

Performance Management in den kreisfreien Städten

Einschätzungen aus Perspektive der mittleren Führungskräfte

Isabella Proeller/Alexander Kroll/Anne-Kathrin Meier

Die Steuerung mit Kennzahlen ist ein sehr kontrovers diskutierter und evaluierter Bereich. Von den Kritikern wird unter dem Stichwort der zunehmenden Datenfriedhöfe die Angemessenheit dieses Führungsinstrumentariums für den kommunalen Kontext bezweifelt. Die Befürworter betonen die zunehmende Systematisierung und Transparenz als Chance für die Steuerung. Für beide Positionen gibt es empirische Evidenz. Diese Studie versucht etwas Licht in diesen scheinbaren Widerspruch zu bringen, indem untersucht wird, welche Rolle Kennzahlen für die Verwaltungsarbeit der mittleren Führungskräfte in den kreisfreien Städten und Bezirken der Stadtstaaten spielen. Im Ergebnis zeigt sich, dass Kennzahlen in vielen Städten präsent sind, das Berichtswesen allerdings oft wenig integriert und entwickelt ist. Es wird überwiegend mit einfachen Finanz- und Leistungsdaten gearbeitet. Ein zentraler Befund legt zudem nahe, dass „menschliche“ Faktoren im Vergleich zu „technischen“ stärker berücksichtigt werden müssen, wenn die Nutzung von Kennzahlen weiter forciert werden soll.

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 einzuleiten.³

Gleichwohl stellt die Arbeit mit Kennzahlen die Führungskräfte und deren Mitarbeiter⁴ 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“ entstehen.⁵

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 kön-

Einleitung

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 genommen.¹ 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.² 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



Prof. Dr. Isabella Proeller

Professorin für Public & Nonprofit Management an der Universität Potsdam.



Dr. Alexander Kroll

Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Public & Nonprofit Management der Universität Potsdam.



Anne-Kathrin Meier

Wissenschaftliche Hilfskraft am Lehrstuhl für Public & Nonprofit Management der Universität Potsdam.

- 1 Vgl. Pollitt/Bouckaert (2004), Bouckaert/Halligan (2008).
- 2 Vgl. Hatry (2006), Schedler/Proeller (2011).
- 3 Vgl. Behn 2012.
- 4 Aus Gründen der besseren Lesbarkeit haben wir auf die Verwendung der weiblichen Form verzichtet. Es sind selbstverständlich jeweils beide Geschlechter gemeint.
- 5 Vgl. Bogumil et al. (2007), Radin (2006).

nen, zum Beispiel wenn sie einen hohen Berichtsaufwand erzeugen, jedoch keine Steuerungsrelevanz entfalten.

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.⁶ Anschließend fassen wir die zentralen Ergebnisse der Studie zusammen und stellen dabei auf die Erhebung und Verwendung von Kenn-

den können. Die Bezirke der Stadtstaaten wurden mit einbezogen, weil wir die Erfahrungen, die in diesen Städten gemacht wurden, nicht einfach ausklammern wollten. 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 z.B. Dezernenten und oder Bürgermeister.

Insgesamt wurden 954 Amtsleiter⁷ aller 130 kreisfreien Städte und Stadtstaatsbezirke aus acht ausgewählten Bereichen

gefunden zwischen Dezember 2010 und März 2011 statt. Die Rücklaufquote betrug bereinigt 39 Prozent.⁸

Unsere Stichprobe unterscheidet sich dabei nicht signifikant von der Grundgesamtheit. Das heißt, Bundesländer, in den sich viele kreisfreie Städte befinden, sind auch stärker in unserer Stichprobe vertreten. Dementsprechend stammen die meisten Befragten aus Nordrhein-Westfalen und Bayern (beide zusammen 40%), während Hessen (4%), Schleswig-Holstein (3%) sowie die ostdeutschen Bundesländer (zusammen 12%) entsprechend weniger Teilnehmer aufweisen.

Ferner charakterisiert sich die Stichprobe dieser Studie durch folgende Merkmale. Die Amtsleiter sind durchschnittlich 51 Jahre alt und männlich (77%). Sie besitzen einen (Fach-)Hochschulabschluss (90%), der in der Hälfte aller Fälle im Bereich „Verwaltung“ erworben wurde. Im Durchschnitt sind sie seit mehr als 23 Jahren in derselben Stadtverwaltung beschäftigt und haben die aktuelle Position seit neun Jahren inne. Die Mehrheit der Befragten (78%) arbeitet in Städten mit mehr als 100.000 Einwohnern.

»Die Arbeit mit Kennzahlen ist kein Selbstläufer. Es besteht sogar die Gefahr, dass Kennzahlen kontraproduktiv wirken können, wenn sie einen hohen Berichtsaufwand erzeugen, jedoch keine Steuerungsrelevanz entfalten.«

zahlen ab sowie auf die bisherigen Erfahrungen der mittleren Führungskräfte mit dem Performance Management. Als Fazit werden die wichtigsten Implikationen der Ergebnisse für die Verwaltungspraxis herausgearbeitet.

angeschrieben. Die Befragten sollten dabei Angaben zur Arbeit mit Kennzahlen in den Bereichen machen, für die sie verantwortlich sind. Der Fragenbogen war anonymisiert und konnte über eine Webseite online ausgefüllt werden. Die Erhebung

Zentrale Ergebnisse

Die zentralen Ergebnisse der Befragung werden im Folgenden anhand von drei Themenbereichen strukturiert.⁹ Zunächst wird ein Überblick über die Kennzahlenerhebung gegeben, was Fragen nach der Art der erhobenen Kennzahlen ebenso einschließt wie den Reifegrad des Messsystems. Im daran anschließenden Abschnitt gehen wir auf die Verwendung von Kennzahlen zu Steuerungszwecken ein. Der letzte Abschnitt berichtet über die Er-

Vorgehen und Daten

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 und Fachbereichsleiter) der kreisfreien Städte. Die kreisfreien Städte wurden ausgewählt, weil diese – trotz Größenunterschieden – per Definition ähnliche Aufgaben erfüllen und deshalb sinnvoll verglichen wer-

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

7 Dieser Wert weicht von dem Maximalwert von 1040 (130 x 8) ab, weil nicht alle Amtsleiter bzw. deren Email-Adressen identifiziert werden konnten und nicht alle Positionen besetzt waren.

8 Eine Non-Response-Analyse (n=136) hat ergeben, dass 36,6 Prozent der angeschriebenen Führungskräfte nicht an der Umfrage teilgenommen haben, weil für ihre Ämter keine Kennzahlen zur Verfügung stehen. Um die Arbeit

mit Kennzahlen untersuchen zu können, ist es allerdings notwendig, dass Kennzahlen zumindest erhoben werden. Diese 36,6 Prozent (hochgerechnet auf alle Nicht-Teilnehmer) hätten bereits im Vorhinein von der Grundgesamtheit ausgeschlossen werden müssen, methodisch waren sie aber erst im Nachgang identifizierbar. Für die Berechnung der bereinigten Rücklaufquote wurde die Grundgesamtheit um diese Zahl korrigiert.

9 Eine ausführliche Darstellung und Erläuterung aller Ergebnisse findet sich bei Kroll/Proeller (im Erscheinen).

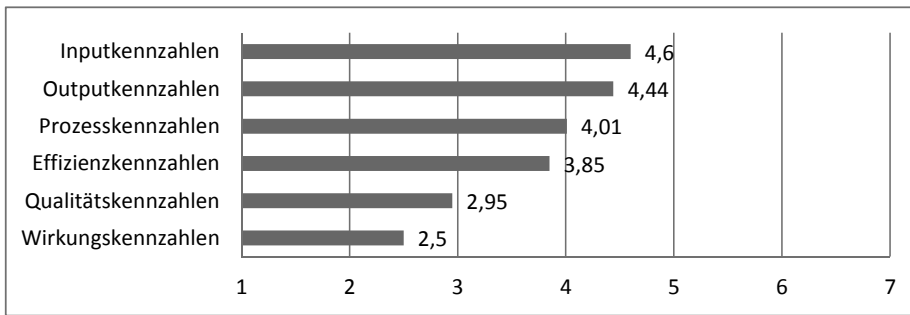


Abb. 1: Erhebung verschiedener Kennzahlentypen in den kreisfreien Städten
N: 278-284, 1 = überhaupt nicht, 7 = in sehr großem Umfang

bereits eine längere Tradition und wurden dort bereits berichtet, ohne dass dies unter dem Schlagwort Kennzahlensteuerung diskutiert wurde. An dritter und vierter Stelle liegen Prozess- und Effizienzkennzahlen. Qualitäts- und Wirkungskennzahlen werden am seltensten erhoben.

Insgesamt sind die Ergebnisse, die Abbildung 1 liefert, wenig überraschend. Die Existenz der Kennzahlentypen scheint

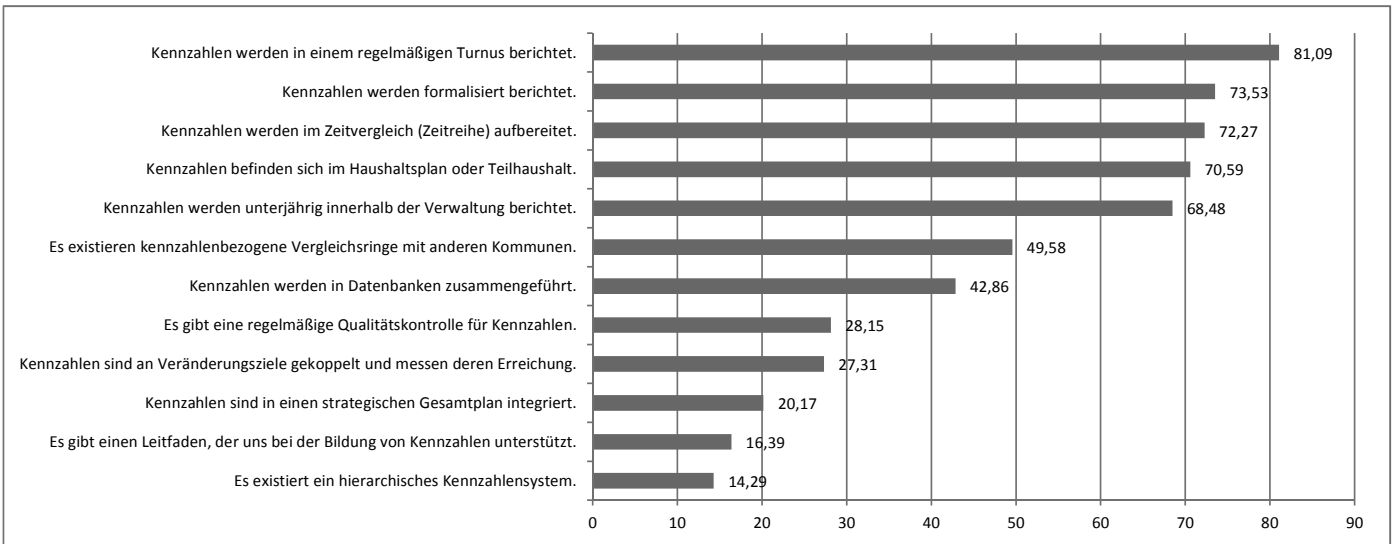


Abb. 2: Reifegrad des Kennzahlen-Messsystems
N = 238, Prozent der Antwortenden

fahrungen mit der Kennzahlenarbeit, die auf Seiten der Amtsleiter bislang gemacht wurden.

Kennzahlenerhebung

Da die Erhebung von Kennzahlen sich aufgrund fehlender einheitlicher Vorgaben zwischen den Städten stark unterscheiden kann, wird zunächst betrachtet, welche Kennzahlenarten in den kreisfreien Städten erhoben werden und wie das Messsystem ausgestaltet ist.

Art der erhobenen Kennzahlen

In Bezug auf das Performance Management in den kreisfreien Städten werden folgende Kennzahlen-Typen unterschieden: Input-Daten (Informationen über den Ressourceneinsatz, z.B. Vollzeit-äquivalente oder geplante und getätigte Aufwendungen), Output-Kennzahlen (Leistungs- und Mengeninformationen, z.B. die Anzahl erbrachter Leistungen), Prozess-Daten (Bearbeitungszeiten oder

Fälle pro Mitarbeiter), Effizienz-Kennzahlen (Verhältniszahlen aus Output und Input, z.B. Produktkosten oder Kostendeckungsgrad), Qualitäts-Kennzahlen (z.B. Kundenzufriedenheit oder Anzahl der Beschwerden) sowie Wirkungskennzahlen (beabsichtigte Verhaltensänderungen bei der Zielgruppe einer Verwaltungseinheit sowie indirekte Effekte, z. B. Entwicklung der Neuansiedlungen, Jugendkriminalität).

Abbildung 1 zeigt, dass vornehmlich Input- und Output-Daten erhoben werden. Die Häufigkeit der Erhebung von Inputdaten verwundert aufgrund des traditionellen Berichtens von Finanzdaten wesentlich weniger als die ausgeprägte Existenz der Output-Kennzahlen. Eine Erklärung für dieses Ergebnis könnte darin bestehen, dass auch relativ leicht zu ermittelnde Daten (z.B. Fallzahlen) in die Output-Kategorie fallen. Zudem haben Fallzahlen in manchen kommunalen Aufgabenbereichen (z.B. Soziales, Jugend)

stark davon beeinflusst, wie schwierig Indikatoren zu bilden und Daten zu ermitteln sind. Finanzdaten und einfache Leistungsdaten liegen deswegen in größerem Umfang vor als Qualitäts- und Wirkungsdaten. Dies stimmt auch mit den Ergebnissen aus anderen Ländern überein.¹⁰ 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 von Seiten der Politiker meist als eher gering gilt. Dennoch dürfte die Herausforderung für die Städte in den kommenden

¹⁰ Curristine (2005) wertet OECD-Daten länderübergreifend aus und kommt u.a. zu dem Ergebnis, dass auch international Wirkungsdaten noch immer relativ unterrepräsentiert im Berichtswesen sind, da es oft sehr aufwendig ist, Wirkungen sinnvoll zu messen und einzelnen Verwaltungseinheiten konkret zuzuordnen.

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.

Reifegrad des Kennzahlen-Steuerungssystems

Ein weiterer organisatorischer Aspekt der Kennzahlenarbeit betrifft den Reifegrad des Systems zur Messung, Analyse und zum Berichten der Daten. Ein „reifes“ Messsystem zeichnet sich dadurch aus, dass die Daten nicht nur gesammelt, sondern adressatengerecht berichtet und an strategische Ziele gekoppelt werden.

Abbildung 2 verdeutlicht, dass sich die Ausgestaltung der Messsysteme stark unterscheiden. 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 die Hälfte der kreisfreien Städte engagiert sich in Vergleichsringen mit anderen Kommunen, was im Hinblick auf „Benchmarking“ leicht über dem Durchschnitt liegt, der von Bogumil et al.¹¹ 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 strate-

gischen Gesamtplans sind bzw. ein hierarchisches Kennzahlensystem¹² existiert.

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. Darüber hinausgehende Anforderungen, die gewährleisten sollen, dass die Kennzahlen eine hohe Steuer-

forderung bei der Kennzahlenarbeit. Die reine Sammlung und das Berichten von Kennzahlen kann faktisch keine oder nur wenig Relevanz für das Verwaltungshandeln entfalten, solange diese Daten für das Treffen von Entscheidungen keine Rolle spielen. Um einen Überblick über die Nutzung von Kennzahlen in den kreisfreien Städten zu erhalten, haben wir die Amtsleiter zunächst befragt, welche Arten von Kennzahlen sie verwenden und wie sie das Interesse an Kennzahlen bei Führungskräften und Politikern einschätzen. Anschließend haben wir statistisch unter-

»Input-, Output-, Prozess- und Effizienz-Kennzahlen werden von der großen Mehrheit der Befragten in mittlerem oder großem Umfang genutzt.«

rungsrelevanz und Qualität besitzen, werden allerdings nur von einem Teil der Befragten erfüllt.

Zusammenfassend kann zur Erhebung von Kennzahlen konstatiert werden, dass vor allem Leistungs- und Finanzdaten erhoben werden und die Mehrheit der Städte ein Berichtswesen institutionalisiert hat. Allerdings erfüllt lediglich ein Drittel von ihnen die Anforderungen an ein „reifes“ Messsystem, so dass hier deutlicher Verbesserungsbedarf besteht.

Verwendung von Kennzahlen

Die tatsächliche Verwendung der Kennzahlen zur Steuerung ist die Kernheraus-

sucht, welche Faktoren die Unterschiede in der Verwendung erklären können.

Art der verwendeten Kennzahlen

Um einen genauen Überblick über die Nutzung verschiedener Kennzahlentypen zu geben, werden in Abbildung 3 sowohl die Mittelwerte (Skala 1-7) als auch die relative Verteilung der Nutzung von Kennzahlentypen dargestellt. In Bezug auf den Mittelwert wird deutlich, dass Inputkennzahlen am häufigsten genutzt werden, gefolgt von Daten der Dimensionen Output, Prozess, Effizienz, Qualität und Wirkung. Im Hinblick auf die genauere Aufschlüsselung der Antworten hinsichtlich der Häufigkeit der Nutzung der unterschiedlichen Kennzahlentypen wird deutlich, dass Input-, Output-, Prozess- und Effizienz-Kennzahlen von der großen Mehrheit der Befragten (63% bis 77%) in mittlerem oder großem Umfang genutzt werden. Bei den Qualitäts- und Wirkungskennzahlen dagegen liegt der Anteil der

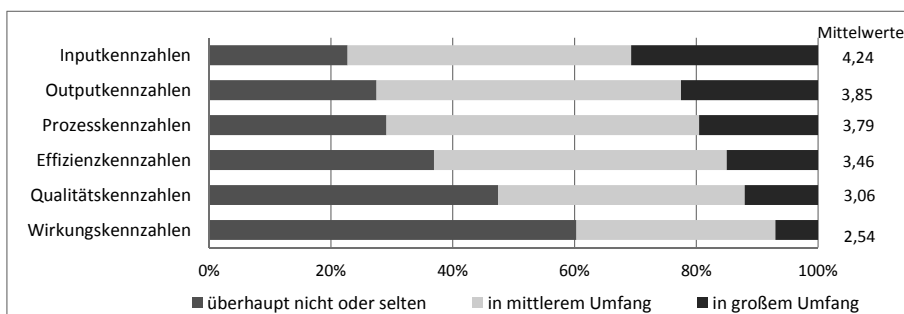


Abb. 3: Nutzung unterschiedlicher Kennzahlentypen
N = 256-263, 1 = überhaupt nicht, 7 = sehr häufig

11 Vgl. Bogumil et al. (2007)
12 In einem hierarchischen Kennzahlensystem werden Oberziele definiert, aus denen hierarchisch Unterziele abgeleitet werden. Auf allen Ebenen soll mit Hilfe von Indikatoren der Grad der Zielerreichung abgebildet werden.

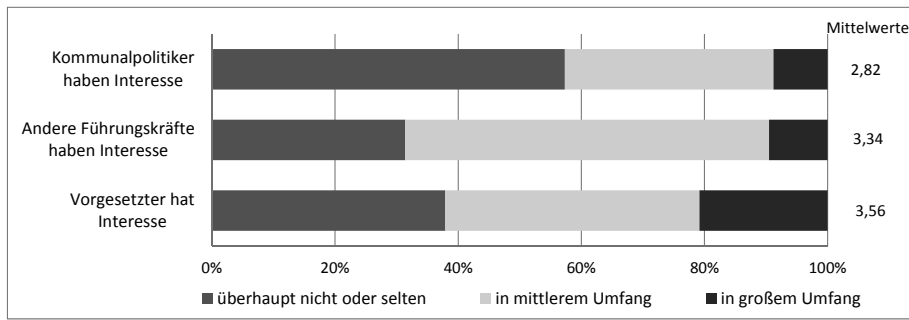


Abb. 4: Interesse an Kennzahlen
N = 238-241, 1 = überhaupt nicht, 7 = voll und ganz

seltener oder Nichtnutzer bei 47 bzw. 60 Prozent.

Die Befragung verdeutlichte, dass die Finanzinformationen noch immer andere Kennzahlentypen dominieren. Dies kann unter anderem mit tradierten Entscheidungs-routinen und der seit jeher im Berichtswesen wichtigen Rolle dieser Kennzahlentypen erklärt werden. Insgesamt stellt sich bei der Betrachtung der Kennzahlen in häufigem und großem Umfang aber ein relativ positives Bild dar, da vier von sechs Kennzahlentypen verhältnismäßig häufig genutzt werden. Die selektive Nutzung von Kennzahlen ist auch international nicht untypisch und kann ebenfalls zweckmäßig sein, da quantitative, aggregierte Kennzahlen nicht in jedem Fall die beste Informationsquelle darstellen.¹³

Unsere Analysen haben zudem ergeben, dass ein Zusammenhang zwischen der „Produktion“ und der „Verwertung“ von Kennzahlen vorliegt. Das bedeutet, dass Kennzahlen, die in hohem Maße vorliegen (insbesondere Input- und Output-Kennzahlen) auch häufiger von den Amtsleitern zur Entscheidungsfindung genutzt werden. Dagegen werden die gering vorliegenden Qualitäts- und Wirkungskennzahlen auch seltener zur Steuerung genutzt. Hieraus könnte gefolgert werden, dass die Bedeutung der Qualitäts- und Wirkungskennzahlen weiter zunehmen wird, wenn sie in größerem Umfang erhoben und berichtet werden.

Interesse an Kennzahlen

Ein wichtiger Faktor für die erfolgreiche Arbeit mit Kennzahlen ist das Interesse der Führungskräfte und der Politiker an dieser Thematik. Daher befragten wir die Amtsleiter auch darüber, wie sie das Interesse dieser Akteure an Kennzahlen ein-

schätzen. Für einen detaillierteren Überblick der Ergebnisse werden auch hier sowohl die Mittelwerte als auch die relative Verteilung der Häufigkeiten angegeben. Abbildung 4 zeigt diesbezüglich eher negative Ergebnisse. Ausgehend von den Mittelwerten wird das Interesse der Vorgesetzten, anderer Führungskräfte (Dezernenten, Bürgermeister, andere Amtsleiter)

»Mehr als die Hälfte der Amtsleiter bescheinigt ihren Kollegen und Vorgesetzten ein zumindest mittleres Interesse an Kennzahlen.«

und Kommunalpolitiker eher gering eingeschätzt. Bei dem Vergleich der Gruppen wird deutlich, dass die Amtsleiter das Interesse der Politiker am geringsten bewerten, während sie das Interesse ihrer direkten Vorgesetzten am höchsten einschätzen. Die genauere Aufschlüsselung der Antworthäufigkeiten zeigt ein etwas positiveres Bild. Demnach bescheinigt mehr als die Hälfte der Amtsleiter anderen Führungskräften (69%) und ihren Vorgesetzten (62%) ein zumindest mittleres Interesse an Kennzahlen. Kommunalpolitiker wurden wiederum von der Mehrheit der Amtsleiter (57%) als desinteressiert eingestuft.

Die starke Streuung der Antworten in Bezug auf das Interesse der direkten Vorgesetzten weist allerdings auf starke Unterschiede zwischen den kreisfreien Städten im Großen und den Dezernaten im Kleinen hin. So scheint es sowohl De-

zernenten zu geben, die sich sehr für das Thema Kennzahlen interessieren als auch jene, die kein Interesse haben. Die Wahrnehmung bezüglich des Interesses der anderen beiden Gruppen war hingegen wesentlich einheitlicher.

Als problematisch kann jedoch das wahrgenommene geringe Interesse der Kommunalpolitiker an Kennzahlen herausgestellt werden. Kennzahlen-Systeme sollen dazu dienen, die Politik über das Verwaltungshandeln zu informieren – eine Logik, die ad absurdum geführt wird, wenn sich die Politiker nicht für die Kennzahlen der Verwaltung interessieren. Andererseits stellt sich auch die Frage, ob die negative Wahrnehmung tatsächlich auf ein fehlendes Interesse der Politiker an den Kennzahlen zurückzuführen ist oder ob die Kennzahlen nicht zielgruppengerecht aufbereitet werden, sodass aus diesem

Grund kein hinreichendes Interesse vorhanden ist.¹⁴

Erklärungsfaktoren für die unterschiedliche Verwendung von Kennzahlen

Nachdem wir Unterschiede bei der Verwendung von Kennzahlen festgestellt haben, stellt sich nun die Frage, warum manche Führungskräfte Kennzahlen häufiger nutzen als andere. Mit anderen Worten: Welche Faktoren befördern bzw. schränken die Arbeit mit Kennzahlen ein?¹⁵

Eine statistische Analyse zeigt diesbezüglich, dass Personen-, Aufgaben- und

¹³ Vgl. Kroll (2012).

¹⁴ Vgl. Brun (2003).

¹⁵ Für einen Überblick über den bisherigen Forschungsstand zur Arbeit mit Kennzahlen siehe Kroll/Küchler-Stahn (2009) und Kroll (2012).

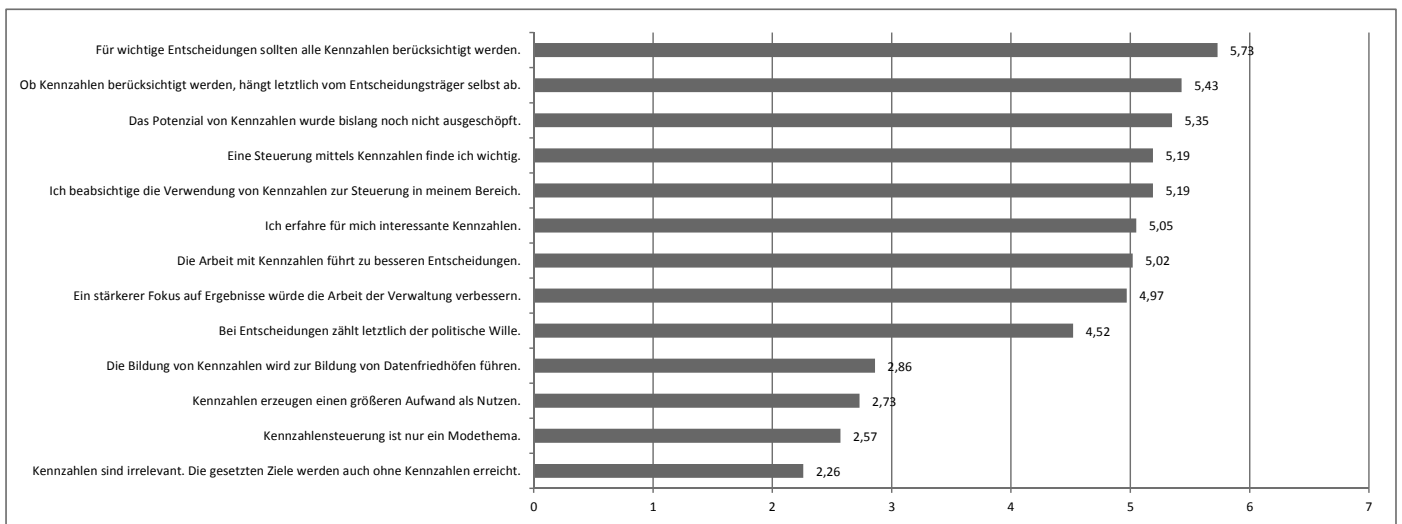


Abb. 5: Einstellung der Amtsleiter zur Kennzahlennutzung

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

Stadtmerkmale keine entscheidende Rolle spielen. Es macht für die Verwendung von Kennzahlen demnach keinen Unterschied, wie alt eine Führungskraft ist, welchen Bildungsabschluss sie besitzt, ob sie in einer Großstadt arbeitet oder ob die Stadt mit Haushaltsproblemen konfrontiert ist.

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 innen-orientierte 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.

Als am wichtigsten haben sich die „technischen“ und „menschlichen“ Faktoren herausgestellt. So haben die Amtsleiter vor allem dann berichtet, häufig mit Kennzahlen zu steuern, wenn ihre Kennzahlensysteme tendenziell einen hohen Reifegrad besitzen (siehe hierzu Abb. 2),

sie die Qualität der vorliegenden Daten als eher hoch bewerten und sie die Arbeit der Controller als effektiv einschätzen. Ein ähnliches Bild zeigt sich für die menschlichen Faktoren. So fanden Kennzahlen vor allem dann Verwendung, wenn die Amtsleiter dem Performance Management gegenüber eine positive Einstellung („Kennzahlen sind wichtig und führen zu besseren Entscheidungen“) sowie eine geringe Skepsis („Datenfriedhöfe“, „Modethema“, „Ziele werden ohnehin erreicht“) besitzen.¹⁶ Eine Steuerung mit Kennzahlen ist ebenfalls wahrscheinlich, wenn Vorgesetzte, Kollegen und Kommunalpolitiker ein ausgeprägtes Interesse an diesen Daten zeigen. Dieser Befund ist interessant, weil er verdeutlicht, dass Verbesserungen im technischen Bereich letztlich nur bedingt zu einer häufigeren Nutzung führen, solange die Führungskräfte und ihr Umfeld keine positive Einstellung gegenüber einer kennzahlenbasierten Steuerung besitzen.

Erfahrungen mit Kennzahlen

Ein erster allgemeiner Überblick über die Einstellungen der mittleren Führungsebene gegenüber der Arbeit mit Kennzahlen zeigt ein überwiegend positives Bild (siehe Abb. 5). Dies deutet darauf hin, dass die mittleren Führungskräfte im Schnitt eine positivere Einstellung zum Kennzahlenwesen besitzen, als dies bislang in anderen Studien für die Gruppe der Kommunalpolitiker berichtet wurde.¹⁷

Den Kennzahlen wird von den Amtsleitern insgesamt ein hoher Stellenwert zuge-

wiesen, unter anderem da sie zu besseren Entscheidungen führen und eine stärkere Fokussierung auf Ergebnisse ermöglichen. Ein Großteil der Befragten ist zudem der Meinung, dass das Potenzial von Kennzahlen bislang noch nicht erschöpft ist. Lediglich ein sehr geringer Teil der Amtsleiter sieht Kennzahlen als Datenfriedhof oder Modethema ohne langfristige Relevanz für die Verwaltungsarbeit.

Abbildung 6 verdeutlicht, dass die Amtsleiter ihre Erfahrungen mit der Kennzahlenarbeit als tendenziell hoch einschätzen. Über die Hälfte der Befragten nutzt Kennzahlen, bringt sich in die Kennzahlenbildung ein und sorgt für Änderungen, wenn Kennzahlen nicht sinnvoll erscheinen. Die Standardabweichung bei letzterer Aussage ist jedoch relativ hoch, so dass hier deutliche Unterschiede zwischen den einzelnen Befragten sichtbar werden. Als relevant für die Nutzung der Kennzahlen erscheint den Amtsleitern vor allem die Darstellung im Zeitverlauf. 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.

Kritischer fällt dagegen die Bewertung aus, wenn es darum geht, die Bedeutung

¹⁶ Zum aufgeschlüsselten Antwortverhalten bezüglich der Items, die die Einstellung messen, siehe die folgenden Abbildungen 5 und 6.

¹⁷ Vgl. Bogumil et al. (2011).

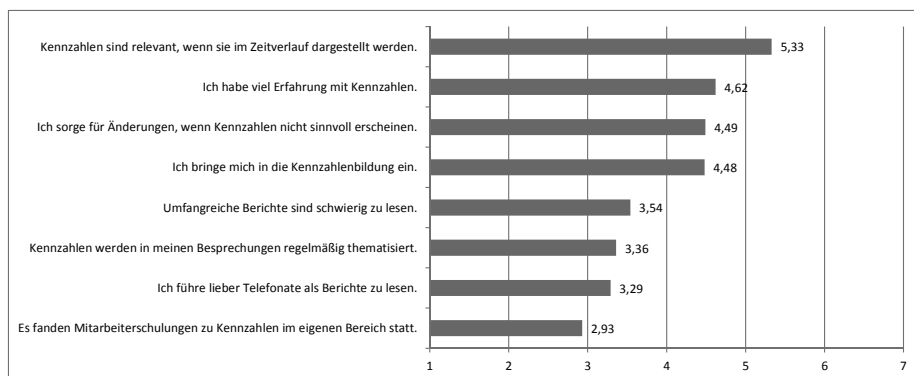


Abb. 6: Erfahrungen im Umgang mit Kennzahlen
N = 241-243, 1 = überhaupt nicht, 7 = voll und ganz

von Kennzahlen im eigenen Zuständigkeitsbereich zu stärken bzw. „mit Kennzahlen zu führen“. So stimmt der Großteil der Befragten der Aussage nicht zu, Kennzahlen regelmäßig in Mitarbeiterbesprechungen zu thematisieren. Noch seltener scheinen zudem Mitarbeiterschulungen zum Thema Kennzahlen in den Ämtern und Fachbereichen stattzufinden.

Fazit

Das Thema „Kennzahlen“ ist in den kreisfreien Städten angekommen. Auch unter den Amtsleitern, die nicht an der Umfrage teilgenommen haben, hat nur etwa ein Drittel die Nichtteilnahme damit begründet, dass ihnen keine Kennzahlen vorliegen würden. Im Umkehrschluss können wir deshalb annehmen, dass ca. 75 Prozent¹⁸ der mittleren Führungskräfte in den kreisfreien Städten bzw. den Stadtstaatsbezirken Kennzahlen zu ihrem Arbeitsbereich 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 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 weiter zu entwickeln, 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 der Basis von „integrierten“ bzw. „reifen“ Messsystemen. Weniger als 30 Prozent der Amtsleiter gaben an, dass eine Qualitätskontrolle für Kenn-

»Kennzahlen können vor allem dann erfolgreich sein, wenn sie nicht als plumpes Kontrollinstrument eingesetzt werden.«

zahlen 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.

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 Be-

fund wirft die Frage auf, ob die Kommunalpolitiker wirklich die richtige Zielgruppe sind, um eine kennzahlen-orientierte Steuerung weiter voranzutreiben. Gleichzeitig ist allerdings ebenfalls anzumerken, dass wir in dieser Studie nicht erhoben haben, wie die Politiker die Adressatengerechtigkeit und Nutzbarkeit der Kennzahlenberichte einschätzen, die ihnen von Seiten 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 Stadt-

merkmale festgestellt werden. Eine zentrale Rolle für die Nutzung von Kennzahlen spielten dagegen die Ausgestaltung des Performance-Messsystems 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 Kontrollme-

¹⁸ Diese Zahl erhält man, wenn die 36 Prozent Nichtteilnehmer, die angegeben haben, ihnen würden keine Kennzahlen vorliegen, auf die Gesamtpopulation hochgerechnet und von dieser in Abzug gebracht werden. Dieser relativ hohe Wert lässt sich damit erklären, dass gerade die

kreisfreien Städte und Stadtstaaten als Vorreiter im Bereich Kennzahlenwesen gelten und wahrscheinlich den mittleren Führungskräften ohnehin mehr operative Kennzahlen vorliegen als den Bürgermeistern oder Ratsmitgliedern.

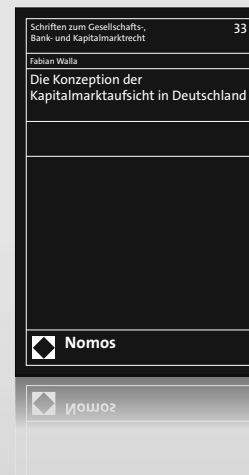
chanismen vor allem den Reflex des bloßen Berichtens von Daten und nicht deren tatsächlicher Nutzung für eine verbesserte Steuerung auf Seiten der Amtsleiter.¹⁹ Zum anderen scheint bei den politischen Akteuren, zumindest nach Einschätzung der Amtsleiter, ohnehin das Interesse zu fehlen, mittels Kennzahlen 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 kennzahlen-orientierten Steuerungsphilosophie zu überzeugen anstatt lediglich bei den technischen Faktoren (Mess-Systeme, Datenqualität, Unterstützungskapazitäten) anzusetzen.²⁰

Die Ergebnisse dieser Studie deuten ferner 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.

Literaturverzeichnis

- Behn, R. D. (2012): How the bar chart and “the list” might help to steer social integration, in: *International Public Management Review* 13, 1, S. 21-37.
- Bevan, G./Hood, C. (2006): What’s measured is what matters: Targets and gaming in the English public health care system. *Public Administration* 84, 3, S. 517-38.
- Bogumil, J./Ebinger, F./Holtkamp, L. (2011): Vom Versuch, das Neue Steuerungsmodell verpflichtend einzuführen. Wirkungen des Neuen Kommunalen Finanzmanagements in NRW, in: *Verwaltung & Management* 17, 4, S. 171-180.
- Bogumil, J./Grohs, S./Kuhlmann, S./ Ohm, A. (2007): Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell. Bilanz der Umsetzung, Berlin.
- Bouckaert, G./Halligan, J. (2008): Managing performance: International comparisons, London.
- Brun, M. E. (2003): Adressatengerechte Berichterstattung bei Leistungsaufträgen, Bern u.a.
- Currstine, T. (2005): Government Performance: Lessons and Challenges, in: *OECD Journal on Budgeting* 5, 1, S. 127-151.
- Hatry, H. (2006): Performance measurement: Getting results, Washington, D.C.
- Kroll, A. (2012): Why Public Managers Use Performance Information. Concepts, Theory, and Empirical Analysis. Dissertation, Potsdam.
- Kroll, A./Küchler-Stahn, N. (2009): Performance Management in der öffentlichen Verwaltung – Zwischen Idealismus und Pragmatismus. Ein erweiterter Literaturbericht, in: *Der moderne Staat* 2, S. 483-498
- Kroll, A./Proeller, I. (im Erscheinen): Steuerung mit Kennzahlen in den kreisfreien Städten – Ergebnisse einer empirischen Studie. Gütersloh.
- Moynihan, D./Lavertu, S. (im Erscheinen): Does involvement in performance management routines encourage performance information use? Evaluating GPRA and PART, in: *Public Administration Review*.
- Pollitt, C./Bouckaert, G. (2004): Public management reform: A comparative analysis, Oxford.
- Radin, B. (2006): Challenging the performance movement: Accountability, complexity, and democratic values. Washington, D. C.
- Schedler, K./Proeller, I. (2011): *New Public Management*. Bern.

Kapitalmarktaufsicht in Deutschland



Die Konzeption der Kapitalmarktaufsicht in Deutschland

Von Dr. Fabian Walla

2012, 303 S., brosch., 74,- €
ISBN 978-3-8329-7355-1

(Schriften zum Gesellschafts-,
Bank- und Kapitalmarktrecht,
Bd. 33)

Die Arbeit untersucht die Kapitalmarktaufsicht durch die BaFin auf der Grundlage des WpHG nach der globalen Finanzmarkt- und Staatsschuldenkrise sowie der Errichtung der ESMA. Hierbei werden die BaFin-Befugnisse de lege lata analysiert und rechtspolitische Reformvorschläge unterbreitet.

www.nomos-shop.de/14518



Nomos

¹⁹ Vgl. Bevan/Hood (2006), Moynihan/Lavertu (i.E.).

²⁰ Vgl. Kroll (2012).