
Modernisierung des öffentlichen Sektors Sonderband **17**

Herausgegeben von

- | | |
|---------------------|---|
| Carl Böhret | Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer |
| Hans Brinckmann | Gesamthochschule Kassel, Forschungsgruppe für Verwaltungsautomation |
| Dietrich Budäus | Hochschule für Wirtschaft und Politik, Arbeitsbereich Public Management, Hamburg |
| Gisela Färber | Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer |
| Sabine Groner-Weber | Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft – ver.di, Bundesverwaltung, Berlin |
| Rolf G. Heinze | Ruhr-Universität Bochum, Fakultät für Sozialwissenschaften |
| Werner Jann | Universität Potsdam, Wirtschafts- und sozial- wissenschaftliche Fakultät |
| Berndt Keller | Universität Konstanz, Fakultät für Verwaltungswissenschaften |
| Erika Mezger | Leiterin der Abteilung Forschungsförderung der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf |
| Frieder Naschold † | Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung |
| Christoph Reichard | Universität Potsdam, Wirtschafts- und sozial- wissenschaftliche Fakultät |
| Kuno Schedler | Universität St. Gallen, Institut für öffentliche Dienstleistungen und Tourismus |
| Heinrich Tiemann | Abteilungsleiter im Bundeskanzleramt, Berlin |

**Karin Tondorf, Reinhard Bahn Müller,
Helmut Klages** unter Mitarbeit von Raimund Brenner

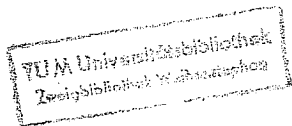
Steuerung durch Zielvereinbarungen

**Anwendungspraxis, Probleme,
Gestaltungsüberlegungen**

Gedruckt mit freundlicher Unterstützung der Hans-Böckler-Stiftung.

edition
sigma 

(2002)



Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme

Tondorf, Karin:

Steuerung durch Zielvereinbarungen: Anwendungspraxis, Probleme, Gestaltungsüberlegungen; [eine Studie der Hans-Böckler-Stiftung] / Karin Tondorf; Reinhard Bahnmüller; Helmut Klages. Unter Mitarb. von Raimund Brenner. - Berlin : Ed. Sigma, 2002 (Modernisierung des öffentlichen Sektors: Sonderband; 17) ISBN 3-89404-767-4

ISBN 3-89404-767-4
ISSN 0948-2555

Copyright 2002 by edition sigma, Berlin.
Alle Rechte vorbehalten. Dieses Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne schriftliche Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Mikroverfilmungen, Übersetzungen und die Einspeicherung in elektronische Systeme.

Druck: Rosch-Buch, Scheßlitz

Printed in Germany

Inhalt

| | |
|--|-----------|
| Vorwort | 9 |
| Einleitung: Zielvereinbarungen – ein vieldeutiger Begriff | 11 |
| 1. Die Zielvereinbarung als Reforminstrument | 15 |
| 1.1 Die Zielvereinbarung im Reformkonzept des „Neuen Steuerungsmodells“ | 15 |
| 1.2 Widersprüche zwischen Reformkonzept und Reformpraxis | 23 |
| 1.3 Erklärungen der Umsetzungsdefizite | 27 |
| 1.3.1 Grundlegende Kritik an einer zielorientierten Steuerung | 28 |
| 1.3.2 Steuern mit Zielen – ein anspruchsvolles Reformkonzept | 30 |
| 1.4 Prämissen und erste Resultate der Untersuchung | 31 |
| 2. Das Forschungsprojekt | 35 |
| 2.1 Untersuchungsleitende Hypothesen | 35 |
| 2.2 Typologie von Zielvereinbarungen | 40 |
| 2.3 Methoden der Untersuchung | 43 |
| 2.4 Untersuchungsfeld | 44 |
| 3. Zielvereinbarungen als Steuerungsmedium der Verwaltung (Kontraktmanagement) | 47 |
| 3.1 Zum Charakter des Funktionstyps | 47 |
| 3.2 Die untersuchten Fälle | 48 |
| 3.3 Anlässe, (Hinter-)Gründe und Zielsetzungen für die Einführung von Zielvereinbarungen | 49 |

| | | |
|-------|---|-----|
| 3.4 | Regulationsgrundlagen | 52 |
| 3.5 | Konzeptionelle Grundlagen | 53 |
| 3.6 | Der Einführungsprozess | 58 |
| 3.6.1 | Einstiegswege | 58 |
| 3.6.2 | Vorgängige Reformmaßnahmen | 60 |
| 3.6.3 | Das Reformmanagement | 61 |
| 3.6.4 | Die Rolle der Politik | 64 |
| 3.6.5 | Die Rolle der Personalvertretung | 65 |
| 3.6.6 | Die Haltung der Beschäftigten | 67 |
| 3.6.7 | Information und Schulung | 70 |
| 3.7 | Die Anwendungspraxis | 70 |
| 3.7.1 | Anwendungsbereiche und Verbreitungsgrad | 70 |
| 3.7.2 | Der Prozess der Zielfindung | 77 |
| 3.7.3 | Inhalte, Zielarten und Zieldimensionen | 83 |
| 3.7.4 | Zielerreichung und Kontrolle | 94 |
| 3.7.5 | Wirkungen aus der Perspektive der Verwaltungsakteure | 96 |
| 3.8 | Hemmende und fördernde Faktoren | 101 |
| 3.8.1 | Rahmenbedingungen | 101 |
| 3.8.2 | Management des Reformprozesses | 102 |
| 3.8.3 | Stärken und Schwächen der Konzepte | 104 |
| 3.9 | Zwischenfazit | 111 |
| 4. | Zielvereinbarungen im Kontext von Mitarbeiter/ Vorgesetzten-Gesprächen und als Alternative zur Personalbeurteilung | 113 |
| 4.1 | Zum Charakter des Funktionstyps | 113 |
| 4.2 | Die untersuchten Fälle | 115 |
| 4.3 | Gründe und Zielsetzungen | 117 |
| 4.4 | Konzeptionelle Grundlagen | 118 |

| | | |
|-------|--|-----|
| 4.5 | Der Einführungsprozess | 120 |
| 4.5.1 | Das Reformmanagement | 121 |
| 4.5.2 | Haltungen und Rolle der Reformakteure | 123 |
| 4.5.3 | Information und Schulung | 126 |
| 4.6 | Die Anwendungspraxis | 127 |
| 4.6.1 | Umsetzungsbreite und -tiefe | 127 |
| 4.6.2 | Inhalt der Gespräche | 132 |
| 4.6.3 | Status von Zielvereinbarungen im Rahmen der Mitarbeiter-Vorgesetzten-Gespräche | 134 |
| 4.6.4 | Zielvereinbarungen als Alternative zur traditionellen Personalbeurteilung? | 136 |
| 4.7 | Wirkungen und Bewertung der Mitarbeitergespräche aus der Perspektive der Verwaltungsakteure | 138 |
| 4.8 | Hemmende und fördernde Faktoren | 140 |
| 4.9 | Zwischenfazit | 147 |
| | Exkurs: Ein alternatives Praxisbeispiel (Jugendamt Goldstadt) <i>Raimund Brenner</i> | 149 |
| 5. | Zielvereinbarungen mit Entgeltbezug | 155 |
| 5.1 | Zum Charakter dieses Funktionstyps | 155 |
| 5.2 | Zur Vorgeschichte: Gründe und Rahmenbedingungen der Einführung | 157 |
| 5.3 | Konzeptionelle Grundlagen | 160 |
| 5.4 | Die Anwendungspraxis | 169 |
| 5.4.1 | Verbreitungsgrad und Anwendungsbereiche | 169 |
| 5.4.2 | Der Einführungsprozess | 170 |
| 5.4.3 | Zielfindung und Zielvereinbarung | 172 |
| 5.4.4 | Feststellung und Bewertung der Zielerreichung | 177 |
| 5.4.5 | Der Geldanreiz | 179 |

| | | |
|-----------|--|-----|
| 5.4.6 | Steuerung des Modernisierungsprozesses | 180 |
| 5.5 | Wirkungen | 181 |
| 5.6 | Hemmende und fördernde Faktoren | 183 |
| 5.6.1 | Ressourcen, Arbeitsbeziehungen und Recht als erfolgskritische Faktoren | 183 |
| 5.6.2 | Management des Modernisierungsprozesses | 185 |
| 5.6.3 | Stärken und Defizite der Konzepte | 186 |
| 5.6.4 | Umsetzung der Konzepte | 188 |
| 5.7 | Zwischenfazit | 190 |
| 6. | Gesamtbewertung | 193 |
| 6.1 | Steuerung durch Zielvereinbarungen? | 194 |
| 6.2 | Probleme der Einführung und Anwendung von Zielvereinbarungen | 199 |
| 6.2.1 | Rahmenbedingungen | 199 |
| 6.2.2 | Management des gesamten Reformprozesses | 202 |
| 6.2.3 | Konzepte | 204 |
| 6.2.4 | Konzeptumsetzung | 205 |
| 7. | Gestaltungsüberlegungen | 209 |
| | Literatur | 217 |

Vorwort

Die aktuelle „Verwaltungsmodernisierung“ in Deutschland kann inzwischen bereits auf eine Laufzeit von mehreren Jahren zurückblicken. Gegenüber früheren Innovationsschüben in der öffentlichen Verwaltung zeichnet sie sich sowohl durch eine größere Zahl einschneidender Veränderungseffekte, wie auch durch eine eindrucksvolle Persistenz aus. Bereits heute lässt sich feststellen, dass die anscheinend unverrückbar feststehende deutsche Verwaltungskultur Änderungen erfahren hat, die vorher kaum zu erwarten waren.

Dies alles ist besonders in Anbetracht der Tatsache überraschend, dass diese Verwaltungsmodernisierung keinesfalls ein gut vorbereitetes Unternehmen war. Sie erfolgte vielmehr im Sinne eines plötzlichen „Aufbruchs“ aufgrund neuartiger Wegweisungen, die „geglaubt“ und spontan übernommen wurden, obwohl sie zunächst nur in der Form umrisshafter Modellbeschreibungen vorlagen. In unzähligen Verwaltungen schlug man ohne zu zagen unbekannte Wege in ein unbekanntes Neuland ein, das verheißungsvoll erschien und das man mit entsprechend hohen Erwartungen betrat. Unter solchen Bedingungen waren Enttäuschungen und Blockaden unvermeidlich. Auf die „Aufbruchstimmung“ folgte vielfach die Einsicht, dass man sich auf Abenteuer eingelassen hatte, denen man nicht voll gewachsen war, obwohl man vielfach zunächst nur „Pilotprojekte“ in Angriff genommen hatte.

In einer zweiten, bis heute noch andauernden Phase der Verwaltungsmodernisierung stand somit vielfach das Zurückfahren großer Ansätze, die nun allzu groß erschienen, auf der Tagesordnung. Man begann mit der Suche nach „praktikablen“ Lösungen. Ziele wurden vorsichtiger – aber auch umsichtiger – gesteckt. Hatten sich Verwaltungen bis dahin als eine einzige große „Baustelle“ begriffen, auf der alles auf einmal in Angriff zu nehmen war, so entdeckten sie nunmehr, dass die Gesamtaufgabe der Modernisierung in viele einzelne Baustellen zu zerlegen war, über die man die Übersicht behalten musste. Man entdeckte jetzt die Bedeutung eines systematischen Änderungsmanagements. Man entdeckte aber auch, wie viele Anlässe und Gelegenheiten es gibt, in vorteilhafter Weise aus Misserfolgen und Blockaden mit dem Ziel verbesserter Handlungsmöglichkeiten zu lernen. Das Ideal einer „lernfähigen“ Organisation wurde auf den Schild gehoben.

Allerdings hatte die Verwaltungspraxis selbst kaum irgendwelche Ressourcen an der Hand, um dieses Lernen so zu organisieren, wie es eigentlich nötig gewesen wäre. Unzählige wertvolle Erfahrungen, die im Modernisierungsprozess gewonnen wurden, gingen verloren oder blieben „latentes“ Wissen in getrennten Köpfen, über das nicht verfügt werden konnte.