

G.I.B.INFO 3_12



Steuerung durch Zielvereinbarungen im SGB II

Neues Übergangssystem Schule – Beruf • Initiative Inklusion und STAR • Integrationsbetrieb Friedhöfe Worms • Hotline Zeitarbeit TBS NRW • Potentialberatung Aktiva PhysioFit • Arbeitgeberzusammenschlüsse • Verantwortungspartner für Lippe • G.I.B.-Sommerakademie

G.I.B. NRW

Gesellschaft für innovative
Beschäftigungsförderung mbH

„Ziele klar und vollständig formulieren und Fehlanreize vermeiden“

Dr. rer. pol. Bruno Kaltenborn ist seit 1996 im Rahmen freiberuflicher Wirtschaftsforschung und Politikberatung im Auftrag von Politik und Wissenschaft tätig. Schwerpunkte sind die arbeitsmarkt- und sozialpolitische, steuer- und familienpolitische Forschung und Beratung. Er hat sich verschiedentlich in Auftragsprojekten, Aufsätzen und Vorträgen mit der Zielsteuerung der Arbeitsmarktpolitik befasst. So war er 2003/2004 in einer Expertengruppe an der Erarbeitung von Eckpunkten für eine Steuerung der Arbeitsmarktpolitik (SGB III und SGB II) durch Zielvereinbarungen beteiligt, 2006 hat er sich in einem Gutachten mit den Möglichkeiten der Steuerung der Bundesagentur für Arbeit durch Kontrakte befasst und 2010 ein Forschungsprojekt zu einem europäischen Vergleich der Zielsteuerung in der Arbeitsmarktpolitik geleitet. Derzeit leitet er Projekte zur Einbeziehung kommunaler Leistungen in die Zielsteuerung des SGB II und zur wirkungsorientierten Steuerung der öffentlichen Arbeitsvermittlung in der Schweiz.

G.I.B.: Herr Dr. Kaltenborn, zunächst ein kurzer Blick zurück: Wann und warum haben sich Zielvereinbarungen als Steuerungsinstrument gegenüber früheren Steuerungsinstrumenten bzw. -modellen durchgesetzt?

Dr. Bruno Kaltenborn: Allgemein wurde in den achtziger Jahren traditionelle Steuerung der öffentlichen Verwaltung, die einen regelhaften Zusammenhang zwischen Ressourceneinsatz und gewünschter Wirkung unterstellt, in internationalen Debatten zunehmend in Frage gestellt. Etwa zeitgleich befasste sich in Deutschland die damalige kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung unter dem Stichwort „Neues Steuerungsmodell“ mit der Zielsteuerung

im SGB II-Bereich, also der Grundsicherung für Arbeitslose, implementiert wurde.

G.I.B.: Was gelingt mit dieser Art der Steuerung besser als mit früheren Steuerungs-Ansätzen?

Dr. Bruno Kaltenborn: Mit der Zielsteuerung gelingt es im Idealfall, die Kompetenzen vor Ort, also auf lokaler Ebene, im Sinne der Zielerreichung zu nutzen. Bei der traditionellen Steuerung werden Ressourcen in ein System gegeben und Prozesse definiert in der Hoffnung, dass am Ende das gewünschte Resultat erreicht wird. Aber: Möglicherweise kennen die Akteure vor Ort die konkreten Probleme und Lösungsstrategien viel besser als die zentralen Akteure. Zudem gibt es auch bei sehr genauer Definition von Prozessen immer noch Handlungsspielräume, die unterschiedlich gut oder schlecht genutzt werden können. Mit der Zielsteuerung sollen nun die lokalen Akteure motiviert werden, ihre Handlungsspielräume im Sinne der von der Politik definierten Ziele konsequent zu nutzen. Dazu definiert die Politik Wirkungs-, vielleicht auch nur Ergebnisziele.

Je knapper das Budget ist, desto wichtiger sind gute Entscheidungen und eine klare Zielperspektive. In einer Welt unbegrenzten Budgets wäre eine Zielsteuerung überflüssig.

ung als Alternative zur traditionellen bürokratischen Steuerung. Bezogen auf die Arbeitsmarktpolitik in Deutschland gab es darüber hinaus 2002 mit dem sogenannten Vermittlungsskandal einen konkreten Anlass für den Umbruch, in dessen Folge die Hartz-Kommission eingesetzt und die „Hartz-Gesetze“ verabschiedet worden sind. Parallel dazu erfolgte ein interner Umbau der Bundesagentur für Arbeit, der ab 2004 zu einer Steuerung über Wirkungsziele in der Arbeitslosenversicherung führte, die ab 2006 auch

G.I.B.: Was sind die rechtlichen, strukturellen oder auch finanziellen Voraussetzungen für eine effektive Umsetzung der Zielvereinbarungsprozesse im SGB II-Bereich?

Dr. Bruno Kaltenborn: Grundsätzlich sind die Voraussetzungen für eine Zielsteuerung gegeben, aber wie so häufig liegt das Problem im Detail, wo durchaus Verbesserungspotenzial vorhanden ist. Vorab: Zielsteuerung ist zulässig bzw. inzwischen im SGB II sogar vorgeschrieben. Etwas schwieriger ist die Frage zu beantworten, ob sie als Alternative zu anderen Steuerungsformen wirk-



Dr. Bruno Kaltenborn,
Wirtschaftsforschung
und Politikberatung

lich zulässig ist. Dabei denke ich vor allem an die Fachaufsicht, das traditionelle Mittel der Steuerung. Genau hier hakt es insofern, als der Bundesrechnungshof im Jahr 2006 gerügt hat, der Bund dürfe sich aus der Fachaufsicht für die Grundsicherung für Arbeitsuchende nicht zurückziehen. Trotz Zielsteuerung bleibe der Bund auch weiterhin für die zweckmäßige Umsetzung der Grundsicherung verantwortlich. Doch die Parallelität von Zielsteuerung und fachaufsichtlichen Instrumenten hat Grenzen und führt zu Übersteuerung, wenn die Handlungsspielräume vor Ort durch die Fachaufsicht zu sehr eingegrenzt werden.

Eine genaue Kenntnis der Gestaltungsräume und ihrer Grenzen, insbesondere im rechtlichen Bereich, ist notwendig. Das ist einfacher gesagt als getan, denn bei der Frage, was erlaubt oder verboten ist, gibt es gerade im SGB II als einem neuen und immer wieder rechtlichen Änderungen unterliegenden Leistungssystem häufig Unsicherheiten. Dies führt womöglich dazu, dass die Akteure vor Ort Handlungsspielräume nicht konsequent ausnutzen. Zur Klärung sind Abstimmungsprozesse zwischen den relevanten Akteuren unverzichtbar, doch letztlich entscheiden die Gerichte, was zulässig ist und was nicht.

Eine weitere Voraussetzung speziell im SGB II-Bereich betrifft die schwierige Frage, wer mit wem wüber Zielvereinbarungen abschließt. Grundsätzlich existieren im SGB II vier Steuerungsziele und wir haben es mit folgenden Akteuren zu tun: dem Bund mit dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales und der Bundesagentur für Arbeit, den Ländern, den Kommunen sowie den gemeinsamen Einrichtungen als eine Form der Jobcenter-Organisation.

Die Zielsteuerung der Bundesleistungen als solches ist unter den relevanten Akteuren unterdessen weitgehend unstrittig: Die Bundesagentur für Arbeit und die Länder schließen mit dem BMAS, die Optionskommunen mit den Ländern und die gemeinsamen Einrichtungen mit ihren Trägern Zielvereinbarungen zu den Bundesleistungen. Beim zweiten Strang, den kommunalen Leistungen, haben nach dem SGB II Bund und Län-

der sowie Länder und Optionskommunen Zielvereinbarungen zu schließen. Zu Vereinbarungen zwischen den Ländern und den Kommunen mit gemeinsamen Einrichtungen existieren unterschiedliche Positionen. So vertreten einige die Ansicht, dass auch hier Zielvereinbarungen notwendig und sinnvoll sind, andere sehen keinen zusätzlichen Bedarf und schon gar nicht eine Verpflichtung für Zielvereinbarungen.

Ein weiterer Aspekt betrifft die Tatsache, dass die allgemeinen Ziele des SGB II nicht nach Bundes- und kommunalen Leistungen differenziert sind, im Idealfall wirken die Leistungen beider Träger gemeinsam im Sinne dieser allgemeinen Ziele. Das macht es schwierig, in den beiden Zielsteuerungssträngen jeweils getrennte Zielindikatoren zu formulieren. Die

Bei einem nicht-optimalen Zielindikator, aber einem besonders anspruchsvollen Zielwert, bewege ich mich mit besonders hoher Geschwindigkeit in die falsche Richtung.

naheliegende Lösung wäre eine Vereinigung beider Zielsteuerungsstränge, was aber mit unserem föderalen System nicht ohne Weiteres vereinbar ist.

G.I.B.: Inwiefern ist – neben den rechtlichen Rahmenbedingungen – das Budget eine Voraussetzung für Zielsteuerung?

Dr. Bruno Kaltenborn: Ein Budget als Voraussetzung für Zielsteuerung gibt es in der Regel. Wichtig aber ist, dass es mit Verwendungsspielräumen für die lokalen Akteure ausgestattet ist. Dabei muss das Budget nicht unbedingt besonders üppig ausgestattet sein, vielleicht sogar im Gegenteil. Denn je knapper es ist, desto wichtiger sind gute Entscheidungen und eine klare Zielperspektive. In einer Welt unbegrenzter Budgets wäre eine Zielsteuerung wohl überflüssig, weil für alle Zwecke gleichermaßen Geld zur Verfügung stünde. Relevante Verwendungsspielräume gibt es bei den Budgets für die Leistungen zur Eingliederung in Arbeit, egal, ob kom-

munale oder Bundesleistungen. Bei den Leistungen zum Lebensunterhalt hingegen gibt es diese kaum, denn hier gibt es Rechtsansprüche der Betroffenen.

G.I.B.: Sind Struktur und Verfahren, in deren Rahmen Ziele vereinbart werden, optimal organisiert? Wo gibt es Reibungsverluste, die verhindern, dass dieses System noch effektiver funktioniert?

Dr. Bruno Kaltenborn: Wenn wir in der deutschen Arbeitsmarktpolitik über das Verfahren von Zielvereinbarungen reden, meinen wir meistens das Verfahren zur Festlegung von Zielwerten, doch das ist nur ein kleiner Unterpunkt von Zielvereinbarungen, der aus meiner Sicht in Deutschland überbetont wird. Bildlich gesprochen: Mit Zielen und Zielindikatoren lege ich im Idealfall die Richtung fest, in der ich mich bewege, mit Zielwerten im Idealfall die Geschwindigkeit, mit der dies erfolgt.

Wenn ich einen nicht-optimalen Zielindikator habe, aber einen besonders anspruchsvollen und zugleich realistischen Zielwert, dann bewege ich mich mit be-

G.I.B.: Welche alternativen Zielindikatoren sind denkbar?

Dr. Bruno Kaltenborn: Ich bin der Meinung, dass Arbeitsmarktpolitik im Wesentlichen weder das Niveau der Arbeitslosigkeit noch das der Beschäftigung und auch nicht die Zahl der Hilfeempfangenden verändern kann. Im gegenwärtigen, stärker von Arbeitslosigkeit als von Fachkräftemangel geprägten Arbeitsmarktregime sind die Arbeitsplätze knapp, daran kann Arbeitsmarktpolitik nur sehr bedingt etwas ändern. Beeinflussen kann Arbeitsmarktpolitik hingegen eher die Besetzung eines konkreten Arbeitsplatzes mit einem Arbeitsuchenden, also die Verteilung der knappen Ressource Arbeitsplatz. Wenn man aber den Verteilungseffekt und nicht den Niveaueffekt betonen will, dann wären andere Zielindikatoren als die derzeitige „Integrationsquote“ und die derzeitige „Veränderung der Summe der Leistungen zum Lebensunterhalt“ besser geeignet. Wir müssten also einen Zielindikator finden, der weniger stark von Rahmenbedingungen beeinflusst wird und stärker auf Verteilungseffekte zielt.

Ein Volumenindikator wäre der klügere Weg, weil er weniger Creaming-Effekte provoziert als die bestehenden Zielindikatoren.

sonders hoher Geschwindigkeit in die falsche Richtung. Das ist offensichtlich kein Idealzustand, sondern eine „Titanic-Strategie“.

Wenn ich hingegen einen idealen Zielindikator habe, aber einen nicht ganz so idealen Zielwert, bewege ich mich immerhin in die richtige Richtung, wenn auch nicht unbedingt mit der höchstmöglichen Geschwindigkeit. Man sollte deshalb im Prozess der Zielvereinbarung den Zielwerten weniger und den Zielindikatoren mehr Aufmerksamkeit schenken als dies bisher der Fall ist. Ich wäre sogar dafür, die Zielwerte ganz abzuschaffen und stattdessen auf ein System des Vergleichs zu setzen. Das ist in Ansätzen im Kennzahlen-Vergleich angelegt, so wie er in § 48 a SGB II geregelt ist.

Hinsichtlich der Verteilung ist es eine politische Entscheidung, wer begünstigt und wer benachteiligt werden soll. Aus meiner Sicht besteht das größte Problem für Personen, die lange im System sind, also für Langzeitbezieher. Wenn es um Verteilungsfragen geht, würde ich deshalb klare Prioritäten setzen und – in dieser Reihenfolge – eine Betonung auf die Überwindung von Langzeitbezug, auf die Vermeidung von Langzeitbezug und auf die Überwindung von Kurzzeitbezug legen.

Die „Dauer des Leistungsbezugs“ sollte daher in einen geeigneten Zielindikator eingehen. Beispielsweise könnte man die bisherige Dauer über alle Fälle im Bestand aufsummieren – das ist das sogenannte Bestandsvolumen. Die Idee dahinter ist die Einführung einer Gewichtung und damit die Festlegung der bereits genannten Prioritätenfolge.

Auf jeden Fall wäre ein solcher Volumenindikator ein Weg, der weniger Creaming-Effekte provoziert als die bestehenden Zielindikatoren „Veränderung der Summe

Leistungen zum Lebensunterhalt“ und „Integrationsquote“, die den Jobcentern eher Anreize geben, leichtere als schwierigere Fälle zu integrieren. Das Problem relativiert sich allerdings inzwischen ein wenig, seit es einen dritten Zielindikator gibt, und zwar die „Veränderung des Bestands an Langzeitleistungsbeziehern“.

G.I.B.: Führt das von Ihnen vorgeschlagene System nicht zu einer Minderbewertung vorbereitender, stabilisierender Unterstützungsmaßnahmen, die nicht direkt, sondern eher mittel- oder langfristig in die Beendigung des Leistungsbezugs münden?

Dr. Bruno Kaltenborn: Das Problem würde durch den Alternativvorschlag gegenüber dem Status quo zumindest entschärft. Aber ich gebe Ihnen recht, Fristigkeit ist ein grundsätzliches Problem bei der Zielsteuerung. Politik will typischerweise in kurzfristigen Zeiträumen steuern und nicht erst in acht Jahren wissen, was sie falsch gemacht hat und vor sieben Jahren hätte besser machen können. Doch bestimmte Resultate stellen sich auf dem Arbeitsmarkt eben erst mittel- oder langfristig ein. Studien zu Bildungsmaßnahmen aus den neunziger Jahren etwa konnten nachweisen, dass nach kurzer Zeit keine, nach acht Jahren aber relevante Ergebnisse eintraten. Dafür eine wirklich gute Lösung zu finden ist schwierig.

Um einen Lösungsansatz zu skizzieren, aber gleich auch wieder zu verwerfen: Man könnte versuchen, die Arbeitsmarktnähe oder -ferne, also die Beschäftigungsfähigkeit, einer Person zu messen. Messen aber kann das nur die Vermittlungsfachkraft oder der Fallmanager im Jobcenter, doch genau sie werden gleichzeitig selbst daran gemessen, wie erfolgreich sie bezüglich der Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit agieren. Hinzu kommt, dass Beschäftigungsfähigkeit nicht leicht objektivierbar ist, weil immer subjektive Einschätzungen mit hineinspielen. Meine Prognose lautet: Wenn man Beschäftigungsfähigkeit zum Zielindikator macht, werden viele neu angemeldete Arbeitsuchende hinsichtlich ihrer Beschäftigungsfähigkeit ganz schlecht abschneiden und nach einiger Zeit besser eingestuft, ohne dass dahinter notwendigerweise eine reale Entwicklung steht.

Also: Man muss auch immer die Frage der möglichst manipulationsfreien Messung von Zielindikatoren beachten. Wegen ihrer Manipulationsanfälligkeit würde ich davon abraten, Faktoren wie Beschäftigungsfähigkeit zum Zielindikator zu machen.

G.I.B.: Kommen wir zu den Zielwerten der SGB II-Steuerung. Was sind aus Ihrer Sicht deren gravierendste Nachteile?

Dr. Bruno Kaltenborn: Bei der Diskussion über die Nachteile von Zielwerten ist zunächst grundsätzlich zu berücksichtigen, dass wir es in der öffentlichen Verwaltung oder speziell in der Arbeitsmarktpolitik bei

Wir haben es auch immer mit Rahmenbedingungen zu tun, die von der Arbeitsverwaltung nicht oder nur minimal beeinflussbar sind.

der Steuerung über Wirkungsziele typischerweise mit Zielen zu tun haben, deren Erreichung nicht allein in der Macht der ausführenden Organisationseinheiten steht. Es wirken immer auch Rahmenbedingungen wie zum Beispiel die wirtschaftliche Entwicklung, die lokale Wirtschaftsstruktur oder das Erwerbspersonenpotenzial in den Arbeitsmarkt hinein, die von der Arbeitsverwaltung nicht oder nur minimal beeinflussbar sind.

Bei der Bestimmung von Zielwerten, die ja im Vorhinein festgelegt werden, muss man auch über die Entwicklung dieser Rahmenbedingungen nachdenken sowie darüber, wie sich diese Rahmenbedingungen auf die relevanten Zielindikatoren auswirken. Dabei gibt es zwei Unsicherheitsfaktoren, die in der Vergangenheit schon zu Fehlprognosen geführt haben, was nicht in der Unfähigkeit der Beteiligten, sondern in der Komplexität des Problems begründet ist: Wenn man Zielwerte vereinbart, die nicht zu den tatsächlich eintretenden Rahmenbedingungen bzw. zu deren Wirkung auf die Zielindikatoren passen, kann sich im Verlauf

herausstellen, dass man überambitionierte Zielwerte vereinbart hat, die nicht mehr erreichbar sind, oder aber Zielwerte, für deren Erreichen man sich nicht mehr anstrengen muss. Das heißt: die Zielwertdiskussion, die im Vorhinein eine große Bedeutung hat, relativiert sich im Verlauf, weil sich Rahmenbedingungen anders entwickeln als prognostiziert.

Hinzu kommt, dass Zielwerten oft der Gedanke zugrunde liegt, wie sich ein Sachverhalt im nächsten Jahr im Vergleich zu diesem Jahr entwickeln soll. Wenn aber ein Jobcenter weiß, dass es im nächsten Jahr um drei Prozent besser werden soll, besteht für dessen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gegen Ende des Jahres der Anreiz, jetzt nicht noch unnötig besser zu werden, denn dann müssten sie im nächsten Jahr umso mehr bewirken. Das heißt, gegen Ende des Jahres kann für das Jobcenter ein negativer Leistungsanreiz entstehen. Die Bestimmung von Zielwerten könnte anders, nämlich absolut und losgelöst von diesem Jahr erfolgen, aber auch das hat nur eine begrenzte Plausibilität, weil immer wieder zu überlegen wäre, wie viel Leistungssteigerung vom einen zum anderen Jahr erreichbar ist.

G.I.B.: Sie sprachen sich sogar für eine völlige Abschaffung von Zielwerten aus und schlugen vor, auf ein System des Vergleichs zu setzen. Gibt es dafür europäische Vorbilder?

Dr. Bruno Kaltenborn: In der Schweiz zum Beispiel ist immer der Schweizer Mittelwert der Vergleichspunkt, der erst ex post feststeht. Das heißt: Erst im Nachhinein sieht man sich an, wie sich die einzelnen Kantone und die regionalen Arbeitsvermittlungszentren im Verhältnis zur Schweiz insgesamt entwickelt haben.

Zum Hintergrund: In der Schweiz gibt es 26 Kantone, die gegenüber dem Bund eine viel stärkere und selbstbewusstere Stellung einnehmen als in Deutschland die Bundesländer. Anders als im traditionellen deutschen System, in dem die Bundesagentur für Arbeit für weite Teile der Arbeitsmarktpolitik verantwortlich ist, war dies in der Schweiz ursprünglich eine Angelegenheit der Gemeinden. Mittlerweile sind die Kantone für die Umsetzung verantwortlich, die Finanzierung erfolgt weitge-

hend durch eine zentrale Arbeitslosenversicherung. Vereinbart ist dort ein System von Zielsteuerung, bei dem es vier Wirkungsindikatoren gibt, die gewichtet zu einem Gesamtindex zusammengefügt werden. Für diese vier Wirkungsindikatoren und den Gesamtindex gibt es sowohl einen schweizer Durchschnittswert als auch kantonale Werte sowie Werte auf Ebene der mit unseren Arbeitsagenturen oder Jobcentern vergleichbaren regionalen Arbeitsvermittlungszentren. Diese Werte werden zum Ausgleich der lokal bzw. regional unterschiedlichen Rahmenbedingungen korrigiert, sodass es korrigierte Wirkungsindikatoren und einen korrigierten Gesamtindex gibt, und das ist der Vergleichsmaßstab.

Beim in der Schweiz praktizierten Vergleich immunisiert man sich komplett gegen landesweit einheitliche Rahmenbedingungen und deren Veränderung wie etwa die allgemeine Wirtschaftsentwicklung oder die Euro-Krise. Mit der erwähnten Korrektur versucht man, sich gegen unterschiedliche Rahmenbedingungen vor Ort und deren Entwicklung zu immunisieren. Lokale Firmenpleiten oder einen örtlich begrenzten großen Zustrom von Arbeitsuchenden bekommt man weder mit dem einen noch mit dem anderen System gut eingefangen. Mit einem Kennzahlenvergleich würde man also nicht alle, aber zumindest einen Teil der Probleme lösen, die es derzeit bei der Zielwertfestlegung gibt.

Das Anreiz- bzw. Sanktionsinstrument in der Schweiz ist im Wesentlichen die Öffentlichkeit, denn die Ergebnisse des Vergleichs werden veröffentlicht, sodass sich die politisch gewählte Regierung des Kantons vor den Bürgerinnen und Bürgern verantworten muss. Wenn ihr Kanton bei allen vier Wirkungsindikatoren schlecht abschneidet und das womöglich noch auf Dauer, hat die Kantonsregierung ein Legitimationsproblem. Dieser Mechanismus abseits von zentralen Steuerungseingriffen motiviert also die Kantone, sich ernsthaft für eine Verbesserung der Situation einzusetzen.

G.I.B.: Gab es Widerstände in der Schweiz, dieses Scoring-System einzuführen?

Dr. Bruno Kaltenborn: Natürlich gab es Widerstände. Kantone, die schlecht abschnitten, kritisierten das

DAS INTERVIEW FÜHRTEN**Manfred Keuler**

Tel.: 02041 767-152, E-Mail: m.keuler@gib.nrw.de

Verena Philipps

Tel.: 02041 767-119, E-Mail: v.philipps@gib.nrw.de

KONTAKT**Dr. Bruno Kaltenborn**

Wirtschaftsforschung und Politikberatung

Postfach 35 03 53, 10212 Berlin

Tel.: 030 4004358-0, E-Mail: info@wipol.de

Internet: www.wipol.de

umstrittene Verfahren zur Korrektur der unterschiedlichen Rahmenbedingungen mit dem Hinweis, das angewandte Verfahren berücksichtige ihre relevanten Spezifika nicht angemessen. Doch mittlerweile hat sich ein ganz anderes Problem offenbart: So gibt es Kantone, die es trotz erheblicher Anstrengungen nicht geschafft haben, sich zu verbessern. Das führt zu einer gewissen Frustration. Insgesamt aber gilt: Nach anfänglichen Widerständen ist die Akzeptanz gestiegen.

Das besagte Problem der Frustration ließe sich – das wäre ein Denkansatz für Deutschland – vermeiden, indem man auf einen Vergleich von Veränderungsgrößen setzt. Damit hätte derjenige, der am unteren Ende des Rankings steht, trotzdem die Chance und vielleicht sogar die größere, besser abzuschneiden, weil es für denjenigen, der das Ranking anführt, schwieriger ist, noch besser zu werden, als für jenen, der weit unten steht. Das kann auch einen Motivationseffekt haben.

Ich glaube, wir müssen uns im Kontext der Zielsteuerung auch von dem in Deutschland immer sehr stark betonten „fairen Vergleich“ verabschieden, denn letztlich geht es bei der Steuerung darum, zu lenken. Deren Funktion ist es nicht, fair zu sein, sondern einen Fokus zu setzen. Allerdings dürfen dann mangels Fairness auch keine harten persönlichen Konsequenzen wie Nicht-Beförderung oder gar Entlassungen an die Zielerreichung geknüpft werden. Es muss immer berücksichtigt werden, dass Akteure aufgrund der Wirksamkeit nicht kontrollierbarer Rahmenbedingungen schlecht abschneiden können.

G.I.B.: Was könnte und sollte zukünftig geschehen, um das System der Zielsteuerung im SGB II zu optimieren?

Dr. Bruno Kaltenborn: Wenn man sich die Historie von Steuerung ansieht, ist Zielsteuerung ein vergleichsweise neues Instrument. Zudem ist die Grundsicherung für Arbeitsuchende insgesamt ein vergleichsweise neues Leistungssystem, bei dem sich die Organisation und insbesondere die Steuerung im Umbruch befinden. Deswegen sollten wir nicht zu ungeduldig sein mit dem System, so schnell funktionieren organisato-

rische und politische Prozesse nicht. Was die Verwaltungskultur angeht, hat sich in den letzten Jahren erstaunlich viel geändert.

Jetzt gilt es, weiter zu diskutieren und Lösungen immer wieder in Frage zu stellen und weiter zu entwickeln. Gegenwärtig stellt man bei der Steuerung der Bundesleistungen eher relativ wenig in Frage, vermutlich weil man froh ist, überhaupt eine konsensuale Lösung gefunden zu haben. Hinsichtlich der kommunalen Leistungen hingegen findet gerade ein Entwicklungsprozess statt, der möglicherweise Auswirkungen auf die Bundesleistungen hat. Insgesamt betrachtet ist das Entwicklungstempo relativ hoch und das ist grundsätzlich positiv.

Wichtig für eine funktionierende Zielsteuerung ist, dass sich die Akteure ihrer jeweiligen Rolle bewusst sind: Aufgabe der Politik ist es, prioritäre politische Ziele zu formulieren, und zwar vollständig, damit Politik nicht trotz Zielerreichung unzufrieden ist, weil die Zielformulierung nicht vollständig war – und gleichzeitig solche Ziele zu formulieren, die für die Arbeitsmarktpolitik auch tatsächlich erreichbar sind.

Eine weitere anspruchsvolle Aufgabe – und da gibt es einen erheblichen Nachholbedarf – ist die Kommunikation in der Öffentlichkeit und in den relevanten politischen Kreisen. Hier sollte der Fokus stärker darauf liegen, einen Zielkatalog zu finden, der den genannten Kriterien gerecht wird. Zugleich sollten die Ressourcen der Politik konsequenter auf die Zielsteuerung ausgerichtet werden. Im Bundesarbeitsministerium geschieht das offensichtlich mittlerweile, hier wurden in jüngster Zeit zwei Fachreferate eingerichtet, die sich ausschließlich mit der Steuerung der Grundsicherung für Arbeitsuchende befassen. Zudem gilt es für das Ministerium, eigene Kompetenzen aufzubauen, die bislang eher bei der Bundesagentur für Arbeit liegen. Bei einer Zielsteuerung sollten die zentralen Akteure möglichst, wenn auch nicht hundertprozentig, den gleichzeitigen Einsatz anderer Instrumente der Steuerung vermeiden und den Akteuren vor Ort Freiheit bei der Umsetzung einräumen.