

Steuerung mit Kennzahlen – der beste unter allen nicht funktionierenden Managementansätzen?

Oft ist nach der Einführung von Leistungs- und Wirkungskennzahlen die Enttäuschung in der Verwaltung groß. Dies liegt nicht selten daran, dass unrealistische Erwartungen an die Arbeit mit Kennzahlen gestellt wurden. Dieser Beitrag will mit gängigen Missverständnissen aufräumen und einige Empfehlungen geben.



Dr. Alexander Kroll

Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Public und Nonprofit Management der Universität Potsdam. Für seine Dissertationsschrift „Why Public Managers Use Performance Information“ wurde er mit dem kommunalwissenschaftlichen Carl-Goerdeler-Preis ausgezeichnet.

Die Idee hinter einer Steuerung mit Kennzahlen ist eigentlich einfach. Statt lediglich über den Ressourceneinsatz zu steuern, soll die Verwaltung einen stärkeren Fokus auf ihre Arbeitsergebnisse richten. Dazu soll sie Ziele bezüglich der Quantität und Qualität ihrer Leistungen sowie deren Effizienz und Wirkung formulieren. Diese Ziele werden mit Indikatoren hinterlegt, mittels derer die Zielerreichung überprüft werden kann.

Dennoch scheint die Steuerung mit Leistungs- und Wirkungskennzahlen kein Selbstläufer zu sein. Dort, wo sie versucht wurde, wird oft von Problemen berichtet: Die Arbeit der öffentlichen Verwaltung lasse sich nicht so einfach mit Kennzahlen abbilden. Kennzahlen würden aufwendig berichtet und endeten auf nutzlosen „Datenfriedhöfen“. Nach der Einführung eines Kennzahlenwesens würde noch genauso gesteuert wie zuvor.

Auch wenn all diese Probleme ernst zu nehmen sind, sprechen sie nicht prinzipiell gegen die Arbeit mit Kennzahlen. Vielmehr handelt es sich um Symptome, die die Einführung neuer Steuerungsinstrumente fast überall hervorbringt. Diese Entwicklungen sind nicht problematisch, solange sie nach einer gewissen Eingewöhnungszeit überwunden werden können. Enttäuschung über „nutzlose“ Kennzahlensysteme

meist ist oft auch die Folge unrealistischer Erwartungen an dieses Instrument. Im Folgenden sollen einige dieser Erwartungen infrage gestellt und aktuelle Erkenntnisse aus der Forschung diskutiert werden.¹

Kennzahlen mit Konsequenzen verknüpfen

Kennzahlen müssen mit Konsequenzen verknüpft sein. Wenn es keinen Unterschied macht, ob Ziele erreicht oder nicht erreicht wurden, werden Kennzahlen sehr schnell belanglos.

Das bedeutet allerdings nicht, dass diese Konsequenzen unbedingt finanzieller Natur sein müssen. Wenn zum Beispiel der Staatssekretär eines Finanzministeriums regelmäßig die drei Finanzämter persönlich besucht, die die schlechtesten Zahlen bei der Prüfung von Steuererklärungen (Abweichungsquote, Mehrergebnis, Durchlaufzeit, Kundenzufriedenheit) liefern, dann ist dies auch eine angemessene Konsequenz. „Naming and Shaming“ innerhalb der Verwaltung sowie die Ausweitung bzw. Begrenzung von Entscheidungsspielräumen von Führungskräften können sehr effektive Anreizmechanismen sein.

¹ Eine detaillierte Erläuterung der hier vorgestellten Ergebnisse sowie weitere Referenzen finden sich in Kroll, A. (2012): Why Public Managers Use Performance Information und Kroll, A./Proeller, I. (2012): Steuerung mit Kennzahlen in den kreisfreien Städten

Finanzielle Konsequenzen können ebenfalls wichtig sein, sollten jedoch nicht als Automatismus missverstanden werden. So macht es keinen Sinn, wenn eine schlechte Leistung einer Behörde eine direkte Mittelkürzung um x Prozent nach sich zieht. Vielmehr sollte ein Dialog darüber stattfinden, warum Ziele verfehlt wurden. Wenn in einem solchen Dialog allerdings deutlich wird, dass Ziele nicht erreicht wurden, weil nicht genügend finanzielle Mittel zur Verfügung standen, kann es sogar sein, dass ein negatives Ergebnis eine Budgeterhöhung zur Folge hat.

Kennzahlen müssen „Chefsache“ sein

Kennzahlensysteme sind langfristig erfolgreich, wenn sich die oberste Leitungsebene klar zu ihnen bekennt. Zwar existieren auch Beispiele, in denen Kennzahlen effektiv seitens der mittleren Führungskräfte verwendet werden, ohne dass die Amtsleitung involviert ist (die sogenannte Guerilla-Steuerung). Allerdings ist dies eher die Ausnahme, und ein solcher Ansatz resultiert oft in einer Flut disaggregierter, operativer Kennzahlen ohne strategischen Überbau.

Aktive Involvierung der obersten Führungsebene bedeutet, dass zum einen symbolische Unterstützung durch sie vorhanden sein muss. Zum anderen muss auf dieser Ebene allerdings auch ein dauerhaftes Interesse an den strategischen Schlüsselindikatoren bestehen. Nur wenn die mittleren Führungskräfte sehen, dass die Arbeit mit Kennzahlen für die Amtsleitung ein wichtiges Anliegen ist, werden sich diese ebenfalls in dem Bereich engagieren.

Die mittleren Führungskräfte ins Boot holen

Damit die Steuerung mit Kennzahlen einen Unterschied machen kann, müssen diese auch in der täglichen Arbeit der mittleren Führungskräfte eine Rolle spielen.

Als großes Hindernis hierbei hat sich die Einstellung dieser Führungskräfte gegen-

über einer kennzahlenbasierten Steuerung herausgestellt. Solange die mittleren Führungskräfte nicht davon überzeugt sind, dass Kennzahlen ihnen dabei helfen können, die Steuerungsfähigkeit ihrer Zuständigkeitsbereiche zu verbessern, wird das Berichten von Kennzahlen lediglich eine Pflichtübung und die Daten werden letztlich ungenutzt bleiben.

Daher bedarf es Überzeugungsarbeit, Kommunikation und Workshops mit anderen Führungskräften, die bereits erfolgreich mit Kennzahlen arbeiten. Es ist essenziell, eine kritische Masse an Promotoren zu gewinnen. Diese Erkenntnis ist konform mit dem, was wir bereits aus der Change Management-Literatur wissen. Menschliche Beziehungen und Einstellungen sind wichtig und können über den Erfolg eines sonst eher „technisch“ anmutenden Instruments wie der Kennzahlensteuerung entscheiden.

Realistische Erwartungen an Kennzahlen

Kennzahlen sind subjektiv – so wie andere Feedback-Informationen auch. Selbst wenn der Kennzahlenansatz auf den Grundsätzen der rationalen Planung und Transparenz basiert, sind die auf diese Weise produzierten Daten alles andere als objektiv und eindeutig. Basierend auf unterschiedlichen Einstellungen, Erfahrungen und Vorwissen werden verschiedene Akteure zu unterschiedlichen Interpretationen der Berichte und zu verschiedenen Handlungsempfehlungen kommen. Wir sollten deshalb nicht erwarten, dass es in politisch geprägten Diskussionen eine objektive Wahrheit gibt und dass Kennzahlen dabei helfen würden, diese ans Licht zu bringen.²

Auch das beste Kennzahlensystem wird nicht in jeder Entscheidungssituation die präferierte Informationsquelle sein. Mit anderen Worten: Kennzahlenberichte sind nur eine Informationsquelle unter vielen, und wir sollten nicht erwarten,

dass sie alternative Feedback-Quellen obsolet machen. Gerade das Streben nach perfekten Kennzahlensystemen kann sogar kontraproduktiv sein, weil dies oft mit einer Überbürokratisierung einhergeht. Aus der Entscheidungsforschung wissen wir zudem, dass mehr Informationen nicht immer besser sind und Führungskräfte kognitiv überlasten können. Deshalb steht bei brauchbaren Kennzahlensystemen die Pragmatik im Mittelpunkt und nicht die Vollständigkeit. Nicht jedes Produkt sollte mit 30 Kennzahlen hinterlegt werden, und nicht alle Daten, die im Rahmen der Kosten- und Leistungsrechnung produziert werden können, gehören in den Haushaltsplan.

Warum Kennzahlen besser sind als keine Kennzahlen

Aufgrund des Aufwands, den die Kennzahlenarbeit erzeugt, wird oft gefragt, ob sich Kennzahlen wirklich lohnen. Allerdings könnte darauf die Frage entgegnet werden, ob wir wirklich besser dran sind, wenn wir komplett auf die Steuerung mit Kennzahlen verzichten würden? Oder anders: Sind wir in der Lage, bessere Entscheidungen zu treffen, wenn wir darauf verzichten, über Ziele zu diskutieren und systematische Informationen zu erheben?

Bouckaert und Halligan³ bezeichnen die Steuerung mit Kennzahlen als „den wohl besten unter allen nicht funktionierenden Managementansätzen“. Sie bringen es damit auf den Punkt. Kennzahlen können Konflikte schaffen, weil diese Daten weniger eindeutig sind, als dies gemeinhin angenommen wird. Allerdings gibt es auch in der öffentlichen Verwaltung keine wirkliche Alternative zu diesem Instrument. Kennzahlen sollen Entscheidungsprozesse mittels systematisch ermittelter Informationen anreichern, sie werden allerdings Führungsentscheidungen letztlich nicht ersetzen können. ■

² Vgl. Moynihan, D. (2008): The Dynamics of Performance Management

³ Bouckaert, G./Halligan, J. (2008): Managing Performance: International Comparisons