

Sonderdruck aus:

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Holger Schütz

Zielsteuerung in europäischen Arbeitsverwaltungen

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB)

Die MittAB verstehen sich als Forum der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Es werden Arbeiten aus all den Wissenschaftsdisziplinen veröffentlicht, die sich mit den Themen Arbeit, Arbeitsmarkt, Beruf und Qualifikation befassen. Die Veröffentlichungen in dieser Zeitschrift sollen methodisch, theoretisch und insbesondere auch empirisch zum Erkenntnisgewinn sowie zur Beratung von Öffentlichkeit und Politik beitragen. Etwa einmal jährlich erscheint ein „Schwerpunkt-Heft“, bei dem Herausgeber und Redaktion zu einem ausgewählten Themenbereich gezielt Beiträge akquirieren.

Hinweise für Autorinnen und Autoren

Das Manuskript ist in dreifacher Ausfertigung an die federführende Herausgeberin Frau Prof. Jutta Allmendinger, Ph. D. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 90478 Nürnberg, Regensburger Straße 104 zu senden.

Die Manuskripte können in deutscher oder englischer Sprache eingereicht werden, sie werden durch mindestens zwei Referees begutachtet und dürfen nicht bereits an anderer Stelle veröffentlicht oder zur Veröffentlichung vorgesehen sein.

Autorenhinweise und Angaben zur formalen Gestaltung der Manuskripte können im Internet abgerufen werden unter http://doku.iab.de/mittab/hinweise_mittab.pdf. Im IAB kann ein entsprechendes Merkblatt angefordert werden (Tel.: 09 11/1 79 30 23, Fax: 09 11/1 79 59 99; E-Mail: ursula.wagner@iab.de).

Herausgeber

Jutta Allmendinger, Ph. D., Direktorin des IAB, Professorin für Soziologie, München (federführende Herausgeberin)
Dr. Friedrich Buttler, Professor, International Labour Office, Regionaldirektor für Europa und Zentralasien, Genf, ehem. Direktor des IAB
Dr. Wolfgang Franz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Mannheim
Dr. Knut Gerlach, Professor für Politische Wirtschaftslehre und Arbeitsökonomie, Hannover
Florian Gerster, Vorstandsvorsitzender der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Christof Helberger, Professor für Volkswirtschaftslehre, TU Berlin
Dr. Reinhard Hujer, Professor für Statistik und Ökonometrie (Empirische Wirtschaftsforschung), Frankfurt/M.
Dr. Gerhard Kleinhenz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Passau
Bernhard Jagoda, Präsident a.D. der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Dieter Sadowski, Professor für Betriebswirtschaftslehre, Trier

Begründer und frühere Mitherausgeber

Prof. Dr. Dieter Mertens, Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Karl Martin Bolte, Dr. Hans Büttner, Prof. Dr. Dr. Theodor Ellinger, Heinrich Franke, Prof. Dr. Harald Gerfin, Prof. Dr. Hans Kettner, Prof. Dr. Karl-August Schäffer, Dr. h.c. Josef Stingl

Redaktion

Ulrike Kress, Gerd Peters, Ursula Wagner, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB), 90478 Nürnberg, Regensburger Str. 104, Telefon (09 11) 1 79 30 19, E-Mail: ulrike.kress@iab.de: (09 11) 1 79 30 16, E-Mail: gerd.peters@iab.de: (09 11) 1 79 30 23, E-Mail: ursula.wagner@iab.de: Telefax (09 11) 1 79 59 99.

Rechte

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung der Redaktion und unter genauer Quellenangabe gestattet. Es ist ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages nicht gestattet, fotografische Vervielfältigungen, Mikrofilme, Mikrofotos u.ä. von den Zeitschriftenheften, von einzelnen Beiträgen oder von Teilen daraus herzustellen.

Herstellung

Satz und Druck: Tümmels Buchdruckerei und Verlag GmbH, Gundelfinger Straße 20, 90451 Nürnberg

Verlag

W. Kohlhammer GmbH, Postanschrift: 70549 Stuttgart; Lieferanschrift: Heßbrühlstraße 69, 70565 Stuttgart; Telefon 07 11/78 63-0; Telefax 07 11/78 63-84 30; E-Mail: waltraud.metzger@kohlhammer.de, Postscheckkonto Stuttgart 163 30. Girokonto Städtische Girokasse Stuttgart 2 022 309. ISSN 0340-3254

Bezugsbedingungen

Die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ erscheinen viermal jährlich. Bezugspreis: Jahresabonnement 52,- € inklusive Versandkosten: Einzelheft 14,- € zuzüglich Versandkosten. Für Studenten, Wehr- und Ersatzdienstleistende wird der Preis um 20 % ermäßigt. Bestellungen durch den Buchhandel oder direkt beim Verlag. Abbestellungen sind nur bis 3 Monate vor Jahresende möglich.

Zitierweise:

MittAB = „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ (ab 1970)
Mitt(IAB) = „Mitteilungen“ (1968 und 1969)
In den Jahren 1968 und 1969 erschienen die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ unter dem Titel „Mitteilungen“, herausgegeben vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit.

Internet: <http://www.iab.de>

Zielsteuerung in europäischen Arbeitsverwaltungen

Holger Schütz*

Der Managementansatz der Zielsteuerung (*Management by Objectives*, MBO) erlebt gegenwärtig eine Renaissance in der europäischen Arbeitsmarktpolitik. Der Beitrag rekapituliert zunächst wichtige konzeptionelle Grundlagen des Zielsteuerungsmodells und betont die Relevanz des Moral Hazard Problems. Sodann wird ein empirischer Überblick zu Zielsteuerungsansätzen in den Arbeitsverwaltungen der EU sowie Norwegens gegeben. Ein vertiefender Ländervergleich widmet sich den Managementansätzen in den Arbeitsverwaltungen Österreichs, Großbritanniens, Frankreichs, Schwedens und Deutschlands. Insbesondere werden Vor- und Nachteile von Zielen und Indikatoren, Implementationsprobleme sowie Aspekte von Leistungsbeurteilung und Leistungsvergleich erörtert. Auf dieser Grundlage werden abschließend die Vorzüge und Schwächen der Zielsteuerung in der Arbeitsmarktpolitik diskutiert.

Gliederung

- 1 Einleitung
- 1.1 Themenstellung und Vorgehensweise
- 1.2 Zielsteuerung – ein Bezugsrahmen
- 2 Zielsteuerung in europäischen Arbeitsverwaltungen: Ein Überblick
- 3 Zielsteuerung in den Arbeitsverwaltungen in Frankreich, Großbritannien, Österreich, Schweden und Deutschland: Ein vertiefender Vergleich
- 3.1 Steuerungsansätze im Überblick
- 3.2 Operative Ziele und Leistungsindikatoren
- 3.3 Implementationsprobleme
- 3.4 Leistungsbeurteilung und Leistungsanreize
- 3.5 Ansätze des Leistungsvergleichs ('Benchmarking')
- 4 Zusammenfassung und Diskussion

* Holger Schütz ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Abteilung Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB). Die empirischen Teile dieses Aufsatzes basieren auf der WZB-Studie 'Operational Objectives and Performance Indicators in European Public Employment Services' von H.G. Mosley, H. Schütz, N. Breyer (2000), gefördert von der Europäischen Kommission, Generaldirektion für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten. Der Autor dankt Günther Schmid, Hugh Mosley, Holger Strassheim sowie drei anonymen Gutachtern für kritische Anmerkungen und Überarbeitungshinweise. Der Beitrag liegt in der alleinigen Verantwortung des Autors.

¹ Zu zentralen thematischen Begriffen: Mit der (vereinfachten) Bezeichnung 'Zielsteuerung' werden im weiteren Managementansätze charakterisiert, die mittels quantifizierter Zielvorgaben und Indikatoren (übergeordnete) Organisations- oder Politikziele zu erreichen suchen. Der Zielsteuerungsansatz bildet in diesem Sinne eine spezifische Variante des Performanzmanagements (vom engl. performance management). Performanzmanagement wird als ein breiterer Sammelbegriff für unterschiedliche Managementansätze (von Organisationen oder auch Ländern) verstanden, um Effektivität, Effizienz, Wirtschaftlichkeit und Qualität zu steigern. Monitoring wird im engen Sinne definiert als die laufende Beobachtung der unmittelbaren (arbeitsmarktpolitischen) Ergebnisse mittels Leistungskennziffern (vgl. Schmid, Schömann, Schütz 1997). Außerdem gilt für diesen Aufsatz: Management by Objectives (MBO, bzw. Zielsteuerung) und Management by Results (MBR, bzw. Ergebnissteuerung) werden als Synonyme behandelt, da im Gegensatz etwa zur Auffassung Nascholds (1995) die Ergebniskontrolle definierter quantifizierter Ziele als ein integraler Bestandteil von MBO-Systemen gelten kann. Darüber hinaus würde der Autor grundsätzlich dafür plädieren, den Begriff des 'Controlling' von MBO definitorisch abzusetzen, wobei beim Controlling die Koordination verschiedener Funktionen ('systembildend' oder 'systemkoppelnd', vgl. Weber 1994) als Abgrenzungskriterium dienen könnte. In der Praxis ist diese Unterscheidung allerdings nicht durchzuhalten, so bezeichnen etwa Österreich und Deutschland als Controlling, was hier als Zielsteuerung bezeichnet wird.

1 Einleitung

1.1 Themenstellung und Vorgehensweise

Entsprechend dem internationalen Trend der Verwaltungsmodernisierung (vgl. Pollitt 1999; OECD 1994) gelten Managementansätze der Zielsteuerung seit geraumer Zeit auch als geeignetes Instrument zur Leistungssteigerung von Arbeitsverwaltungen (vgl. bspw. OECD 1996; Auer/ Kruppe 1996). Dieser Aufsatz greift diese Thematik auf und nimmt eine Bestandsaufnahme zur Zielsteuerung in europäischen Arbeitsverwaltungen anhand einer aktuellen Studie vor (zu Details von Datengrundlage und Erhebungsmethode siehe Anhang 1). Inhaltlich zielt der Beitrag vorrangig darauf ab, wichtige Stärken und Schwächen der Zielsteuerung in der Arbeitsverwaltung herauszuarbeiten und gegenüberstellend zu diskutieren. Dies schließt theoretische, empirische und praktische Aspekte ein.

Im folgenden Abschnitt (1.2) wird zunächst ein Bezugsrahmen der Thematik vorgelegt. Das 2. Kapitel beinhaltet eine knappe empirische Bestandsaufnahme zur Verbreitung von Zielsteuerungsansätzen in europäischen Arbeitsverwaltungen (EU-15 und Norwegen). Im dritten Kapitel wird vertiefend auf die Zielsteuerungssysteme der Arbeitsverwaltungen Frankreichs, Großbritanniens, Österreichs, Schwedens und der Bundesrepublik Deutschland eingegangen. Im Rahmen dieses Länder-Vergleichs werden 1) die Profile der Managementansätze, 2) Vor- und Nachteile von Zielen und Indikatoren, 3) Implementationsprobleme 4) Leistungsanreize und Leistungsbeurteilung und schließlich 5) Ansätze des Leistungsvergleichs ('Benchmarking') diskutiert. Im Schlusskapitel werden auf dieser Grundlage die Vorzüge und Schwächen der Zielsteuerung von Arbeitsverwaltungen rekapituliert: Für überzogene Erwartungen an die wieder populäre Zielsteuerung besteht kein Anlass. Bei realistischer Einschätzung ihrer Kapazitäten bildet die Zielsteuerung dennoch einen wichtigen Ansatz des Performanzmanagements, der mit komplementären Instrumenten kombiniert werden sollte.

1.2 Zielsteuerung - ein Bezugsrahmen

Zum Zielsteuerungsansatz¹: Der allgemeine Ansatz der Zielsteuerung (MBO) betont die ex ante Formulierung expliziter operationeller Leistungsziele und die ex post Messung der Ergebnisse und Wirkungen. Damit findet eine Verlagerung von der Inputsteuerung und auch eine Abkehr von der regelorientierten Konditionalsteuerung (wenn...dann...) zur Outputsteuerung statt. In Kurzform: vom Bürokratie- zum Mana-

gementmodell. Schematisch umfassen die Praxiskomponenten des MBO-Zyklus die Definition der (quantifizierten) Ziele, dezentrale Umsetzung, laufende Erfolgskontrolle mittels der Indikatoren und die abschließende Leistungsbewertung (siehe Abb. 1). MBO basiert üblicherweise² organisatorisch auf dem Prinzip der zentralen (Top-down-)Steuerung (Definition der Ziele und periodische Zielkontrolle) kombiniert mit Selbststeuerung bei der Zielumsetzung durch die nachgeordneten Hierarchieeinheiten.

Abbildung 1: Der allgemeine Ansatz der Zielsteuerung

-
- **Zielsetzungsprozess:**
Festlegung von politischen (Ober-)Zielen, quantifizierten Leistungszielen und Indikatoren ex ante
 - **dezentralisierte Operationalisierung und Umsetzung:**
setzt Handlungsspielräume der verantwortlichen Manager voraus
 - **laufende und finale Zielkontrolle:**
Monitoring der Performanz im Vergleich zu den gesetzten Leistungszielen
 - **Leistungsbewertung nach Maßgabe der Zielerreichung:**
organisationsintern und extern (nach Kontext)
 - **Neubestimmung der Ziele für nächsten Managementzyklus:**
evtl. kombiniert mit System an Belohnungen/Sanktionen.
-

Quelle: eigene Darstellung

Für das Organisationsmodell der Zielsteuerung stellt sich daher auch das Prinzipal-Agenten-Problem. Diese auf Informationsasymmetrien beruhende Kontrollproblematik in den Formen von adverser Selektion und Moral Hazard wird von den Theoriesträngen der Principal-Agency-Theorie bzw. der Agency-Theory thematisiert (vgl. Williamson 1990: 31f; Moe 1984: 754-757). Im Falle der *adversen Selektion* sind dem Prinzipalen (Leistungs-)Eigenschaften des Agenten vor Vertragsabschluss nicht bekannt; der Prinzipal kann daher den ungeeigneten Vertragspartner auswählen, wenn der Agent ex ante eine täuschende Selbstdarstellung betreibt. *Moral Hazard* bezieht sich auf die Bedingungen nach Vertragsabschluss: der Prinzipal kann die Handlungen des Agenten nicht (vollständig) beobachten oder beurteilen; daher kann der Agent prinzipiell Vertragsinhalte verletzen, falsche oder unvollständige Informationen über die erzielten Ergebnisse liefern etc. Um diese Agenturprobleme zu beschränken, werden von der Agency-Theorie Formen der 1) vertraglichen Anreizsteuerung, (z.B. ergebnisorientierte Vergütung), 2) der direktiven Verhaltenssteuerung, (z.B. negative Sanktionierung bei Verletzung von Verhaltensnormen) sowie 3) die Verbesse-

rung des Informationssystems vorgeschlagen (Ebers/Gotsch 1993: 208f; vgl. Picot/Wolff 1994).

Im Rahmen der Thematik von 'Zielsteuerung von Arbeitsverwaltungen' spielt insbesondere das Moral-Hazard-Problem eine Rolle (siehe Kap. 3.3.).³ Außerdem ist darauf hinzuweisen, dass das Prinzipal-Agenten-Problem hier in verschiedenen Varianten auftreten kann: zum einen zwischen der Regierung (bzw. dem zuständigen (Arbeits-)Ministerium) und der nationalen Arbeitsverwaltung; zweitens zwischen nationaler Zentrale der Arbeitsverwaltung und ihren regionalen und/oder lokalen Arbeitsämtern; sowie als dritte Variante im Verhältnis zwischen Arbeitsverwaltung (als Prinzipal) und eingeschalteten 'dritten' Akteuren der Implementation, wie arbeitsmarktpolitischen Trägern, privaten Vermittlungsagenturen u.ä.. Diese letzte Form war allerdings nicht empirischer Gegenstand dieser Studie.

Die Leistungsfähigkeit der Zielsteuerung hängt auch (neben dem Umgang mit Agenturproblemen) davon ab, wie die Qualitätsproblematik bearbeitet wird. Wegen der thematischen Relevanz sind auch hierzu einige begriffliche Klärungen angebracht, auch wenn die 'Qualitätsfrage' in dieser Arbeit weniger einen zentralen denn einen partiellen Aspekt der empirischen Analyse ausmacht.

Konzentriert sich die Zielsteuerung im engen Sinne ausschließlich auf die Produktqualität (oder Ergebnisqualität), so werden in Ansätzen des Qualitätsmanagements daneben üblicherweise Strukturqualität und (kundenbezogene) Prozessqualität⁴ unterschieden. Bei den unterschiedlichen Qualitätsmanagementansätzen ist schematisch zwischen Qualitätssicherungs- bzw. -zertifizierungsansätzen einerseits, Qualitätswettbewerbsansätzen andererseits zu unterscheiden (Bovaird 1996), wozu auch die diversen, teilweise sehr umfassend konzipierten Varianten des *Total Quality Managements* zu zählen sind (vgl. Oppen 1999; Bandemer 1998). Zunehmende Verbreitung im öffentlichen Sektor - auch in europäischen Arbeitsverwaltungen - finden die von der European Foundation for Quality Management (EFQM) erstellten Leitfäden zur Selbstevaluation, bei der die folgenden neun Basiskomponenten gewichtet eingehen: Führung, Politik und Strategie, Ressourcen, Mitarbeiterorientierung, Mitarbeiterzufriedenheit, Prozesse, Kundenzufriedenheit, gesellschaftliche Verantwortung sowie die Geschäftsergebnisse.

Als formale Typen von Arbeitsverwaltungen sind das organisatorische Modell der drittelpartitischen Selbstverwaltung mit relativ starkem Gewicht der Sozialpartner (vor allem Deutschland und Österreich) und das sogenannte Agenturmodell zu unterscheiden. Vereinfacht ausgedrückt ist das Agenturmodell von Prinzipien des angelsächsischen New Public Management (NPM) geprägt: Hauptmerkmale sind eine konzeptionell strenge Trennung von Politik(entscheidung) und der Implementation als Managementaufgabe durch paragonvermentale Organisationen (Agenturen), auf Basis von outputorientierten Leistungsvereinbarungen (Kontraktmanagement), sowie wenig Handlungsspielräumen für die Agentur, eigene Ziele oder Aktivitätsschwerpunkte zu definieren bzw. umzusetzen. Dies trifft auch für die dezentralen Agenturuntereinheiten zu, da Zielvorgaben in der Regel 'von oben nach unten' weitergereicht werden. Der britische Employment Service kommt empirisch diesem stilisierten Typus am nächsten.

² Es war der 'Managementguru' Peter Drucker, der diese Konzeption popularisierte. Zu Genese und Vorläufern von MBO vgl. Greenwood 1981.

³ Adverse Selektion ist vor allem ein prominentes Problem im Kontext von Versicherungsthemen, auch im Rahmen von Auftragsvergaben (Ausschreibungen usw.) relevant, aber weniger wichtig im Zusammenhang von (oftmals vorgegebenen) Beziehungen zwischen Zentrale und dezentralen Organisationseinheiten.

⁴ Luschei und Trube (2000) unterscheiden darüber hinaus zusätzlich noch die sogenannte Prozederequalität, welche auf fachlich-methodisch korrekte bzw. optimale Verfahrensweisen bei der Leistungserbringung abzielt.

2 Zielsteuerung in europäischen Arbeitsverwaltungen: Ein Überblick

Verbreitung von Zielsteuerung

In diesem Abschnitt wird ein aktueller Überblick zur Verbreitung der Zielsteuerung in europäischen Arbeitsverwaltungen gegeben (zur Erhebungsgrundlage siehe Anhang 1). Erstens ist festzuhalten, dass 10 von 18⁵ befragten Arbeitsverwaltungen aus der EU sowie Norwegens eindeutig ein System der Zielsteuerung in der Arbeitsmarktpolitik verwenden. Bis auf die Ausnahme Deutschland, dessen System gerade im Aufbau begriffen ist, verfügen die übrigen neun über zumeist langjährige Erfahrungen mit dieser Form des Managements (siehe Tabelle 1), mit Schweden, Flandern und Norwegen als den ‚Vorreitern‘. Außerdem sind in vier Arbeitsverwaltungen (Irland, Portugal, Spanien und Wallonien) Partialansätze der Zielsteuerung nachweisbar, d.h. quantitative Zielgrößen werden nur selektiv (z.B. bezogen auf Langzeitarbeitslosigkeit) verwendet. Schließlich bleiben vier weitere Arbeitsverwaltungen, die weiterhin am Modell der regelgeleiteten Konditionalsteuerung festhalten.

Tabelle 1: Verbreitung von MBO-Systemen in europäischen Arbeitsverwaltungen

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

Quelle: eigene Erhebung (WZB)

Zielsetzungen und operationelle Ziele

Bei Modellen der Zielsteuerung bestimmen in der Regel einige wenige politische Ziele einen breiteren Strauß operationeller Ziele. Im europäischen Vergleich der Arbeitsmarktpolitiken beziehen sich diese politischen Oberziele momentan vorrangig auf die vier Themencluster Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit, Verbesserung der Arbeitsvermittlungsfunktion, Verbesserung anderer Arbeitsamtsleistungen (Management von Lohnersatzleistungen etc.), sowie die Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit (siehe Tabelle 2).

Ungeachtet hoher Konvergenz bei den Zielsetzungen, zeigt sich beim Vergleich der operativen Ziele ein weiter Fächer unterschiedlicher Definitionen, was stark durch die Datenverfügbarkeit in den nationalen Monitoringsystemen geprägt sein dürfte. Beispiel Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit: Dieses Ziel ist umgesetzt als Reduzierung der LZA-Eintritte, als Verringerung der absoluten Anzahl der Langzeitarbeitslosen, als Erhöhung der Austritte aus LZA,

oder auch als Übertritt von LZA in Arbeit (Tabelle 2). Wie dieses Beispiel außerdem verdeutlicht, reflektieren die nachgewiesenen Indikatoren der nationalen Zielsteuerungssysteme entgegen der Erwartung keineswegs in vollem Umfang die von der EU 1999 beschlossenen ‚gemeinsamen Indikatoren‘ für das Monitoring der beschäftigungspolitischen Leitlinien (1-3) (Kommission 1999; vgl. Hemmann 2000): So weist nur die flämische Arbeitsverwaltung explizit die europäische Leitlinie 2 (Jobangebot für Erwachsene vor dem Übertritt in LZA > 12M) als Ziel ihres MBO-Systems nach. Auch das Beispiel der Jugendarbeitslosigkeit zeigt, dass die Überlappung zwischen nationalen Aktionsplänen und Zielsteuerungssystem der Arbeitsverwaltung nicht die Regel ist: Nur Flandern, Deutschland und Österreich beziehen sich in ihren Zielsystemen ausdrücklich auf die Leitlinie 1 der europäischen Beschäftigungsstrategie.

3 Zielsteuerung in den Arbeitsverwaltungen in Frankreich, Großbritannien, Österreich, Schweden und Deutschland: Ein vertiefender Vergleich

3.1 Steuerungsansätze im Überblick

Welche Ansätze der Zielsteuerung lassen sich im europäischen Vergleich von Arbeitsverwaltungen unterscheiden? Das Spektrum reicht von relativ zentralistischen Organisationsmodellen mit mengenorientierter Arbeitsvermittlung bis zu stark dezentralisierten Umsetzungsmodellen mit komplexeren Zielstrukturen und lässt sich mit den Fallstudien verdeutlichen.

Österreich

Das österreichische System weist ein sehr hohes Maß an Binnenkomplexität auf. Dafür bildet die Konzentrierung des geschäftspolitischen Planes des *Arbeitsmarktservice* (AMS) mit den vorgelagerten Zielsystemen ein herausragendes Merkmal: Die Jahresplanung ist mit den mittelfristigen Zielvorgaben (Oberzielen) des Ministeriums, dem mittelfristigen AMS-Plan, dem nationalen Aktionsplan (EBS) sowie der ESF-Planung abgestimmt.

Außerdem erfolgt eine sukzessive Verfeinerung des Zielsystems und der Managementinstrumente, neben der Einführung von Qualitätsmanagement im Sinne von TQM-EFQM ist die jüngste Neuerung nunmehr die Anwendung eines sogenannten *Client Monitoring System*, welches die Kundenzufriedenheit unmittelbar nach Erhalt einer Dienstleistung abfragt (im Gegensatz zur früheren Praxis der Zufriedenheitsbefragung nach Abschluss des kompletten ‚Treatment‘).

Schließlich ist eine weitere Komplexitätszunahme mit der Einführung (prototypisch ab 2001) eines ‚umfassenden Gesamtsteuerungssystems‘ angelegt. Die arbeitsmarktpolitische Zielsteuerung soll darin um (inner-)organisatorische Zielstellungen der (geschäftspolitischen und infrastrukturellen) Fachabteilungen erweitert werden, um die Dominanz von Beratungs- und Vermittlungszielen abzumildern. Die erweiterte Zielstruktur (arbeitsmarktpolitische Ziele, abteilungsspezifische Ziele, Ziele der Unterstützungseinrichtungen) soll darüber hinaus so umgesetzt werden, dass jede Organisationseinheit für maximal sieben Ziele verantwortlich ist. So ergibt sich ein Zielsystem, in dem jede Einheit und Abteilung sich auf Umsetzung ihrer spezifisch definierten (Teil-)Ziele konzentriert.

Zusammengefasst kann das österreichische Performanzmanagement als strategischer Ansatz mit starker Systement-

⁵ In Belgien entfallen die Zuständigkeiten für aktive Arbeitsmarktpolitik regionalisiert auf drei Arbeitsverwaltungen (VDAB, FOREM, ORBEM), daher kommt es zu einer Grundgesamtheit von 18.

Tabelle 2: Operative Ziele in 10 europäischen Arbeitsverwaltungen, 2000

| Zielgruppe/-funktion | Operationalisierung/Zieldefinition | A | B-F | DK | FIN | F | NL | N | D | S | GB |
|--|--|----|-----|----|-----|---|----|---|---|---|----|
| 1. Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit und sozialer Ausgrenzung | | | | | | | | | | | |
| Langzeitarbeitslose | Übertritte in LZA verringern | A | | | | | | | D | | |
| | Anzahl der 'sehr langen' Langzeitarbeitslosen reduzieren | | | | | F | | | | S | |
| | Austritte aus LZA erhöhen | | | | | F | | | | | |
| | Anzahl der Langzeitarbeitslosen reduzieren | | | | FIN | | | N | | S | |
| | Übertritte aus LZA in Arbeit erhöhen | A | | | | | | | D | | |
| | Jobangebot vor Eintritt in LZA (EU-Leitlinie) | | B-F | | | | | | | | |
| | Eintritte/Aufnahme in Sonderprogrammen | | | DK | | F | | N | | | |
| Behinderte | Bestand an Arbeitslosen mit gesundheitlichen Einschränkungen (Handicapped) in AMP-Programmen | A | | | | | | N | | | |
| | Bestand an Behinderten oder gesundheitlich Beeinträchtigten in Sonderprogrammen | | | | | | | N | | S | |
| Gender-Mainstreaming | Übertritte von arbeitslosen Frauen in Beschäftigung nach Qualifizierungsmaßnahme | A | | | | | | | | | |
| | Vermittlung von Frauen und Männern in Teilzeitjobs (> 7 Tage) | | | | | | | | D | | |
| | Vermittlungen von Berufsrückkehrer/innen | | | | | | | | D | | |
| Ältere | Eintritte von älteren Arbeitslosen in Beschäftigung | A | | | | | | | | | |
| | Verringerung der Arbeitslosenquote von Älteren | | | DK | | | | | | | |
| Aktivierung | Verbleibsquoten in Beschäftigung nach Aktivierungsmaßnahmen | | | DK | | | NL | | | | |
| 2. Verbesserung der Arbeitsvermittlungsfunktion | | | | | | | | | | | |
| Niveau-orientiert | Vermittlungen | A | B-F | | | F | NL | N | | | GB |
| | Anzahl an Beratungsleistungen | | | | | F | | | | | |
| | Registrierung offener Stellen | | | DK | | F | | | | | |
| | Anzahl an Stellenbesetzungen | A | | | | | | | | | |
| | Auschöpfungsgrad | | | | | F | | N | D | | |
| | Marktanteil | | | | | | NL | | | | |
| | Vermittlung in aktive Maßnahmen | | | | | | | N | | | |
| | AAMP Teilnehmer = 20% (EU-Leitlinie) | | B-F | | | | | | | | |
| | Zuweisungen in Training | | | | | F | | | | | |
| Zielgruppenorientiert | %Anteil der Langzeitarbeitslosen an den Vermittlungen | | | | | | | | | | GB |
| | Individueller Handlungsplan für alle Arbeitslosen | | | | | | | | | S | |
| | Vermittlungen von besonders langen Langzeitarbeitslosen | | | | | F | | | | | GB |
| | Vermittlungen behinderter Arbeitslose | | | | | | | | | | GB |
| | Vermittlung von Alleinerziehenden aus Sonderprogramm in Beschäftigung | | | | | | | | | | GB |
| | Vermittlungen von jugendlichen Programmteilnehmern in Jobs | | | | | | | | | | GB |
| | Zielgruppenanteile bei Bewerbervorschlägen | | | DK | | | NL | | | | |
| Marktsegment | Befristete Arbeitsvermittlungen | | | | | | | N | | | |
| | Besetzung hochqualifizierter Stellen | | | | | F | | | | | |
| | Überregionale Vermittlung Fremdenverkehr | A | | | | | | | | | |
| | Registrierung offener Stellen bei Firmen-Neukunden | | | DK | | | | | | | |
| | Anteil regional ausgerichteter indiv. Handlungspläne | | | DK | | | | | | | |
| Prozessorientiert | Laufzeit offener Stellen | | | DK | FIN | | | | | | |
| | Zeitspanne für Bewerbervorschläge (response time) | | | | | | NL | | | S | |
| 3. Verbesserung sonstiger Arbeitsamtsdienstleistungen | | | | | | | | | | | |
| | Bearbeitungsdauer von Anträgen | A* | | | | | | | D | | |
| | Bearbeitungsdauer von ALG | | | | | | | N | | | |
| | Korrekte Prozessqualität bei Lohnersatzleistungen | | | | | | | | | | GB |
| | Kundenservice – Erbringungsquote | | | | | | | | | | GB |
| | Kundenzufriedenheit Arbeitgeber | | | | | | NL | | | | |
| | Kundenzufriedenheit Arbeitssuchende | | | | | | NL | | | | |
| | Obergrenze Subventionierungsgrad Lohnkosten | | | | | | | | | S | |
| | Initiativen für Benachteiligte in lokaler Kooperation | | | DK | | | | | | | |
| | Wirksamkeit von Training: ex post Verbleibstatus | | | | FIN | | | | | S | |
| 4. Bekämpfung von Jugendarbeitslosigkeit | | | | | | | | | | | |
| | Anzahl arbeitsloser Jugendlicher verringern | | | | | | | N | | | |
| | Übertritte Jugendlicher in LZA verringern | A | | | | | | | D | | |
| | Verringerung der LZA von Jugendlichen (%) | | | | | F | | | | | |
| | Eintritte in Programme für Jugendliche | | B-F | | | | | | | | |
| | Jobangebot vor Übertritt > 6M ALO (EU Leitlinie) | | B-F | | | | | | | S | |
| | Anzahl der registrierten Ausbildungsplätze | | | | | | | | D | | |
| | Begonnene Ausbildungsverhältnisse | | | | | | | | D | | |
| 5. Andere | Arbeitsplatzkontrollen | | | | | | | | D | | |

Quelle: Eigene Befragung und amtliche Dokumente. Anmerkung*: 1999 noch verwendet, nicht mehr in 2000.

wicklung charakterisiert werden. Bezüglich der Systementwicklung wird dabei AMS-intern durchaus bewusst in Kauf genommen, an 'verschiedenen Baustellen' gleichzeitig aktiv zu sein. Auffällig ist die Orientierung an eher mittelfristigen Wirkungszielen in der policies-Dimension (vgl. Übersicht A 1 im Anhang); prozessual ist die koordinierte dichte Verbindung und Abstimmung von Expertenplanung mit Entscheidungsprozessen der Selbstverwaltung prägend.

Großbritannien

In Kontrast zum österreichischen System, in dem die strategischen (mittelfristigen) Zielsetzungen unter anderem auch die Anpassung der Arbeitskräfte an den strukturellen Wandel und die Beförderung der Geschlechtergleichheit⁶ auf dem Arbeitsmarkt enthalten, sind Zielsystem und -struktur in Großbritannien einfacher aufgebaut: Die Zielstellung des britischen Employment Service ist vorrangig auf die Vermittlung und Förderung benachteiligter Personen auf dem Arbeitsmarkt ausgerichtet, was im Rahmen jährlicher Politikzyklen erfolgt; mehrjährige Planungsrahmen gibt es nicht. Der (im Aufbau vierstufige) Employment Service ist eine typische Umsetzungsagentur der Regierungspolitik im Sinne des britischen NPM-Ansatzes; entsprechend gering sind die politischen Autonomiespielräume des ES.

Durch die Labour-Regierung und speziell das 'New Deal'-Programm wurde die Konzentration der Vermittlungsaktivitäten des ES auf benachteiligte Personengruppen des Arbeitsmarktes erheblich ausgeweitet. Diese Ausrichtung wird im ES gleichzeitig als geeignetes Mittel zur Minderung von Creaming-Tendenzen verstanden. Neben zielgruppenspezifischer Vermittlung bilden das ordnungsgerechte Management der 'Geldleistung für Arbeitssuchende' (*Job-seeker's Allowance*), professioneller Kundenservice sowie Kosteneffektivität der Serviceerbringung weitere Ziele der Zielvereinbarung zwischen Ministerium und ES für 1999-2000. In der Gesamtschau dominiert in Großbritannien materiell weiterhin die "Massenproduktion" (Naschold 1995), prozessual wird der ES noch von hierarchischen Kontrollformen („checking culture“) dominiert.

Frankreich

Das Zielsteuerungssystem der französischen Arbeitsverwaltung ANPE weist einige starke Parallelen zum britischen Ansatz auf, die sich vor allem in der Zielstruktur sowie der relativ zentralistischen Prozessorganisation zeigen. So liegt auch in Frankreich das Schwergewicht der arbeitsmarktpolitischen Ziele auf der Arbeitsvermittlung, dabei speziell die Vermittlung von Langzeitarbeitslosen und Jugendlichen. Zudem werden in Großbritannien und Frankreich die Vermittlungsziele primär in absoluten Zahlen ausgewiesen. Im Gegensatz zu Großbritannien spielt allerdings in Frankreich die Registrierung offener Stellen nach wie vor eine wichtige Rolle im Zielsystem. Ein weiterer Gegensatz zu Großbritannien, aber eine formale Ähnlichkeit mit Österreich bildet der mehrjährige Planungsrahmen, der zwischen Regierung und ANPE vereinbart wird und sich auf 5-Jahres-Perioden erstreckt. Die darauf aufbauenden jährlichen Planungszyklen der Zielsteuerung erfolgen weniger zwischen Ministerium und

Arbeitsverwaltung (wie in GB), sondern stärker ANPE-intern zwischen dem Generaldirektor und den 22 Regionaldirektoren. Von dieser Feinheit abgesehen, ist der Planungsprozess der Zielhöhen in beiden Ländern stark dem 'Top-down'-Modell verhaftet.

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.

Schweden

In Schweden schließlich handelt es sich formal wie in Großbritannien um ein Agenturmodell der Arbeitsverwaltung (während Frankreich wie Österreich und Deutschland formal ein Selbstverwaltungsmodell betreibt). Traditionell ist die schwedische Arbeitsverwaltung (AMV) allerdings immer eine Organisation mit hoher Autonomie und recht hohem politischen Eigengewicht gewesen. Auch lassen sich weder das traditionelle Selbstverständnis noch die eher diskursive politische Kultur der schwedischen Arbeitsmarktbehörde mit der 'reinen' Implementationsrolle und 'Kontrollkultur' des britischen ES in Einklang bringen. Von der Zielstruktur ist das schwedische Performanzmanagement wiederum eher mit Österreich zu vergleichen. Zwar gibt es hier keine formale oder explizite Mehrjahresplanung, tatsächlich werden in Schweden die Ziele aber über einen längeren Zeitraum fortgeschrieben und nur bei (weitgehender) Zielerreichung ausgetauscht. Diese Vorgehensweise stellt praktisch ein funktionales Äquivalent zu mehrjährigen Planungssystemen dar.

In inhaltlicher Hinsicht bilden die Begrenzung/Verringerung der Laufzeit offener Stellen, der Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit sowie die Bekämpfung von „langanhaltenden Phasen ohne reguläre Beschäftigung“ die drei Oberziele (1999 und 2000). Auf jede dieser allgemeinen Zielsetzungen entfallen ca. drei bis vier differenzierte operative Ziele und Indikatoren. Das Spektrum reicht von der Ausschöpfung bei der Arbeitsvermittlung, über Wirkungsziele (Beschäftigungsverbleib; Anzahl der Langzeitarbeitslosen), Zielgruppenförderung bis hin zum Subventionierungsgrad von Unternehmen (siehe Übersicht S 1 im Anhang).

Bis einschließlich 1999 wurden darüber hinaus noch AMS-interne Prozess- und Qualitätsziele integriert. Aufgrund der erreichten Komplexität des schwedischen Zielsystems entschied sich AMS für die komplette Streichung dieser Ziele in 2000. Eine Rolle dürften dabei auch gewisse inhaltliche Differenzen zwischen der (neuen) Regierung und AMS gespielt haben: wachsende Interventions- und Kontrollambitionen der Regierung auf die Arbeitsverwaltung werden wenigstens in Teilen des AMS sehr kritisch gesehen. Dies manifestiert sich unter anderem darin, dass die Regierung ihre politische Zielmarke von 4% Arbeitslosenquote (in 2000) forcierte, AMS angesichts der seit 1999 rapide verbesserten Arbeitsmarktsituation und starker Arbeitskräftenachfrage hingegen eher akuten Bedarf für die Intensivierung des Vermittlungsgeschäfts sah.

Ein wichtiger Befund unserer Studie lautet, dass der Zielsteuerung trotz ihrer langjährigen Tradition in Schweden erst 1996/97 praktische Geltung verschafft wurde; nach Interviewaussagen existierte die Zielsteuerung vordem zwar formal, jedoch nur mit geringer Relevanz aufgrund fehlender verpflichtender Zielhöhen und mangelnder Sanktionierung von

⁶ Nur in Österreich und Deutschland ist das sogenannte Gender-mainstreaming als Querschnittsaufgabe im Zielsystem integriert.

Arbeitsämtern mit schlechter Performanz. Erst durch die Durchsetzung von obligat zu erreichenden Zielhöhen und Sanktionen bei starken Zielverfehlungen (bis hin zum Austausch von Arbeitsamtsdirektoren), flankiert von der enormen Verbesserung des Monitoringsystems, wurde die Zielsteuerung wirksam. Zusammengefasst handelt es sich beim schwedischen Performanzmanagement um ein komplexes Ziel- und Planungssystem mit recht starker, derzeit offener Entwicklungsdynamik.

Deutschland

Im internationalen Vergleich kann der inhaltliche und organisatorische Aufbau der Zielsteuerung seit 1998/99 in der deutschen Bundesanstalt für Arbeit (BA) als ein Aufholprozess mit Siebenmeilenstiefeln beschrieben werden. Die SGB III-Reform spielt dabei eine gewichtige und komplementäre Rolle: Mit der Einführung des Eingliederungstitels (und der freien Förderung) sind die Handlungsspielräume der Arbeitsämter beträchtlich erhöht worden. Gleichzeitig zielen die jährlichen Eingliederungsbilanzen (§11 SGB III) darauf ab, die Performanz der Arbeitsämter in vergleichbarer Weise zu dokumentieren.⁷ Momentan sind geschäftspolitische Zielsteuerung⁸ und die Berichtspflichten der Eingliederungsbilanz allerdings noch nicht stimmig koordiniert; derzeit sind die Eingliederungsbilanzen schon wegen mangelnder Datenaktualität zur operativen Steuerung von Arbeitsämtern ungeeignet (Bach 2000).⁹

Die Einführung von Zielsteuerung (bzw. Controlling, siehe Fn 8) 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 Arbeitserfolges der Mitarbeiter (Bundesanstalt für Arbeit 2000; Semmler 1998) ist.¹⁰ Der jetzt in der BA vorangetriebene Steuerungsansatz ist umfassend konzipiert und der Systementwicklung verpflichtet, wofür auch ein eigenes Referat in der Hauptstelle etabliert wurde (RCF= Referat Controlling, Führungsinformationen und Sonderaufgaben). Neben der Hauptfunktion der koordinierenden Unterstützung für die Entwicklung und Umsetzung der geschäftspolitischen Schwerpunkte („übergreifendes Controlling“), ist das sogenannte Fachcontrolling dafür vorgesehen, die Effektivität der Dienstleistungen („Geschäftsfeldcontrolling“), die Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung („Kostencontrolling“) sowie den personellen und materiellen Ressourceneinsatz (Controlling interner Servicedienste“) zu steuern.

⁷ Daraus soll - so die Gesetzesbegründung zum SGB III - mittelfristig ein Leistungswettbewerb, also eine Form von Benchmarking entstehen.

⁸ BA-intern wird der Begriff des Controlling verwendet, und zwar im Sinne von „Controlling als Regelkreis aus Planung, Kontrolle und Steuerung“.

⁹ Bestimmte Weiterentwicklungen vorausgesetzt, könnte es zu einer nützlichen Komplementarität von Eingliederungsbilanz und Zielsteuerungssystem kommen (für diese tendenziell optimistische Deutung vgl. Brinkmann 2000, insb. S. 489); im ungünstigsten Fall zu einer Entkopplung des Performanzmanagements von der Eingliederungsbilanz, wenn die Anpassung des SGB III an die laufenden Entwicklungen nicht gelingt.

¹⁰ Diese in der Mitte der 90er Jahre zunächst mit vier Modellämtern eingeleitete Reform umfasst zu Jahresbeginn 2001 bereits 69 Arbeitsämter. Wichtige Komponenten sind unter anderem die Einrichtung kundenorientierter Mitarbeiter-Teams und 'leistungsorientierter Führung' (Hoffjan 1998, BA und Bertelsmann Stiftung 1995), die Dezentralisierung der Leistungserbringung, die Delegation von Organisations- und Budgetkompetenzen sowie die Stärkung der Personalentwicklung.

¹¹ In Deutschland durch die Arbeitsämter in Abstimmung mit den Landesarbeitsämtern; in Österreich unter Federführung der Landesgeschäftsstellen.

Die geschäftspolitische Zielstruktur der BA ist (ähnlich wie in Österreich) stark mit den europäischen Beschäftigungseckdaten abgestimmt, was sich auch in der Verankerung des Gender Mainstreaming im Zielsystem zeigt. Die fünf geschäftspolitischen Schwerpunkte des Jahres 2000 beinhalten neben der Senkung von Jugend- bzw. Langzeitarbeitslosigkeit auch die im europäischen Vergleich untypischeren Zielsetzungen der 'Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie für Frauen und Männer' sowie die ordnungspolitische Zielsetzung der 'Vermeidung illegaler Beschäftigung'. Ähnlich dem schwedischen Ansatz (siehe dort) und im Sinne strategischer Zielerreichung ist eine mittelfristige Fortschreibung dieser Ziele für die nachfolgenden Jahre vorgesehen. Für die Umsetzung jeden geschäftspolitischen Schwerpunktes werden in der Regel zwei operative Ziele bzw. Indikatoren eingesetzt.

Während in Frankreich und Großbritannien (und teilweise in Schweden) die Ziele (bzw. Zielhöhen) bereits auf der nationalen Ebene quantifiziert und entsprechend landesweit kommuniziert werden, erfolgt in Deutschland und in Österreich die Darstellung der bundespolitischen Oberziele und operativen Ziele (des Zielsystems) bewusst ohne Quantifizierung, da der Quantifizierungsprozess weitgehend dezentral ('von unten') durchgeführt wird.¹¹ Eine weitere institutionelle Gemeinsamkeit von Deutschland und Österreich: Jede Landesorganisation der Arbeitsverwaltung (LAA bzw. LGS) und jedes lokale Arbeitsamt (AA bzw. RGS) sind jeweils zur Definition eines eigenen Geschäftszieles (im Rahmen bzw. in Einklang der übergreifenden Geschäftspolitik) berechtigt bzw. angehalten.

3.2 Operative Ziele und Leistungsindikatoren

Aus Sicht der Arbeitsverwaltungen mit Zielsteuerung sind klare, leicht kommunizierbare Leistungsindikatoren am zweckmäßigsten, die außerdem in engem Bezug zu den Aktivitäten der Arbeitsämter stehen sollten. Unsere Befragungsergebnisse zeigen aber, dass die Konzipierung verständlicher und akzeptierter Indikatoren in der Praxis oftmals schwierig ist (vgl. auch Niklasson und Tomsmark 1997/1994). Kritisch beurteilt werden vor allem rein quantitative, Creaming begünstigende Zielindikatoren sowie Indikatoren, die zuviel Kontexteinflüsse in sich aufnehmen, die außerhalb des Einflusses der Arbeitsämter stehen. Zur Vertiefung ziehen wir die Fallstudienländer heran.

So betonen auch die Österreicher und Briten ausdrücklich die notwendige konzeptionelle und zeitnahe Kopplung der Indikatoren an die konkreten Aktivitäten der Arbeitsämter. Dies bedeutet z.B., dass Leistungsindikatoren, deren Messung direkt aus dem statistischen Monitoring erfolgt, wesentlich leichter verständlich und steuerungsrelevanter (zeitnah!) sind als Ergebnisse periodischer (und zeitverschobener) Kundenbefragungen, deren Interpretation erst erlernt werden muss (GB).

Konkrete Beispiele für sinnvolle und weniger sinnvolle Indikatoren lassen sich vor allem aus Schweden und Österreich anführen. Ein 1999-2000 kontrovers diskutiertes Indikatorenproblem in Österreich bezieht sich auf die zwei Indikatoren im Feld der Langzeitarbeitslosigkeit: Reduzierung der Übertritte in LZA einerseits, Verringerung des Bestandes an Langzeitarbeitslosen andererseits. Kritiker dieser doppelten Zielstruktur bemängeln, dass sich gute Resultate für die Verringerung der LZA-Bestände nur ergäben, wenn zuvor der Eintritt in LZA zugelassen wird - statt die- oder denjenigen möglicherweise bereits vorher in einen Job oder Maßnahme zu ver-

mitteln. Andere Stimmen im AMS halten diese Position für stark überzogen; falls das vermutete Problem überhaupt auftrate, sei es mengenmäßig marginal. Ungeachtet dieser Debatte hat sich aber in der Praxis das Ziel der Übertrittsverhinderung als wirksam und akzeptiert etabliert.

Ein 'klassischer Flop' eines operationellen Ziels in Österreich bildet das Beispiel „Erhöhung der Arbeitsmarktchancen von Frauen mit Mobilitätseinschränkungen“. Das statistische Merkmal „Mobilitätseinschränkung“ wurde von den BeraterInnen 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. Die hier angesprochenen 'Kodierspielräume' sind ein durchaus typisches Indikatorenproblem. Problematisch können auch Indikatoren sein, die auf Stichtagserhebungen beruhen: Wahrscheinlich ist, dass wie im österreichischen Beispiel („Durchschnittsbestand von Notstandshilfe-BezieherInnen am Stichtag xy“) kurzfristige (statistisch wirksame) Effekte angestrengt werden, statt „strategische Überlegungen von sinnvoller Arbeitsmarktintegration“ anzustellen.

Zahlreiche Beispiele für 'gute' und 'schlechte' Indikatoren werden aus Schweden berichtet. Zum Beispiel der (97/98 exklusive) Vermittlungsindikator, für 90% der gemeldeten offenen Stellen geeignete KandidatInnen vorzuschlagen, wurde in 2000 nicht mehr verwendet, da erstens die zunehmende Bedeutung von Selbstbedienungseinrichtungen die Aussagekraft des Indikators unterließ, 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 (bzgl. der Berücksichtigung unterschiedlicher Finanzierungs- und Programmbedingungen). Probleme gibt es schließlich mit den Zielen, die mittels periodischer Befragungen der Arbeitgeber gemessen werden, also etwa in Bezug auf das Quotenziel geeigneter Bewerbervorschläge. Validitätsprobleme oder -vorbehalte sind offensichtlich; und die Verfügbarkeit dieser Daten im Dreimonatsrhythmus verhindert praktische Steuerungsimpulse auf Arbeitsamtsebene.

Auf der positiven Seite der operationellen Ziele ist zuvorderst die Verbleibsquote (in Beschäftigung) nach Beendigung einer Weiterbildungsmaßnahme zu verbuchen (wenn auch hier Creaming nicht auszuschließen ist). Das Ziel soll unter anderem zu einer Verbesserung der Kontakte und Kommunikation der Arbeitsämter mit Betrieben bezüglich ihrer Bedarfe geführt haben; die qualitative Überprüfung der Inhalte und Ausgestaltung der Bildungsmaßnahmen soll sich ebenfalls gesteigert haben. Zwar sind noch nicht alle Operationalisierungsprobleme dieses Indikators gelöst¹² und die definierte Zielhöhe für 1999 war offensichtlich zu hoch angesetzt (70%

zu 45% realisiert), im Gegensatz aber etwa zur deutschen Verbleibsquote im Rahmen der Eingliederungsbilanz¹³ misst der schwedische Indikator tatsächlich realisierte Eintritte in Beschäftigung. Einschränkung ist aber zu erwähnen, dass es sich (auch bei diesem Beispiel) um einen Bruttoindikator handelt; er bildet nicht den Nettoeffekt der Aktivitäten der Arbeitsverwaltung ab, da er nicht für Effekte von intervenierenden Variablen (Konjunktur; Arbeitgeberkooperation; Dichte und Qualität von Weiterbildungsträgern etc.) kontrolliert. Die Verwendung von Bruttoindikatoren ist typisch für die Zielsteuerung und verweist unter anderem auf die Probleme des interregionalen Vergleichs.

In Frankreich wird vor allem die Validität der verwendeten Vermittlungsindikatoren angezweifelt. Kritiker vermuten, dass zumindest in früheren Jahren in der ANPE statistische 'Schönfärbereien' bezüglich des Gesamtangebotes offener Stellen stattgefunden haben, um die Zielmarke der Erhöhung des ANPE-Marktanteils an allen offenen Stellen zu erreichen. Auch die Aussagekraft der gängigen Vermittlungsindikatoren wird z.B. aufgrund der Bedeutung anderer Suchkanäle kritisch gesehen. Wiederholter Anlass zu Kontroversen zwischen den Hierarchieebenen der ANPE bildet (ähnlich wie in Großbritannien) die jährliche Festlegung der Zielhöhen.

Mit durchschnittlich ca. 8-10 operativen Zielen¹⁴ wird das Modellprinzip einer handhabbaren Anzahl von Managementzielen befolgt. Gleichzeitig wird vielerorts (z.B. Deutschland und Österreich) nicht darauf verzichtet, die Kernindikatoren des Managementsystems um flankierende Beobachtungsindikatoren zu ergänzen. Viele MBO-Systeme sind also in der Praxis weitaus komplexer strukturiert als die Kernindikatoren suggerieren.

Der zu beobachtende permanente Wandel dieser Zielsysteme lässt sich zum Teil auch als Reflex auf Schwächen von Zielen und Indikatoren interpretieren. So sind die Ziele und Indikatoren des britischen New Deals nicht nur Ausdruck einer spezifischen welfare-to-work-Programmatik (Theodore und Peck 2001: 82f), sondern auch vermeintliches¹⁵ Mittel gegen Creaming im Vermittlungsgeschäft, durch die verstärkte Förderung benachteiligter Zielgruppen. Wandel von Zielen und Indikatoren erfolgt auch als Reflex auf Überbetonungen einzelner Zielbereiche: So resultiert etwa das österreichische Vorhaben des 'Gesamtsteuerungssystems' aus einer gewissen Unzufriedenheit mit der bisherigen vermittlungsdominierten Zielsteuerung. Außerdem ist die (in unserer Befragung) häufig geäußerte Kritik, die Zielsteuerung könne zum Selbstzweck werden, der wohl maßgebliche Grund dafür, dass so viele Arbeitsverwaltungen verstärkt auf Formen des Qualitätsmanagements setzen, um das Gewicht der Mengenorientierungen abzuschwächen.

Zum Schluss dieses Abschnittes noch ein Wort zu den Zielhöhen: Hier besteht weiter Konsens in Theorie und Praxis, dass die Zielhöhen herausfordernd, aber dennoch realistisch sein sollen. Das typische Vorgehen bei der Zielhöhenplanung kombiniert dabei Trendberechnungen und Extrapolationen wirtschaftlicher und arbeitsmarktlicher Rahmendaten, die Orientierung an den Erfahrungen der Vorjahre, die institutionalisierten Aushandlungsprozesse zwischen den beteiligten Ebenen der Arbeitsverwaltungen und berücksichtigt außerdem die (sich wandelnden) politischen Orientierungsvorgaben. Dabei sind durchaus auch Elemente der 'Daumenpeilung' enthalten. Auf Erwartungen, diese Inkonsistenzen bei der Zielhöhendefinition in der Zukunft mit besseren Instrumenten abzumildern oder aus dem Weg räumen zu können (vgl. Brinkmann 2000: 489), würde ich nicht setzen. So ist es

¹² Münden etwa TeilnehmerInnen erneut in eine Bildungsmaßnahme im Rahmen der 90-Tagesfrist ein, gilt dies als Nicht-Erfolg im Sinne des Indikators. Unter anderem deshalb wird noch debattiert, ob die technische Operationalisierung des Indikators zu ändern sei.

¹³ Als 'positiver Verbleib' gelten demnach alle Personen, die sechs Monate nach Maßnahmeaustritt entweder eine Beschäftigung aufgenommen haben oder nicht mehr arbeitslos gemeldet sind.

¹⁴ Es entfallen in der Regel also 2 operative Ziele auf ein übergeordnetes politisches Ziel.

¹⁵ Ohne weitere Maßnahmen kommt es zu Creaming innerhalb einer geförderten Zielgruppe, wenn Mengenorientierung gegeben ist. Zur Evaluation der New Deal-Programme siehe auch Dolton und Balfour 2000.

zu bezweifeln, ob sich die politischen Planungskomponenten (z.B. verwaltungsinterne Verhandlungen mit örtlichen Insiderkenntnissen z.B. über Besonderheiten der Arbeitsamts- und Trägerkapazitäten) adäquat in formalisierte Planungsinstrumente einspeisen lassen. Ungeachtet methodischer Verbesserungen bei Einzelbereichen ist eher damit zu rechnen, dass die bisherigen Planungsverfahren im Grunde erhalten bleiben.

3.3 Implementationsprobleme

Die Moral-Hazard-Problematik: Interviewergebnisse aus (zwei) Fallstudienländern bestätigen, dass es immer wieder zu mehr oder minder schweren Manipulationen bei der datenmäßigen Erfassung der Zielindikatoren bzw. Zielerreichung kommt, wofür es genügend (EDV- und kodiertechnische) Möglichkeiten gebe. Die Tendenz dazu sei umso stärker, je geringer die Akzeptanz eines Zieles oder Indikators ausfalle. Die Akzeptanz eines Indikators hängt von qualitativen Aspekten (Plausibilität, Validität, Einfachheit etc.), aber auch vom Niveau der Zielhöhe ab: Ist letztere unerreichbar hoch, also unrealistisch angesetzt, wird das Ziel auf der operativen Ebene kaum ernst genommen und begünstigt Strategien, das Ziel dennoch 'im statistischen Sinne' zu erreichen.

In der Zielsteuerung europäischer Arbeitsverwaltungen werden Implementationsprobleme aber auch vom 'Prinzipal' und nicht nur vom 'Agenten' verursacht. Bestimmte Probleme zwischen Politik (Regierung, Ministerium) und Arbeitsverwaltung sind demnach nicht unbedingt minder bedeutsam als verwaltungsinternes Moral-Hazard.

Ein typisches Problem, das so oder ähnlich in verschiedenen Ländern auftritt, ist ein (im Budgetjahr) sehr später Beschluss über die übergeordneten u./o. operativen Ziele und den verfügbaren Budgetrahmen, die beiden maßgeblichen Größen für die Festlegung oder konkrete Planung der Zielhöhen. In Großbritannien kommt es diesbezüglich regelmäßig zu langwierigen Verhandlungen zwischen dem Employment Service und dem Ministerium, wobei das Niveau der Zielindikatoren die umstrittene Frage bildet: Auf Ministeriumsseite dominiert das Interesse an einer stetigen Steigerung der Zielhöhen, auf Seiten des Employment Service an realistischen Zielhöhen. Bei Nichteinigung auf Verhandlungsebene muss, wie unlängst geschehen, die Entscheidung dem Minister vorgelegt werden. In diesem konkreten Fall führte dies zu einer Verzögerung über den Zielhöhenbeschluss, der erst im neuen Budgetjahr erfolgte. Die Folge zeitlicher Verzögerungen auf der zentralen Planungsebene sind operative Planungsschwierigkeiten auf regionaler und lokaler Ebene.

Ein anderes typisches Problem ist die ad hoc Übertragung von Zusatzaufgaben an die Arbeitsverwaltung durch die Regierung, zum Beispiel die Umsetzung von neuen Programmen (z.B. Jugendsofortprogramm in der BRD) bzw. Budgetmitteln etwa (aber nicht nur) in Vorwahlzeiten (ebenfalls bekannt aus der BRD, aber auch aus Frankreich und Österreich berichtet). Zum einen ist klar, die Umsetzung solcher (kurzfristigen) Zusatzprogramme wirft die operative Planung der eigentlichen Zielsteuerung zumindest in dem Sinne 'über den Haufen', als dass Mehrarbeit bei gleichen Personalressourcen organisiert werden muss. Zum zweiten tauchen diese Aktivitäten nicht im Monitoring der Zielsteuerung auf, welches insofern nur ein unzulängliches Abbild der Performanz der Arbeitsverwaltung bietet.

Schließlich können auch Änderungen oder Akzentverschiebungen der politischen Prioritäten der Regierung zu Umset-

zungsschwierigkeiten auf Ebene der Arbeitsverwaltung führen. Dies gilt zum Beispiel für die Umsetzung der New-Deal-Programmatik der Labour-Regierung im britischen Employment Service, aber auch für Schweden, wo sich neben latenten Grundsatzkonflikten zwischen Regierung und AMS (siehe oben) in der Arbeitsverwaltung auch partiell Unmut bezüglich neuer Programme sowie der Ausgestaltung der Budgetzuweisung zeigt. So wird diese in jüngerer Zeit wieder mit detaillierteren Durchführungsregelungen (für AMS) versehen; und auch neue arbeitsmarktpolitische Programme blieben vor umfangreichen Detailregelungen nicht verschont, so zum Beispiel das im August 2000 landesweit in Kraft getretene 'Aktivitätsgarantie-Programm'. Kritische AMS-Stimmen sehen darin bereits einen Rückfall zu 'Management by Rules', der keinen Raum für Management by Objectives lasse.

3.4 Leistungsbeurteilung und Leistungsanreize

Das Zielsteuerungsmodell sieht institutionalisierte Formen der Leistungsbeurteilung vor, um die Zielerreichungsgrade zu interpretieren und Handlungsbedarf abzuleiten. Die Praxisformen entsprechen jedoch nicht überall der idealtypischen Vorstellung einer Abschlussbewertung am Ende des Managementzyklus.

Vielmehr erfolgt z.B. in Großbritannien die Leistungsbeurteilung eher kontinuierlich aus dem laufenden Monitoring heraus, mit monatlichen Diskussionen über die laufende Zielerreichung zwischen den verschiedenen ES-Ebenen. In Schweden und Frankreich findet sich eine relativ hohe Dichte unterschiedlicher Formen von periodischen Follow-Up-Treffen zwischen den verschiedenen Organisationsebenen, welche den persönlichen Meinungsaustausch im Beurteilungsprozess sicherstellen. In Schweden sind gleichwohl im Zuge der 'härteren' Ergebnisorientierung seit 1997 die jährlichen Reviews der Regionen ('county exams') am wichtigsten geworden. Während dies dem Idealtyp einer finalen Bewertung am Ende des Managementzyklus entspricht, erfolgt hingegen in Österreich die Gesamtbewertung der abgeschlossenen Phase zu Beginn der neuen Planungsperiode, beim ersten Treffen der Expertenplanungsarbeitsgruppe von AMS-Vertretern aus Bund und Ländern (und einem Vertreter des Ministeriums). Dieses Gremium ist außerordentlich bedeutsam, da es auf der Basis der erzielten ex post Bewertung die Zielinhalte für das neue Budgetjahr entwickelt und für die nachfolgenden Koordinations- und Entscheidungsverfahren (mit dem Vorstand, den Landesgeschäftsführern etc.) vorstrukturiert.

Zwar ist in allen Ländern der Zielerreichungsgrad das wichtigste Kriterium der Leistungsbeurteilung, in zunehmenden Maße gewinnen aber Qualitätskriterien an zusätzlicher Bedeutung. Während in Frankreich und Großbritannien vor allem noch auf die Erbringung vorab definierter Servicestandards und Qualitätszertifikate gesetzt wird, erfolgt in Österreich eine stärkere Ausrichtung an dynamischen Kriterien der Prozessqualität, z.B. mittels interner Prozessindikatoren für Beratung und Vermittlung, und Selbstbewertungen der Mitarbeiter/innen in den Fachabteilungen.

Monetäre Leistungsanreize werden nur in drei der fünf Fallstudienländer eingesetzt; Frankreich, Großbritannien und Österreich verwenden dabei sowohl Bonuszahlungen für Organisationseinheiten als auch individualisierte Vergütungskomponenten. Zwei Gemeinsamkeiten fallen ins Auge. Erstens bildet die Zusatzgratifikation für gute Leistungen eine Einmalzahlung zum Jahresende. Zweitens fallen die indivi-

duellen Leistungsentgeltkomponenten in allen drei Ländern eher gering aus (max. ein halbes Monatsgehalt z.B. in Frankreich). Während aber vor allem aus Österreich (und mit Abstrichen auch Frankreich) berichtet wird, dass die Leistungskomponente eine hohe 'Signalwirkung' ausübe, fällt der Anreizeffekt in Großbritannien bedeutend geringer aus.¹⁶

In Großbritannien und Frankreich beruht die Verteilung der individuellen Vergütungskomponente auf relativ formalisierten Kriterien - in Großbritannien sind die Ergebnisse der individuellen Zielvereinbarungen maßgeblich; in Frankreich definieren Beurteilungsschemata (Fragenkataloge und Bewertungsstufen) und die Hierarchiestufe die genaue Höhe der Vergütungskomponente, es gibt dafür sogar einen Verteilungsschlüssel. In Österreich verfügen demgegenüber die Vorgesetzten über mehr individuelle Spielräume zur Beurteilung und Einstufung ihres Personals in den jährlichen Mitarbeitergesprächen.

In Österreich bezieht sich die leistungsorientierte Vergütung einerseits auf die Zielerreichung, zweitens auf die individuelle Leistung. Der Zielbonus wird von der nationalen Ebene auf die Länder verteilt und von dort weiter auf die lokalen Ämter. Dort können die Verteilungsregeln variieren, z.B. kann die Leistungskomponente für unterschiedliche Fachabteilungen gleich oder unterschiedlich gewichtet werden.

In Frankreich bezieht sich die gruppenbezogene Bonuszahlung auf das gesamte Personal eines Arbeitsamtes; dabei wird der Beitrag des Personals zur Zielerreichung der drei wichtigsten des nationalen Zielsystems (Registrierung offener Stellen, Reduzierung LZA, Teilnehmerzahl 'Neustart-Programm') gewürdigt. Dabei gelten vier formale Maßstäbe: Unter 95% Zielerreichung gilt als 'verfehlt', zwischen 95 und 100% als 'teilweise erreicht', zwischen 100 und 102% als 'erreicht' und über 102% als 'übertroffen'. Dabei werden zusätzlich lokale Zielsetzungen mit einbezogen.

3.5 Ansätze des Leistungsvergleichs (,Benchmarking')

Neben dem (internen) Soll-Ist-Vergleich der klassischen Zielsteuerung sind in jüngerer Zeit auch in der Arbeitsmarktpolitik Formen des Benchmarking wichtiger geworden. Dessen Crux besteht in der Kombination von analytisch-erklärendem Leistungsvergleich und ergebnisorientierten, in Zielgrößen gefassten Maßnahmen der Leistungsverbesserung (Schütz et al. 1998). Die im Rahmen dieses Projektes interessierende Frage lautete, ob und wie Arbeitsverwaltungen insbesondere Formen des interregionalen Leistungsvergleich zwischen Arbeitsämtern betreiben.

In unseren Fallstudien fanden wir, dass Frankreich keine nennenswerten Ansätze des Leistungsvergleichs praktiziert. In

Schweden findet zwar ein Leistungsvergleich zwischen den Arbeitsämtern statt, aber eher informell aus dem Monitoring-System heraus¹⁷ sowie im Rahmen von Follow-Up-Konferenzen. Dagegen konnten in Österreich und in Großbritannien formalisiertere Benchmarkinginstrumente identifiziert werden, das Balanced Scorecard-Modell im AMS-Landesbezirk Oberösterreich sowie das 'Diagnostic Toolkit' der Arbeitsvermittlung in Großbritannien.

Balanced Scorecard AMS Oberösterreich

Im AMS in Österreich wird Benchmarking vorrangig als eine Aufgabe der Bundesländer (LGSen) verstanden, und weniger als Aufgabe der Bundesgeschäftsstelle. Wir stellen hier exemplarisch den Ansatz der 'Balanced Scorecard' (BSC) der AMS-Landesgeschäftsstelle Oberösterreich vor, der auf dem gleichnamigen Managementsystem (Kaplan/Norton 1997; 1992) basiert.

Die Performanz einer Organisation wird nach der Grundkonzeption des BSC-Ansatzes durch die Gestaltung der vier Schwerpunktfelder Finanzperspektive, interne Geschäftsprozesse, die Innovationsperspektive und die Kundenperspektive die Performanz maßgeblich bestimmt. Für jede dieser zentralen Leistungsdimensionen sind separate Ziele, Indikatoren, Zielvorgaben und Aktivitäten (Maßnahmen) festzulegen. Der Schlüssel eines Scorecard-Modells liegt zum einen in der Identifizierung der 'Leistungstreiber', also den für die Gesamtp Performanz wichtigsten Einflussgrößen. Zum anderen geht es darum, die Gesamtp Performanz (als Summe der vier Leistungssäulen) zu optimieren (und nicht etwa eine Performanzdimension zu maximieren). In der oberösterreichischen AMS-Variante sind die folgenden Kategorien der Leistungserbringung definiert:

- Beratungs- und Vermittlungsservice (BVS)
- Service Versicherungsleistungen
- Förderung (vor allem Budgetvöllzug)
- Personal
- Einkauf und Immobilien
- Kundenzufriedenheit
- Mitarbeiterzufriedenheit (vorgesehen, aber noch nicht eingeführt)

Wie Abbildung 2 zeigt, werden für jede dieser Leistungskategorien eine kleine Anzahl an Unterthemen definiert, so z.B. Kundenorientierung, Gesetzeskonformität, Wirtschaftlichkeit und Qualitätsfeedback im Feld Service Versicherungsleistungen. Die Performanz wird nicht mit themenspezifischen Indikatoren nachgewiesen, sondern mithilfe eines standardisierten Punktesystems, mit dem Maximalwert von 100 Punkten pro Themenfeld. Die Scorecard weist mit diesen Punktwerten folgende Kategorien aus: 1) die optimale Leistung als theoretischer Benchmarkwert, (gebildet als Durchschnitt der drei besten Leistungen) (Spalte 2), 2) der definierte maximale (anteilige) Punktwert pro Item (Sp1), 3) die anvisierte Zielhöhe der Leistung (im Rahmen der Zielsteuerung) (Sp4), 4) die realisierten Leistungen (Sp3), 5) die Abweichungsdifferenzen zwischen realisiertem Wert und Zielhöhenwert einerseits (Sp5), sowie 6) realisierter Performanz und Benchmarkwert andererseits (Sp6). Der Umformungsprozess von den Indikatorenwerten zu den Punktwerten erfolgte bisher nach keinem standardisierten Verfahren, sondern variierte in den Fachbereichen.¹⁸ Die Aufteilung der max. 100 auf die drei oder vier Unterpunkte jedes Themenbereichs erfolgte hingegen in einem fachübergreifenden Arbeitskreis vor Beginn der probeweisen Einführung.

¹⁶ Nach unserer Einschätzung spielen dabei auch andere Faktoren eine Rolle, vor allem die fehlende regionale Ausdifferenzierung des Lohngefüges; in den Großstadt- und metropolitanen Regionen sind die Gehälter des ES für Angestellte und leitende Manager wenig konkurrenzfähig, weshalb hier ein hoher Turnover des Personals zu verzeichnen ist.

¹⁷ Das Monitoring-System LEDA ermöglicht den Arbeitsamtsmitarbeitern, die Zielerreichung der operativen Ziele nicht nur für das eigene Amt, sondern im Vergleich mit allen (oder einer Auswahl von anderen) Arbeitsämtern vorzunehmen. Solche statistischen Vergleiche sind dann teilweise Auslöser für informelle (Telefon-)Kontakte über die Ursachen der Leistungsunterschiede.

¹⁸ Die Einführung einer Balanced Scorecard in Gesamt-Österreich ist im Rahmen des neuen Gesamtsteuerungssystem vorgesehen; wenn es dazu kommen sollte, ist von einer nationalen Vorgabe für die Standardisierung zu rechnen.

Abbildung 2: Balanced Scorecard AMS Oberösterreich

| SCORE-CARD AMS Oberösterreich (1. Quartal 2000) | | | | | | | |
|---|---|-----------|--------|-------|----------------|-----------|--------------|
| BVS | Performance-SCORES (BVSX) | | | | | | Gewichtung |
| | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | |
| | | oö | Ziel*) | | IST-Abweichung | | |
| Fachthema | Max. Punkte | Benchmark | IST | PLAN | PLAN | Benchmark | |
| Erfolg am AM | 30 | 27,46 | 25,78 | 26,16 | -0,38 | -1,68 | |
| Betriebe | 20 | 18,7 | 16,93 | 15,80 | 1,13 | -1,77 | |
| Arbeitssuchende | 20 | 14,24 | 12,16 | 12,34 | -0,18 | -2,08 | |
| Ausländer | 5 | 4,93 | | 4,34 | -0,68 | -1,27 | |
| Geschäftsziele | 25 | 25 | 24,87 | 24,87 | | -0,13 | |
| Summe Scores | 100 | 90,33 | 83,41 | 83,51 | -0,10 | -6,92 | 0,350 |
| SVL | Performance-SCORE (SVLX) | | | | | | |
| | | oö | Ziel*) | | IST-Abweichung | | |
| Fachthema | Max. Punkte | Benchmark | IST | PLAN | PLAN | Benchmark | |
| Kundenorientierung | 30 | 30 | 29,16 | 29 | 0,16 | -0,84 | |
| Gesetzeskonformität | 30 | 30 | 25,93 | 28 | -2,07 | -4,07 | |
| Wirtschaftlichkeit | 30 | 29,98 | 28,07 | 27 | 1,07 | -1,91 | |
| Quality-Feedback | 10 | 10 | 8,73 | 8,5 | 0,23 | -1,27 | |
| Summe Scores | 100 | 99,98 | 91,89 | 92,5 | -0,61 | -8,09 | 0,220 |
| FÖR | Performance-SCORES (FÖRX) | | | | | | |
| | | oö | Ziel*) | | IST-Abweichung | | |
| Fachthema | Max. Punkte | Benchmark | IST | PLAN | PLAN | Benchmark | |
| Landesziel | 30 | 30 | 30 | 30 | 0 | 0 | |
| Rehakont.ausschöpf. | 35 | 32,2 | 29,10 | 35 | -5,90 | -3,1 | |
| Budgetvollzug | 35 | n.v. | n.v. | n.v. | n.v. | n.v. | |
| Summe Scores | 100 | 62,2 | 59,1 | 65 | -5,9 | -3,1 | 0,160 |
| PER | Performance-SCORES (PERX) | | | | | | |
| | | oö | Ziel*) | | IST-Abweichung | | |
| Fachthema | Max. Punkte | Benchmark | IST | PLAN | PLAN | Benchmark | |
| Ausbildungstage | 10 | ? | 10,00 | 10,00 | 0,00 | 0,00 | |
| Ausbildungsquote | 10 | ? | 8,90 | 9,00 | 0,10 | -1,10 | |
| Arbeitszeit | 80 | ? | 80,00 | 80,00 | 0,00 | 0,00 | |
| Summe Scores | 100 | n.v. | 98,90 | 99,00 | -0,10 | -1,10 | 0,055 |
| EIM | Performance-SCORES (EIMX) | | | | | | |
| (Halbjahreswerte) | | oö | Ziel*) | | IST-Abweichung | | |
| Fachthema | Max. Punkte | Benchmark | IST | PLAN | PLAN | Benchmark | |
| Büromaterial | 20 | 17,72 | 13,99 | 13,95 | 0,04 | -3,73 | |
| Strom | 20 | 18,31 | 16,11 | 14,82 | 1,29 | -2,2 | |
| Telefon | 30 | 28,97 | 23,88 | 24,64 | | -5,09 | |
| Porto | 30 | 28,62 | 28,45 | 24,37 | 4,08 | -0,17 | |
| Summe Scores | 100 | 93,62 | 82,43 | 77,78 | 4,65 | -11,19 | 0,015 |
| | Performance Kundenzufriedenheit | | | | | | |
| | | oö | Ziel*) | | IST-Abweichung | | |
| Kundenzufriedenheit | Max. Punkte | Benchmark | IST | PLAN | PLAN | Benchmark | |
| allgemein | 33 | 17,74 | 9,58 | 10,06 | 0,48 | -8,16 | |
| mit BVS | 45 | 26,00 | 8,81 | 9,25 | 0,44 | -17,19 | |
| mit SVL | 22 | 13,42 | 5,12 | 5,38 | 0,26 | -8,30 | |
| Summe Scores | 100 | 57,16 | 23,51 | 24,69 | 1,18 | -33,65 | 0,200 |
| | GESAMT Performance-SCORES (CTRX) | | | | | | |
| | | oö | Ziel*) | | IST-Abweichung | | |
| alle oö RGS | Max. Punkte | Benchmark | IST | PLAN | PLAN | Benchmark | |
| | 100 | 76,40 | 70,24 | 71,53 | -1,29 | -6,16 | 1,000 |

Quelle: AMS Oberösterreich

Dieses Scorecardmodell bietet multifunktionale Anwendungsmöglichkeiten, die nicht notwendig alle (gleichzeitig) ausgeschöpft werden müssen. Das Funktionsspektrum umfasst:

- Ausweis einer aggregierten Kennziffer für einzelne Themenbereiche bzw. für die Gesamtleistung einzelner (Sub)Einheiten
- Nutzung der Scorecard als Instrument themenspezifischer Zielsteuerung (laufender Soll/Ist-Vgl) inklusive Frühwarnfunktion
- Nutzung der Scorecard als Instrument der individuellen Zielsteuerung
- Nutzung der Scorecard als Instrument des Leistungsvergleichs zwischen Einheiten (Arbeitsämter, MitarbeiterInnen)
- Ausweis der Gesamtleistung als Summe mehrdimensionaler Leistungsdimensionen (als Kombination von Ergebnis- und Prozessindikatoren aus den arbeitsmarktpolitischen Geschäftsfeldern und Infrastrukturdiensten)
- Nutzung der Scorecard im Sinne strategischen Managements (langfristig orientierte Optimierung der Organisationsziele)
- 'der Weg als Ziel': Nutzung der Scorecard zur Verständigung über Schlüsseldeterminanten (Treiber) der Performanz im Sinne des Qualitätsmanagements.

Die oberösterreichische AMS-Leitungsebene beabsichtigt durchaus, sukzessive möglichst alle dieser Punkte umzusetzen. (Da das System zum Zeitpunkt der Datenerhebung gerade in der Einführungsphase war, kann die Einlösung dieser Perspektive noch nicht evaluiert werden). Aus einer strategischen Steuerungsperspektive sind die drei letztgenannten Punkte die wichtigsten und anspruchsvollsten. Für die Praxis der Zielsteuerung im engeren Sinne hingegen liegt die Attraktivität der Scorecard aus meiner Sicht vor allem in der Quantifizierung der qualitativen Leistungsdimensionen. Mit anderen Worten bietet die Scorecard die praxisrelevante Möglichkeit, quantitative und qualitative Performanz standardisiert zu messen, zu gewichten und vergleichend zu bewerten.

Diagnostic Toolkit in Großbritannien

Im Gegensatz zum multidimensionalen Design des österreichischen Scorecardmodells ist das seit 1999 auf der Distrikt- und lokalen Ebene erprobte Instrument des sogenannten 'diagnostischen Werkzeugkasten' konzeptionell auf die Arbeitsvermittlung eingeschränkt. Dieses Diagnose-Werkzeug basiert auf einem einfachen Modell der Arbeitsvermittlung, das die Aktivitäten der Jobcentres in Bezug setzt zur Zielerreichung (Abbildung 3).

Abbildung 3: Das britische Toolkit-Modell

| Input | + | Aktivitäten | → | Output |
|---|---|---|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Gemeldete offene Stellen / registrierte Arbeitslose | | <ul style="list-style-type: none"> • Vermittlungsvorschläge Arbeitslose / gemeldete offene Stellen | | <ul style="list-style-type: none"> • Vermittelte Arbeitslose (Arbeitsaufnahmen) / ArbeitsvermittlerIn pro Woche |
| | | <ul style="list-style-type: none"> • Vermittlungsvorschläge Arbeitslose / Vermittelte Arbeitslose | | <ul style="list-style-type: none"> • Vermittelte Arbeitslose (Arbeitsaufnahmen) / Gemeldete offene Stellen |

Quelle: ES-Toolkit 2000, eigene Darstellung

In der Perspektive des Employment Service soll das Toolkit folgende Zielfunktionen erfüllen:

- mittels einiger weniger statistischer Schlüsselindikatoren den Output und den Prozess der Arbeitsvermittlung in lokalen Jobcentres zu erfassen und sinnvoll zu interpretieren (inklusive Erklärungs- und Handlungsalternativen)
- realisierte wie potenzielle Performanz im Rahmen des Leistungsvergleichs von Arbeitsämtern vergleichbarer Größe auszuweisen
- die Entwicklung der (Vermittlungs)Performanz im Zeitverlauf zu analysieren
- Fragen zu provozieren, wie die Aktivitäten und Performanz verbessert werden können.

In der Praxis ist das Toolkit so angelegt, die aktuelle Vermittlungsleistung eines Arbeitsamtes relativ zu der Durchschnittsleistung des Vorjahres der Vergleichsämter auszuweisen (vgl. Abb. 4). Die aktuellen Vergleichsgruppen entsprechen vier Größenklassen von Arbeitsämtern, gemessen an der Anzahl der registrierten Arbeitssuchenden (Sp1 Abb. 4). Die nationalen Durchschnittswerte des Vorjahres bilden die Benchmarkwerte, die zusätzlich in vier Bandbreiten der Performanz unterteilt werden. Dazu werden Quartilswerte für die Breiten 0-25%, 25-50%, 50-75%, und 75-100% der durchschnittlichen Leistung der Ämter einer Größenklasse ermittelt. Beispiel (Sp5 Abb. 4): 1999 erreichte oder unterschritt ein Viertel aller 'großen' Ämter die 'worst performance' des unteren Quartils für den Indikator Verhältnis Vermittlungsvorschläge zu Arbeitsaufnahmen, Benchmark in diesem Quartil 22:1. Ebenso erreichte oder überbot ein Viertel dieser Ämterklasse für diesen Indikator die Top Performanz des obersten Quartils, der bei 14:1 lag.

Zusammengefasst bedeutet dies also, dass sich die örtlichen employment offices mit diesem Instrument leistungsmäßig verorten können; sie sehen, 'wo sie stehen'. Wichtig ist, diese vierteljährlichen Quartil-Benchmarks nicht mit den nationalen Zielvorgaben des Zielsteuerungssystems (APA) zu verwechseln sind. Die Toolkit-Indikatoren beziehen sich zwar auf das Ziel A des APA (Vermittlung von 1,25 Millionen Arbeitssuchenden, im Toolkit nicht aufgeschlüsselt nach Zielgruppen), bilden aber selber keine zu erreichenden Zielgrößen ab. Obwohl die konzeptionelle Stoßrichtung des Instruments in der Diagnosefunktion liegt, ist die Praxisrelevanz des Toolkits nach unseren Befunden beträchtlich; die Funktionen des Leistungsvergleichs und Leistungsansporns (sich zu verbessern oder nicht abzufallen) zwischen den Arbeitsämtern werden erfüllt.

Diskussion

Die Entwicklung des Toolkits basiert auf Analysen, wonach nur die Größe des Arbeitslosenregisters (registrierte Arbeitslose) einen signifikanten Einfluss auf die Arbeitsvermittlungsleistung hat; andere Faktoren, wie z.B. Nachfrage- und Angebotsmerkmale der örtlichen Arbeitsmärkte beeinflussen demnach die Vermittlungsleistung nicht. Daher erfolgt im Toolkit die Klassifizierung vergleichbarer Ämter ausschließlich mit der Größe des Registers. Das britische Vorgehen steht in deutlichen Kontrast zum bundesdeutschen Vorgehen, bei dem die Klassifizierung von Arbeitsamts-Vergleichsregionen explorativ-induktiv durch clusteranalytische Verfahren erfolgt ist (Hirschenauer 1999).

Gemessen an den Ansprüchen der Evaluationsforschung, welche strenge Standards hinsichtlich der Kontrolle von Kontextfaktoren definiert, um Performanzunterschiede zu 'erklären', sind sowohl Toolkit wie auch Scorecard als Instrumente ungeeignet. Können bei dem britischen Instrument vor al-

Abbildung 4: Quartals-Benchmarkwerte des britischen Toolkits

| AA-Klasse | | offene Stellen/ Arbeitslose | Vorschläge/ offene Stellen | Vorschläge/ Arbeitsaufn. | Arbeitsaufn./ Arbeitsver- mittlerwoche | Arbeitsaufn./ offene Stellen |
|---------------------------|----------------|--------------------------------|-------------------------------|-----------------------------|--|---------------------------------|
| Groß (>1999) | | | | | | |
| Quartal 1 | Oberes Quartil | 0,52 | 10,57 | 13,98 | 0,84 | 0,6 |
| | Mittleres Q. | 0,31 | 6,9 | 17,23 | 0,63 | 0,47 |
| | Unteres Q. | 0,16 | 5,48 | 22,24 | 0,46 | 0,36 |
| Quartal 2 | Oberes Q. | 0,66 | 9,06 | 13,6 | 0,92 | 0,58 |
| | Mittleres Q. | 0,35 | 6,51 | 16,97 | 0,67 | 0,42 |
| | Unteres Q. | 0,14 | 5,26 | 20,54 | 0,52 | 0,33 |
| Quartal 3 | Oberes Q. | 0,52 | 8,55 | 11,82 | 0,9 | 0,63 |
| | Mittleres Q. | 0,25 | 6,6 | 14,16 | 0,64 | 0,51 |
| | Unteres Q. | 0,1 | 4,85 | 16,63 | 0,5 | 0,4 |
| Quartal 4 | Oberes Q. | 0,57 | 10,9 | 16,31 | 0,79 | 0,56 |
| | Mittleres Q. | 0,29 | 8,09 | 20,03 | 0,65 | 0,43 |
| | Unteres Q. | 0,12 | 5,53 | 24,06 | 0,5 | 0,34 |
| Mittel (1000-1999) | | | | ... | | |
| Klein/Mittel (500-999) | | | | ... | | |
| Klein (0-499) | | | | ... | | |

Quelle: ES-Toolkit 2000, S. 68

lem Einwände bezüglich der verwendeten Indikatoren (z.B. keine vergleichbaren Qualitätsstandards für Arbeitsvermittlungen; Kontextabhängigkeiten der Meldung offener Stellen) geltend gemacht werden, so sind im Fall der Scorecard vor allem Gewichtungprobleme virulent: In der vorliegenden Form sind die vorgenommenen Gewichtungen der Einzeli-tems nicht transparent und nachvollziehbar; gleichzeitig reagieren die Performanzscores sensitiv auf Gewichtungsver-schiebungen.

Trotz dieser methodischen Einschränkungen bieten beide vor-gestellte Instrumente gute Beispiele für praxisorientierte Ma-nagementansätze, die als Arbeitshilfen der örtlichen Akteure konzipiert sind und zur Reflektion über das eigene Manage-ment-Handeln anhalten und anregen. In diesem Sinne handelt es sich um Benchmarkinginstrumente mit unmittelbar prak-tischen Nutzen. Eine ganz ähnliche Einschätzung kann für die von Zängle (2000) vorgeschlagenen radargrafischen Anwen-dungen auf die deutschen Eingliederungsbilanzen getroffen werden.

4 Zusammenfassung und Diskussion

Hier werden nun die Stärken und Schwächen der Zielsteue-rung zusammenfassend gegenübergestellt und abschließend auf Entwicklungsperspektiven des Ansatzes (für das Anwen-dungsgebiet Arbeitsverwaltungen) hingewiesen.

Konzeptionelle Stärken und Schwächen

Die zentrale konzeptionelle Stärke des Zielsteuerungsansat-zes liegt zuvörderst in der Stoßrichtung des Ansatzes selbst, also des zielgerichteten Handelns, wobei das Finalprinzip als alternativer Steuerungsmodus zum Konditionalprinzip von

herausragender Bedeutung ist. Der MBO zugrunde liegende generische Managementzyklus (Planung, Umsetzung, Ergeb-niskontrolle) entfaltet dabei für hierarchische Organisations-beziehungen die stärkste Überzeugungskraft. Dabei gehören Implementationsfreiräume für die dezentralen Einheiten (der Leistungserbringung) zu den Prämissen des Ansatzes, was die Zielsteuerung vom ‚reinen‘ Bürokratiemodell unterscheidet. Zielsteuerung ist originär ein Managementansatz, kein wissenschaftlicher Theorieansatz, die theoretisch-konzeptio-nellen Einwände sind entsprechend zahlreich.

Funktionsdefizite des Zielsteuerungsansatzes sind zum einen auf Informations- und Umsetzungsprobleme zurückführen, wie aus der Organisationstheorie und der Implementations-forschung bekannt (Baier/ March/ Sætren 1986). Betrifft das Informations(verarbeitungs)problem zum einen die Unsi-cherheit hinsichtlich des Zusammenspiels von Umweltfaktoren, so ist darunter auch die Problematik von Zielkomplexität und Zielkonflikten zu fassen. Zielkonflikte zwischen Effizi-enz- und Gleichheitszielen sind etwa für die Arbeitsmarkt-politik konstitutiv und lassen sich zwar institutionell bearbei-ten, aber nicht endgültig aus der Welt schaffen (vgl. Schmid 1994).

Zu den Informations- und Implementationsproblemen zählt auch Moral Hazard. Aus theoretischer Sicht gibt es keine grundsätzliche Lösung dafür, sondern nur verschiedene (tem-porär funktionstüchtige) Vertrags- und Kontrollmodi, welche durch (variable) Anreizstrukturen die Wahrscheinlichkeit von (vertraglicher) Verhaltenskonformität erhöhen (vgl. aus Sicht der theoretischen Agency-Theorie Levinthal 1988; aus poli-tologischer Perspektive Hood 1996). Mit anderen Worten: In-formation- und Implementationsprobleme sind prinzipiell nicht endgültig lösbar, sondern nur abzumildern.

Der schwerwiegendste (theoretische) Einwand lautet jedoch: Die Prämissen des Zielsteuerungsmodell - konsistente, hierarchische Zielstruktur, eindeutige Ziel-/Beurteilungsmaßstäbe, Erwartungssicherheit in der Planung, valide und reliable Messkonzepte, störungsfreie Umsetzbarkeit einer (im Kern) Top-down-Planung - sind dem rationalistischen Managementmodell verhaftet und so voraussetzungsvoll, dass diese - wenn überhaupt - in empirischen Kontexten nur annäherungsweise realisierbar sind (vgl. Schreyögg 1991; Naschold 1995: Kap.III).

Den MBO-Ansatz ergänzende Formen des Qualitätsmanagements sind aus theoretischer Sicht vor allem Reflex und Mittel gegen die (übermäßige) Reduktion von (Ziel)Komplexität durch die Zielsteuerung. Dabei ist zwar theoretisch die Gefahr nicht ausgeschlossen, dass die Erweiterung um Qualitätsziele die MBO-Prioritäten entkräften und so mittelbar den Steuerungsimpuls abschwächen könnte. Dies muss aber nicht zwangsläufig der Fall sein, wie sich mit dem Scorecard-Ansatz beispielhaft demonstrieren lässt. Die Attraktivität des Scorecardansatzes ist zunächst damit zu erklären, dass Zielklarheit mit weiteren Leistungskomponenten kombiniert wird: Das Zielsystem wird erweitert, ohne dass Prioritäten aufgegeben werden; gleichzeitig werden die Zielbereiche gezielt gekoppelt sowie auch qualitative Leistungsdimensionen quantifiziert. Konzeptionell und systemtheoretisch formuliert, erzwingt der BSC-Ansatz die Herausbildung von (partiell autonomen) spezialisierten Subsystemen, es erfolgt also mittels Differenzierung Komplexitätsreduktion auf der Ebene des Gesamtsystems. Diese Systemdifferenzierung geht gleichzeitig notwendig mit einer Erhöhung der Binnenkomplexität einher (vgl. Schreyögg 1991: 279-80), und sichert so (theoretisch) die Funktionalität der Steuerung ab.

Empirische Stärken und Schwächen

Hinsichtlich der Stärken (vgl. Kap. 2), dominiert aus Sicht der Länder mit MBO-Systemen das Argument, dass Zielsteuerung zur Klärung von Prioritäten und einer entsprechenden Fokussierung der Aktivitäten führe. Quantifizierte Zielvorgaben sind dabei nicht nur praktische Richtschnur, sondern können auch als Beurteilungsmaßstäbe des Verwaltungshandelns dienen. Fallstudienbefunde (vor allem aus Schweden und Österreich) zeigen in diesem Zusammenhang, dass sich MitarbeiterInnen der Arbeitsverwaltung an den operativen Zielen und Vorgaben durchaus 'reiben' und kontrovers auseinandersetzen. In diesem Sinne kann die Zielsteuerung auch das Organisationslernen befördern. Nach Ansicht vieler Arbeitsverwaltungen steigert der Einsatz der Zielsteuerung außerdem die Effizienz und Effektivität der Arbeitsmarktpolitik; für dieses Argument fehlen allerdings noch systematische Evaluationsbelege.

Auf der anderen Seite fallen einige Schwächen des Zielsteuerungsansatzes stark ins Gewicht (vgl. auch Naschold 1995; Reichard/ Wegener 1994; Frese 1971). Ein gewichtiges empirisches Defizit bildet aus Sicht einiger Befragten eine Veralterung der Zielsteuerung zum reinen Selbstzweck: „Zahlenfetischismus“ und Techniken der „kreativen Buchführung“ statt Umsetzung zielorientierter Arbeitsmarktpolitik. Ein verwandtes Problem bildet die „Verdrängung“ von anderen Zielen bzw. die Vermeidung der Umsetzung von komplexeren Zielfunktionen, z.B. im Bereich der Kundendienstleistungen (etwa Beratungen). Allgemeiner gefasst, geht die Mengenorientierung also oft auf Kosten der Einbeziehung von Qualitätsaspekten. Sodann ist das 'Indikatorenproblem' mit seinen verschiedenen Aspekten zu nennen: 1)

der Mangel an geeigneten quantitativen Indikatoren für einige Zieldimensionen (z.B. Information und Beratung) 2) der Mangel an Indikatoren, die sich eindeutig auf die Aktivitäten und den Beitrag der Arbeitsämter zur Zielerreichung beziehen (Bruttoproblematik) 3) Mangel an Indikatoren, die sowohl leichtverständlich als auch einfach und zeitnah zu erheben sind.

Die Für-und-Wider-Argumente (der Praxis) verweisen gut auf eine wichtige Ambivalenz: Die Definition und Umsetzung von Prioritäten, wovon der Erfolg der Zielsteuerung abhängt, ebnet zugleich die Vielschichtigkeit politischer Ziele ein. Dies führt dann beispielsweise in der Praxis zu vernachlässigter Dienstleistungsqualität. Darüber hinaus - und wie auf Fallstudienebene nachdrücklich bestätigt - begünstigen eindeutige Zielkriterien bzw. -höhen auf Mitarbeiterenebene Handlungsstrategien, diese unbedingt und gegebenenfalls auch mit illegitimen 'Tricks' zu erreichen (Moral Hazard). In diesem Zusammenhang gilt auch, dass leistungsorientierte Vergütungskomponenten sich zwar durchaus positiv auf die Leistungsbereitschaft auswirken können (siehe Kap. 3.4); ihr Effekt auf opportunistisches Verhalten ist aber generell nicht eindeutig. Eine zweite empirische Ambivalenz zeigt sich außerdem darin, dass im positiven Fall MBO den konstruktiven Diskurs über Sinn und Zweck von Zielen und Zielhöhen anregen (s.o.), im negativen Fall aber eben genau das Gegenteil erreichen kann.

Ferner zeigen die empirischen Befunde auch, dass der Zielbildungsprozess als Gegenstand politischer Auseinandersetzung seinerseits Umsetzungsprobleme der Zielsteuerung hervorbringt. Zudem verweist das politische (Verhandlungs-)Element der Zielbildungsprozesse auf den kompromisshaften, nur temporär gültigen und nicht notwendig konsistenten Charakter des beschlossenen Zielsystems.

Fazit und Ausblick

In der Zusammenschau ist festzuhalten: Die vorgestellten empirischen Befunde haben die zunehmende Relevanz der Zielsteuerung als Managementinstrument unterstrichen. Dem steht der paradoxe Befund entgegen, dass aus theoretischer Sicht die konzeptionellen Grenzen der Zielsteuerung gegenüber den Stärken überwiegen. Wird aber akzeptiert, dass die Konzeption der Konditionalsteuerung heute keine Alternative mehr zur Ziel- bzw. Finalsteuerung darstellen kann, verschiebt sich das Augenmerk auf die praktische Frage, wie die Leistungsfähigkeit der Zielsteuerung trotz ihrer Schwächen sichergestellt werden kann.

Diesbezüglich ist es vor allem unabdingbar, die Zielsteuerung mit komplementären Instrumenten der Prozess- und Qualitätssteuerung zu kombinieren. Außerdem gilt es, die Zielsteuerung hinreichend anpassungsfähig auf Veränderungen von Kontextbedingungen und Zielwandel auszugestalten; dafür ist unter anderem die permanente Evaluierung von Zielen, Messkonzepten und Indikatoren eine wichtige Grundbedingung. Dem möglichen Auftreten von Moral Hazard sollte auch präventiv begegnet werden; so kann die Mitarbeiterakzeptanz von Zielhöhen durch die Planungsbeteiligung der operativen Einheiten 'von unten' gesteigert und opportunistische Anreize gemindert werden. Schließlich ist der Aufbau des Zielsteuerungssystems nicht zuletzt mit Maßnahmen der Mitarbeiterqualifizierung in eine breitere Strategie der Organisationsentwicklung einzubetten (Oppen 1999), um die Akzeptanz wie das Entwicklungspotenzial des Steuerungsansatzes zu sichern.

Zu guter Letzt einige Anmerkungen zu Weiterentwicklungsoptionen. Erstens verweist die benannte ‚Bruttoproblematik‘ der Zielsteuerung darauf, in der Phase der Leistungsbeurteilung wann immer möglich und verfügbar, Ergebnisse aus Wirkungsanalysen und Evaluationsstudien ergänzend hinzuzuziehen und zu berücksichtigen. Zweitens ergibt sich auch Handlungsbedarf bezüglich der Entwicklung fortgeschrittener Kostenrechnungssysteme, was für die Ermittlung und Vergleich der Kostenwirtschaftlichkeit und Effizienz von Arbeitsämtern unabdingbar wäre. Dennoch ist selbst in Ländern wie Österreich und Schweden mit hohen technischen Standards der DV- und Monitoringsysteme das Kostencontrolling nach Expertenaussagen noch defizitär. Besondere Bedeutung käme der Kostenträgerrechnung zu, um die (Stück)Kosten nach Produkten bzw. Leistungen zu ermitteln (vgl. hierzu auch Hoffjahn 1998: Kap.8). Weiterer Klärungs- und Entwicklungsbedarf besteht auch hinsichtlich des thematisch-inhaltlichen Spektrums, das von der quantitativen Zielsteuerung (der Arbeitsverwaltung) erfasst werden kann und soll. Zum Beispiel fehlen im Moment noch befriedigende (technische) Möglichkeiten, um die (auch international) weiter wachsende Nutzung von Selbstbedienungseinrichtungen bei der Arbeitsvermittlung valide zu messen und interpretierbar zu machen. Offen ist auch, ob und wie die Leistungen der Arbeitsverwaltung mit einem Zielsteuerungssystem in Fällen von interdependenter Leistungserstellung abgedeckt werden sollen, d.h. bspw. bei Ko-Finanzierungsprogrammen. Zumindest vorläufig sollte in diesem Kontext m.E. nicht darauf gesetzt werden, dass die ‚Gesamtperformanz‘ von (europäischen) Arbeitsverwaltungen mittels eines (einigen) Steuerungssystems angemessen erfasst werden kann. Hingegen kann trotz der unvermeidlichen Fortschritte in der technisch-statistischen Datenverarbeitung damit gerechnet werden, dass qualitative Verfahren der Leistungsmessung und -beurteilung wie Reviews und Selbstbewertungen ihren Platz im Rahmen der Ziel- und Ergebnissteuerung behaupten werden.

Literatur

- Auer, P./Kruppe, T. (1996): Monitoring of Labour Market Policy in EU Member States. In: Schmid, G./O'Reilly, J./Schömann, K. (Hrsg.), *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*. Cheltenham: Edward Elgar, S. 899-922.
- Bach, H.-W. (2000): Die Eingliederungsbilanz als Controllinginstrument in der aktiven Arbeitsförderung. In: *Arbeit und Beruf*, Nr.1, S. 1-10.
- Baier, V.E./ March, J.M./Sætren, H. 1986: Implementation and Ambiguity. In: *Scandinavian Journal of Management*, S. 179-212.
- Bandemer, S. (1998): Qualitätsmanagement. In: Blanke, B./Bandemer, S. v./Nullmeier, F./Wewer, G. (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform*. Opladen: Leske und Budrich, S. 369-379.
- Bovaird, T. (1996): Performance Assessment of Service Quality: Lessons from UK National Initiatives To Influence Local Government. In: Hill, H./Klages, H./Löffler, E. (eds.): *Quality, Innovation and Measurement in the Public Sector*. Frankfurt a.M./Berlin: Peter Lang, pp. 37-64.
- Brinkmann, C. (2000): Zur Evaluation der aktiven Arbeitsförderung nach dem SGB III – Monitoring und Wirkungsforschung im Umbruch. In: *MittAB*, 33. Jg., Nr. 3, S. 483-499.
- Bundesanstalt für Arbeit (2000): AA 2000. Die Bundesanstalt im Wandel. Herausgegeben vom Referat IVc3 der Hauptstelle, Nürnberg.
- Bundesanstalt für Arbeit/Bertelsmann Stiftung (1995): Leistungsorientierte Führung in der Bundesanstalt für Arbeit. Zwischenbericht der Fachprojektgruppe des gemeinsamen Projektes der Bundesanstalt für Arbeit und der Bertelsmann Stiftung.
- Dolton, P./Balfour, Y. (2000): Jugendarbeitslosigkeit, staatliche Qualifizierungsmaßnahmen und der „New Deal“ in Großbritannien. In: *MittAB*, 33. Jg., Nr. 3, S. 371-384.
- Ebers, M./Gotsch, W. (1993): Institutionenökonomische Theorien der Organisation. In: Kieser, A. (Hrsg.): *Organisationstheorien*. Stuttgart u.a.: Kohlhammer, S. 193-242.
- Frese, E. (1971): Ziele als Führungsinstrumente. Kritische Anmerkungen zum „Management by Objectives“. In: *Zeitschrift für Organisation*, 40. Jg., Nr. 5, S. 227-238.
- Greenwood, R.G. (1981): Management by Objectives: As Developed by Peter Drucker, assisted by Harold Smiddy. In: *Academy of Management Review*, Vol. 6, Nr. 2, S. 225-230.
- Hemmann, A. (2000): Die nationalen Aktionspläne zur Beschäftigung und ihre arbeitsmarktpolitischen Schwerpunkte: Trends und erste Ergebnisse. In: *Arbeit und Sozialpolitik* 3-4, S. 36-41.
- Hirschenauer, F. (1999): Clusteranalytische Typisierung der west- und ostdeutschen Arbeitsamtsbezirke zur vergleichenden Betrachtung regionaler Eigliederungsbilanzen. In: *MittAB*, 32. Jg., Nr. 2, S. 169-184.
- Hoffjan, A. (1998): Entwicklung einer verhaltensorientierten Controlling-Konzeption für die Arbeitsverwaltung, Wiesbaden: DUV (2. aktualisierte Auflage).
- Hood, C. (1996): Control over Bureaucracy: Cultural Theory and Institutional Variety. In: *Journal of Public Policy*, Vol. 15, Nr. 3, S. 207-230.
- Kaplan, R./Norton, D. (1997): Balanced Scorecard. Strategien erfolgreich umsetzen. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Kaplan, R./Norton, D. (1992): The Balanced Scorecard: measures that drive performance. In: *Harvard Business Review*, No.1, pp.71-79.
- Kommission (1999): Common Indicators for Monitoring the Employment Guidelines. European Commission, Directorate-General V.
- Levinthal, D. (1988): A Survey of Agency Models of Organizations. In: *Journal of Economic Behavior and Organization* 9, S. 307-333.
- Luschei, F./Trube, A. (2000): Evaluation und Qualitätsmanagement in der Arbeitsmarktpolitik - Einige systematische Vorüberlegungen und praktische Ansätze zur lokalen Umsetzung. In: *MittAB*, 33. Jg., Nr. 3, S. 533-549.
- Moe, T. M. (1984): The New Economics of Organization. In: *American Journal of Political Science*, Vol. 28, Nr. 4, pp. 739-777.
- Mosley, H.G./Schütz, H./Breyer, N. (2000): Operational Objectives and Performance Indicators in European Public Employment Services. Forschungsbericht, gefördert von der Europäischen Kommission, Berlin, WZB.
- Naschold, F. (1995): Ergebnissteuerung, Wettbewerb, Qualitätspolitik. Entwicklungspfade des öffentlichen Sektors in Europa. Berlin: edition sigma.
- Niklasson, H./Tomsmark, L. (1997/1994): Zielsteuerung der Arbeitsmarktpolitik in Finnland, Norwegen und Schweden. In: Riegler, C./Naschold, F. (Hrsg.), *Reformen des öffentlichen Sektors in Skandinavien*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 197-248. (Erstveröffentlichung 1994 als: Att malstyrta arbetsmarknadspolitik, in: TemaNord 573, Kopenhagen.)
- OECD (1994): Performance Management in Government: Performance Measurement and Results-oriented Management. Public Management Occasional Papers No. 3, Paris: OECD (PUMA).
- OECD (1996): The Public Employment Service: Austria, Germany, Sweden. Paris: OECD.

- Oppen, M. (1999): Qualitätsmanagement in sozialen Dienstleistungsorganisationen - Konzepte, Instrumente und Umsetzung. In: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit, 30. Jg., H. 1, S. 292-318.
- Picot, A. /Wolff, B. (1994): Zur ökonomischen Organisation öffentlicher Leistungen: »Lean Management« im öffentlichen Sektor? In: Naschold, F. /Pröhl, M. (Hrsg.), Produktivität öffentlicher Dienstleistungen. Dokumentation eines wissenschaftlichen Diskurses zum Produktivitätsbegriff. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, S. 51-120.
- Pollitt, C. (1999): Integrating Financial Management and Performance Management. PUMA/SBO(99) 4/FINAL. Paris: OECD.
- Reichard, C. /Wegener, A. (1994): Management by Objectives und Management by Results: Zur Entwicklung, Ausgestaltung und Bedeutung von zwei verbreiteten Managementkonzepten. Berlin: mimeo.
- Schmid, G. (1994): Equality & Efficiency in the Labor Market: Toward a Socioeconomic Theory of Cooperation. In: ders. (Hrsg.): Labor Market Institutions in Europe. A Socioeconomic Evaluation of Performance. Armonk/London: M.E. Sharpe, S. 243-279.
- Schmid, G. / K. Schömann/ H. Schütz (1997): Evaluierung der Arbeitsmarktpolitik. Ein analytischer Bezugsrahmen am Beispiel des Arbeitsmarktpolitischen Rahmenprogramms in Berlin, Discussion Paper FS I 97-204, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Schreyögg, G. (1991): Der Managementprozeß – neu gesehen. In: Staehle, W. H. /Sydow, J. (Hrsg.), Managementforschung 1. Berlin/New York: de Gruyter, S. 255-289.
- Schütz, H. /Speckesser, S. /Schmid, G. (1998): Benchmarking Labour Market Performance and Labour Market Policies: Theoretical Foundations and Applications. Discussion Paper FS I 98-204, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Semmler, O. (1998): Das Arbeitsamt 2000. Dezentralisierung und Regionalisierung. In: Soziale Sicherheit, 47. Jg., Nr. 12, S. 401-404.
- Theodore, N. /Peck, J. (2001): Searching for Best-Practice in Welfare to Work: the Means, the Method and the Message. In: Policy & Politics, Vol. 29, No. 1, S. 81-94.
- Weber, J. (1994): Einführung in das Controlling. Stuttgart: Schäffer-Poeschel (5. Auflage).
- Williamson, O. E. (1990): Die ökonomischen Institutionen des Kapitalismus. Unternehmen, Märkte, Kooperationen. Tübingen: Mohr.
- Zängle, M. (2000): Monitoring mittels Eingliederungsbilanzen: Interpretationshilfen über SPSS-Anwenderdialoge. Materialien zu einem Vortrag im Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung am 9. März 2000.

Anhang 1

Zum Untersuchungsdesign, Methode und Fallauswahl

Das Untersuchungsdesign dieser Studie basiert auf zwei Komponenten, erstens auf einer empirischen Erhebung zu Verbreitung und Praxis mit MBO-Systemen in 18 europäischen Arbeitsverwaltungen (EU-15 und Norwegen), zweitens auf vertiefenden Fallstudien in vier ausgewählten Ländern. Der Erhebungszeitraum für schriftliche Befragung und die Länderfallstudien bezieht sich auf den Zeitraum Frühjahr bis Spätsommer (bzw. März – September) 2000.

Die breiter angelegte Erhebung (EU-15; N) beruht erstens auf der Auswertung von Dokumenten und Unterlagen (teilweise in den Landessprachen), die bei den beteiligten Verwaltungen angefordert wurden sowie auch anderweitig recherchierten Materials. Zweitens wurde eine von uns entwickelte schrift-

liche Befragung ausgesuchten Fachleuten der Arbeitsverwaltungen zur Beantwortung vorgelegt. Diese Befragung deckt thematisch alle Prozesskomponenten der Zielsteuerung ab (von der Definition der politischen Oberziele, über die Planung und Umsetzung der operativen Ziele, bis zu den praktischen Konsequenzen der Zielerreichung/-verfehlung) und enthält ferner abschließende Einschätzungsfragen bezüglich der Pros und Cons und möglicher Verbesserungsoptionen des Managementansatzes.

Die Auswahl der Expertinnen und Experten als Respondenten erfolgte in Zusammenarbeit mit der Generaldirektion Beschäftigung und soziale Angelegenheiten der Europäischen Kommission, und den Delegierten der ‚Netzwerkes der Arbeitsverwaltungen im Europäischen Wirtschaftsraum‘, sowie der Nutzung von bereits etablierten Kontakten mit Experten aus anderen Projektzusammenhängen. Das entscheidende Auswahlkriterium für die Respondenten war der nachgewiesene fachliche Bezug und Kompetenz mit Blick auf die Thematik ‚(nationales) Zielsteuerungssystem‘. Die Befragten stammen entsprechend aus den Grundsatz-, Controlling- und/oder Forschungsreferaten der nationalen Hauptquartiere ihrer Arbeitsverwaltung. Bis auf Griechenland nahmen alle angeschriebenen Arbeitsverwaltungen an der Befragung teil.

Um die Validität der erhobenen Daten sicherzustellen, haben wir das in der qualitativen Forschung bekannte Prinzip der ‚Triangulation‘ angewendet, das heißt, die Bearbeitung und Beleuchtung eines (des einen) Gegenstandes mittels unterschiedlicher Datenquellen und aus unterschiedlichen Perspektiven. Die prinzipiell mögliche Gefahr (bei solchen Befragungen), Fehlinformationen oder persönlich geprägten Sichtweisen des Respondenten (z.B. Beschönigung oder überzogene Kritik) zu adaptieren, kann so deutlich gesenkt werden. Entsprechend haben wir auch bei der vorliegenden Studie wiederholt weitere schriftliche Quellen benutzt und Expertenauskünfte eingeholt, um ‚dünne‘, fragwürdige oder auch widersprüchliche Antworten aufzuklären. Diese Vorgehensweise führte in einigen Fällen dazu, dass unsere Interpretation und Darstellung in der Studie signifikant von den Antworten der schriftlichen Befragung abweicht.

Das methodische Prinzip der Triangulation wurde auch bei den Vertiefungsfallstudien der zweiten Untersuchungsphase angewendet. Das bedeutet praktisch, dass pro Fall (Land) (und mit der Ausnahme Deutschland, siehe unten) 5 bis 6 Expertengespräche (von je mindestens anderthalbstündiger Dauer) durchgeführt wurden; neben Befragung von (überwiegend) Führungspersonal auf den verschiedenen regionalen Gliederungsebenen der Arbeitsverwaltung (nationale, regionale, AA-Ebene) wurde pro Land auch mindestens ein/e externe/r wissenschaftliche/r Expertin/Experte zum Thema befragt. Die Validität der Ergebnisse wurde außerdem durch die Vorlage bei den beteiligten Arbeitsverwaltungen und die Präsentation und Diskussion der Studie bei einer Umsetzungskonferenz in Brüssel auf den Prüfstand gelegt.

Die Fallauswahl war vor allem von dem thematischen Interesse bestimmt, möglichst unterschiedliche Typen und gleichzeitig typische Modellvarianten der Zielsteuerung im Rahmen der gegebenen Länder bzw. Arbeitsverwaltungen abzudecken:

- Großbritannien als europäischer ‚Prototyp‘ des New Public Managements neoliberaler Herkunft im Allgemeinen und Top-down-MBO-Ansatz im Employment Service im Besonderen
- Schweden als (immer noch?), klassisches ‚skandinavisches Beispiel für den partizipativ orientierten MBO-Ansatz in der Arbeitsverwaltung

- Österreich als Beispiel eines (kleinen) EU-Landes, in dem der Zielsteuerungsansatz vergleichsweise jüngeren Ursprungs ist (1994/5), seitdem aber einer zügigen und strategischen Systementwicklung unterliegt,
- Frankreich als kontinentaleuropäisches Land, dessen Zielsteuerungsansatz (d.h. der ANPE) nach unseren Recherchen außerhalb Frankreichs bislang kaum beforscht und bekannt ist und dessen eigentümliche institutionelle Verfasstheit in der Arbeitsmarktpolitik als Mischung von Zentralismus, Sozialpartnerschaft und institutioneller Fragmentierung zusammengefasst werden kann.

Diese Fallauswahl ist zwar nicht alternativlos (so standen z.B. Dänemark und Norwegen als thematisch ebenfalls interessante skandinavische Varianten zur Disposition), aber auch keineswegs beliebig, gemessen an den Kriterien Fallvariation und Typus. Darüber hinaus spielten auch die Vorkenntnisse

der beteiligten Forscher und die Qualität der verfügbaren (Vorab-) Daten (inklusive der Fragebogen-Antwort) für die letzte Entscheidung eine nicht zu vernachlässigende Rolle. Die Aufnahme Deutschlands in den Ländervergleich erfolgte nachträglich für die Zwecke dieses Aufsatzes; aufgrund der deutschen Reformentwicklungen und des deutschen bzw. deutschsprachigen Adressatenkreises erschien eine Einbettung des ‚BA-Controllings‘ in den internationalen Vergleich nicht nur wünschenswert, sondern angebracht. Im ursprünglichen Projektdesign war aber aus zeitlichen Gründen eine fünfte, deutsche Fallstudie nicht enthalten, was sich forschungspraktisch darin auswirkt, dass die Ausführungen dieses Aufsatzes zu Deutschland sich auf weniger Experteninterviews beziehen als dies bei den vier ‚Kernländern‘ der Fall ist.

Übersicht A1 (AMS Österreich):

Integrierte Darstellung der mittelfristigen und jährlichen Schwerpunkte und Ziele 1999

| strategische Schwerpunkte | Ziele | Indikatoren |
|---|---|--|
| Verhinderung von dauerhafter Ausgrenzung aus dem Beschäftigungssystem | <ul style="list-style-type: none"> Langzeitarbeitslosigkeit verhindern Langzeitarbeitslose in Arbeit bringen Stabilisierung der beruflichen Rehabilitation arbeitslos vorgemerkter Behinderter auf dem Niveau 1997 | <ul style="list-style-type: none"> Übertrittszahl in LZA (> 1 Jahr) Abgang von LZA (>1 Jahr) in Arbeit (absolut) Jahresdurchschnittliche Personen in Maßnahmen der beruflichen Rehabilitation |
| Unterstützung des strukturellen Wandels des Arbeitsmarkts | <ul style="list-style-type: none"> Erhöhung der Arbeitsmarktchancen von Frauen durch Qualifizierung | <ul style="list-style-type: none"> Abgang von Frauen in Arbeit nach Qualifizierung davon aus Schulungen, welche länger als 3 Monate dauerten |
| Optimierung des Arbeitsmarktmatching | <ul style="list-style-type: none"> Die Einschaltung des AMS am Stellenmarkt sichern | <ul style="list-style-type: none"> absoluter Zugang an offenen Stellen |
| | <ul style="list-style-type: none"> Verbesserung der Nutzung des Beschäftigungspotenzials im Inland | <ul style="list-style-type: none"> Erfolgreiche bundesländerüberschreitende Vermittlungen im Fremdenverkehr |
| Optimale Bereitstellung der behördlichen Dienstleistung | <ul style="list-style-type: none"> Prompte Anweisung von finanziellen Leistungen | <ul style="list-style-type: none"> Rückstände anweisungsreifer Anträge zum 20. des Folgemonats |
| Prävention von Jugendarbeitslosigkeit | <ul style="list-style-type: none"> Integration von Jugendlichen und vorgemerkten Lehrstellensuchenden in den Arbeitsmarkt bzw. die Berufsausbildung sichern | <ul style="list-style-type: none"> Übertrittszahl von Jugendlichen unter 25 Jahren in LZA (>6 Monate), inkl. Lehrstellensuchenden ab dem 6. Monat der Verfügbarkeit |

Chancengleichheit bildet im Zielsystem eine übergreifende Zieldimension.

Quelle: AMS Vorstand 1998, Arbeitsmarktpolitische Ziele 1999.

Übersicht GB1: Jahreszielvereinbarung des britischen Employment Service, 1999-2000

Zielsetzung A

Den Zielpersonen dabei helfen, in Arbeit zu kommen, indem angemessene Beratungsleistungen, Training und Unterstützung direkt oder in Zusammenarbeit mit Dritten bereitgestellt werden

Operatives Ziel

- Vermittlung von 1,25 Millionen Arbeitslosen in Arbeit

Zielsetzung B

Konzentration der Unterstützungsanstrengungen darauf, die Beschäftigungsfähigkeit der Zielpersonen zu verbessern und ihnen dabei zu helfen, den Übergang von passiven Leistungsbezug („Welfare“) zur Erwerbsarbeit zu schaffen, insbesondere wenn fortdauernde Perioden der Langzeitarbeitslosigkeit vorliegen.

Operative Ziele

- Vermittlung von 190000 Langzeit-Unterstützungsempfängern (≥ 6 Monate) in Arbeit; davon 38000 mit Langzeitarbeitslosigkeit länger als 2 Jahre, inklusive der Teilnehmer des 'New Deal'(-Programm) für Erwachsene (≥ 25Jahre).
- Vermittlung in Arbeit von 100000 Teilnehmern des New-Deal-Programmes für Jugendliche; Vermittlung in Arbeit von 15000 New-Deal-Teilnehmern für alleinerziehende Eltern.

Zielsetzung C

Die Integration von Menschen mit Behinderungen in die Arbeitswelt fördern, indem diesen geholfen wird, Jobs zu finden und zu behalten sowie Arbeitgeber dazu ermutigen, mehr offene Arbeitsplätze für Behinderte anzubieten.

Operatives Ziel

- Vermittlung in Arbeit von 85000 Arbeitslosen mit Behinderungen, inklusive von Teilnehmern des New Deals für behinderte Personen

Zielsetzung D

Klare Darlegung der Rechte und Verantwortlichkeiten der Personen, die Unterstützungsleistungen beantragen (JSA) und Sicherstellung, dass für den gesamten Zeitraum des Leistungsbezuges diese Rechte und Verantwortlichkeiten erfüllt werden.

Operatives Ziel

- Mindestens für 96% aller im vierten Quartal geprüften Anträge auf Leistungsbezug soll sichergestellt sein, dass der Bewilligungsprozess auf JSA ordnungsgerecht und korrekt abläuft.

Zielsetzung E

Einen höflichen und professionellen Kundenservice für alle Arbeitssuchende anbieten und gewährleisten

Operatives Ziel

- 87% 'Kundenserviceerbringungsquote' (customer service delivery rate) erreichen

Zielsetzung F

Kosteneffektive Erbringung dieser Dienstleistungen (keine operative Zielspezifizierung)

Quelle: Employment Service Annual Performance Agreement 1999-2000

Übersicht S1: Operative Ziele and Performanzindikatoren in Schweden, 1999

| Operative Ziele | Leistungsmessung/ Indikatoren |
|--|--|
| 1. Für mindestens 90% der gemeldeten offenen Stellen sollen geeignete BewerberInnen vorgeschlagen werden | Prozentsatz der abgegangen offenen Stellen (vacancies filled), die mit vorgeschlagenen BewerberInnen besetzt wurden; regionale (LANS) Zielhöhen |
| 2. mindestens 80 der Arbeitgeber, die das Arbeitsamt einschalten, soll die Rekrutierung in einem vereinbarten Zeitrahmen ermöglicht werden, indem geeignete BewerberInnen vorgeschlagen werden | monatliche Telefonstichprobenbefragungen Nationale Zielhöhe |
| 3. Kontinuierliche Steigerung des Anteils der Personen, die innerhalb 90 Tagen nach Abschluss einer Trainings- oder Weiterbildungsmaßnahme einen (regulären) Job finden; mindestens 70% im vierten Quartal | Anteil der ProgrammteilnehmerInnen, die innerhalb von 90 Tagen in Beschäftigung einmünden; 70%-Anteil gilt für alle Regionen |
| 4. monatsdurchschnittliche Anzahl der Langzeitarbeitslosen soll unter 50000 liegen | Anzahl der Langzeitarbeitslosen, geteilt durch die abgeschlossenen Monate des Jahres; regionale Zielhöhen |
| 5. Angebot von Beschäftigung (alle Arten) für alle Jugendliche unter 25 Jahre innerhalb von 100 Tagen nach Eintritt in die ALO | Prozentsatz der Jugendlichen 18-24, die nach dem Jobangebot aus der Arbeitslosigkeit abgehen, in Relation zu allen Abgängen aus ALO plus den verbleibenden Langzeitarbeitslosen aus der Zielgruppe 18-24 |
| 6. Durchschnittliche Anzahl der 'Langzeitregistrierten' soll am Jahresende 75000 nicht überschreiten; mit dieser Zielgruppe sind Personen definiert, die schon mindestens seit 2 Jahren keinen regulären Job hatten; die also, wenn überhaupt, in diesem Zeitraum nur kurze Beschäftigungen hatten | Anzahl der 'Langzeitregistrierten', geteilt durch die abgeschlossenen Monate des Jahres; regionale Zielhöhen |
| 7. im Jahresdurchschnitt Teilnahme von mindestens 55000 beruflich beeinträchtigten Personen an einem bestimmten Spezialprogramm ('A3') | Anzahl der Teilnehmer geteilt durch die Monate; regionale Zielhöhen |
| 8. Summe der Subventionen für Arbeitgeber sollen insgesamt 60% der Lohnkosten nicht überschreiten | Daten des Wirtschaftsregisters der Arbeitsverwaltung, nationale Zielhöhe |
| 9. mindestens 22000 Arbeitgeber sollten die Internetdienste der Arbeitsverwaltung nutzen (internes AMV-Ziel) | Anzahl der Arbeitgeber, die als Nutzer der 'Jobseekers Bank' registriert sind; regionale Zielhöhen |
| 10. Arbeitgeberzufriedenheit mit der Arbeitsverwaltung soll mindestens 65% betragen | „Zufriedene“ oder „sehr zufriedene“ Arbeitgeber laut Kundenbefragung („service audit“) |
| 11. Individuelle Handlungspläne für alle Langzeitarbeitslosen (internes AMV-Ziel) | Prozentsatz der Langzeitarbeitslosen mit individuelle Handlungsplan, bezogen auf alle Langzeitarbeitslose |
| 12. Zufriedenheit der Arbeitssuchenden mit der Arbeitsverwaltung soll auf mindestens 50% ansteigen (internes AMV-Ziel) | „Zufriedene“ oder „sehr zufriedene“ Arbeitssuchende laut Kundenbefragung („service audit“) |

Quelle: ISEken 1999, No. 9, und Fragebogenresponse

Übersicht F1: Quantifizierte Ziele der ANPE (Frankreich), 1999 und 2000

| Ziele | 1999 | 2000 |
|---|-----------|-----------|
| <i>Strategische Ziele:</i> | | |
| Offene Stellen registrieren | 2 850 000 | 2 925 000 |
| Von den 'anonymen' Stellenangeboten sollen besetzt werden | 65% | 66% |
| Anzahl der Langzeitarbeitslosen (>2 Jahre arbeitslos) | -5% | -40 000 |
| Langzeitarbeitslosigkeit von Jugendlichen | -25% | -15% |
| Abgänge von Langzeitarbeitslosen (>1 Jahr arbeitslos) | 1 260 000 | 1 120 000 |
| Anteil der RMI-Empfänger an den einzelnen Maßnahmen | 25% | - |
| <i>Operationelle Ziele:</i> | | |
| Offene Stellen besetzen | 2 500 000 | 2 550 000 |
| Vermittlung leitender Angestellter | 30 000 | 30 000 |
| Anteil der Abgänger von Umschulungsmaßnahmen in Beschäftigung | 55% | - |
| Eintritte in das „Neustart“-Programm | 850 000 | 1 100 000 |
| Abgänge aus dem „Neustart“-Programm, die entweder eine Beschäftigung gefunden haben oder mindestens 78 h gearbeitet haben | - | 550 000 |
| Anzahl der Personen, die an AFPA weitergeleitet werden, um dort an einer Maßnahme teilzunehmen | 80 000 | 130 000 |
| -davon sollen Teilnehmer an dem „Neustart“-Programm“ sein | - | 90 000 |
| Anzahl der Personen, denen eine Dienstleistung angeboten/erbracht wird | 750 000 | 850 000 |
| Anteil der Arbeitsämter, die am neuen Qualitätsprogramm teilnehmen | 95% | - |
| Durchschnittliche Weiterbildungsmaßnahmendauer pro Mitarbeiter | 10 Tage | - |
| Anteil der Mitarbeiter, die freiwillig an einem 'Fortschrittsgespräch' teilnehmen | 100% | - |

Quelle: Programmation 1999 (ANPE), Programmation 2000 (ANPE)

Übersicht BRD1: Geschäftspolitische Schwerpunkte für das Jahr 2000, BRD

| Geschäftspolitischer Schwerpunkt | Handlungsfelder | Indikatoren |
|---|--|--|
| Beschäftigungsmöglichkeiten marktgerecht erschließen und realisieren | Einschaltung intensivieren Ausschöpfung erhöhen | Vermittlungen über 7 Tage/ Abgänge offener Stellen |
| Jugendarbeitslosigkeit senken | Ausbildungsstellenakquisition verbessern Jugendliche in Ausbildung oder Beschäftigung bringen | gemeldete Ausbildungsstellen Einmündungen von Bewerbern in Ausbildung Übertritte von Jugendlichen unter 25 Jahren in Arbeitslosigkeit von mehr als 6 Monaten |
| Langzeitarbeitslosigkeit senken | Mehr Langzeitarbeitslose in Arbeit bringen Übertritte in Langzeitarbeitslosigkeit verhindern | Abgänge von Langzeitarbeitslosen in Beschäftigung (1. AM) Übertritte in LZA |
| Vereinbarkeit von Beruf und Familie für Frauen und Männer verbessern | Mehr Mobilzeit als Beschäftigungsvariante anbieten | Vermittlungen von arbeitslosen Frauen und Männern in Teilzeitbeschäftigung über 7 Tage - ohne ABM/SAM (ohne SAM-OfW) |
| | Mehr Berufsrückkehrinnen und Berufsrückkehrer in Arbeit bringen | Vermittlungen von arbeitslosen Berufsrückkehrerinnen und -kehrern in Beschäftigung über 7 Tage -ohne ABM/SAM (ohne SAM-OfW) |
| 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 Arbeitsamtes |
| | Leistungen Alg, Alhi, FbW und KG kundengerecht erbringen | Durchschnittliche Bearbeitungsdauer der Leistungen Alg, Alhi, FbW und KG |

Quelle: RCF, Bundesanstalt für Arbeit