Unterschiede zwischen den Städten zeigen sich bei der Erhebung der Kennzahlen und bezüglich des Reifegrades der verschiedenen Verfahren. So werden in der großen Mehrheit der Fälle Kennzahlen erhoben und regelmäßig formalisiert berichtet. Nur 20 bis 30 Prozent der Befragten geben allerdings an, dass eine Qualitätskontrolle für Kennzahlen und eine strategische Kennzahlenhierarchie existiere.

Eine statistische Analyse von Faktoren, die eine Kennzahlensteuerung aufseiten der Amtsleiter befördern, ergibt, dass einfache Personen-, Aufgaben- oder Stadtmerkmale keine entscheidende Rolle spielen, um Unterschiede bei der Verwendung von Kennzahlen zu erklären. Als relevanter haben sich dagegen die Einstellung der Amtsleiter gegenüber dem Thema Kennzahlen sowie die Einstellung ihres direkten sozialen Umfelds herausgestellt („menschliche Faktoren“). Ebenfalls bedeutsam ist die Ausgestaltung des Kennzahlen-Messsystems (Reife, Datenqualität, Effektivität der Controller) – die sogenannten technischen Faktoren. Im direkten Vergleich zeigt sich allerdings, dass die menschlichen Faktoren letztlich ausschlaggebender sind als die technischen.

¹ Zur besseren Lesbarkeit halber werden nur männliche Bezeichnungen verwendet. Natürlich sind auch alle Leserinnen angesprochen.

Als problematisch erweist sich, dass die Amtsleiter das Interesse der Kommunalpolitiker an den Kennzahlen der Verwaltung als relativ gering bewerten. Es scheint deshalb sinnvoll, Kennzahlen nicht als bloßes Kontrollinstrument der Politik gegenüber der Verwaltung zu etablieren. Dies bedeutet nicht, dass Kennzahlen zur politischen Steuerung keine Rolle spielen würden. Im Gegenteil: Schlüsselindikatoren, die die Erreichung politisch beschlossener Zielsetzungen abbilden, sollten sehr wohl in den doppisch geprägten Haushalten zu finden sein. Gleichzeitig sollte allerdings bedacht werden, dass die mittlere Verwaltungsführung noch weitere Kennzahlen benötigt und dass deren Steuerungsrelevanz erhöht werden kann, wenn entsprechende Indikatoren auch von den mittleren Führungskräften selbst definiert werden.

Um die Kennzahlennutzung zu verbessern, scheint es daher zielführender, zunächst direkt bei den Amtsleitern anzusetzen und diese von dem Mehrwert von Kennzahlen zu überzeugen. Erst deren intrinsisches Bedürfnis, Kennzahlen zu entwickeln, die die eigene Steuerung verbessern, sowie die Gewinnung von Promotoren einer solchen Steuerungsphilosophie auf dieser Ebene werden eine Kennzahlensteuerung nachhaltig festigen. Soll es darum gehen, die Nutzung von Kennzahlen aufseiten der Amtsleiter zu erhöhen, scheinen deshalb standardisierte Indikatorenkataloge, Vorgaben von der Politik und formale Berichtspflichten im Budgetplan nur wenig zielführend.

1. Relevanz und Hintergrund

Seit einigen Jahren ist die öffentliche Verwaltung bestrebt, den Fokus stärker auf die Ergebnisse ihrer Leistungen zu richten. Statt lediglich die reine Finanzseite ihrer Produkte zu betrachten, werden zunehmend auch Qualität, Effizienz und Effektivität in den Blick genommen². Um Veränderungen auf der Leistungsseite transparent zu machen, werden entsprechende Indikatoren gebildet und mit Kennzahlen hinterlegt. Diese Kennzahlen sollen idealtypisch die Informationsbasis von Führungskräften in der Verwaltung erweitern und dadurch letztlich zu besseren Entscheidungen führen. Auch wenn Kennzahlen per se keine Informationen darüber liefern, was zu tun ist oder warum etwas nicht funktioniert, haben sie eine wichtige Funktion. Sie veranschaulichen Trends bzw. identifizieren Abweichungen von diesen. Um „Ausreißer“ sichtbar zu machen, müssen Kennzahlen im Zeitverlauf dargestellt bzw. mit den Daten anderer Einheiten verglichen werden. Werden Probleme transparent, liegt es an den Führungskräften, deren Gründe zu erforschen bzw. Veränderungen einzuleiten³.

Eine weitere wichtige Rolle spielen Kennzahlen im Zusammenhang mit einer stärkeren strategischen Ausrichtung öffentlicher Verwaltungen. In Zeiten knapper Kassen können strategische Ziele dazu dienen, Prioritäten zu setzen. Oberziele werden dabei mithilfe von Unterzielen systematisch verfeinert. Auf allen Ebenen bedarf es Kennzahlen, um den Grad der Zielerreichung transparent zu machen⁴.

Gleichwohl stellt die Arbeit mit Kennzahlen die Führungskräfte und deren Mitarbeiter in der öffentlichen Verwaltung vor verschiedene Herausforderungen. So ist nicht immer eindeutig, über welchen Indikator sich welches Ziel am besten messen lässt. Ebenfalls ist nicht immer klar, wie Kennzahlen aufbereitet werden müssen, damit sie in Entscheidungsprozessen wahrgenommen werden. Finden Kennzahlen keine Beachtung, besteht die Gefahr, dass deren Ermittlung einem Selbstzweck dient und „Datenfriedhöfe“ entstehen⁵.

Die eben beschriebenen Bedingungen bilden den Rahmen, in dem sich die deutsche Kommunalverwaltung bewegt. Kennzahlen werden zunehmend erhoben und meist als sinnvolles Steuerungsinstrument angesehen, vor allem wenn es sich nicht nur um Finanzdaten handelt. Gleichzeitig ist die Arbeit mit Kennzahlen kein Selbstläufer. Es besteht sogar die Gefahr, dass Kennzahlen kontraproduktiv wirken können, zum Beispiel wenn sie einen hohen Berichtsaufwand erzeugen, jedoch keine Steuerungsrelevanz entfalten.

² vgl. Proeller und Siegel 2009

³ vgl. Schedler und Proeller 2009

⁴ vgl. Siegel 2011

⁵ vgl. Bogumil u. a. 2007

An dieser Problemlage setzt unsere Studie an. Wir möchten dokumentieren und analysieren, inwieweit eine kennzahlenbasierte Steuerung in der deutschen Kommunalverwaltung stattfindet. Dazu wird untersucht,

- wie die Kennzahlensteuerung organisiert ist,
- inwieweit Kennzahlen und andere Steuerungsinformationen verwendet werden und
- welche Erfahrungen auf der mittleren Führungsebene mit Kennzahlen bislang gemacht wurden.

Zunächst werden wir auf die Methodik der Befragung eingehen und einen Überblick über die Befragten und ihren Tätigkeitsbereich geben. Im dritten Kapitel der Studie werden die zentralen Untersuchungsergebnisse vorgestellt. Dabei geht es insbesondere um die Themenbereiche der Organisation und Nutzung der Kennzahlensteuerung sowie die bisherigen Erfahrungen der Amtsleiter mit Kennzahlen als Informations- und Steuerungsgrundlage. Einen Überblick über mögliche Einflussfaktoren auf die Kennzahlensteuerung liefert das vierte Kapitel. Dabei gehen wir sowohl auf personen-, stadt- und aufgabenbezogene Einflussfaktoren (z. B. Fachbereiche und Finanzlage der Stadt) ein als auch auf menschliche und technische Faktoren (z. B. Einstellung gegenüber Kennzahlen und Datenqualität), die die Kennzahlennutzung beeinflussen können. Im fünften Kapitel folgen eine Zusammenfassung der Ergebnisse sowie ein Ausblick auf die zukünftige Ausgestaltung der Arbeit mit Kennzahlen.

Die Durchführung der Studie wurde durch die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) und die Bertelsmann Stiftung unterstützt.

2. Methodik und Stichprobe

Zur Analyse der dargestellten Thematik haben wir eine schriftliche Befragung mittels Online-Fragebogen in der deutschen Kommunalverwaltung durchgeführt. Die Befragung richtete sich an die Ebene der mittleren Führungskräfte (Amtsleiter sowie Fachbereichsleiter) der kreisfreien Städte. Die kreisfreien Städte wurden ausgewählt, weil diese – trotz Größenunterschieden – per Definition ähnliche Aufgaben erfüllen und deshalb sinnvoll verglichen werden können. Die mittlere Führungsebene haben wir als Zielgruppe gewählt, weil diese als Bindeglied zwischen Führung und Mitarbeiterschaft eine zentrale Rolle bei der erfolgreichen Umsetzung von Verwaltungsreformen einnimmt, in bisherigen Umfragen allerdings meist außen vor gelassen wurde. Gleichzeitig können Amts- und Fachbereichsleiter tatsächlich als Verwaltungsmanager betrachtet werden, da sie keine gewählten Exekutivpolitiker sind. In ihrer Funktion als Manager ist es wahrscheinlich, dass sie einen stärkeren Einblick in die (operative) Arbeit mit Kennzahlen haben als zum Beispiel Dezernenten oder Bürgermeister.

Insgesamt wurden 954 Amtsleiter aller 130 kreisfreien Städte (inklusive der Bezirke der Stadtstaaten) aus acht ausgewählten Bereichen angeschrieben. Die Befragten sollten dabei Angaben zur Arbeit mit Kennzahlen in den Bereichen machen, für die sie verantwortlich sind. Der Fragebogen war anonymisiert und konnte über eine Webseite online ausgefüllt werden. Die Erhebung fand zwischen Dezember 2010 und März 2011 statt. Die Rücklaufquote betrug 29 Prozent.⁶

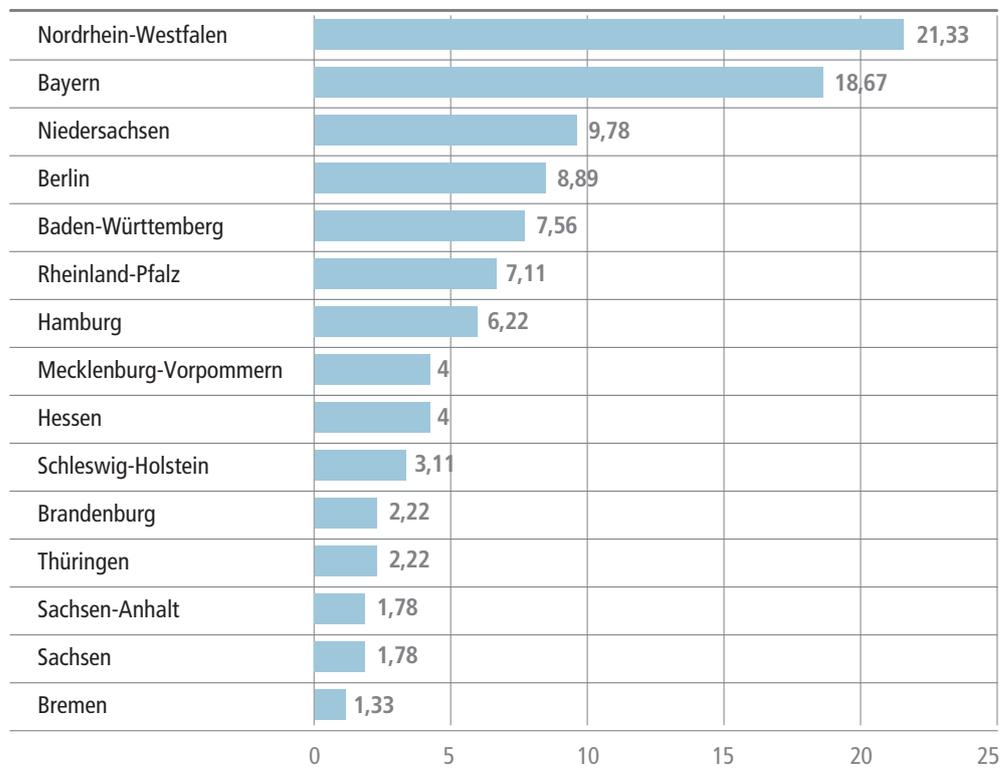
Die folgende Abbildung verdeutlicht den Rücklauf entsprechend der Bundesländer. Unsere Stichprobe unterscheidet sich dabei nicht signifikant von der Grundgesamtheit. Das heißt, Bundesländer, in denen sich viele kreisfreie Städte befinden, sind auch stärker in unserer Stichprobe vertreten.⁷ Dementsprechend stammen die meisten Befragten aus Nordrhein-Westfalen und Bayern (40 Prozent), während Bremen, Hessen, Schleswig-Holstein sowie die ostdeutschen Bundesländer entsprechend weniger Teilnehmer aufweisen.

Der Rücklauf verteilt sich über die acht angeschriebenen organisatorischen Bereiche der Städte wie in Abbildung 2 dargestellt. Auch hier sind alle Bereiche insgesamt gut repräsentiert. Ferner charakterisiert sich die Stichprobe dieser Studie durch folgende Merkmale: Die Amtsleiter sind durchschnittlich 51 Jahre alt und männlich (77 Prozent). Sie besitzen einen (Fach-)Hochschulabschluss (90 Prozent), der in der Hälfte aller Fälle im Bereich „Verwaltung“ erworben wurde. Im Durchschnitt sind sie seit mehr als 23 Jahren für die Stadt beschäftigt und haben die aktuelle Position seit neun Jahren inne. Die Mehrheit der Befragten (78 Prozent) arbeitet in Städten mit mehr als 100 000 Einwohnern.

⁶ Eine Non-Response-Analyse (N = 136) hat ergeben, dass 36,6 Prozent der angeschriebenen Führungskräfte nicht an der Umfrage teilgenommen haben, weil deren Ämter nicht mit Kennzahlen arbeiten. Um die Arbeit mit Kennzahlen untersuchen zu können, ist es allerdings notwendig, dass Kennzahlen zumindest erhoben werden. Deshalb könnten die 36,6 Prozent (hochgerechnet auf alle Nichtteilnehmer) aus der für unsere Studie relevanten Population ausgeschlossen werden. Die Rücklaufquote würde dann entsprechend 39 Prozent betragen.

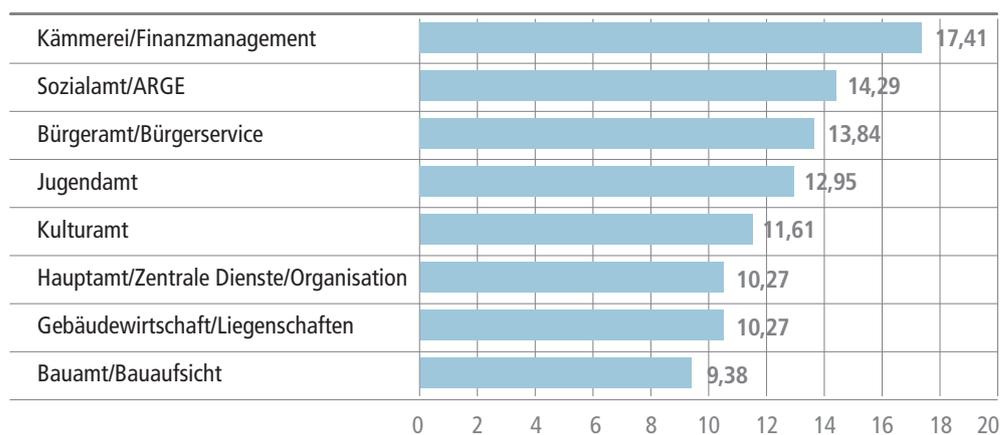
⁷ Die nicht vorhandenen Antworten aus dem Saarland gehen darauf zurück, dass es im Saarland keine kreisfreien Städte gibt und dementsprechend dort keine Befragung stattfand.

Abbildung 1: Rücklauf nach Bundesländern



N = 225, Prozent der Antwortenden

Abbildung 2: Rücklauf nach Bereichen



N = 224, Prozent der Antwortenden

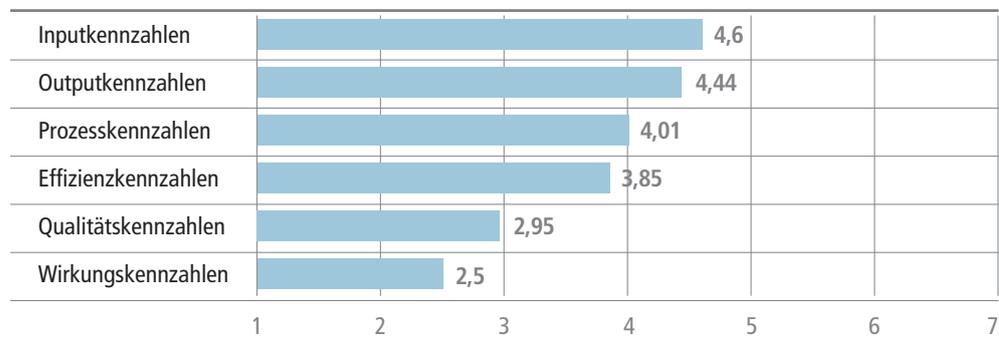
3. Zentrale Ergebnisse

Die zentralen Ergebnisse der Befragung werden im Folgenden anhand von drei Themenbereichen strukturiert. Zunächst wird ein Überblick über die Organisation der Kennzahlensteuerung gegeben, was Fragen nach der Art der erhobenen Kennzahlen ebenso einschließt wie den Reifegrad des Messsystems und die Zufriedenheit mit den Unterstützungseinheiten in den Verwaltungen (3.1). Im daran anschließenden Abschnitt gehen wir auf die Nutzung und den Zweck der unterschiedlichen Kennzahlentypen sowie die Steuerungsrelevanz verschiedener Informationsquellen für die Arbeit der Amtsleiter ein (3.2). Der letzte Themenbereich dieses Kapitels befasst sich mit dem Umgang und den Erfahrungen mit Kennzahlen (3.3).

3.1 Organisation der Kennzahlenerhebung und -steuerung

Die Organisation der Kennzahlenerhebung und -steuerung kann sich zwischen den deutschen Städten sehr stark unterscheiden. Auch wenn die Kommunalverfassungen einige Hinweise geben, liegt es letztlich bei den Städten, welche Kennzahlen sie wie erheben. Erfahrungen aus Fallstudien haben darüber hinaus gezeigt, dass sich selbst die Ausgestaltung der Kennzahlenarbeit zwischen den Bereichen innerhalb derselben Stadt stark unterscheiden kann. Daher werden wir im Folgenden näher betrachten, welche Kennzahlenarten in den kreisfreien Städten erhoben werden, wie hoch ihre Nutzbarkeit eingeschätzt wird, wie reif das Messsystem ist und wie zufrieden die Amtsleiter mit den Unterstützungseinheiten sind.

Zunächst stellt sich die Frage, welche Kennzahlen in den kreisfreien Städten überhaupt erhoben werden. Abbildung 3 zeigt, dass vornehmlich Input- und Outputdaten gesammelt werden. Zu den Inputkennzahlen zählen Informationen über den Ressourceneinsatz, wie zum Beispiel Vollzeit-äquivalente oder geplante und getätigte Aufwendungen. Als Outputkennzahlen werden dagegen Leistungs- und Mengeninformationen bezeichnet, zum Beispiel die Anzahl erbrachter Leistungen, der Kundenkontakte oder der ausgestellten Genehmigungen. Dass Inputdaten in hoher Zahl vorliegen, ist aufgrund des traditionellen Berichtens von Finanzdaten nicht überraschend. Die fast ebenso ausgeprägte Existenz von Outputkennzahlen war dagegen nicht unbedingt zu erwarten. Eine Erklärung für dieses Ergebnis könnte darin bestehen, dass auch relativ leicht zu ermittelnde Daten (z. B. Fallzahlen) in die Outputkategorie fallen. Zudem haben Fallzahlen in manchen kommunalen Aufgabenbereichen (z. B. Soziales, Jugend) bereits eine längere Tradition und wurden dort bereits berichtet, ohne dass dies unter dem Schlagwort Kennzahlensteuerung diskutiert wurde.

Abbildung 3: Erhebung verschiedener Kennzahlentypen in den kreisfreien Städten

N = 278 – 284, 1 = überhaupt nicht, 7 = in sehr großem Umfang

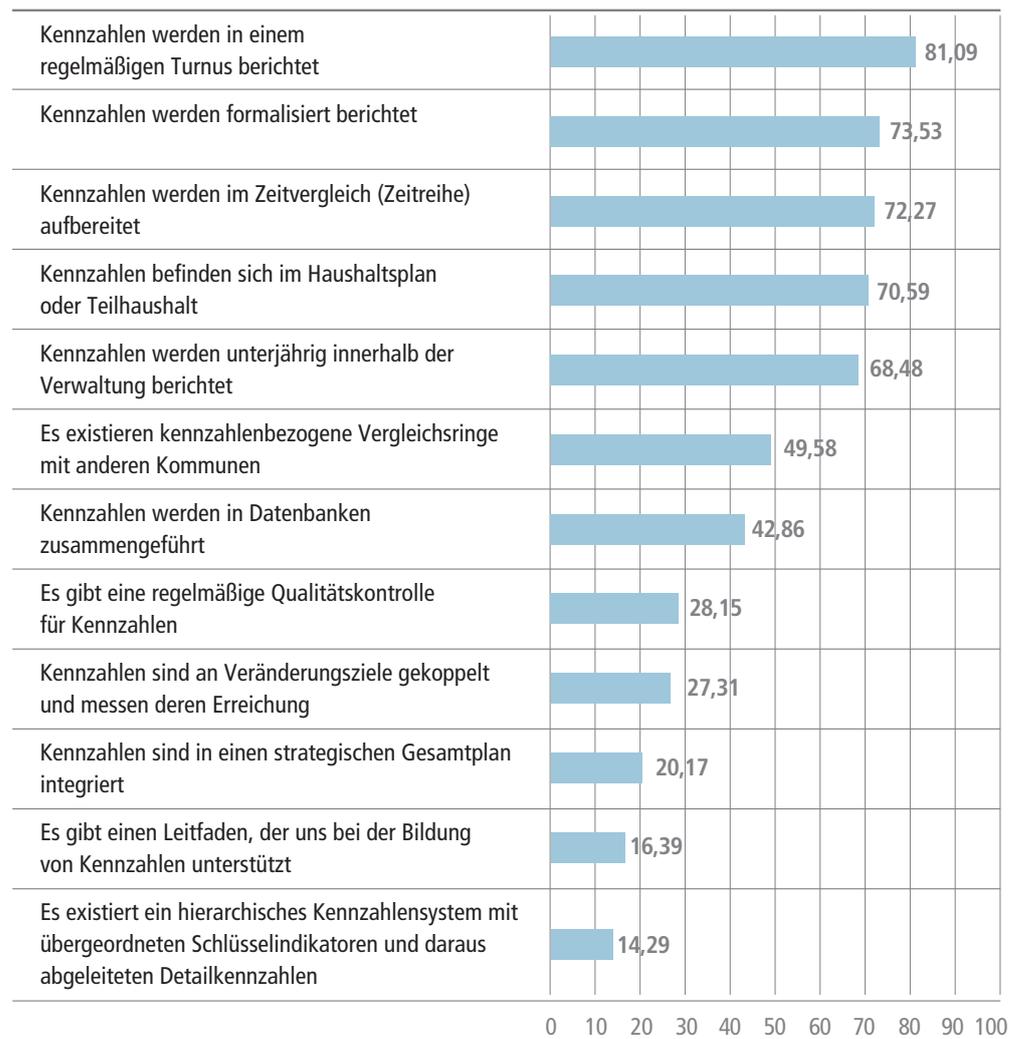
| BertelsmannStiftung

An dritter und vierter Stelle liegen Prozess- und Effizienz-kennzahlen. Zu ersteren zählen zum Beispiel Bearbeitungszeiten oder Fälle pro Mitarbeiter. Letztere stellen dagegen Verhältniszahlen aus Output und Input dar, zum Beispiel Produktkosten oder den Kostendeckungsgrad. An letzter Stelle liegen Qualitäts- und Wirkungskennzahlen. Als Informationen über die Qualität öffentlicher Leistungen gelten zum Beispiel die Kundenzufriedenheit, die Anzahl der Beschwerden oder die Wartezeit in Minuten. Wirkungskennzahlen sollen dagegen die beabsichtigten Verhaltensänderungen bei der Zielgruppe einer Verwaltungseinheit sowie indirekte Effekte transparent machen. Je nachdem, welchen Verwaltungsbereich man betrachtet, könnten die Wirkungskennzahlen von der Entwicklung der Neuansiedlungen über die Stauhäufigkeit bis zur Jugendkriminalität variieren.

Insgesamt sind die Ergebnisse, die Abbildung 3 liefert, wenig überraschend. Die Existenz der Kennzahlentypen scheint stark davon beeinflusst, wie schwierig Indikatoren zu bilden und Daten zu ermitteln sind. Finanzdaten und einfache Leistungsinformationen liegen deswegen in größerem Umfang vor als Qualitäts- und Wirkungsdaten. Dies stimmt auch mit den Ergebnissen aus anderen Ländern überein. So ist es nicht immer einfach, einen sinnvollen Wirkungsindikator zu formulieren. Zudem kann die Verwaltung oft nur mittelbar zur Verbesserung der Wirkung beitragen bzw. sind Wirkungen oft nur schwer zurechenbar. Ebenfalls haben Studien aus anderen Ländern gezeigt, dass die Nachfrage nach Wirkungskennzahlen vonseiten der Politiker meist auch als eher gering gilt. Dennoch dürfte die Herausforderung für die Städte in den kommenden Jahren auch darin bestehen, aussagekräftige Wirkungsindikatoren zu bilden und die entsprechenden Daten zu ermitteln. Nur auf diese Weise wird es möglich sein, den tatsächlichen Effekt von öffentlichen Leistungen zu bestimmen, Verwaltungsmaßnahmen zu optimieren und die Legitimation der eigenen Arbeit zu erhöhen.

Ein weiterer organisatorischer Aspekt der Kennzahlenarbeit betrifft den Reifegrad des Systems zur Messung, Analyse und zum Berichten der Daten. Ein Messsystem kann als „reif“ bezeichnet werden, wenn nicht nur Daten gesammelt, sondern diese adressatengerecht berichtet und an strategische Ziele gekoppelt werden. Abbildung 4 verdeutlicht, dass sich die Ausgestaltung der Messsysteme stark unterscheidet. Eine große Mehrheit der Befragten gibt an, dass Kennzahlen regelmäßig und formalisiert berichtet werden. Ebenfalls werden Kennzahlen mehrheitlich im Zeitverlauf dargestellt und im Haushaltsplan sowie unterjährig innerhalb der Stadtverwaltung berichtet. Mit Bezug auf die folgenden Kriterien bestehen allerdings große Unterschiede zwischen den Befragten. Knapp 50 Prozent engagieren sich in Vergleichsringsen. Damit liegen die kreisfreien Städte mit ihrem Engagement im Hinblick auf „Benchmarking“ leicht über dem Durchschnitt, der von Bogumil u. a. (2007) bei 43,3 Prozent ermittelt wurde. Nur in einem Viertel der Fälle existiert eine Qualitätskontrolle für Kennzahlen und die Daten werden dazu genutzt, die Erreichung von tatsächlichen Veränderungszielen („Inwieweit wollen wir uns verbessern?“) zu messen. Weniger als 20 Prozent der Befragten geben an, dass die Kennzahlen Teil eines strategischen Gesamtplans sind bzw. ein hierarchisches Kennzahlensystem⁸ existiert.

Abbildung 4: Reifegrad des Kennzahlen-Messsystems



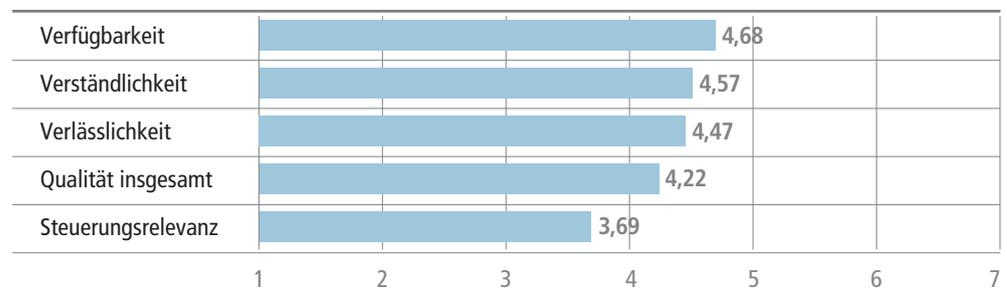
N = 238, Prozent der Antwortenden

Abbildung 4 macht deutlich, dass die Arbeit mit Kennzahlen sehr unterschiedlich gestaltet werden kann. Die Abbildung kann dabei als eine „umgestülpte“ Pyramide interpretiert werden. Je weiter man sich zur Spitze der Pyramide bewegt, desto anspruchsvoller gestalten sich die Anforderungen an die Kennzahlenmessung. Die Grundvoraussetzungen für die Arbeit mit Kennzahlen sind in der Mehrheit der befragten Fachbereiche gegeben. Anforderungen darüber hinaus, die gewährleisten sollen, dass die Kennzahlen eine hohe Steuerungsrelevanz und Qualität besitzen, werden allerdings nur von einem Teil der Befragten erfüllt.

Was die Nutzbarkeit der Kennzahlen angeht, die den Befragten in ihren Bereichen derzeit vorliegen, zeigt sich insgesamt eine leicht positive Einschätzung. Abbildung 5 zeigt, dass die Werte für die Verfügbarkeit, Verständlichkeit, Verlässlichkeit und Qualität insgesamt leicht rechts von der Mitte liegen. Die Einschätzung der Steuerungsrelevanz weicht allerdings hiervon ab. Werte links der Mitte signalisieren eine tendenziell kritische Bewertung.

Ein weiterer wichtiger Aspekt der Organisation einer Kennzahlensteuerung ist die Zusammenarbeit der Controller und Unterstützungseinheiten. In einer früheren Studie fanden wir folgenden statistischen Zusammenhang⁹: In Städten, die eine große Zahl an Controllern beschäftigen, gaben die Bürgermeister gleichzeitig an, dass Kennzahlen kaum eine Rolle für ihre Entscheidungen spielten. Hierdurch wurde deutlich, dass die bloße Beschäftigung vieler Controller noch lange keinen positiven Effekt auf die tatsächliche Steuerung mit Kennzahlen hat. Deswegen haben wir in dieser Studie nicht nach der zahlenmäßigen Beschäftigung von Controllern gefragt, sondern nach der Zufriedenheit mit deren Arbeit.

Abbildung 5: Nutzbarkeit der Kennzahlen



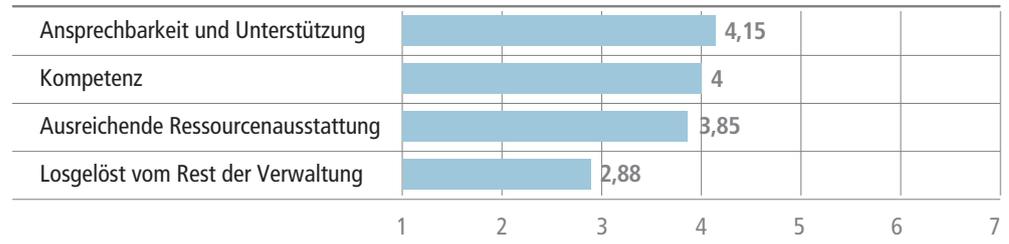
N = 262 – 265, 1 = sehr gering, 7 = sehr hoch

| BertelsmannStiftung

⁸ In einem hierarchischen Kennzahlensystem werden Oberziele definiert, aus denen hierarchisch Unterziele abgeleitet werden. Auf allen Ebenen soll mithilfe von Indikatoren der Grad der Zielerreichung abgebildet werden.

⁹ vgl. Kroll u. a. 2011

Abbildung 6: Zufriedenheit mit den Unterstützungseinheiten



N = 249 – 253, 1 = überhaupt nicht, 7 = voll und ganz

Abbildung 6 zeigt diesbezüglich durchwachsene Ergebnisse. Positiv kann bewertet werden, dass die Einschätzung, die Unterstützungseinheiten arbeiteten losgelöst vom Rest der Verwaltung, mehrheitlich abgelehnt wird. Interessant ist zudem, dass die Einschätzungen zur Ansprechbarkeit und Unterstützung durch die Controller stark streuen. Dies bedeutet, dass die Unterstützungsleistung in manchen Städten sehr positiv und in anderen sehr negativ bewertet wird, was bei der Interpretation des Mittelwertes im Hinterkopf behalten werden sollte. Für die Bewertung der Ressourcenausstattung der Unterstützungseinheiten ergibt sich ein anderes Bild. Hier sind sich alle Befragten überwiegend einig, dass diese als tendenziell nicht ausreichend einzuschätzen ist.

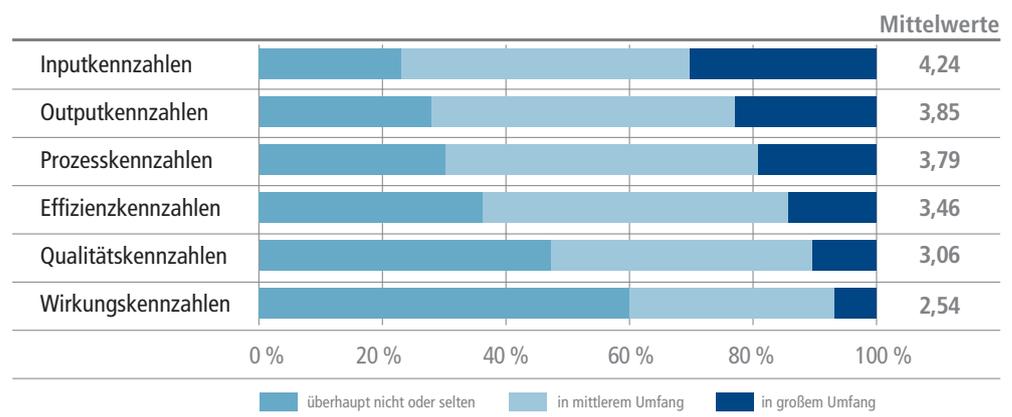
Zwischenfazit: Bislang konnten wir feststellen, dass vor allem Finanz- und Leistungsdaten in den kreisfreien Städten erhoben werden. Die große Mehrheit der Städte hat ein Berichtswesen institutionalisiert, allerdings erfüllt lediglich ein Drittel von ihnen die Anforderungen an ein „reifes“ Messsystem. Die Nutzbarkeit der berichteten Daten wird leicht positiv bewertet. Die Zufriedenheit mit den Unterstützungseinheiten ist durchwachsen.

3.2 Nutzung von Kennzahlen und anderen Steuerungsinformationen

Die Kernherausforderung bei der Steuerung über Kennzahlen besteht darin, ob und inwiefern diese Kennzahlen auch tatsächlich zur Steuerung verwendet werden. Es wurde bereits angedeutet, dass es ein faktisches Problem mancher Kennzahlensteuerungssysteme ist, Daten zu sammeln und zu berichten, während diese gleichzeitig aber für das Treffen von Entscheidungen keine Rolle spielen. Um die Nutzung von Kennzahlen seitens der Amtsleiter zu ermitteln, haben wir diese zunächst zur Verwendung verschiedener Kennzahlentypen befragt. Anschließend haben wir die Verwendung nach verschiedenen Zwecken unterschieden und analysiert, wie hoch die Amtsleiter die Steuerungsrelevanz von Kennzahlen im Vergleich zu anderen Informationsquellen einschätzen.

Abbildung 7 stellt sowohl die Mittelwerte (Skala 1 bis 7) der Verwendung als auch die relative Verteilung der Nutzung der verschiedenen Kennzahlentypen dar, um einen genauen Überblick über die Antworten zu geben. In Bezug auf den Mittelwert zeigt sich, dass Inputkennzahlen am häufigsten genutzt werden, gefolgt von Daten der Dimensionen Output, Prozess, Effizienz, Qualität und Wirkung. Die Unterscheidung der Nutzung in die drei Gruppen „selten“, „mittel“ und „in großem Umfang“ fördert jedoch noch weitere Erkenntnisse zutage: Für die ersten vier Kennzahlentypen (von oben nach unten gelesen) wird deutlich, dass diese von einer großen Mehrheit (63 Prozent bis 77 Prozent) der befragten Führungskräfte in mittlerem oder großem Umfang zur Steuerung genutzt werden. Bei den Qualitätskennzahlen dagegen liegt die Gruppe der seltenen Verwender und Nichtnutzer bei 47 Prozent und bei den Wirkungskennzahlen sogar bei 60 Prozent.

Abbildung 7: Nutzung unterschiedlicher Kennzahlentypen



N = 256 – 263, 1 = überhaupt nicht, 7 = sehr häufig

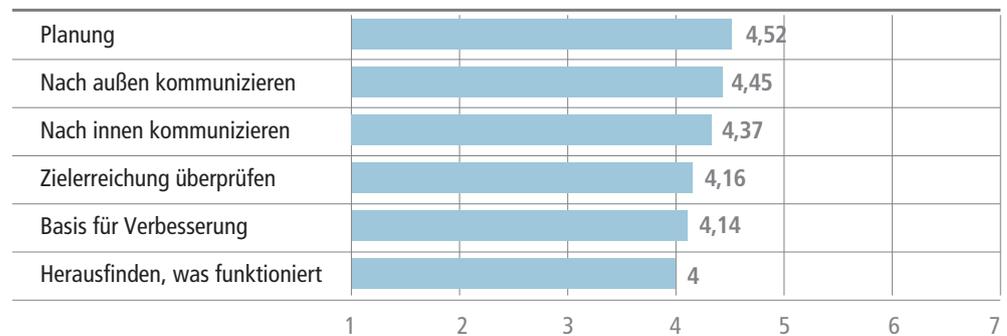
Abbildung 7 zeigt ein ähnliches Bild wie bereits Abbildung 3 (zur Existenz verschiedener Kennzahlentypen). Dieses lässt auf einen Zusammenhang zwischen der „Produktion“ und der „Verwertung“ von Kennzahlen schließen. Die Kennzahlen, die in großem Maße vorliegen (z. B. Input- und Outputdaten), werden auch häufiger von den Amtsleitern genutzt, um Entscheidungen zu treffen. Qualitäts- und Wirkungskennzahlen, die nur in einer kleineren Menge vorhanden sind,

werden dagegen auch seltener zur Steuerung herangezogen. Diese Ergebnisse legen zum einen die Schlussfolgerung nahe, dass Finanzinformationen noch immer andere Kennzahlentypen dominieren. Dies lässt sich auch damit erklären, dass diese Informationen seit jeher im Berichtswesen der öffentlichen Verwaltung eine wichtige Rolle gespielt haben und tradierte Entscheidungs-routinen noch immer bestehen. Zum anderen sprechen die Ergebnisse allerdings auch dafür, dass die Bedeutung von Wirkungskennzahlen zunehmen wird, je mehr Erfahrungen mit diesen gemacht und je häufiger diese erhoben und berichtet werden.

Insgesamt ergibt sich bei der Betrachtung der Nutzung in häufigem und großem Umfang ein relativ positives Bild. Vier von sechs Kennzahlentypen finden regelmäßige Verwendung, angeführt von den Leistungs- und Finanzdaten. An dieser Stelle soll allerdings auch darauf hingewiesen werden, dass eine selektive Nutzung von Kennzahlen im internationalen Vergleich durchaus nicht untypisch ist und sich ebenfalls zweckmäßig gestalten kann. Denn nicht in jeder Situation sind Kennzahlenberichte die beste Informationsquelle. Auf diesen Aspekt gehen wir an späterer Stelle noch ein, wenn wir die Nutzung von Kennzahlen mit der Verwendung anderer relevanter Steuerungsinformationen ins Verhältnis setzen.

Die Amtsleiter wurden darüber hinaus auch nach der Art der Nutzung von Kennzahlen befragt. Im Rahmen der vorliegenden Studie werden drei Arten der Kennzahlennutzung unterschieden, die entsprechend ihrer Funktion in der folgenden Grafik nochmals genauer ausdifferenziert wurden: die Steuerungsfunktion (Planung und Überprüfung der Zielerreichung), die Transparenzfunktion (Kommunikation nach innen und außen) und die Lernfunktion (Basis für die Diskussion von Verbesserungen; Probieren, was funktioniert und was nicht).

Abbildung 8: Zwecke der Nutzung von Kennzahlen

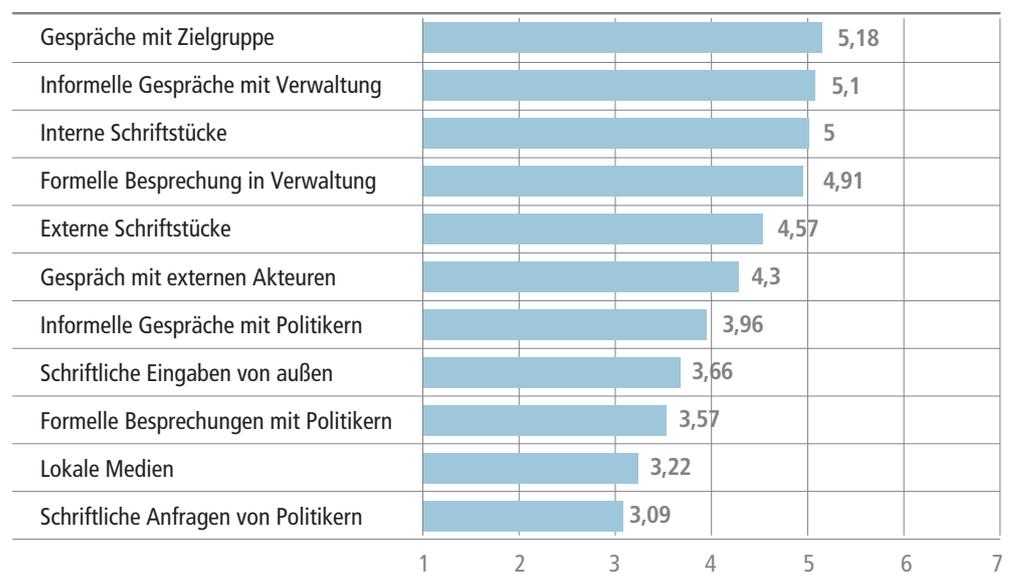


N = 254 – 257, 1 = überhaupt nicht, 7 = sehr häufig

Abbildung 8 zeigt ähnliche mittlere Werte für alle Zwecke der Kennzahlennutzung. Auch wenn sich die beiden Beispiele für die Lernfunktion am unteren Ende der Grafik befinden, können keine großen Unterschiede zwischen den Verwendungszwecken ausgemacht werden. Diese Einschätzung wird durch eine vertiefende statistische Analyse bestätigt, die zu folgendem Ergebnis kommt: Nutzen die Befragten Kennzahlen häufig für einen der Zwecke, nutzen sie diese ebenfalls häufig für die anderen. Nutzen die Befragten die Kennzahlen selten, gilt dies gleichermaßen für alle Zwecke.

Wie bereits angedeutet, gehen wir davon aus, dass Kennzahlen nur eine Art von Informationen sind, die ein Feedback über Erfolg der Arbeit der Verwaltung liefern. Neben Kennzahlenberichten gibt es verschiedene andere Quellen, die steuerungsrelevante Informationen bereitstellen. Als solche Informationsquellen können Kommunalpolitiker, andere Verwaltungsmitarbeiter, Vertreter von Vereinen und Interessengruppen, Kunden, Bürger sowie die Medien betrachtet werden. Steuerungsrelevante Informationen werden auch nicht zwangsläufig durch das Lesen von Berichten aufgenommen, sondern können zum Beispiel aus informellen Gesprächen oder formellen Besprechungen stammen. Abbildung 9 zeigt, wie die Befragten die Relevanz dieser Quellen einschätzen, wenn es darum geht, steuerungsrelevante Informationen zu erhalten.

Abbildung 9: Einschätzung der Steuerungsrelevanz verschiedener Informationsquellen



N = 235 – 237, 1 = nicht wichtig, 7 = sehr wichtig

| BertelsmannStiftung

Als wichtigste Informationsquelle werden Gespräche mit der eigenen Zielgruppe genannt, gefolgt von verwaltungsinternen Quellen. Die Relevanz von Kommunalpolitikern und lokalen Medien als Informationsquelle wird als relativ gering eingeschätzt. Dies bestätigt die Ergebnisse früherer Organisationsforschung. Diese kam unter anderem zu dem Ergebnis, dass systeminternen Informationsquellen eine hohe Relevanz zugeschrieben wird, weil diese als besonders vertrauenswürdig eingeschätzt werden und eher dazu tendieren, bestehendes Wissen zu bestätigen als dieses infrage zu stellen. Innerhalb der Gruppen werden die Informationen aus informellen Gesprächen meist höher gewichtet als schriftliche Quellen.

Die meisten der in Abbildung 9 aufgeführten Informationsquellen werden insgesamt als wichtiger bewertet als die Informationen, die Kennzahlenberichte liefern (vgl. Abbildung 7). Vor allem Schriftstücken jenseits von Kennzahlenberichten (also z. B. Vermerke, Vorlagen, spezifische Evaluationen) sowie den Informationen aus Gesprächen innerhalb der eigenen Stadtverwaltung kommt dabei eine entscheidende Bedeutung zu. Die vergleichsweise geringere Relevanz der Kennzahlenberichte wird auch dadurch deutlich, dass selbst die Finanzdaten, die von den Befragten in Abbildung 6 als wichtigste Kennzahlen eingeschätzt werden, nur im unteren Mittelfeld der in Abbildung 9 aufgeführten Quellen landen würden.

Der Befund, dass Kennzahlen zwar Verwendung finden, allerdings eher selektiv angewandt und im Vergleich mit anderen Informationsquellen eher weniger relevant eingeschätzt werden, bedarf einiger Erläuterungen. Zunächst wird deutlich, dass die Erhebung und Bereitstellung von Kennzahlen nicht automatisch zu deren Nutzung führt. Darüber hinaus lässt sich schlussfolgern, dass keine unrealistischen Erwartungen an Kennzahlen gestellt werden sollten. Sie sind lediglich ein Informationstyp unter vielen anderen. Deshalb werden Führungskräfte in manchen Entscheidungssituationen auf Kennzahlenberichte zurückgreifen und in anderen Situationen wiederum alternative Informationsquellen bevorzugen. Auch wenn man an dieser Stelle den Aufwand und Nutzen der Kennzahlenbildung kritisch reflektieren kann¹⁰, scheint es wenig zielführend, pauschal von einer Nichtnutzung der erhobenen Daten auszugehen. Denn obwohl die Mittelwerte darauf deuten, dass Kennzahlen eher selektiv genutzt werden, bestehen dennoch Unterschiede bei der Nutzungsintensität zwischen den verschiedenen Führungskräften. Einen Ansatz, diese Unterschiede zu erklären, liefert eine Studie aus der Schweiz¹¹. Diese konnte zeigen, dass die Art und Weise, wie Kennzahlen aufbereitet werden, deren Verwendung befördert. Sie kam zu dem Ergebnis, dass Kennzahlenberichte vor allem dann Anklang bei ihren potenziellen Nutzern finden, wenn sie einheitlich gestaltet sind, Visualisierungen durch Grafiken und Tabellen sowie erste Interpretationen der Zahlen enthalten.

Ein weiterer wichtiger Punkt, der bei der Interpretation von Abbildung 9 beachtet werden sollte, ist folgender: Verschiedene Informationen können auf unterschiedlichen Wegen verbreitet werden. Das heißt, Kennzahlen werden von Führungskräften nicht zwangsläufig durch das Lesen von Berichten aufgenommen. Sie können genauso gut durch Gespräche mit Dritten transportiert werden. Als Beispiel dafür können die PISA-Daten im Bildungsbereich – klassische Wirkungskennzahlen – dienen. Obwohl diese Kennzahlen in umfangreichen Studien berichtet wurden, fand deren eigentliche Verbreitung durch die Medien und Interessenvertreter im Bildungssektor statt. Kennzahlenberichte sollten deshalb nicht gegen andere Informationsquellen wie informelle Gespräche ausgespielt, sondern im Zusammenhang mit diesen betrachtet werden.

Zwischenfazit: Vier von sechs Kennzahlenarten werden von den Befragten regelmäßig zur Steuerung verwendet. Kennzahlentypen, die häufiger berichtet werden, finden letztlich auch größere Verwendung. Zu diesen Typen zählen die Input- und Outputdaten. Kennzahlenberichte stellen lediglich eine Informationsquelle unter vielen dar. Im Vergleich mit anderen Feedback-Quellen werden diese Berichte eher seltener verwendet. Es ist deshalb höchst interessant zu analysieren, welche Faktoren die Nutzung von Kennzahlen befördern bzw. behindern. Wir werden dieser Frage in Kapitel 4 genauer nachgehen.

¹⁰ vgl. Bogumil u. a. 2007.

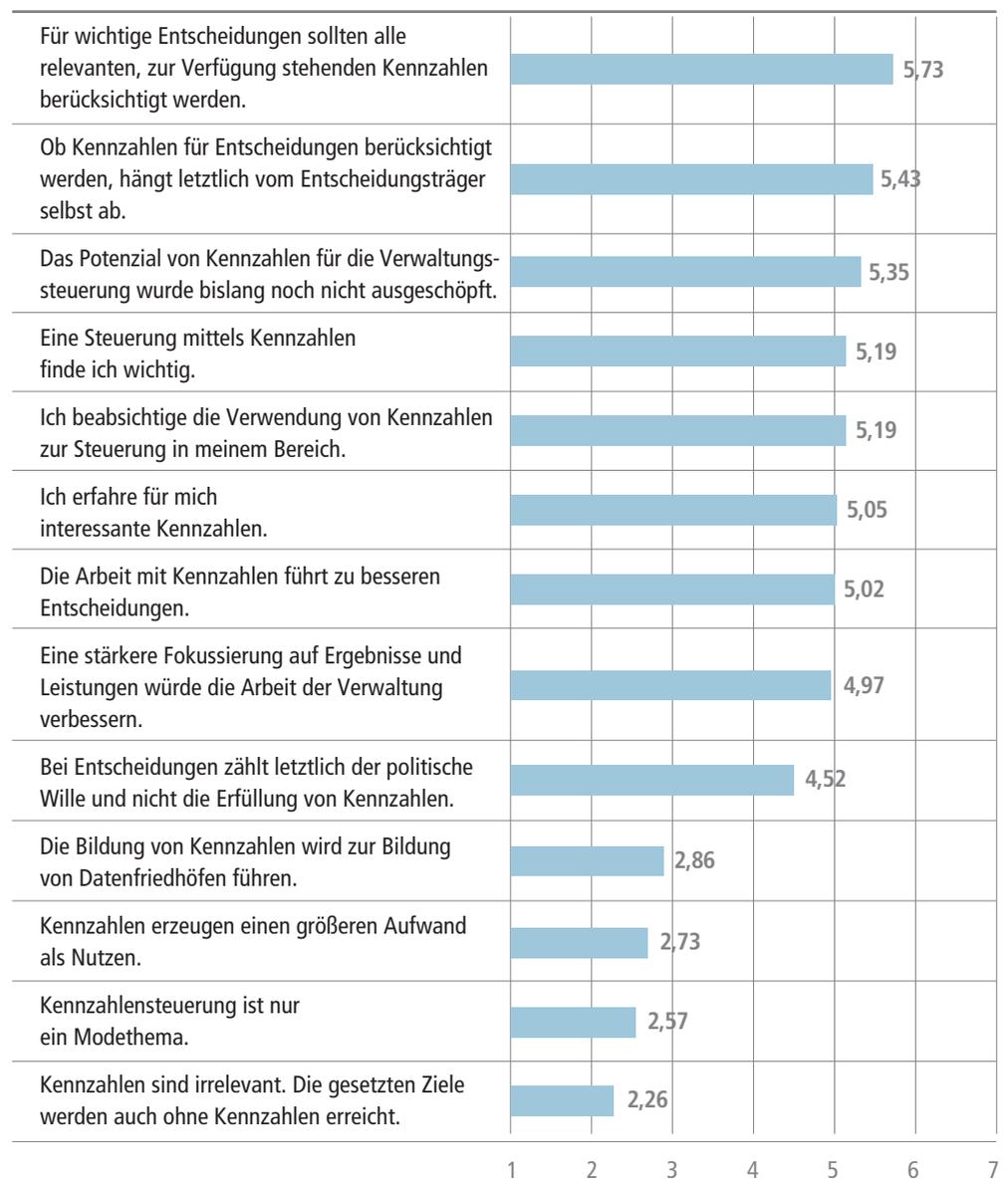
¹¹ vgl. Brun 2003.

3.3 Umgang und Erfahrungen mit Kennzahlen

In diesem Abschnitt der Studie wird ein Überblick über die Erfahrungen der Führungskräfte mit Kennzahlen gegeben. Dabei werden die Einstellung zu und der Umgang mit Kennzahlen der Amtsleiter ebenso thematisiert wie die Akzeptanz von Kennzahlen bei den Beschäftigten und das Interesse anderer Beteiligter (z. B. Kommunalpolitiker) an der Kennzahlennutzung.

Ein erster allgemeiner Überblick über die Einstellungen der mittleren Führungsebene zu der Verwendung von Kennzahlen zeigt ein überwiegend positives Bild:

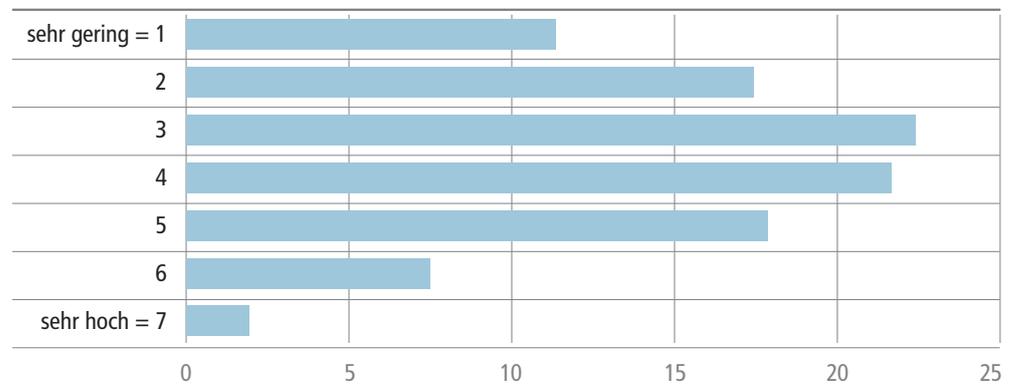
Abbildung 10: Einstellung der Amtsleiter zur Kennzahlennutzung



N = 237 – 241, 1 = stimme überhaupt nicht zu, 7 = stimme voll und ganz zu

Die Amtsleiter weisen den Kennzahlen insgesamt einen relativ hohen Stellenwert zu. Der Großteil der Befragten bestätigt die Relevanz von Kennzahlen, unter anderem da sie zu besseren Entscheidungen beitragen und ein stärkerer Fokus auf Ergebnisse ermöglicht wird. Zudem gibt ein großer Teil der Befragten an, Kennzahlen im Rahmen der eigenen Tätigkeit verwenden zu wollen. Deutlich wird allerdings auch, dass die Nutzung und der Erfolg von Kennzahlen davon abhängt, ob die Führungskräfte die Nutzung unterstützen und ob die Politik an Kennzahlen interessiert ist, da der politische Wille von mehr als der Hälfte der Befragten als letztlich entscheidend eingeschätzt wird. Die Einschätzung zum Nutzen der Kennzahlen bleibt insgesamt positiv, denn nur wenige Amtsleiter sehen in den Kennzahlen Datenfriedhöfe oder ein Modethema, welches keine langfristige Bedeutung für die öffentliche Verwaltung hat.

Abbildung 11: Akzeptanz der Kennzahlen bei den Beschäftigten in den kreisfreien Städten

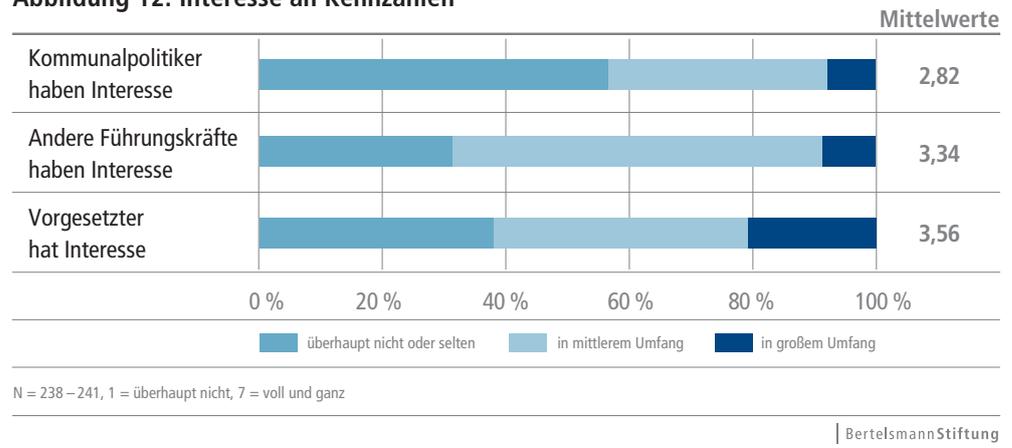


N = 257, Prozent der Antwortenden

| BertelsmannStiftung

Ein wichtiger Indikator für die Nutzung und den generellen Umgang mit Kennzahlen ist deren Akzeptanz bei den Mitarbeitern. Hier zeigt sich im Überblick ein eher negatives Bild (siehe Abbildung 11). Die Amtsleiter schätzen die Akzeptanz von Kennzahlen bei den Beschäftigten eher gering ein. So sind die Antwortmöglichkeiten links von der mittleren Kategorie 4 deutlich stärker besetzt als die auf der rechten Seite. Zudem zeigt sich bei einem Vergleich der Extremkategorien, dass die Einschätzung „sehr geringe Akzeptanz“ (11 Prozent) deutlich häufiger gewählt wird als die Einschätzung „sehr hoch“ (2 Prozent). Die Akzeptanz von Kennzahlen bei der Mitarbeiterschaft ist damit ein zentraler Punkt, der gemäß den Einschätzungen der Amtsleiter noch deutliches Entwicklungspotenzial besitzt.

Ein weiterer Aspekt für die erfolgreiche und konsequente Arbeit mit Kennzahlen ist das Interesse der Führungskräfte in der Stadtverwaltung sowie der Ratsmitglieder. Abbildung 12 zeigt diesbezüglich ebenfalls ein eher negatives Bild. Für eine ausführlichere Darstellung der Ergebnisse haben wir uns auch in diesem Fall für die Darstellung des Mittelwertes und der relativen Verteilung der Antworthäufigkeiten entschieden. Entsprechend den Mittelwerten wird das Interesse der genannten Gruppen seitens der Amtsleiter in allen Fällen als eher gering eingeschätzt (alle Durchschnittswerte befinden sich links von der mittleren Kategorie). Zwischen den Gruppen wird deutlich, dass das Interesse der Führungskräfte in der Verwaltung (vorgesetzte Dezenten/Bürgermeister sowie der anderen Amtsleiter) höher eingeschätzt wird als das Interesse der Kommunalpolitiker. Die genaue Aufschlüsselung der Antworthäufigkeiten zeigt ein leicht

Abbildung 12: Interesse an Kennzahlen

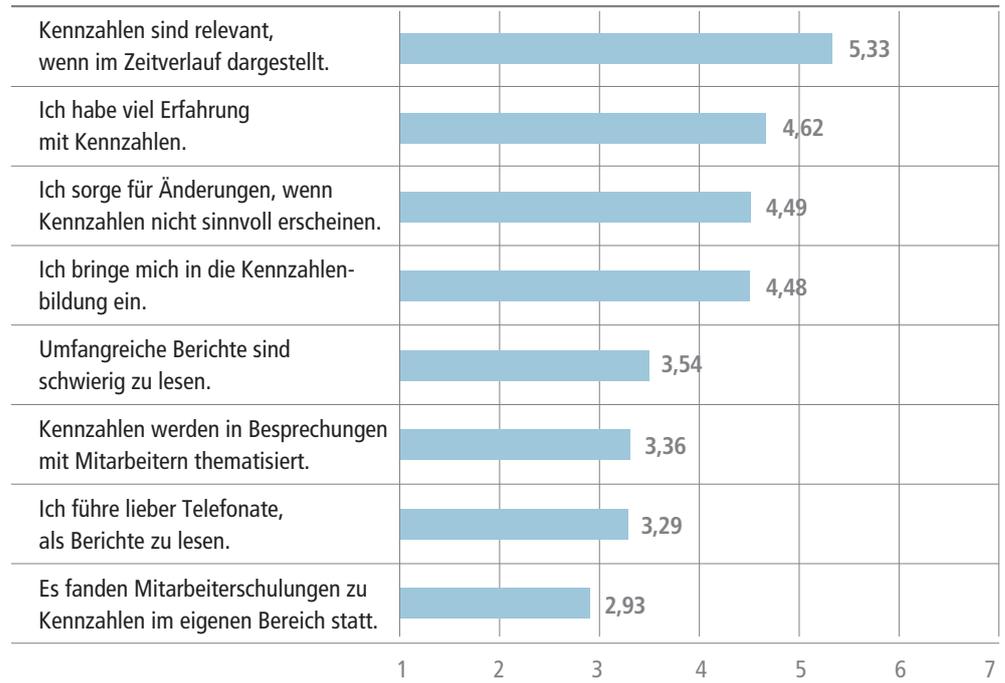
positiveres Bild. So gestehen mehr als die Hälfte der Amtsleiter ihren Kollegen (69 Prozent) und Vorgesetzten (62 Prozent) zu, mindestens ein mittleres Interesse an Kennzahlen zu besitzen. Deutlich weniger Befragte (43 Prozent) schätzen dagegen die Gruppe der Kommunalpolitiker als wenigstens durchschnittlich interessiert ein. Letztere werden stattdessen von einer Mehrheit der Befragten (57 Prozent) als desinteressiert wahrgenommen.

Auffällig ist, dass die Streuung der Antworten bezüglich des Interesses des bzw. der eigenen Vorgesetzten sehr hoch ist. Dies lässt auf starke Unterschiede zwischen den kreisfreien Städten im Großen und den Dezernaten im Kleinen schließen. So scheint es Dezernenten zu geben, die sich sehr für das Thema Kennzahlen interessieren, während andere wiederum gar kein Interesse zeigen. Die Antworten bezüglich der Einschätzung der anderen beiden Gruppen fielen dagegen wesentlich einheitlicher aus.

Diese Zahlen zeigen ein deutliches Problem der Beziehung zwischen Politik und Verwaltung in Bezug auf die Berichtspflichten Letzterer. Kennzahlensysteme, die dazu verwendet werden (sollen), die Politik über das Verwaltungshandeln zu informieren, werden ad absurdum geführt, sofern die Politiker kein hinreichendes Interesse zeigen. Die negativen Ausprägungen werfen wiederum auch die Frage auf, ob Politiker im Allgemeinen nur ein sehr schwach ausgeprägtes Interesse an den Kennzahlen haben oder ob die Kennzahlen von der Verwaltungsseite nicht zielgruppengerecht aufbereitet werden. Letzterer Umstand könnte ebenfalls eine Erklärung für das geringe Interesse der Politiker liefern¹².

Ein weiterer Aspekt sind die Erfahrungen, die die Amtsleiter im Umgang mit den Kennzahlen bislang gemacht haben. Abbildung 13 fördert diesbezüglich einige interessante Ergebnisse zutage. Das eigene Engagement bei der Arbeit mit Kennzahlen schätzen die Amtsleiter als tendenziell hoch ein. Mehr als die Hälfte von ihnen gibt an, bereits viel bzw. sehr viel Erfahrung mit Kennzahlen gemacht zu haben und sich in die Kennzahlbildung einzubringen. Darüber hinaus sorgen sie für entsprechende Verbesserungen, wenn ihnen Kennzahlen oder Indikatoren nicht sinnvoll erscheinen. Allerdings streuen die Antworten bei letzterer Aussage sehr stark um den Mittelwert, was wiederum auf starke Unterschiede im Verhalten der Amtsleiter schließen lässt. Als unabdingbar für die Arbeit mit Kennzahlen wird deren Aufbereitung im Zeitverlauf gesehen.

¹² vgl. Brun 2003

Abbildung 13: Erfahrungen im Umgang mit Kennzahlen

N = 241 – 243, 1 = überhaupt nicht, 7 = voll und ganz

| BertelsmannStiftung

Kritisch schätzen die Amtsleiter dagegen den eigenen Umgang mit Kennzahlen bei der Mitarbeiterführung ein. So werden Kennzahlen in Besprechungen mit den Mitarbeitern tendenziell selten thematisiert. Ebenfalls selten finden Schulungen der eigenen Mitarbeiter im Bereich der Kennzahlenarbeit statt. Die Aussagen, dass umfangreiche Kennzahlenberichte schwierig zu lesen seien und man lieber schnell ein Telefonat führe statt einen Bericht zu lesen, lehnen die Befragten mehrheitlich ab.

Zwischenfazit: Die Führungskräfte zeigen mehrheitlich eine positive Einstellung gegenüber Kennzahlen und halten deren Potenzial für bislang noch nicht ausgeschöpft. Die Akzeptanz der eigenen Mitarbeiterschaft für dieses Thema wird allerdings eher kritisch bewertet, ebenso wie das Interesse der Kommunalpolitiker.

4. Einflussfaktoren auf die Arbeit mit Kennzahlen

Die bisherigen Ergebnisse zeigen uns, dass die effektive Verwendung von Kennzahlen für die Entscheidungsfindung sehr heterogen und tendenziell eher gering ausgeprägt ist. Da die Frage der Verwendung der Steuerungsinformationen aber zentral ist, untersuchen wir in diesem Kapitel der Studie, was wir aus den Ergebnissen über die Einflussfaktoren der Nutzung von Kennzahlen lernen können und warum Kennzahlen von manchen Führungskräften häufiger genutzt werden als von anderen. Mit anderen Worten: Wir möchten Faktoren identifizieren, die die Arbeit mit Kennzahlen befördern bzw. einschränken.¹³ Dazu untersuchen wir die statistischen Zusammenhänge zwischen den Antworten aus Abbildung 8 (zweckmäßige Nutzung von Kennzahlen) und einem Teil der übrigen Fragen.

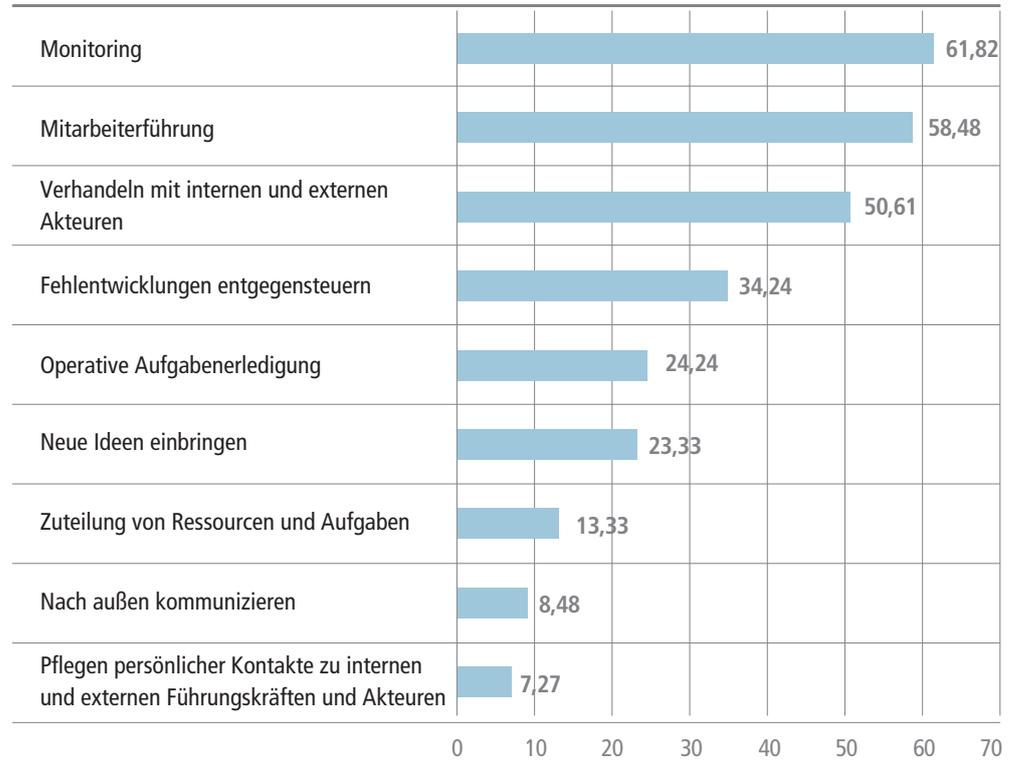
4.1 Personen-, Aufgaben- und Stadtmerkmale

Die statistische Auswertung zeigt, dass einfache Personenmerkmale keinen Einfluss auf die Verwendung von Kennzahlen haben. Es macht keinen Unterschied, wie alt eine Führungskraft ist, welchen Bildungsabschluss die Führungskraft hat und in welchem Bereich sie Letzteren erwarb.

Darüber hinaus haben wir untersucht, ob es bestimmte Führungstätigkeiten gibt (siehe Abbildung 14), die sich gut mit der Kennzahlenarbeit vereinbaren lassen. Für eine entsprechende Kategorisierung haben wir uns an den Aufgabentypen orientiert, die von Mintzberg¹⁴ vorgeschlagen wurden. Da wir die mittlere Führungsebene untersuchen, haben wir noch eine weitere relevante Kategorie hinzugefügt: die Erledigung operativer Aufgaben. In unserer Umfrage waren die Amtsleiter aufgefordert, aus neun Tätigkeiten die vier auszuwählen, mit denen sie täglich die meiste Zeit verbringen.

¹³ Für einen Überblick über den bisherigen Forschungsstand zur Arbeit mit Kennzahlen siehe Kroll und Küchler-Stahn 2009.

¹⁴ vgl. Mintzberg 2009

Abbildung 14: Hauptsächliche Tätigkeiten der Amtsleiter

N = 330, Prozent der Antwortenden, Mehrfachantworten waren möglich

| BertelsmannStiftung

In Abbildung 14 wird deutlich, dass die Befragten besonders viel Zeit mit dem Monitoring (Überprüfung der Aufgabenerledigung) und der Mitarbeiterführung (Interaktion mit den Beschäftigten) verbringen. Als ebenfalls zeitaufwendig stellt sich das Verhandeln mit Akteuren innerhalb und außerhalb der Stadtverwaltung dar. An vierter Stelle liegt das Entgegensteuern bei Fehlentwicklungen; es befindet sich damit zwei Plätze vor dem Entwickeln neuer Ideen. Die wenigste Zeit wird dafür aufgewendet, sich mit verwaltungsexternen Akteuren auszutauschen bzw. sich mit anderen Führungskräften persönlich abzustimmen.

Allerdings zeigte sich auch für diesen Faktor, dass die Aufgabenarten nur bedingt dabei helfen können, die Unterschiede bei der Arbeit mit Kennzahlen zu erklären. Lediglich Führungskräfte, die angeben, viel Zeit in die Mitarbeiterführung zu investieren, geben auch gleichzeitig an, häufig auf Basis von Kennzahlen zu steuern. Die Amtsleiter dagegen, die besonders viel Zeit mit der Erfüllung operativer Aufgaben zubringen, tendieren eher selten dazu, mit Kennzahlen zu steuern. Dieses Ergebnis lässt den Rückschluss zu, dass Amtsleiter nicht mit operativen Tätigkeiten überhäuft werden sollten, wenn erreicht werden soll, dass sie auch strategisch arbeiten und Kennzahlen analysieren.

Ein ähnliches Ergebnis liefert die Analyse der Fachbereiche. Auch hier gibt es keine signifikanten Unterschiede. Ausnahme sind die Jugendämter, deren Leiter häufiger die Nutzung von Kennzahlen berichtet haben als dies in den anderen Bereichen der Fall war. Erklärt werden könnte dies durch die Fachverfahren im Jugendbereich, in denen Leistungsdaten und Kennzahlen schon seit vielen Jahren eine relativ wichtige Rolle spielen. Ein interessantes Ergebnis liefert zudem die Teilung in außen- und innenorientierte Fachbereiche. Hierbei wird deutlich, dass die Fachbereiche, deren Zielgruppen sich außerhalb der Verwaltung befinden (z. B. Jugend, Kultur, Soziales, Bauen, Bürgeramt), deutlich häufiger angeben, mit Kennzahlen zu steuern. Für die nach innen orientierten Bereiche (Finanzen, Organisation/zentrale Dienstleistungen, Liegenschaften) ist das Gegenteil festzustellen.

Auch die stadtspezifischen Merkmale zeigen keinen wesentlichen Einfluss. So spielt es für die Steuerung mit Kennzahlen keine Rolle, ob es sich um Großstädte handelt oder die Stadt auf Basis eines Haushaltssicherungskonzepts arbeiten muss. Unsere Studie konnte damit keine Belege für die These finden, dass Großstädte aufgrund ihrer Kapazitäten professioneller organisiert sind und deshalb die Steuerung mit Kennzahlen erleichtert wird. Was die Finanzlage angeht, so haben andere Studien gezeigt, dass finanzielle Probleme dazu führen, dass Kennzahlensysteme eingeführt werden. Dies bedeutet allerdings nicht, dass diese automatisch auch für die Steuerung verwendet werden.

4.2 Technische und menschliche Einflussfaktoren auf die Arbeit mit Kennzahlen

Des Weiteren können „technische“ und „menschliche“ Faktoren einen Einfluss auf die Arbeit mit Kennzahlen haben. Zu ersten sind vor allem das Messsystem, die Datenqualität sowie die Arbeit der Unterstützungseinheiten zu zählen. Als menschliche Faktoren bezeichnen wir dagegen die Einstellung der Amtsleiter gegenüber Kennzahlen sowie die Einstellung der Akteure in ihrer Umgebung. Abbildung 15 zeigt die statistischen Ergebnisse.

Abbildung 15: Einfluss der Organisation des Performance Management und der Einstellung auf die Nutzung von Kennzahlen

Faktoren	Einfluss
Reifegrad des Messsystems (Abbildung 4)	+
Datenqualität (Abbildung 5)	++
Effektive Controller/Unterstützungseinheiten (Abbildung 6)	+
Positive Einstellung (Abbildung 10)	++
Skepsis (Abbildung 10)	-
Positive Einstellung des Umfelds (Abbildung 12)	++

Um mögliche statistische Zusammenhänge zu verdeutlichen, nutzen wir folgende Symbole: „0“ = kein Zusammenhang, „+“ oder „-“ = ein schwacher positiver oder negativer Zusammenhang, „++“ oder „--“ = ein starker positiver oder negativer Zusammenhang.¹⁵

| BertelsmannStiftung

¹⁵ Alle Zusammenhänge wurden „bivariat“ und „multivariat“ (unter Kontrolle von Drittvariablen) getestet. Bestand lediglich ein bivariater Zusammenhang, wurde dieser als „leicht“ bewertet („+“ oder „-“). Bestand ein Zusammenhang dagegen sowohl bivariat als auch unter Kontrolle von Drittvariablen, haben wir diesen als „stark“ bewertet („++“ oder „--“).

Die Tabelle verdeutlicht, dass sowohl technische als auch menschliche Faktoren einen großen Einfluss auf die Steuerung mit Kennzahlen ausüben. So haben die Amtsleiter vor allem dann berichtet, häufig mit Kennzahlen zu steuern, wenn ihre Kennzahlensysteme tendenziell einen hohen Reifegrad besitzen (vgl. Abbildung 4), wenn sie die Qualität der vorliegenden Daten als eher hoch bewerten (vgl. Abbildung 5) und wenn sie die Arbeit der Controller als effektiv einschätzen (Abbildung 6). Ein ähnliches Bild zeigt sich für die menschlichen Faktoren. So fanden Kennzahlen vor allem dann Verwendung, wenn die Amtsleiter ihnen gegenüber eine positive Einstellung („Kennzahlen sind wichtig und führen zu besseren Entscheidungen“) sowie eine geringe Skepsis („Datenfriedhöfe“, „Modethema“, „Ziele werden ohnehin erreicht“) besitzen. Eine Steuerung mit Kennzahlen ist ebenfalls wahrscheinlich, wenn Vorgesetzte, Kollegen und Kommunalpolitiker ein ausgeprägtes Interesse an diesen Daten zeigen.

Als interessant erweist sich zudem, dass nur einer der drei technischen Faktoren einen starken Effekt zeigt, wohingegen zwei der drei menschlichen Faktoren starke Effekte aufweisen. Dies legt den Schluss nahe, dass menschliche Faktoren (Einstellungen) letztlich relevanter sind, um Unterschiede bei der Steuerung mit Kennzahlen zu erklären, als die technischen Faktoren (Organisation). Obwohl beide Einflussarten relevant sind, heißt dies, dass Verbesserungen im technischen Bereich letztlich nur bedingt zur einer häufigeren Nutzung führen, solange die Führungskräfte und ihr Umfeld keine positive Einstellung gegenüber einer kennzahlenbasierten Steuerung besitzen.

5. Schlussfolgerungen und Ausblick

Im Ergebnis der Studie zeigte sich, dass das Thema „Kennzahlen“ in den kreisfreien Städten angekommen ist. Alle Amtsleiter, die an der Umfrage teilgenommen haben, gaben an, dass in ihrem Bereich Kennzahlen (in irgendeiner Form) vorliegen. Auch von den Führungskräften, die nicht an unserer Umfrage teilgenommen haben, berichteten nach einer erneuten Nachfrage nur 36 Prozent, dass ihre Nichtteilnahme darin begründet ist, dass ihnen keine Kennzahlen vorliegen.

Wenn von Kennzahlen in den kreisfreien Städten die Rede ist, sind vornehmlich Finanzdaten und einfache Leistungszahlen gemeint. An nächster Stelle folgen Effizienz- und Prozesskennzahlen, erst dahinter werden Qualitäts- und Wirkungsdaten genannt. Diese Reihenfolge ähnelt allerdings dem Entwicklungsstand anderer Länder. Potenzial liegt vor allem bei dem weiteren Ausbau der Qualitäts- und Leistungsdaten, jenseits von einfachen Mengenangaben und Fallzahlen. Auch die Wirkungskennzahlen gilt es weiterzuentwickeln, da sie dabei helfen, den Fokus auf die eigentlichen Effekte des Verwaltungshandelns zu richten. Allerdings ist die Bildung sinnvoller Wirkungsindikatoren nicht immer ganz einfach, da die Verwaltung oft nur auf einen Bruchteil der gesellschaftlichen Entwicklungen einen Einfluss nehmen kann.

Die Befragung zeigte zudem den Bedarf auf, die Messsysteme weiterzuentwickeln. Weniger als die Hälfte aller Befragten arbeitet bereits auf Basis von „integrierten“ bzw. „reifen“ Messsystemen. Weniger als 30 Prozent der Amtsleiter gaben an, dass eine Qualitätskontrolle für Kennzahlen existiert, weniger als 20 Prozent, dass Kennzahlen in strategische Gesamtpläne integriert sind. Demnach droht für einen Großteil der Städte die Gefahr, dass die Nutzung von Kennzahlen als Instrument für die effektivere Steuerung der öffentlichen Verwaltung „auf halbem Wege“ stehen bleibt und sich das erhoffte Potenzial nicht entfalten kann.

Obwohl Kennzahlen häufig verwendet werden, sind sie letztlich nur eine Feedback-Quelle unter vielen. Traditionelle Informationsquellen wie zum Beispiel informelle Gespräche mit Kollegen scheinen noch immer eine hohe Wertigkeit zu besitzen. Hier besteht der Bedarf, die Kennzahlenmessung weiter zu verbessern und Berichte systematisch aufzubereiten, damit sich deren relative Steuerungsrelevanz weiter erhöht. Gleichzeitig wäre es wahrscheinlich zu naiv, den Anspruch zu formulieren, Kennzahlenberichte sollten in jeder Entscheidungssituation immer die beste Informationsquelle darstellen.

Die Kennzahlenberichte dienen unter anderem auch zur Information der Politik über das Verwaltungshandeln. Umso kritischer ist es, dass das Interesse der Kommunalpolitiker an Kennzahlen im Allgemeinen eher gering ausgeprägt scheint. Dieser Befund wirft die Frage auf, ob die Kommunalpolitiker wirklich die richtige Zielgruppe sind, um eine kennzahlenorientierte Steuerung weiter voranzutreiben. Gleichzeitig soll allerdings ebenfalls angemerkt werden, dass wir in dieser Studie nicht erhoben haben, wie die Politiker die Adressatengerechtigkeit und Nutzbarkeit der Kennzahlenberichte einschätzen, die ihnen vonseiten der Verwaltung übermittelt werden. Wahrscheinlich besteht auch bei der Qualität der Aufbereitung dieser Daten weiteres Verbesserungspotenzial. Zudem wissen wir, dass in der Kommunalverwaltung die Einführung der Doppik in den letzten Jahren viele Ressourcen und Aufmerksamkeit gebunden hat. Die zweckmäßige Darstellung und Aufbereitung von Kennzahlen geriet dabei oft in den Hintergrund oder befindet sich immer noch in ihren Anfängen.

In Bezug auf die Nutzung von Kennzahlen konnten keine signifikanten Effekte der Personen-, Aufgaben- oder Stadtmerkmale festgestellt werden. Eine zentrale Rolle für die Nutzung von Kennzahlen spielten dagegen die Organisation des Kennzahlensystems sowie die Einstellung der potenziellen Datennutzer bzw. ihres direkten Umfelds.

Die Befunde zum relativen Desinteresse der Kommunalpolitiker und der zentralen Bedeutung der intrinsischen Motivation der Amtsleiter für die effektive Kennzahlenarbeit legen folgende Schlussfolgerung nahe: Kennzahlen können vor allem dann erfolgreich sein, wenn sie nicht als plumpes Kontrollinstrument eingesetzt werden. Zum einen erzeugen Kontrollmechanismen vor allem den Reflex des bloßen Berichtens von Daten und nicht deren tatsächlicher Nutzung für eine verbesserte Steuerung aufseiten der Amtsleiter. Zum anderen scheint bei den politischen Akteuren, zumindest nach Einschätzung der Amtsleiter, ohnehin das Interesse zu fehlen, mittels Kennzahlen die Verwaltung zu kontrollieren. Kennzahlen können dagegen wahrscheinlich eine Steuerungswirkung entfalten, wenn sie bewusst und aktiv von den Amtsleitern für ihren jeweiligen Bereich angepasst und nutzbar gemacht werden. Eine kritische Masse an Promotoren unter den Kollegen („sozialer Druck“) ist dabei hilfreich, die Amtsleiter entsprechend zu motivieren. Ausschlaggebend ist allerdings deren Einstellung gegenüber dem Instrument der Kennzahlensteuerung. Soll die Kennzahlennutzung in Zukunft weiter forciert werden, scheint es deshalb zunächst wichtiger, die Führungskräfte vom Ansatz einer kennzahlenorientierten Steuerungsphilosophie zu überzeugen anstatt lediglich bei den technischen Faktoren (Messsysteme, Datenqualität, Unterstützungskapazitäten) anzusetzen.

Die Ergebnisse dieser Studie deuten zudem darauf hin, dass standardisierte Indikatorenkataloge lediglich als Anregung für die Kennzahlenbildung Sinn machen und nicht als verbindliche Systeme eingeführt werden sollten. Wichtiger scheint, dass die Führungskräfte die für ihren Bereich oder ihre Stadt relevanten Indikatoren situationsbedingt definieren. Denn nur, wenn die Amtsleiter die ihnen vorliegenden Kennzahlen für ihre individuellen Steuerungszwecke als zweckmäßig erachten, werden sie diese auch bei der Entscheidungsfindung berücksichtigen und dafür sorgen, dass die Daten aktuell gehalten werden. Vorgaben von der Politik oder Berichtspflichten im Budgetplan scheinen dagegen weniger wichtig, wenn es darum gehen soll, die Nutzung von Kennzahlen auf Seiten der Amtsleiter zu befördern.

Kennzahlen: Bedeutung für die kommunale Praxis

Die Verschuldung vieler Kommunen ist dramatisch. Gleichzeitig steigt – vor allem im Jugend-, Familien- und Sozialbereich – der Aufwand für kommunale Leistungen, während bei den betroffenen Kommunen die Erträge insbesondere aus (Gewerbe-)Steuern wegbrechen beziehungsweise sich nicht wieder erholen. Eigentlich ein Grund für die kommunal verantwortlichen Akteure, sich vermehrt mit der Effektivität und Effizienz der eigenen Leistungserbringung zu befassen. Die finanzielle Situation macht es noch dringlicher, wirksame und wirtschaftliche Leistungen der Kommune zu erreichen und sicherzustellen. Kennzahlen zur Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit kommunaler Leistungen lösen zwar nicht das finanzielle Problem der Kommune, sie dienen aber Entscheidern als wertvolle Unterstützung. Sie sind für die Führung unverzichtbar.

Trotzdem ist die Nutzung von Kennzahlen, wie die verdienstvolle Untersuchung von Alexander Kroll und Isabella Proeller zeigt, noch (weiter) entwicklungsbedürftig. Woran liegt das?

Zunächst ist festzuhalten, dass tradiertes Verwaltungshandeln nach wie vor beträchtliche Kraft entfaltet. Der Hinweis, dass fast alle kommunalen Aufgaben gesetzlich vorgegeben seien und damit keine Handlungsspielräume bestünden, steht nach wie vor im Raum – manchmal mit verstärktem Nachdruck erhoben, da die freiwilligen Leistungen ohnehin schon abgeschmolzen seien. Dass dies in dieser Rigidität nicht stimmt, ist vielfältig belegt. Ansonsten würden nicht die Aufwände im Sozialbereich bei vergleichbaren Fallzahlen sowohl von Kommune zu Kommune, aber auch von Bundesland zu Bundesland, stark differieren. Denn gesetzlich vorgeschriebene Aufgaben bedeuten in aller Regel nicht: gesetzlich von Umfang, Intensität und Ressourceneinsatz her vorgeschriebene Aufgaben. Hier Wirksames von Unwirksamem zu unterscheiden und Wirtschaftliches von Unwirtschaftlichem, kann mit Kennzahlen gut gelingen.

Kennzahlen beleuchten einen ausgewählten Bereich, wirken wie ein Scheinwerfer, werfen Fragen auf, lassen sich als Zielpunkt verwenden inklusive Vergleich des Erreichten mit dem Gewollten zu. Interessierte und engagierte Kommunen arbeiten so seit vielen Jahren, verstärkt vor allem in den letzten anderthalb Jahrzehnten, und verschaffen sich damit Unterstützung bei anstehenden Entscheidungen. Die Kommunen haben die interkommunalen Vergleiche auf Kennzahlenbasis als hilfreiche Basis für Entscheidungen, Lernen vom Besten und interkommunalen Erfahrungsaustausch entdeckt. Aus der Fülle der Beispiele:

- Der interkommunale Kennzahlenvergleich von Schulgebäuden zeigt beispielsweise kennzahlengestützt für die operative Steuerung, wie sich der Flächenbedarf entwickelt und wie die jeweiligen lokalen Flächenausstattungen im Vergleich zu anderen Objekten und Kommunen zu bewerten sind. Schulgebäude machen einen beträchtlichen Teil kommunalen Gebäudevermögens aus – und jede Kommune ist betroffen. Die Vergleichswerte bieten präzise Informationen, um die großen Betriebskostenblöcke wie Reinigung, Hausmeisterdienst und Energieeinsatz auch kurzfristig zu steuern.
- Der interkommunale Kennzahlenvergleich zum Thema „familienfreundliche Stadt“ stellt die Wirksamkeit kommunalen Handelns in den Vordergrund. Die strategischen Ziele der Kommunen werden strukturiert und strategischen Handlungsfeldern (u. a. Erziehung, Bildung,

Betreuung; Freizeit, Kultur, Sport und Erholung; Wohnen, Bauen und Verkehr) zugeordnet. Darauf aufbauend folgt die Bildung von differenzierten Zielen, die Erarbeitung von Kennzahlen und die Zuordnung zu Produkten. Eine kommunalpolitische Steuerung im ganzheitlichen Ansatz seitens der Verwaltungsleitung ist zweckmäßig.

Aber: Nicht alle, die es betrifft, haben sich beteiligt. Außerdem zeigt die vorliegende Untersuchung eindrucksvoll, dass die Teilnahme an Vergleichen nicht gleichsam automatisch eine Verbesserung im untersuchten Bereich nach sich zieht. Auch wenn Erfolge von Kennzahlenvergleichen zu verzeichnen sind, ist das Instrument bei Weitem noch nicht ausgereizt.

Neben tradiertem Verwaltungshandeln gibt es weitere Gründe für die mancherorts zögerliche Umsetzung von praxisnahen kommunalen Vergleichen auf Kennzahlenbasis. Noch immer ist insbesondere bei kommunalen Führungskräften, sei es in Politik oder Verwaltung, eine gewisse „Scheu“ vor Zahlen überhaupt, insbesondere aber vor Kennzahlen, festzustellen. Hier muss die Frage erlaubt sein, ob diese Verweigerungshaltung nicht eher in einer mentalen Negierung der Wirklichkeit zu sehen ist. Zumindest für kommunale Führungskräfte gilt grundsätzlich: Mit Kennzahlen muss ich mich auseinandersetzen! Das ist nicht immer bequem und stellt die Richtigkeit des eigenen Handelns mitunter infrage.

Kommunale Aufgabenerledigung und Betriebswirtschaftslehre passen nicht zusammen – auch ein häufig gehörtes Argument. Hierbei tun sich gelegentlich auch politikwissenschaftlich geprägte Verwaltungswissenschaftler hervor. Natürlich ist zuzugestehen, dass kommunale Aufgaben nicht mit der Elle von „Gewinn“ und „Rendite“ gemessen werden dürfen. Dazu sind die Aufgabenstellungen der Daseinsvorsorge zu komplex. Das ändert aber nichts an der Verpflichtung, sich professionell Gedanken über die Ziele kommunalen Handelns und die zur Erreichung erforderlichen Maßnahmen, Prozesse und Ressourcen zu machen sowie anhand von Kennzahlen festzustellen, ob die eigene Vorgehensweise zielführend ist oder korrigiert werden muss. Und: man sollte auch die Betriebswirtschaftslehre nicht unsachgemäß einengen. Sie bietet als Betriebswirtschaftslehre öffentlicher Betriebe und Verwaltungen gute Unterstützung für die kommunale Praxis.

Andererseits ist die Euphorie, mit der Kennzahlenvergleiche vor Jahren verstärkt begonnen wurden, teilweise erloschen. Der Grund liegt zum einen darin, dass Kennzahlen häufig Expertensysteme geblieben sind, insbesondere Kommunalpolitiker gewinnen mit zahlreichen Detailbefunden kaum relevante Aussagen. Zum anderen sind Kennzahlen aber auch als Heilmittel überhöht worden. Demgegenüber ist festzustellen: Sie sind immer nur ein Werkzeug neben vielen anderen. Vor allem wurde es aber versäumt, durch eine überzeugende Kommunikationsstrategie den Nutzen von Kennzahlen in Kommunen – wie übrigens auch in anderen staatlichen Organisationen – zu vermitteln. Dies hat dazu geführt, dass die teilweise anzutreffende Reformrhetorik einzelner Apologeten schon in der Tiefe der eigenen Verwaltung verpufft ist. Nicht immer waren hier alle Beiträge nützlich. Es geht bei einer vernünftigen Erledigung kommunaler Aufgaben nicht um Kreuzzüge oder Revolutionen, sondern um gutes Management wie überall anderswo auch.

Besonders auffällig ist gelegentlich die Abstinenz politischer Akteure, mittel- bis langfristig orientiert – also strategisch – zu handeln und den Erfolg des eigenen Handelns kritisch zu hinterfragen. Dies kann auch nicht mit dem oft gehörten Wort vom „Feierabendpolitiker“ entschuldigt werden. Man muss nicht ausgebildeter Betriebswirt, Verwaltungswissenschaftler oder Jurist sein, um rational und sinnhaft zu handeln. Die gleichen Menschen, die manchmal ohne mit der Wimper zu zucken bereit sind, Steuergelder einzusetzen, obwohl Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit nicht hinreichend nachgewiesen sind, handeln in ihrer privaten Sphäre meistens außerordentlich sinnhaft, zumindest was den Einsatz ihrer privaten Mittel betrifft. Unsere Politiker wären deshalb gut beraten, die Bürger ernst zu nehmen und Rechenschaft über ihr Tun abzulegen. Dazu sind Kennzahlen ein – aber auch nur ein – unverzichtbares und sehr geeignetes Mittel.

Protagonisten und Engagierte erhalten seit Kurzem einen neuen Verbündeten für die Weiterentwicklung von Kennzahlenvergleichen: das kommunale Haushaltsrecht. Kennzahlen sollen in Verbindung mit Zielen in den Teilergebnishaushalten und -plänen ausgewiesen und zur Gestaltung der Planung, Steuerung und Erfolgskontrolle des jährlichen Haushalts genutzt werden. Dies gilt nicht für jedwede kommunale Leistungen und Aktivitäten, sondern für die wesentlichen. In der Regel sind dies die Produktgruppen und Produkte beziehungsweise Leistungen, die mit einem strategischen Ziel der Kommune eng verbunden sind.

Mit dem Haushalt ist automatisch politische und Führungsrelevanz gesichert. Aber auch unter diesen neuen Vorzeichen wird erfolgreiche Nutzung der Kennzahlen und Kennzahlenvergleiche nicht „von selbst laufen“, sondern erfordert eine überlegte Einführung und Anwendungsroutine:

- „Weniger ist mehr“: Die Menge der Ziele und Kennzahlen, die im Haushaltsplan ausgewiesen werden, sollte strikt begrenzt werden.
- „Strategisches hat Priorität“: So wichtig es für einen Fachbereich sein mag, Leistungsdetails per Kennzahlen im Haushalt zu veröffentlichen, so wenig leserfreundlich ist dies aber; Ziele und Kennzahlen sollten nicht nur in der Menge begrenzt, sondern genauso strikt ausgewählt werden: Die Ziele gemäß Strategieprogramm genießen Priorität.
- „Relevanz sichert Anwendung“: Was Vertretung und Führungskräfte strategisch für relevant halten, werden sie mit Aufmerksamkeit verfolgen – der beste Ansatz, in die Informationen des Haushalts Kennzahlen einzuflechten.
- „Berichtswesen sichert Kontinuität“: Kennzeichnend für langfristig erfolgreiche Anwendung von Kennzahlen ist nicht, den Blick ein Mal oder zufällig auf Kennzahlen im Haushaltsplan zu werfen, sondern ihre Entwicklung mit einer gewissen Regelmäßigkeit zu verfolgen. Das Berichtswesen ist ein probates Mittel der Umsetzung dieses Gedankens.

Ziele und Kennzahlen sollten mithilfe des neuen Haushaltsrechts stärker in den Blickpunkt von Rat und Kreistag, Ausschüssen und Verwaltungsführung gerückt werden. Dies muss nicht aufwendig sein, kann mit wenigen Informationen begonnen und allmählich ausgeweitet werden. Einzelne Erfahrungen der Praxis zeigen, dass Ziele und Kennzahlen unter diesen Bedingungen tatsächlich genutzt werden. Die Untersuchung gibt dazu wertvolle Anregungen.

Bibliographie

Bogumil, Jörg, Stephan Grohs, Sabine Kuhlmann und Anna Ohm. *Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell. Bilanz der Umsetzung*. Berlin 2007.

Brun, Mathias. *Adressatengerechte Berichterstattung bei Leistungsaufträgen*. Bern 2003.

Kroll, Alexander, und Nicole Kuchler-Stahn. „Performance Management in der Öffentlichen Verwaltung – Zwischen Idealismus und Pragmatismus. Ein erweiterter Literaturbericht.“ *dms – der moderne Staat 2 2009*. 483 – 498.

Kroll, Alexander, Isabella Proeller und John Philipp Siegel. „Die Verwendung von Performance-Informationen: Eine Frage der Aufbau- oder Ablauforganisation?“ *Innovative Verwaltungen – Innovationsmanagement als Instrument von Verwaltungsreformen*. Hrsg. Reinbert Schauer, Norbert Thom und Dennis Hilgers. Linz 2011. 309 – 320.

Mintzberg, Henry. *Managing*. San Francisco: Berrett-Koehler Publishers 2009.

Proeller, Isabella, und John Philipp Siegel. „Performance Management in der deutschen Verwaltung – Eine explorative Einschätzung.“ *dms – der moderne Staat 2 2009*. 463 – 482.

Schedler, Kuno, und Isabella Proeller. *New Public Management*. Bern 2009.

Siegel, John Philipp. „Strategisches Management.“ *Handbuch zur Verwaltungsreform*. Hrsg. Bernhard Blanke, Frank Nullmeier, Christoph Reichard und Göttrik Wewer. Wiesbaden 2011. 227 – 235.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Rücklauf nach Bundesländern	13
Abbildung 2: Rücklauf nach Bereichen	13
Abbildung 3: Erhebung verschiedener Kennzahlentypen in den kreisfreien Städten	15
Abbildung 4: Reifegrad des Kennzahlen-Messsystems	16
Abbildung 5: Nutzbarkeit der Kennzahlen	17
Abbildung 6: Zufriedenheit mit den Unterstützungseinheiten	18
Abbildung 7: Nutzung unterschiedlicher Kennzahlentypen	19
Abbildung 8: Zwecke der Nutzung von Kennzahlennutzung	20
Abbildung 9: Einschätzung der Steuerungsrelevanz verschiedener Informationsquellen	21
Abbildung 10: Einstellung der Amtsleiter zur Kennzahlennutzung	23
Abbildung 11: Akzeptanz der Kennzahlen bei den Beschäftigten in den kreisfreien Städten	24
Abbildung 12: Interesse an Kennzahlen	25
Abbildung 13: Erfahrungen im Umgang mit Kennzahlen	26
Abbildung 14: Hauptsächliche Tätigkeiten der Amtsleiter	28
Abbildung 15: Einfluss der Organisation des Performance Management und der Einstellung auf die Nutzung von Kennzahlen	30

ISBN 978-3-00-028072-6

| BertelsmannStiftung

Bertelsmann Stiftung

Carl-Bertelsmann-Straße 256

33311 Gütersloh

Telefon 05241 81-0

Fax 05241 81-681396

alexandra.dordevic@bertelsmann-stiftung.de

www.bertelsmann-stiftung.de



KGSt

Gereonstraße 18–32,

50670 Köln

Telefon 0221 37689-0

Fax 0221 37689-59

finanzmanagement@kgst.de

www.kgst.de