

MBO – Praxis und Verbreitung

Zielsteuerung in europäischen Arbeitsverwaltungen

Der Managementansatz der Zielsteuerung („Management by Objectives“, MBO) erlebt eine Renaissance in der europäischen Arbeitsmarktpolitik. Die Zielsteuerung wird durch Instrumente des Qualitätsmanagements und des Leistungsvergleichs sinnvoll ergänzt.

Managementansätze der Zielsteuerung (hier synonym verstanden zum Begriff der Ergebnissteuerung) gelten seit geraumer Zeit auch als geeignetes Instrument zur Leistungssteigerung von Arbeitsverwaltungen (öffentliche Beschäftigungsdienste, PES). In einer von der Europäischen Kommission geförderten Studie haben Hugh Mosley, Holger Schütz und Nicole Breyer, Abteilung „Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung“, eine international vergleichende Bestandsaufnahme zu Verbreitung und Praxis dieses Ansatzes in europäischen Ländern vorgenommen.

Der allgemeine Ansatz der Zielsteuerung (MBO) formuliert vorab (*ex ante*) operative Leistungsziele mittels definierter Kennziffergrößen, deren Erreichung oder Verfehlung fortlaufend gemessen (Monitoring) und periodisch (*ex post*) überprüft werden. Ein MBO-Zyklus umfaßt folgende Komponenten: die Definition der (quantifizierten) Ziele, die dezentrale Umsetzung, die laufende Erfolgskontrolle durch Indikatoren und eine abschließende Leistungsbewertung.

Organisatorisch beruht MBO üblicherweise auf dem Prinzip der zentralen „Top-Down“-Steuerung, kombiniert mit Selbststeuerung bei der Zielumsetzung durch die nachgeordneten Hierarchieeinheiten. Außerdem impliziert MBO eine Verlagerung von der Input- zur Outputsteuerung sowie eine Abkehr von der regelorientierten Konditionalsteuerung („Wenn ..., dann ...“).

Ein Überblick zeigt zunächst das Spektrum an MBO-Ansätzen in den Arbeitsverwaltungen der EU sowie

Norwegens auf, bevor in einem Vergleich der Arbeitsverwaltungen Österreichs, Großbritanniens, Frankreichs, Schwedens und Deutschlands Einzelaspekte der Zielsteuerung vertiefend diskutiert werden. Erörtert werden dabei die Profile der Managementansätze, Vor- und Nachteile von Zielen und Indikatoren, Implementationsprobleme sowie Aspekte der Leistungsbeurteilung und des Leistungsvergleichs. Eine Bilanz der Stärken und Schwächen der Zielsteuerung in der Arbeitsverwaltung beschließt die Untersuchung.

Zehn von 18 befragten Arbeitsverwaltungen verwenden ein System der Zielsteuerung in der Arbeitsmarktpolitik. Bis auf Deutschland, dessen System gerade im Aufbau begriffen ist, verfügen die übrigen neun über langjährige Erfahrungen mit dieser Form des Managements (siehe Übersicht 1), mit Schweden, Flandern und Norwegen als den „Vorreitern“.

Außerdem praktizieren vier Arbeitsverwaltungen (Irland, Portugal, Spanien und Wallonien) Partialansätze der Zielsteuerung, das heißt, quantitative Zielgrößen werden nur selektiv (zum Beispiel bezogen auf die Langzeitarbeitslosigkeit) verwen-

det. Schließlich bleiben vier weitere Arbeitsverwaltungen, die weiterhin am Modell der regelgeleiteten Konditionalsteuerung festhalten.

Bei Modellen der Zielsteuerung bestimmen in der Regel einige wenige politische Ziele einen breiteren Fächer operativer Ziele. Im europäischen Vergleich beziehen diese politischen Oberziele sich derzeit vorrangig auf die vier Themencluster Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit, der Jugendarbeitslosigkeit, Verbesserung der Arbeitsvermittlungsfunktion sowie die Verbesserung anderer Arbeitsamtsleistungen (Management von Lohnersatzleistungen etc.).

Ungeachtet hoher Konvergenz bei den (auch europäisch definierten) Zielsetzungen zeigt sich beim Vergleich der operativen Ziele ein weites Spektrum unterschiedlicher operativer Definitionen, beeinflusst von der Datenlage in den nationalen Monitoringsystemen. Das Ziel „Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit (LZA)“ wird beispielsweise gemessen als Reduzierung der LZA-Eintritte oder als Verringerung der absoluten Anzahl der Langzeitarbeitslosen, als Erhöhung der Austritte aus LZA oder als Übertritt von LZA in Arbeit.

Ein Ländervergleich

Welche Ansätze der Zielsteuerung lassen sich im europäischen Vergleich von Arbeitsverwaltungen unterscheiden? Stilisierte Typen von Arbeitsverwaltungen bilden hier das Modell der drittelparitätischen Selbstverwaltung mit relativ starkem Gewicht der Sozialpartner (Deutschland, Österreich) und das „Agenturmodell“ auf Basisprinzipien des New Public Management (NPM), mit dem britischen Employment Service (ES) als prototypischem Beispiel.

Beim Agenturmodell werden Politik(entscheidung) und Implementation konzeptionell streng unterschieden; die Umsetzung ist Aufgabe paraguovernementaler Organisationen (Agenturen) auf der Grundlage outputorientierter Leistungsvereinbarungen (Kontraktmanagement). Für die Agentur sind zudem nur geringe Handlungsspielräume vorhanden, eigene Aktivitätsschwerpunkte zu definieren oder umzusetzen.

Frankreich und Schweden stellen Mischformen dieser Organisationsty-

Länder mit MBO und Einführungsjahr	Länder mit MBO-Komponenten	Länder ohne MBO
Dänemark (1994) Deutschland (1998) Finnland (1992) Flandern, VDAB (1985) Frankreich (1990) Großbritannien (1991) Niederlande (1991) Norwegen (1987) Österreich (1995) Schweden (1984)	Irland Portugal Spanien Wallonien, FOREM	Brüssel-Region, ORBEM Griechenland Italien Luxemburg
(N=10)	(N=4)	(N=4)

Quelle: eigene Erhebung (WZB-AB)

Übersicht 1 Verbreitung von MBO-Systemen in europäischen Arbeitsverwaltungen

pen dar, wobei Frankreich trotz formaler Selbstverwaltung sehr viele Parallelen zum britischen Modell aufweist. Schwedens Arbeitsverwaltung ist zwar formal ein Agenturmodell, allerdings traditionell schon immer eine Organisation mit recht hoher Autonomie gewesen und unterscheidet sich daher beträchtlich vom britischen ES.

Ein herausragendes Merkmal des österreichischen Systems bildet die Konzentrierung des geschäftspolitischen Jahresplans des Arbeitsmarktservice (AMS) mit den vorgelagerten Zielsystemen (mittelfristige Oberziele des Ministeriums, mittelfristiger AMS-Plan, nationaler Aktionsplan EBS, ESF-Planung). Neue Instrumente des Qualitätsmanagements (TQM-EFQM; „Client Monitoring System“ zur Abfrage der Kundenzufriedenheit) sollen nun das Ziel- und Steuerungssystem nach und nach verfeinern.

Zudem war zum Erhebungszeitraum die Einführung eines „umfassenden Gesamtsteuerungssystems“ (ab 2001) vorgesehen, um durch die Erweiterung des Zielkatalogs die Vorherrschaft von Beratungs- und Vermittlungszielen abzumildern. Die Idee ist ein Zielsystem, in dem jede einzelne Organisationseinheit spezifisch definierte (Teil-)Ziele aufweist, die eigenverantwortlich umzusetzen sind.

Im Gegensatz zu Österreich, wo zum Beispiel die Anpassung der Arbeitskräfte an den strukturellen Wandel und die Beförderung der Geschlechtergleichheit auf dem Arbeitsmarkt zu den Zielen gehören, ist das Zielsystem in Großbritannien einfacher aufgebaut: Die prioritäre Zielstellung des britischen Employment Service ist die Vermittlung und Förderung benachteiligter Personen auf

dem Arbeitsmarkt, was ausschließlich im Rahmen jährlicher Politikzyklen erfolgt. Der (vierstufige) Employment Service ist eine typische britische NPM-Umsetzungsagentur mit geringen politischen Autonomiespielräumen.

Insbesondere durch das „New Deal“-Programm der Labour-Regierung wurde die Konzentration der Vermittlungsaktivitäten des ES auf benachteiligte Personengruppen des Arbeitsmarkts erheblich ausgeweitet. Hierdurch wird auch eine Minderung von Creaming-Tendenzen erhofft. Weitere Ziele der Vereinbarung zwischen Ministerium und ES für 1999–2000 bilden das ordnungsgerechte Management der Geldleistungen („Jobseeker’s Allowance“), professioneller Kundenservice sowie Kosteneffektivität der Serviceerbringung. In der Gesamtschau sind die „Massenproduktion“ von Beschäftigungsdienstleistungen für den hierarchisch gesteuerten ES charakteristisch.

Das Zielsteuerungssystem der französischen Arbeitsverwaltung ANPE weist in der Struktur sowie der relativ zentralistischen Prozeßorganisation Parallelen zum britischen Ansatz auf. Auch in Frankreich liegt das Schwerkgewicht der arbeitsmarktpolitischen Ziele auf der Arbeitsvermittlung, speziell von Langzeitarbeitslosen und Jugendlichen; auch in Frankreich werden die Vermittlungsziele primär in absoluten Zahlen ausgewiesen.

Im Gegensatz zu Großbritannien spielt aber in Frankreich die Registrierung offener Stellen noch immer eine wichtige Rolle im Zielsystem. Wie in Österreich gibt es in Frankreich einen mehrjährigen Plan als Grundlage für die jährlichen Planungszyklen. Zusammengefaßt ist auch die französische Zielsteuerung vor allem auf

hohe Mengeneffekte ausgerichtet. Gleichzeitig wird die Umsetzung der Zielsteuerung offenbar in der Praxis noch mancherorts durch die legalistisch-bürokratische Tradition (Konditionalsteuerung) der französischen Verwaltungskultur erschwert.

Das schwedische System der Zielsteuerung ist von der Struktur her mit Österreich vergleichbar. Zwar gibt es hier keine formale oder explizite Mehrjahresplanung, funktional äquivalent dazu werden aber in Schweden die Ziele über einen längeren Zeitraum fortgeschrieben und nur bei (weitgehender) Zielerreichung ausgetauscht.

In inhaltlicher Hinsicht bilden die Verringerung der Laufzeit offener Stellen, die Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit sowie von „langanhaltenden Phasen ohne reguläre Beschäftigung“ die drei Oberziele (1999 und 2000). Auf jede dieser Zielsetzungen entfallen etwa drei oder vier operative Ziele und Indikatoren, die von der Ausschöpfung bei der Arbeitsvermittlung über Wirkungsziele (zum Beispiel Beschäftigungsverbleib), Zielgruppenförderung bis hin zum Subventionierungsgrad von Unternehmen reichen. Vor dem Hintergrund sich ändernder politischer Konstellationen durchläuft das schwedische System der Zielsteuerung derzeit dynamische, offene Entwicklungsprozesse, deren Ausgang offen ist.

Ein interessanter Befund der Studie lautet, daß die Zielsteuerung in Schweden trotz ihrer langjährigen Tradition erst 1996/97 praxisrelevant und wirksam wurde. Erst in dieser Phase wurden verpflichtende Zielhöhen und Sanktionen bei starken Zielverfehlungen (bis hin zum Austausch von Arbeitsamtsdirektoren) durchgesetzt, unterstützt von der enormen Verbesserung des Monitoring.

Deutschland holt auf

Die konsequente Einführung der Zielsteuerung seit 1998/99 in der deutschen Bundesanstalt für Arbeit (BA) bildet im internationalen Vergleich gleichsam einen Aufholprozeß mit Siebenmeilenstiefeln. Dieser Prozeß wurde durch Bestandteile der SGB-III-Reform sinnvoll ergänzt (insbesondere der Erweiterung der Handlungsspielräume der Arbeitsämter durch Einführung von Eingliederungstitel und freier Förderung).

Die Einführung von Zielsteuerung war bereits frühzeitig in den Plänen zu der BA-internen Organisationsreform „Arbeitsamt 2000“ vorgesehen, deren Zielsetzung die kundenorientierte, wirksame und wirtschaftliche Erbringung der BA-Dienstleistungen sowie die Förderung der Zufriedenheit und des Arbeiterfolgs der Mitarbeiter ist. Der dafür in der BA vorangetriebene Steuerungsansatz ist umfassend konzipiert und der Systementwicklung verpflichtet.

Die geschäftspolitische Zielstruktur der BA ist (ähnlich wie in Österreich) stark mit den europäischen Beschäftigungsleitlinien abgestimmt, einschließlich der Verankerung des „Gender Mainstreaming“ im Zielsystem. Im europäischen Vergleich finden sich auch untypischere Zielsetzungen wie die „Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie für Frauen und Männer“ sowie die ordnungspolitische Zielsetzung der „Vermeidung il-

legaler Beschäftigung“ (vgl. Übersicht 2).

Im Sinne strategischer Zielerreichung – analog zum schwedischen Ansatz – ist eine mittelfristige Fortschreibung dieser Ziele für die nachfolgenden Jahre vorgesehen. Für die Umsetzung jedes geschäftspolitischen Schwerpunkts werden in der Regel zwei operative Zielindikatoren eingesetzt. Im Gegensatz zu Frankreich und Großbritannien erfolgt in Deutschland und Österreich die Darstellung der bundespolitischen Oberziele und operativen Ziele bewußt ohne Quantifizierung, da der Quantifizierungsprozeß weitgehend dezentral („von unten“) durchgeführt wird.

Welche praktischen Probleme gibt es bei Konzipierung und Messung von Leistungsindikatoren? Eine kontroverse Indikatorendebatte in Österreich betraf 1999–2000 die zwei vom AMS verwendeten Indikatoren im

Geschäftspolitischer Schwerpunkt	Handlungsfelder	Indikatoren
Beschäftigungsmöglichkeiten marktgerecht erschließen und verwirklichen	Einschaltung intensivieren	Vermittlungen über sieben Tage/Abgänge offener Stellen
	Ausschöpfung erhöhen	
Jugendarbeitslosigkeit senken	Ausbildungstellenakquisition verbessern	gemeldete Ausbildungsstellen
	Jugendliche in Ausbildung oder Beschäftigung bringen	
Langzeitarbeitslosigkeit senken	Mehr Langzeitarbeitslose in Arbeit bringen	Abgänge von Langzeitarbeitslosen in Beschäftigung (1. AM) Übertritte in LZA
	Übertritte in Langzeitarbeitslosigkeit verhindern	
Vereinbarkeit von Beruf und Familie für Frauen und Männer verbessern	Mehr Mobilzeit als Beschäftigungsvariante anbieten	Vermittlungen von arbeitslosen Frauen und Männern in Teilzeitbeschäftigung über sieben Tage – ohne ABM/SAM (ohne SAM-OiW)
	Mehr Berufsrückkehrinnen und Berufsrückkehrer in Arbeit bringen	
Soziale Sicherung und Ordnung auf dem Arbeitsmarkt zur Vermeidung illegaler Beschäftigung	Verstärkt ordnungspolitische Aufgaben wahrnehmen, um legale Arbeitsplätze zu erhalten oder zu schaffen	Anteil von Außenprüfungen in den Verdachtsbranchen des jeweiligen Arbeitsamts
	Leistungen Alg, Alhi, FbW und KG kundengerecht erbringen	

Quelle: RCF, Bundesanstalt für Arbeit
 ABM: Arbeitsbeschaffungsmaßnahme
 Alg: Arbeitslosengeld
 Alhi: Arbeitslosenhilfe
 FbW: Förderung der beruflichen Weiterbildung
 KG: Kindergeld
 OiW: Ostdeutschland für Wirtschaftsunternehmen
 SAM: Strukturanpassungsmaßnahme

Übersicht 2 Geschäftspolitische Schwerpunkte der Bundesanstalt für Arbeit für das Jahr 2000

Feld der Langzeitarbeitslosigkeit: 1) Reduzierung der Übertritte in LZA, 2) Verringerung des Bestands an Langzeitarbeitslosen. Kritiker dieses Doppelziels bemängelten, daß gute Resultate für die Verringerung der LZA-Bestände sich nur ergäben, wenn zuvor der Eintritt in LZA zugelassen wird – statt die- oder denjenigen möglicherweise bereits vorher in einen Job oder in eine Maßnahme zu vermitteln. Die Gegenposition im AMS hielt dagegen, falls dieses Problem überhaupt auf- trete, so sei es marginal.

Ein „klassischer Flop“ eines operativen Ziels in Österreich bildet das Beispiel „Erhöhung der Arbeitsmarktchancen von Frauen mit Mobilitätseinschränkungen“. Das statistische Merkmal „Mobilitätseinschränkung“ wurde von den Beratern nicht in vergleichbarer Weise verwendet oder kodiert. Als die Arbeitsaufnahmequote von Frauen mit Mobilitätseinschränkung höher war als jene von Frauen ohne Einschränkung, wurde der Indikator abgesetzt. Derartige „Kodierspielräume“ sind ein typisches Indikatorenproblem. Problematisch können auch Indikatoren sein, die auf Stichtagserhebungen beruhen.

Der (1997/98 exklusive) Vermittlungsindikator, für 90 Prozent der gemeldeten offenen Stellen in Schweden geeignete Kandidaten vorzuschlagen, wurde 2000 nicht mehr verwendet, da erstens die zunehmende Bedeutung von Selbstbedienungseinrichtungen die Aussagekraft des Indikators unterlief, zweitens die Qualität der Bewerbervorschläge im Zeitverlauf tendenziell abnahm und

drittens auch Creaming-Tendenzen zu beobachten waren. Abgesetzt wurde (1999) auch die durchschnittliche Teilnehmeranzahl in aktiven Maßnahmen, da dieses Ziel das falsche Signal von Teilnehmermaximierung zu geringstmöglichen Kosten setzte und keine praktischen Orientierungshilfen für die Arbeitsämter bot (bezüglich der Berücksichtigung unterschiedlicher Finanzierungs- und Programmbedingungen). Validitätsprobleme gibt es schließlich mit Zielen, die mittels periodischer Befragungen der Arbeitgeber gemessen werden, also zum Beispiel in bezug auf das Quotenziel geeigneter Bewerbervorschläge.

Der permanente Wandel von MBO-Zielsystemen reflektiert vor allem solche und andere Schwächen von Zielen und Indikatoren. So sind zum Beispiel die Zielgrößen des britischen New Deal nicht nur Ausdruck einer „Welfare-to-work“-Programmatik, die verstärkte Zielgruppenförderung ist vielmehr auch – vermeintliches – Mittel gegen die Bestenauslese im Vermittlungsgeschäft.

Probleme der Kontrolle

Typisch für die Implementation sind unter anderem Kontrollprobleme der Umsetzungsagenturen durch den Auftraggeber („Moral-Hazard“-Problem). Befunde aus Fallstudienländern bestätigen, daß periodisch mehr oder minder schwere Manipulationen bei der Datenerfassung und Aufbereitung der Zielerreichung auftreten. Es ist aber auch festzustellen, daß be-

stimmte Probleme zwischen Politik (Regierung, Ministerium) und Arbeitsverwaltung nicht unbedingt minder bedeutsam sind als verwaltungsinternes Moral Hazard.

So kommt es zum Beispiel (besonders ausgeprägt in Großbritannien) nicht selten als Folge zeitlicher Verzögerungen auf der zentralen Planungsebene (wegen Uneinigkeiten zwischen Regierung und Arbeitsverwaltung) zu operativen Planungsschwierigkeiten auf regionaler und lokaler Ebene. Ein anderes typisches Problem (für die operative Planung und Umsetzung der eigentlichen Zielsteuerung) ist die Ad-hoc-Übertragung von Zusatzaufgaben an die Arbeitsverwaltung durch die Regierung, zum Beispiel die Umsetzung von neuen Programmen (etwa Jugendsofortprogramm in Deutschland) bzw. Budgetmitteln etwa (aber nicht nur) in Vorwahlzeiten (ebenfalls Deutschland, aber beispielsweise auch Frankreich und Österreich).

Instrumente des Benchmarking (verstanden als Kombination von analytischem Leistungsvergleich und ergebnisorientierten Maßnahmen der Leistungsverbesserung) können die „klassische“ Zielsteuerung ergänzen oder erweitern. So bilden Instrumente wie das „Balanced Scorecard-Modell“ des AMS-Landesbezirks Oberösterreich oder das „Diagnostic Toolkit“ des britischen Employment Service gute Beispiele für praktische (Benchmarking-)Arbeitshilfen für die Arbeitsverwaltungen.

Dabei geht es bei der Scorecard um die Optimierung der Gesamtperformanz als Summe der Leistungskomponenten der Organisation (im oberösterreichischen Beispiel: Arbeitsvermittlung, Versicherungsleistungen, Budgetvollzug, Personal, Einkauf, Kundenzufriedenheit, Mitarbeiterzufriedenheit). Der britische „Werkzeugkasten“ beschränkt sich demgegenüber auf die Arbeitsvermittlung und bildet die Vermittlungsleistung eines Arbeitsamts relativ zur Durchschnittsleistung einer definierten Gruppe von Vergleichsämtern ab; hieraus ergeben sich für das Amt Anreize, sich zu verbessern oder nicht abzufallen. Trotz methodischer Grenzen ist der praktische Nutzen solcher Instrumente nicht zu unterschätzen und dem Organisationslernen zuträglich.

Aus theoretischer Sicht lautet der zentrale Einwand gegen die Ziel-

steuerung, daß sie auf sehr voraussetzungsvollen, rationalistischen, empirisch nur annähernd realisierbaren Prämissen beruht: konsistente Zielstruktur, eindeutige Ziel-/Beurteilungsmaßstäbe, Erwartungssicherheit in der Planung, valide und verlässliche Meßkonzepte, störungsfreie Umsetzbarkeit. Als generelle, auch empirisch bestätigte Stärke der Zielsteuerung ist demgegenüber zu verbuchen, daß es mit ihr gelingen kann, klare Prioritäten zu definieren, Aktivitäten entsprechend zu fokussieren und ergebnisorientiert umzusetzen. Da sich Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der Arbeitsverwaltung mit den operativen Zielen und Vorgaben auch kontrovers auseinandersetzen, kann die Zielsteuerung zudem das Organisationslernen befördern.

Diese Aspekte sind aber ambivalent: Die Festlegung von Prioritäten bildet eine Grundbedingung für den Erfolg der Zielsteuerung, ebnet aber zugleich die Vielschichtigkeit politischer Ziele ein. Darüber hinaus begünstigen eindeutige Zielkriterien auf Mitarbeiterebene auch illegitime Handlungsstrategien zur Zielerreichung („Moral Hazard“). Es zeigt sich also, daß im positiven Fall MBO die Auseinandersetzung über Sinn und Zweck von Zielen und Zielhöhen anregen, im negativen Fall aber auch das Gegenteil erreichen kann.

Verselbständigung der Zielsteuerung zum Selbstzweck, Dominanz

von einfachen Zielen und der Mengenorientierung auf Kosten der Einbeziehung von Qualitätsaspekten sind weitere Schwachstellen des Ansatzes. Schließlich das „Indikatorenproblem“: Mangel und Entwicklungsbedarf besteht vor allem für 1) gute quantitative Indikatoren für Zieldimensionen wie zum Beispiel Information und Beratung, 2) Indikatoren, die sich eindeutig auf die Aktivitäten und den Beitrag der Arbeitsämter zur Zielerreichung beziehen (Bruttoproblematik).

Leistungsfähige, zeitgemäße Zielsteuerungssysteme müssen heute unbedingt mit ergänzenden Instrumenten der Prozeß- und Qualitätssteuerung kombiniert werden; auch die Verbindung mit fortgeschrittenen Kostenrechnungssystemen ist anzustreben. Um die Akzeptanz wie das Entwicklungspotential des Steuerungsansatzes zu sichern, sollte dessen Aufbau zudem mit Maßnahmen der Mitarbeiterqualifizierung kombiniert werden, eingebettet in eine breitere Strategie der Organisationsentwicklung. ■

Forschungsschwerpunkt
Arbeitsmarkt und Beschäftigung

Hugh Mosley, Holger Schütz, Nicole Breyer,
Management by Objectives in European Public
Employment Services, 146 S. (WZB-Bestellnummer ◆◆ FS I 01-203)

Holger Schütz, „Zielsteuerung in europäischen Arbeitsverwaltungen“, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 2, S. 207-225