



Steuerung der Arbeitsmarktpolitik durch Zielvereinbarungen

Eckpunkte und Herausforderungen
eines Paradigmenwechsels

Bertelsmann Stiftung
Gütersloh, Juni 2004

Einführung

Mit dem Dritten und Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt werden Zielvereinbarungen erstmals zur gesetzlichen Grundlage der Arbeitsförderung, als Soll-Vorschrift im SGB II und als Kann-Vorschrift im SGB III. Mittels Zielvereinbarungen soll effizienter gesteuert werden als durch detaillierte gesetzliche Vorgaben des Gesetzgebers und durch die Rechts- bzw. Fachaufsicht der Bundesregierung (regulative Steuerung).

Mit der Einführung von Zielvereinbarungen wird in der Arbeitsmarktpolitik ein Paradigmenwechsel eingeläutet. Mit dem vorliegenden Diskussionspapier möchte die Bertelsmann Stiftung die rechtlichen Rahmenbedingungen aufzeigen, Erfahrungen mit bestehenden Zielsteuerungssystemen auswerten, erste Gestaltungsentwürfe vorlegen sowie erfolgskritische Herausforderungen für die Umsetzung der Zielsteuerung benennen. Darüber hinaus wird eine Agenda mit zentralen Fragen vorgestellt.

Die Empfehlung der Bertelsmann Stiftung lautet: Auf Spitzenebene sollte eine Arbeitsgruppe mit Vertretern von Parlament, dem Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA), der Bundesagentur für Arbeit (BA) und ihrem Verwaltungsrat eingesetzt werden, um die entscheidenden Fragen zu beantworten.

1 Zielsteuerung versus regulativer Steuerung

Zu den Mängeln traditioneller Steuerung in der Arbeitsmarktpolitik gehören Bürokratisierung, extreme Arbeitsteilung, Aktionismus, Normierung von Aufgaben statt von Zielen und die Abhängigkeit der Budgets allein von der Einnahmesituation statt von der gewünschten Wirkung. Der Zusammenhang zwischen dem Ressourceneinsatz („Input“) und den erzielten Ergebnissen („Output“) oder Wirkungen („Outcome“) ist nicht erkennbar. Es besteht eine Tendenz zur scheinbaren Einzelfallgerechtigkeit, die die Systemeffizienz beeinträchtigt.

Zielvereinbarungen sind ein Werkzeug für den Wandel von Organisationen hin zu mehr Eigenverantwortung. Ressourcen werden auf angestrebte Wirkungen konzentriert. Anreize und Sanktionen tragen zur besseren Zielerreichung bei. Die Verständigung über ehrgeizige, aber erreichbare Ziele und der Abgleich zwischen vereinbartem Soll und erreichtem Ist eröffnet die Möglichkeit, arbeitsmarktpolitische Leistungen sachlich zu bewerten. Damit werden auch die politischen Planungsgrundlagen verbessert.

Im Kern haben Zielvereinbarungen als Werkzeug mehrere Aufgaben:

- Sie schaffen Transparenz und klare Abgrenzung von Verantwortlichkeiten durch die Definition von Zielen.
- Sie schaffen durch Verfahren zur Messung von Zielen bzw. von Wirkungen die Grundlage für die Prüfung der Zielerreichung.

2 Rechtliche Rahmenbedingungen

Für Zielvereinbarungen zwischen öffentlich-rechtlichen Verwaltungsträgern ist keine explizite gesetzliche Regelung erforderlich (vgl. SGB X bzw. Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes), die in SGB II und SGB III vorgesehenen Kontraktöffnungsklauseln sind für den Einstieg ausreichend. Mögliche Abweichungen von geltenden Gesetzen sind bislang im Haushaltsrecht vorgesehen – durch Zielvereinbarung kann hier von der Bundeshaushaltsordnung in Teilen abgewichen werden.

2.1 Rechtslage nach dem SGB III ab 2004

Mit dem „Dritten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ sind Zielvereinbarungen zwischen Vorstand und Bundesregierung möglich. Maßgeblich ist der neue § 1 Absatz 3 SGB III, mit dem Zielvereinbarungen als „Kann-Vorschrift“ neu eingeführt werden. Es handelt sich um eine Kontraktöffnungsklausel: Der Abschluss einer Zielvereinbarung ist für die aus Beitragsmittel finanzierten Leistungen nicht zwingend. Kommt keine Zielvereinbarung zustande, gilt der ursprüngliche Rechtszustand weiter. Die Vertragspartner sind frei, das neue Instrument zu nutzen. Allerdings kann sich der Verwaltungsrat die Genehmigung von Geschäften des Vorstandes vorbehalten. Regierungsseitig muss die Vereinbarung vom Kabinett gebilligt werden und ersetzt dann die Genehmigung des Haushalts durch die Bundesregierung.

2.2 Rechtslage nach dem SGB II ab 2005

Das neue SGB II (Grundsicherung für Arbeitssuchende) regelt erstmalig den Abschluss von Zielvereinbarungen als „Soll-Vorschrift“. Für die Steuerung der „Agentur“ gibt es ein klares Auftragsverhältnis, eine eindeutige Finanzverantwortung und Zuweisung der Rollen. Da die Grundsicherung für Arbeitssuchende eine ausschließlich steuerfinanzierte Leistung ist, bleibt der Verwaltungsrat von einer Mitwirkung ausgeschlossen. Vertragspartner seitens der Bundesagentur ist allein der Vorstand. Das für das SGB II verantwortliche Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit kann auf die traditionelle direkte Steuerung (Anordnungen, Genehmigungen) zurückgreifen, wenn das Verfahren der Zielvereinbarungen unzureichend wirkt.

Fazit. Ein möglichst großer Gestaltungsspielraum der Kontraktpartner ist Voraussetzung für das Funktionieren von Zielvereinbarungen. Mit dem neu gefassten SGB III ist der Weg der Vereinfachung der Regelungsdichte beschritten, der gesetzliche Spielraum ist aber noch erweiterungsbedürftig. Abweichungen von dienst-/besoldungsrechtlichen Vorschriften sind bislang nicht zulässig, wären aber für Anreiz- und Sanktionsinstrumente notwendig. Erforderlich ist zudem eine Vereinfachung des Leistungsrechts, die Personalkapazitäten für Betreuung und Vermittlung freisetzt, als auch eine Reduzierung der Instrumente aktiver Arbeitsförderung.

3 Bisherige Erfahrungen mit Zielvereinbarungen

Internationale Beispiele zeigen, dass ausführende Arbeitsmarkt-Institutionen zunehmend mit modernen Managementmethoden gesteuert werden. Leistungsvereinbarungen über quantitative und qualitative Ziele haben zur Stärkung der Ergebnisorientierung beigetragen.

Aus den bisherigen Erfahrungen lassen sich **Erfolgsfaktoren** für die Umsetzung ableiten:

- **Politischer Wille:** Steuerung über Zielvereinbarungen muss von allen Beteiligten ernsthaft gewollt sein. Die auf Rationalität und Effizienz ausgerichtete „Neue Steuerung“ neigt jedoch dazu, die „Irrationalität“ von Politik „außen vor“ zu lassen, politische Entscheidungsträger empfinden dies dann als „Versuch der Entmachtung“.
- **Einheit von Kompetenz und Verantwortung:** Zielvereinbarungen erfordern einen konsistenten rechtlichen Rahmen. Die Erfüllung der vereinbarten Ziele muss im Kompetenzbereich der Behörde liegen. Gute Zielsysteme erfassen wesentliche Rahmenbedingungen und operationalisieren sie. Dabei besteht die Gefahr, alle handlungsrelevanten Aspekte für Zielsteuerungssysteme zu berücksichtigen mit der Folge überbestimmter, kaum noch überschaubarer Zielsysteme. Mit Hilfe klarer Entscheidungsregeln sind Zielkonflikte auflösbar sowie Zielerreichungs- bzw. -verfehlungsgrade messbar. Effektive Anreize müssen vereinbart werden. Unzureichende Anreize und Sanktionen

vereinbart werden. Unzureichende Anreize und Sanktionen unterminieren zielorientiertes Handeln und die Übernahme von Verantwortung auf institutioneller und auch individueller Ebene.

- **Grundverständnis der Wirkungszusammenhänge:** Aktive Arbeitsmarktpolitik zielt auf den Ausgleich von Arbeitsangebot und -nachfrage. Die Interventionen (Beratung, Qualifizierung, Eingliederungshilfen) müssen zur Erwerbsintegration von Arbeitslosen beitragen. Als öffentliche Intervention bedürfen sie einer Rechtfertigung.
- **Strategische Kommunikation:** Zielvereinbarungen müssen zentraler Bestandteil der Kommunikation nach innen und außen sein. Professionelle Öffentlichkeitsarbeit ist insbesondere in einem sensiblen Bereich wie dem der Arbeitsmarktpolitik unerlässlich.

4 Herausforderungen der Zielsteuerung und zu klärende Fragen

Die Einführung von Zielsteuerungssystemen stellt hohe Anforderungen an die beteiligten Organisationen. Wenn die nachfolgend genannten Herausforderungen nicht gemeistert werden können, ist der Erfolg der neuartigen Steuerung gefährdet. Ihnen sollte deshalb vor der Umsetzung größte Bedeutung beigemessen werden!

4.1 Breite Unterstützung für Zielsteuerung erreichen!

Der Wechsel von einer input-orientierten zu einer ergebnis-orientierten Steuerung impliziert einen Wechsel des Rollenverständnisses der arbeitsmarktpolitischen Akteure. Die Zurücknahme der Reglementierungen wird oftmals missverstanden als eine Reduzierung des Einflusses des Gesetzgebers. Der Abschluss von Zielvereinbarungen ist hingegen Aufgabe der aufsichtführenden Exekutive. Die Abgeordneten tragen die politische Verantwortung für die Arbeitsmarktpolitik und werden von den Wählern für die Ergebnisse zur Verantwortung gezogen – die operative Verantwortung liegt jedoch bei der Bundesagentur. Beim beitragsfinanzierten SGB III bleibt den Parlamentariern nur ein geringer Einfluss auf den wichtigen Input-Faktor Haushalt, nämlich über die (Rahmen-) Gesetzgebung und die im Bundeshaushalt zu veranschlagende Defizithaftung des Bundes. Beim SGB II trägt der Bund die Aufwendungen und erstattet der Bundesagentur hierfür die Verwaltungskosten. Da diese Ausgaben im Bundeshaushalt veranschlagt werden, ist die Zielvereinbarung Teil des Haushaltsverfahrens und der parlamentarische Einfluss gesichert.

Entscheidende Fragen:

- *Wie können Gesetzgeber und die Spitzen von Ministerien und BA für eine Akzeptanz der neuen Form der „Steuerung durch Ziele“ gewonnen werden?*
- *Wodurch kann der Fokus von Parlamentariern sich zukünftig auf Zielvereinbarungen und eine Reduzierung der Regulierungen richten?*

Wie werden die arbeitmarktpolitischen Ziele im parlamentarischen Haushaltsverfahren hinterlegt (v.a. SGB II)?

- Welche Form der Offenlegung der Zielerreichungsgrade und Verantwortlichkeiten ist notwendig, um die arbeitmarktpolitische Diskussion zu versachlichen? Wie können Öffentlichkeit und Medien kommunikativ eingebunden werden?
- Wie kann sich das BMWA von der primär auf Recht- und Ordnungsmäßigkeit ausgerichteten Fachaufsicht zum Kontraktpartner mit Management-Kompetenz für Strukturen und Verantwortlichkeiten entwickeln?
- Wie können Führungskräfte, Mitarbeiter und Personalvertretungen in der BA für eine Akzeptanz der Zielsteuerung gewonnen werden?

4.2 Operative Ziele und Indikatoren festlegen!

Zielvereinbarungen legen Ziele, Entscheidungsregeln, bereitgestellte Ressourcen, Controlling und die Sanktionen fest. Soweit möglich sollten Outcome- und Output-Ziele verwendet werden, die gesamtwirtschaftlich erwünscht sind und von der Bundesagentur beeinflussbar sind. Die beiden Zielsysteme differieren aufgrund unterschiedlicher Finanzierung, Trägerschaft und Zielgruppen. Diese Trennung muss hinsichtlich Aufgaben, Berichtswesen, Statistik und Rechnungswesen/Controlling in der Bundesagentur nachvollzogen werden.

Für das Zielsystem nach dem **SGB III** wird folgender erster **Entwurf** vorgelegt:

Ziel	Indikator(en)
1. Rasche Integration von Arbeitslosengeldberechtigten	Durchschnittliche abgeschlossene Dauer des Arbeitslosengeldbezugs einer Zugangskohorte
2. Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit	Anteil derjenigen, die ihren Anspruch auf Arbeitslosengeld ausschöpfen, an allen Zugängen in Arbeitslosengeldbezug
3. Nachhaltigkeit der Integrationen	Anteil derjenigen, die binnen beispielsweise von drei bis sechs Monaten nach Beendigung des Bezugs von Arbeitslosengeld aufgrund von Erwerbstätigkeit oder Ausbildung wieder Arbeitslosengeld oder Arbeitslosengeld II beziehen
4. Prävention vor Arbeitslosigkeit	Anteil derjenigen, die arbeitslos geworden sind, an denen, die sich wegen drohender Arbeitslosigkeit arbeitsuchend gemeldet haben (insb. wegen Kündigung)
5. Schnelle Besetzung offener Stellen	Durchschnittliche abgeschlossene Vakanzdauer (frühestens ab Meldung) aller Zugänge

Für das Zielsystem nach dem **SGB II** wird folgender erster **Entwurf** vorgelegt:

Ziel	Indikator(en)
1. Rasche Überwindung der Hilfebedürftigkeit	Abgeschlossene Dauer des Bezugs von Arbeitslosengeld II einer Zugangskohorte
2. Langzeitbezug vermeiden	Anteil derer im Bestand der Arbeitslosengeld II-Bezieher, die mindestens seit x Monaten die Leistung beziehen
3. Dauerhaftigkeit / Nachhaltigkeit der Überwindung der Hilfebedürftigkeit	Anteil der Bezieher von Arbeitslosengeld oder Arbeitslosengeld II binnen beispielsweise drei bis sechs Monaten nach Beendigung des Bezugs von Arbeitslosengeld II an allen Abgängen aus Bezug von Arbeitslosengeld II
4. Reduktion der Hilfebedürftigkeit durch Nebentätigkeit	Anteil der Hilfeempfänger, die während des Bezugs von Arbeitslosengeld II eine Nebentätigkeit aufnehmen

Der Entwurf für Ziel 4 im SGB II ist insofern noch zu spezifizieren, als geringfügige Nebentätigkeiten im Rahmen der Zuverdienstgrenzen nicht sofort eine Reduktion der Hilfebedürftigkeit bedeuten und daher hier nicht abgebildet werden können. Perspektivisch stellen sie aber einen ersten Verselbständigungs- und Aktivierungsschritt dar und sind daher als Zwischenziel erstrebenswert.

Für beide Zielsysteme gilt: Zur Vermeidung von Fehlsteuerungen sollten sozialrechtlich bedingte Unterbrechungen des Arbeitslosengeldbezugs (z.B. Krankheit, Sperrzeiten, Maßnahmeteilnahme) nicht als Erfolg betrachtet werden.

Bei der Auswahl der Ziele sollen die gesetzlichen Kernaufgaben im Vordergrund stehen. Andere Anforderungen für die Zielerreichung (z.B. gender mainstream) können genauso festgelegt, sollen jedoch nicht „Ziele“ genannt werden, um eine „Ablenkung“ von Kernzielen zu vermeiden.

Entscheidende Fragen:

- *Welche Ziele sollen künftig für SGB II und SGB III handlungsleitend sein?*
- *Welche Indikatoren werden zur Messung der Zielerreichung genutzt?*
- *Welche organisatorischen Veränderungen sind zusätzlich zum Wandel in der BA notwendig, um die unterschiedlichen Zielsysteme zu verfolgen?*

4.3 Zielwerte bestimmen und Ziele gewichten!

Die Zielwerte (Anspruchsniveaus) müssen ambitioniert und realistisch sein, um handlungsleitend zu sein. Aufgrund von Konjunkturabhängigkeiten sind solche Zielwerte bisweilen nicht leicht zu bestimmen. Wenig Ansporn geben Zielwerte, die ohne große Anstrengung erreichbar sind. Hinsichtlich der Vorgabe von Zielwerten sind z.B. folgende Alternativen denkbar:

- **Fortschreibung historischer „Mengen“ und „Preise“:** Abgeleitet aus den in der Vergangenheit erreichten Zielwerten („Mengen“) und den mit ihnen verbundenen Kosten („Preis“) wird eine bestimmte Verbesserung für die kommende Periode vereinbart.
- **Kalkulation:** Aufgrund von Annahmen, Statistiken und Marktprognosen wird ein Angebot für Mengen und Preise eines Integrationsprogrammes kalkuliert. Die geplanten Integrationskosten dienen als Grundlage für Zielvereinbarungen mit dem Bund.

Vorteil dieser Zielwertbestimmungen ist, dass der Ausführende weitere Vereinbarungen mit anderen Kontraktpartnern über anspruchsvollere/ergänzende Ziele schließen kann. So kann ein Land oder eine Kommune ein ergänzendes Budget zur Verfügung stellen, damit bestimmte Zielgruppen (bei einigen/allen Zielen) nicht schlechter abschneiden als der Durchschnitt.

Das Zielsystem kann Ziele unterschiedlicher Bedeutung beinhalten, was in einer expliziten Gewichtung der Ziele berücksichtigt werden kann. Dabei wird den einzelnen Zielen ein Anteilswert entsprechend ihrer Bedeutung zugewiesen, wobei sich Anteilswerte zu 100% addieren müssen. Beispielsweise könnte im SGB II dem wichtigsten Ziel (rasche Überwindung der Hilfebedürftigkeit) ein Wert von 50%, dem zweitwichtigsten Ziel (Vermeidung von Langzeitbezug) ein Wert von 20% und den beiden anderen (Dauerhaftigkeit/Nachhaltigkeit der Überwindung und Reduktion der Hilfebedürftigkeit) jeweils ein Wert von 15% zugewiesen werden. Es obliegt dem ausführenden Kontraktpartner, seine Ressourcen so auf die Erreichung der einzelnen Ziele zu verteilen, dass der sich nach Gewichtung ergebende Indikator optimiert wird. Der vollständige Verzicht auf eine Gewichtung kann dazu führen, dass der Kontraktpartner Zielen von untergeordneter Bedeutung ein zu großes Gewicht beimisst.

Entscheidende Fragen:

- *Welche Zielwerte sollen festgelegt werden?*
- *Wie sollen die einzelnen Ziele gewichtet werden?*
- *Sollten zur Vermeidung von Komplexität zu Anfang Zielvereinbarungen mit unterschiedlichen Kontraktpartnern vermieden werden?*

4.4 Verlässliche Strukturen, Anreize und Sanktionssysteme entwickeln!

Klare Kompetenzen und Verantwortlichkeiten geben den Akteuren innerhalb des neuen Systems Handlungssicherheit. Anreize und Sanktionen verleihen Zielvereinbarungen ihre Wirkung und richten institutionelles und individuelles Handeln auf die neuen Ziele aus. Am Ende des Planungszyklus wird die Zielerreichung überprüft. Abweichungen von den Zielwerten sind zu erwarten. Für die Ursachenanalyse sollten Verfahrensregeln vereinbart sein. Bei Über- oder Unterschreiten bestimmter Grenzwerte aufgrund falsch prognostizierter Leistungsfähigkeit bestehen besondere Berichts- und Erklärungspflichten, und es greifen vereinbarte Sanktionen. Sie müssen die Einheit von Kompetenz und Verantwortung berücksichtigen, d.h. individuell Zielverfehlungen belohnen bzw. bestrafen. Sanktionen bestehen z.B. aus:

- individuellen Sanktionen (naming & blaming, Gehaltsvariation, Personalentwicklung)
- institutionelle Sanktionen (naming & shaming, Minder-/Mehrausgabe im Personalhaushalt, direkte Eingriffe zur Verbesserung der Zielerreichung)

Der Beitrag der Wirkungsforschung darf dabei nicht überschätzt werden. Sie kann die Transparenz über Wirkungen erhöhen, diese häufig aber nicht exakt messen. Deshalb ist die Wirkungsforschung mit detaillierten Ursache-Wirkungs-Zusammenhängen keine Voraussetzung für Zielvereinbarungen.

Entscheidende Fragen:

- *Welche Strukturen und Abstimmungsmechanismen sind erforderlich, um dem Zielvereinbarungsprozess einen verlässlichen Rahmen zu geben?*
- *Sind die derzeitigen Flexibilisierungsspielräume im Besoldungsrecht der BA ausreichend? Welche gesetzlichen Änderungen sind notwendig, um BA-konforme Anreizstrukturen und Gehaltssysteme zu entwickeln? Bestehen ausreichend Hebel in der Personalentwicklung für nicht-monetäre Anreize?*
- *Welche institutionellen Anreize und Sanktionen sind notwendig?*

4.5 IT-Systeme anpassen!

Die Erfassung der Ziele und Indikatoren stellt neue Anforderungen an das IT-System, aus dem kontinuierlich Daten für die Erfolgskontrolle geliefert werden müssen. Derzeit wird das IT-System der Bundesagentur neu konzipiert – es besteht daher die Möglichkeit, diese Anforderungen noch zu berücksichtigen.

Entscheidende Fragen:

- *Welche Anforderungen an eine Datenaufbereitung sind an die IT-Systeme zu stellen?*
- *Welche Daten sind bereits aus den heutigen Datenbeständen generierbar?*

5. Fazit und Empfehlung zur Einsetzung einer Arbeitsgruppe auf Top-Managementebene!

Mit Zielvereinbarungen kann zukünftig die Bundesagentur für Arbeit eigenständig den geeigneten Weg zur Zielerreichung bestimmen. Die Politik gibt vor, *was* mit *wie viel* Ressourcen geleistet werden soll, die Bundesagentur für Arbeit bestimmt, *wie* die Ziele erreicht werden.

Die Einführung eines Zielsteuerungssystems bedeutet einen Kulturbruch in der politischen Steuerung und ist daher eine Top-Management-Aufgabe. Notwendig sind ein detaillierter Umsetzungsplan, eine intensive, gesteuerte interne Kommunikationsplanung, eine sorgsame Implementation aller Teilschritte und eine ausreichende Ressourcenausstattung (kompetentes Personal). Viele Details, mit essentieller Bedeutung für einen Erfolg der Zielsteuerung, sind derzeit noch ungeklärt.

Die Bertelsmann Stiftung schlägt daher vor, auf Spitzenebene eine Arbeitsgruppe mit Vertretern des Parlamentes, des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit, der Bundesagentur für Arbeit und ihres Verwaltungsrates einzusetzen. Die in diesem Diskussionspapier aufgeworfenen erfolgskritischen Fragen sollten auf der Agenda dieser Arbeitsgruppe stehen!

Ansprechpartner:

Frank Frick
Bertelsmann Stiftung
Tel.: 0 52 41-81 **81 253**
Fax: 0 52 41-81 81 982
Email: frank.frick@bertelsmann.de