ZAHLEN ZÄHLEN. Über die Bedeutung von Zahlen, Daten und Fakten in der Verwaltungssteuerung.

SR[in] Karin Jary, Leiterin der Gruppe Leitungsinstrumente, Magistratsdirektion der Stadt Wien, Geschäftsbereich Organisation und Sicherheit

Der Doppelsinn der Bedeutung der Überschrift ist durchaus bewusst gewählt. In der Verwaltung sind Zahlen, Daten und Fakten wichtig. Einerseits geht es um die Erfassung von zählbaren Mengen und andererseits um die Bedeutung dieser Zahlen im täglichen Handeln. Sei es als Basis für „ad hoc Entscheidungen“ oder als Grundlage für kurz- oder langfristige Planungen. Ganz generell geht es darum, dass die verwendeten Zahlen richtig und für die Beantwortung der entsprechenden Fragestellung geeignet sein müssen. Zudem hat sich jedoch die Bedeutung von Zahlen, Daten und Fakten in der Verwaltungssteuerung in den vergangenen Jahren massiv erhöht. Der vorliegende Beitrag zeigt diese Entwicklung auch an Hand persönlicher Erfahrungen auf und weist auf die zentrale Bedeutung statistischer Abteilungen für eine moderne Verwaltung hin.

Meine ersten Erfahrungen mit dem Thema „Bedeutung von Zahlen“ machte ich 1997 aus Dienststellensicht anlässlich einer umfassenden Organisationsanalyse, die im Magistrat durchgeführt wurde. Als Projektleiterin in einer Dienststelle war es damals meine Aufgabe, gemeinsam mit den externen OrganisationsberaterInnen Grundlagen zu erarbeiten und die entsprechenden internen Prozesse zu koordinieren.

Eine der mir gestellten Aufgaben war, die Anzahl der MitarbeiterInnen aufgabenbezogen zu erheben. Die Klärung der Frage, ob damit z. B. die Anzahl der Dienstposten oder die Anzahl der Personen gemeint ist, war aus Dienststellensicht entscheidend – schließlich ging es dabei sowohl um eine transparente Bewertung der Leistung, als auch um den Vergleich mit anderen. Bereits zu diesem Zeitpunkt war klar, wie wichtig daher im ersten Schritt die Identifikation der richtigen Zahlen gemäß einer möglichst präzisen Fragestellung ist. Gleichermaßen bedeutsam sind zudem die Art und Qualität der Informationen. Aussagekraft der Daten, Datenquellen, Betrachtungszeiträume, Stichtage und Aktualität der Daten müssen als eindeutige Merkmale festgelegt und auch festgehalten werden, um das Zahlenmaterial als glaubhafte und verlässliche Informationsquelle verwenden zu können. Schon damals wurden mir die zentrale Bedeutung von Daten und die vielfältigen Herausforderungen im Umgang mit Statistiken bewusst.

Strukturwandel in der Verwaltung

Der in den neunziger Jahren des letzten Jahrhunderts eingeleitete und in vielen Bereichen bereits erfolgreich vollzogene Strukturwandel von einer klassischen obrigkeitsstaatlichen Verwaltung zu einer modernen Dienstleistungseinrichtung hat einen stetigen Entwicklungsprozess nach sich gezogen. Der eingeschlagene Wiener Weg der Verwaltungsmodernisierung ist geprägt durch die Einführung von Elementen des New Public Management.

Ein wesentliches Merkmal für diesen Weg ist die Outputorientierung: das Handeln des Magistrats und seiner Dienststellen wird stärker an seinen Ergebnissen, seinen „Produkten“ für Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft, Gäste und andere Behörden sowie andere Dienststellen des Magistrats ausgerichtet. Kompetenzen wurden entzerrt und konzentriert und den Dienststellen innerhalb eines festgelegten Rahmens verstärkt dezentrale Ressourcenverantwortung übergeben. Damit verbunden ist eine weitgehende Eigenverantwortlichkeit, womit und wie sie ihre Aufgaben erfüllen. Innerhalb der Dienststellen hatte dies zur Folge, dass sich die Dienststellenleitungen stärker auf ihre Führungsaufgaben und die MitarbeiterInnen auf die Aufgabenerledigung mit mehr Eigenverantwortung konzentrieren können. Die Verwaltungsspitze ist für die Vorgabe und Überprüfung von Leistungs-

zielen der Dienststellen zuständig und trägt damit zentrale Steuerungsverantwortung. Strategische Ziele, die eine forcierte KundInnenorientierung, die Einführung und Etablierung betriebswirtschaftlicher Werkzeuge und Methoden, Effizienzsteigerungen und größere Flexibilität und Beschleunigung von Verwaltungsabläufen zum Inhalt haben, erfordern ihrerseits neue Formen der ergebnisorientierten magistratsinternen Steuerung.

Dies hatte die Entwicklung entsprechender neuer Steuerungs- und Informationssysteme zur Folge. So wurden magistratsweit eine EDV-unterstützte Kosten- und Leistungsrechnung und ein strategisches Controllingsystem auf Basis jährlicher Zielvereinbarungen eingeführt. Die Entwicklung von Kennzahlen und neue Formen des Berichtswesens waren ebenfalls damit verbunden. Durch den Einsatz betriebswirtschaftlicher Werkzeuge und moderner Technologien haben Zahlen und Daten und die damit verbundenen neuen Auswertungsmöglichkeiten in der Verwaltungssteuerung massiv an Bedeutung gewonnen.

Datenmengen und Informationstechnologien

Tatsächlich war und ist die Informationstechnologie ein wichtiger Treiber in der Verwaltungsmodernisierung. Verwaltungsabläufe und die Kommunikationsformen mit den Bürgerinnen und Bürgern und der Wirtschaft haben sich in den letzten Jahren dramatisch verändert. Neben zahlreichen Dienstleistungen, die orts- und zeitungebunden abgewickelt werden, sind mittlerweile auch umfangreiche Datensätze der Verwaltung verfügbar, die von Bürgerinnen und Bürgern selbst interpretiert und weiterverarbeitet werden können. Doch auch vor allem verwaltungsintern ist die Notwendigkeit gestiegen, aus der Fülle an Daten die jeweils wichtigen steuerungsrelevanten Informationen für unterschiedliche Fragestellungen zu gewinnen. Neben der kennzahlenbasierten Feststellung von Ergebnis- und Zielerreichung in der Abwicklung von Verfahren, Prozessen, Projekten und im Rahmen der KundInnenkontakte werden Informationen für Planung, Entscheidungsaufbereitung, Operationalisierung von Organisationsentwicklungszielen und nicht zuletzt die Dienstleistungsabwicklung selbst abgeleitet, z. B.:

- Zur Darstellung und Verfolgung von Kosten und Kapazitäten im Bereich der Produktverantwortungen wurden Produkte definiert, sodass die Darstellung in Kosten und Leistungsstunden mithilfe der Kosten- und Leistungsrechnung erfolgen kann.
- Im Personalmanagement kann die Rekrutierung, Personalentwicklung, Kostendeckelung u. ä. zahlenmäßig abgebildet werden.
- Mit Gender Mainstreaming und Gender Budgeting ist zu beurteilen, ob die Leistungen der öffentlichen Verwaltung bei Frauen und Männern gleichermaßen ankommen. Das setzt differenziertere Datenerhebungen voraus.
- Nutzungsgrade diverser Dienstleistungsangebote werden ermittelt und liefern entscheidende Informationen für das künftige Leistungsangebot des Magistrats.
- Zudem sind richtig aufbereitete Informationen essentiell für die Früherkennung und Frühwarnung von Systemzuständen in der Verwaltungsorganisation. Sie ermöglichen und bieten eine Grundlage für Vergleiche, Information, Kontrolle, Berichterstattung aber auch Öffentlichkeitsarbeit.

Markant an der Entwicklung der letzten Jahre ist jedenfalls die rasant ansteigende Menge an Informationen. Die Datenmengen nehmen exponentiell zu und die Geschwindigkeit der Datenverarbeitung erhöht sich von Jahr zu Jahr. Während gegen Ende der neunziger Jahre die Datenverarbeitung noch am Anfang stand, geht es mittlerweile um BIG DATA: heute werden im Magistrat auf 23.000 PCs rund 869 Terabyte Daten jährlich verarbeitet. Zur Illustration: Wenn man davon ausgeht, dass ein durchschnittliches Dokument mit 500 Kilobyte abgespeichert wird, würde das bei dieser Datenmenge rund 1,8 Milliarden Dokumente bedeuten oder etwa 58 Milliarden A4-Seiten.

Statistik ist für mich das Informationsmittel der Mündigen. Wer mit ihr umgehen kann, kann weniger leicht manipuliert werden.
Der Satz: „Mit Statistik kann man alles beweisen“ gilt nur für die Bequemen, die keine Lust haben, genau hinzusehen.

ELISABETH NOELLE-NEUMANN

Die Zahl ist das Wesen aller Dinge.

PYTHAGORAS VON SAMOS

Damit könnte man mehr als 400-mal den Äquator mit Papier auslegen!

Die Rolle der institutionalisierten Statistik

Wenn neue Controllingsysteme oder Monitore entwickelt werden, ist es von zentraler Bedeutung, frühzeitig auf die Fachkompetenz von Statistikerinnen und Statistikern zurückzugreifen um die Kennzahlen so auszuwählen oder Indikatoren direkt so zu entwickeln, dass sie in der späteren Anwendung auch tatsächlich aufzeigen, was sie aufzeigen sollen. Durch die oben beschriebenen, gestiegenen Anforderungen an Führungskräfte, in hoch komplexen Situationen und in immer kürzerer Zeit Entscheidungen treffen zu müssen, kommt es auf möglichst aussagekräftige Daten an. Präzise ausgewählte Indikatoren sind entscheidend. Und auch hier gilt oft: weniger ist mehr. Datenfluten helfen meist nicht, in kurzer Zeit steuerungsrelevante Entscheidungen zu treffen und werden schnell zu nicht genutzten Datenfriedhöfen.

So ist, neben der Bereitstellung von Daten, auch die Unterstützung der Fachdienststellen bei der Entwicklung von Indikatoren und der Auswahl von Kennzahlen eine wichtige Rolle der Statistikabteilung. Denn oft wird erst durch die Analyse von Daten mit geeigneten Indikatoren für die Fachbereiche deutlich, an welchen Schrauben gedreht werden muss, um verwaltungsinterne oder gesellschaftliche Veränderungen (im Sinne von Verbesserungen, z. B. Verminderungen von Ungleichheiten/Ungerechtigkeiten) zu ermöglichen.

Die Auswertung statistischer Daten und Indikatoren ermöglicht eine verbesserte Steuerung der Angebote der Stadt Wien. Denn nur wer die Zielgruppe möglichst genau kennt (etwa durch eine geschlechtssensible Betrachtung), kann Maßnahmen punktgenau ausrichten. Die Qualität der Leistung wird durch die Treffsicherheit erhöht. Nichts ist ineffizienter, als an den Bürgerinnen und Bürgern, die auf eine Leistung angewiesen sind, vorbeizuplanen. Dies hat auch vor dem Hintergrund knapper werdender Budgetmittel zunehmende Relevanz.

Statistiken sollen Lebensrealitäten – etwa der Bürgerinnen und Bürger einer Stadt – möglichst genau abbilden. Die Art der Erhebung von Daten, die Auswahl verschiedener Datenquellen, die unterschiedliche Aspekte auslassen oder auch besonders betonen, sowie die methodische Aufbereitung der Daten führen aber auch dazu, dass Realitäten teilweise konstruiert werden. Denn Zahlen drücken nicht die Wirklichkeit aus, sondern sind ein Konstrukt, um unser Urteilsvermögen zu schärfen und ein Hilfsmittel zur Gewinnung neuer Erkenntnisse. Hier ist es besonders wichtig, in statistischen Fachabteilungen erfahrene Kolleginnen und Kollegen zu finden, mit denen offen etwa über Vor- und Nachteile in der Erfassung von Daten, Erhebung von Indikatoren oder Auswahl von Datenquellen diskutiert werden kann, durch die eine seriöse Beratung und Unterstützung bei der Auswahl von Kennzahlen stattfindet und die qualitätsvolle Methodenarbeit sicherstellen.

Eine weitere zentrale Aufgabe von Statistiken ist die Reduktion von Komplexitäten. Diese Aufgabe hat in den vergangenen Jahren durch zunehmende Informationsfluten und gestiegene Anforderungen an Führungskräfte an Bedeutung gewonnen. Und eine Abschwächung dieser Entwicklung ist nicht abzusehen. Nahezu unerlässlich sind dabei kompetente KollegInnen in diesem Fach, die in der Lage sind, die notwendigen steuerungsrelevanten Daten bereitzustellen und helfen, aussagekräftige Daten aus der Informationsflut heraus zu destillieren ohne unzulässige Weglassungen vorzunehmen. Denn Entscheidungen müssen selbstverständlich immer auf der Grundlage seriöser und nicht opportun erscheinender Daten getroffen werden. Die Zusammenarbeit von statistischen Abteilungen, in denen Überblicke über vorhandene Daten und Datenquellen, hohe Methodenkompetenz und langjährige Erfahrungen im Umgang mit Statistiken vorliegen, mit den jeweiligen Fachabteilungen ist dabei von unschätzbarem Wert. Diese Erfahrungen konnten ich und meine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den vergangenen Jahren mit dem Dezernat für Statistik der Stadt Wien machen. Hierfür möchten wir danken! Und wir freuen uns auf eine weiterhin produktive und konstruktive Zusammenarbeit.