

Steuern über Ziele: Erfahrungen aus dem Modellvorhaben LandZukunft

Stefan Kundolf, Patrick Küpper

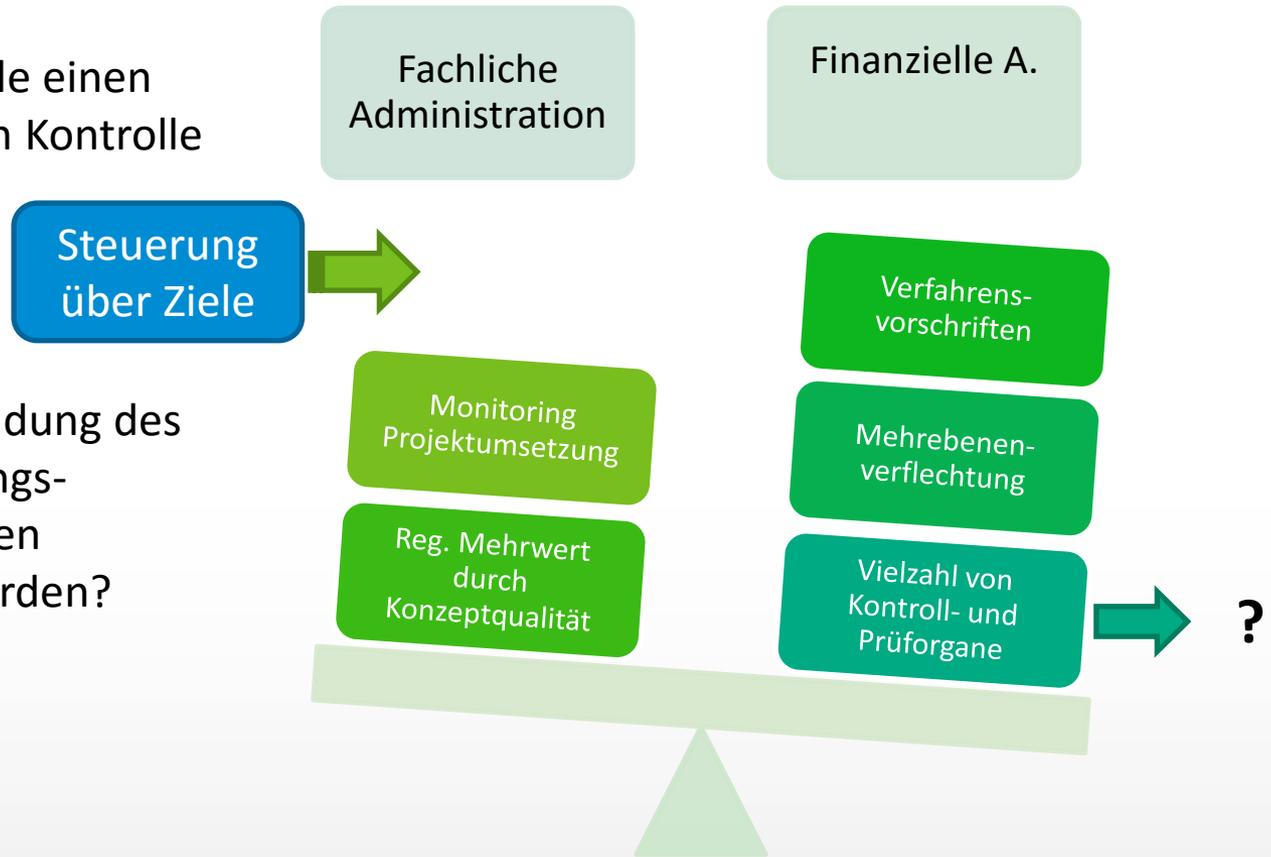
Thünen-Institut für Ländliche Räume

Gliederung

1. Einleitung
2. Die Idee hinter dem Steuern über Ziele
3. Herausforderungen bei der Umsetzung von *LandZukunft*
4. Fazit

Übergang von Verfahrenssteuerung zur Ergebnissteuerung?!

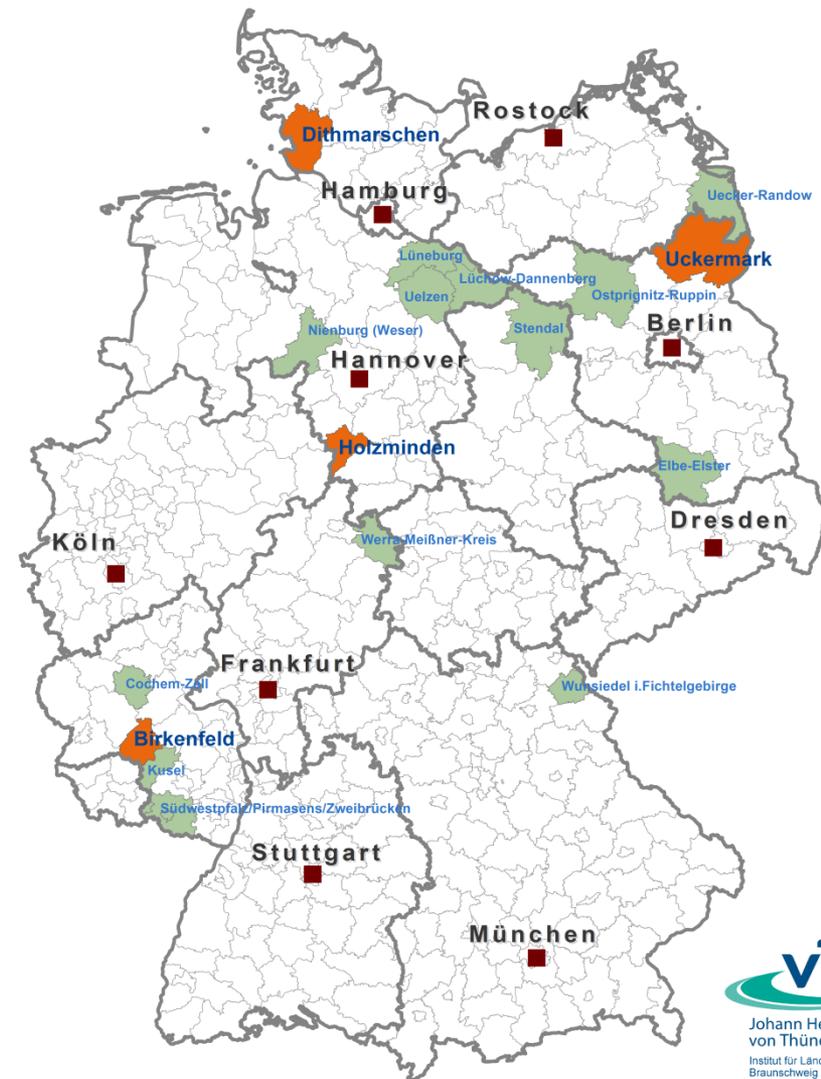
- Kann Steuern über Ziele einen Beitrag zur inhaltlichen Kontrolle auf Abstand sein?
- Kann durch die Anwendung des Instruments Verwaltungsaufwand zur finanziellen Kontrolle reduziert werden?



Überblick über das Modellvorhaben

Innovative Elemente des Modellvorhabens

- Einbeziehung „unternehmerischer“ Menschen
- Regionalbudget (1,8 Mio Euro)
- Steuerung über Ziele



2. Die Ideen hinter dem Steuern über Ziele

2 Warum über Ziele steuern?

Aus Sicht der Verwaltungswissenschaften:

- Nutzung der Kompetenzen in hierarchischer Ordnung
- Effizienteres Erstellen von Produkten: günstiger oder besser
- Messung von Kosten und Nutzen von Verwaltungshandeln

Aus Sicht des BMEL:

- Aktivierung regionaler endogener Potentiale durch Einbindung regionalen Wissens
- Förderung innovativer Ideen durch Freiräume
- Konzentration auf das Wesentliche: klare Ziele
- Messung von Erfolgen durch Indikatoren

2 Steuern über Ziele in einer Organisation

Ideale Bedingungen

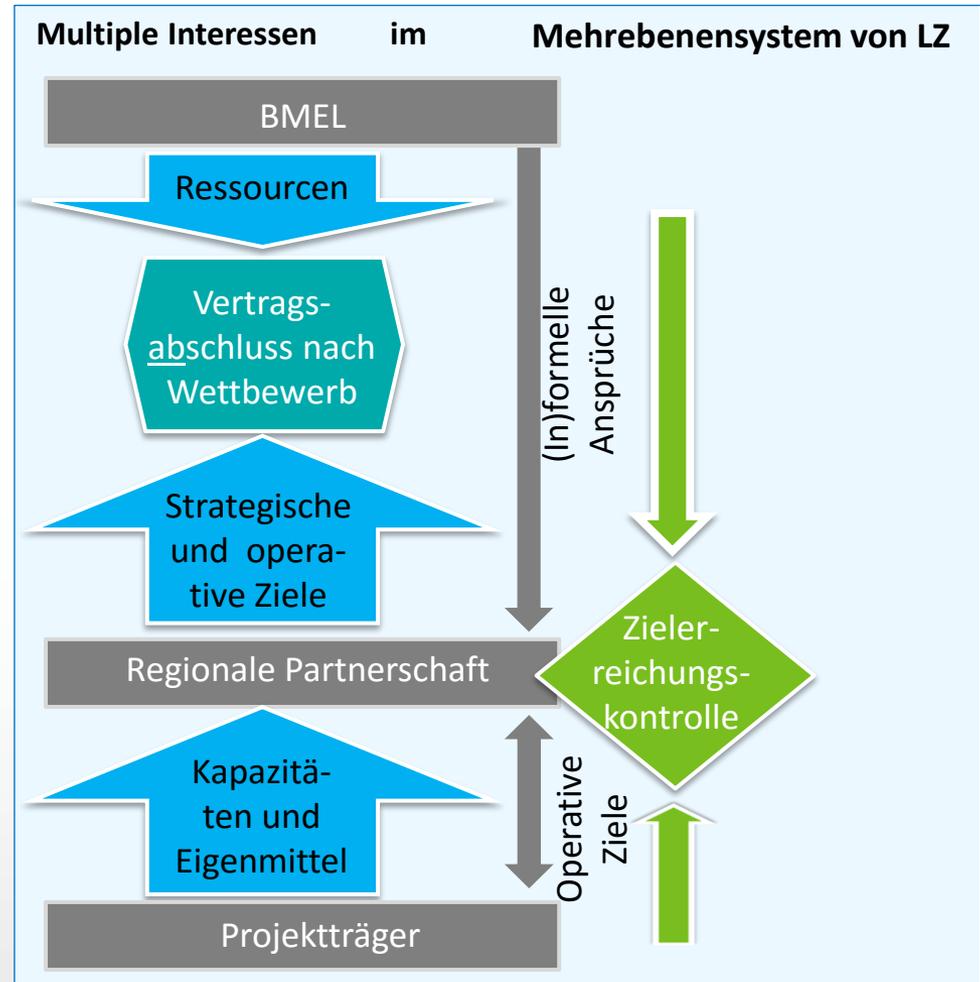
- Funktionslogik und Nutzen allen bewusst
- Wissensvorsprung der Ausführungsebene
- Verbindlichkeit der Ziele
- Anreiz- und Sanktionsmöglichkeiten
- Wiederholung von Zielvereinbarungen



2 Steuerung über Ziele im Mehrebenensystem

Realität in *LandZukunft*

- Funktionslogik und Nutzen nicht allen bekannt
- Informationsasymmetrie zwischen Ebenen und innerhalb der Region
- Stetige Aushandlung der Verbindlichkeit von Zielen
- einmaliger Prozess



2 Was leisten Ziele?

- **Motivations- und Orientierungsfunktion:** ambitionierte aber realistische Ziele sollen Visionen und Zusatznutzen deutlich machen sowie Legitimität bei den involvierten Akteuren stiften.
- **Koordinationsfunktion:** Das strategische Ziel (SZ) wird durch das Erreichen der ihm zugeordneten operativen Ziele (OZ) erreicht, die durch Indikatoren prüfbar werden. Maßnahmen richten sich am strategischen Ansatz aus.
- **Selektionsfunktion:** Auswahl anhand der Ziele ermöglicht eine thematische Fokussierung. Ziele machen die Projektauswahl transparent und nachvollziehbar.
- **Kontrollfunktion:** Ziele sind konkret genug (messbar) und an Ressourcennutzung gekoppelt, sodass abweichendes Verhalten erkannt und sanktioniert werden kann.

3 Die Umsetzung in *LandZukunft*



3 Herausforderung 1: Gestaltung der Ziele

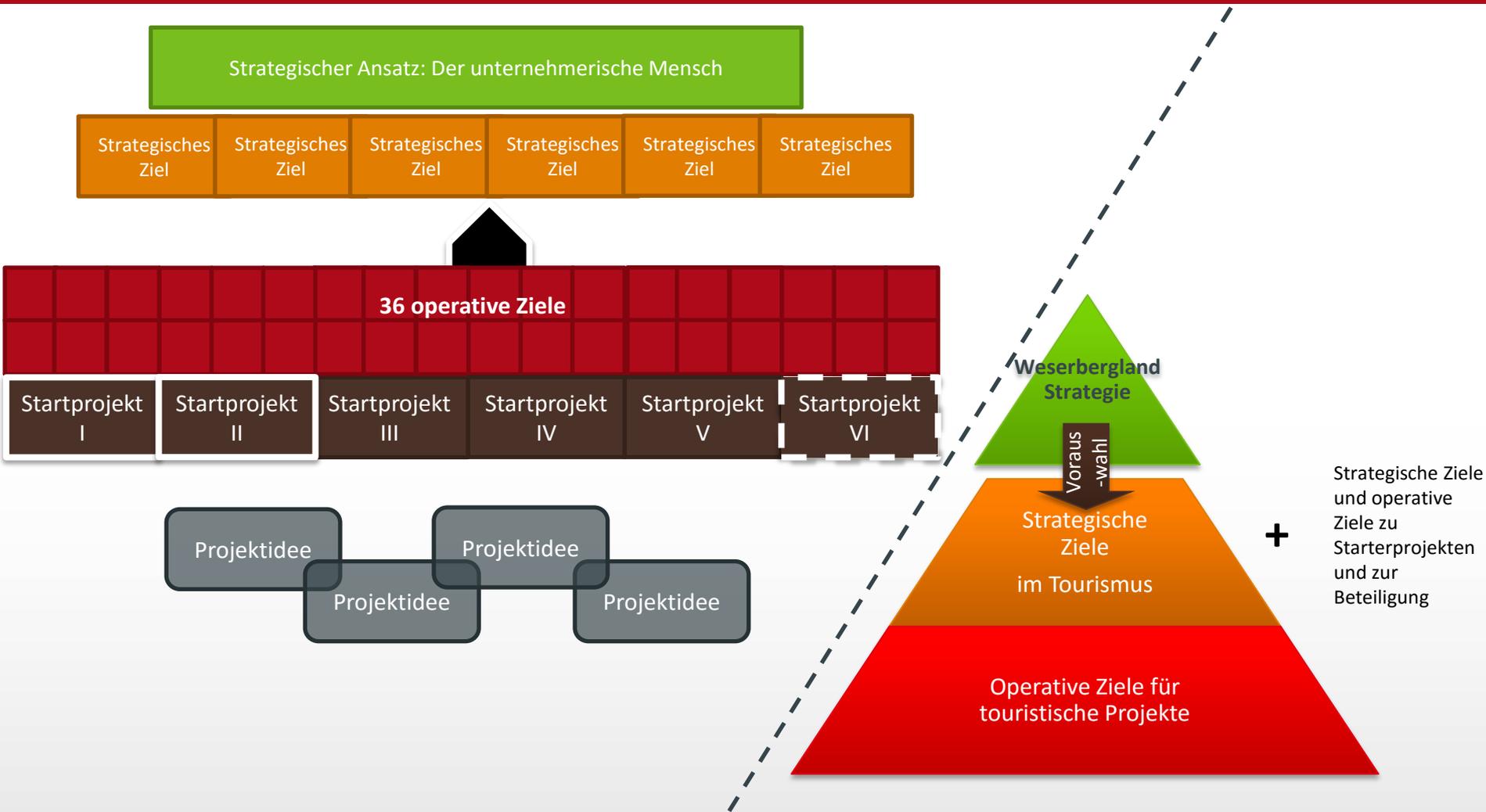
Motivations-, Orientierungsfunktion

- SZ: „Aktivierung und Nutzung des kreativen Potenzials der (unternehmerischen) Menschen [...].“
- SZ: „Reduzierung des Anteils der Schüler/-innen ohne Hauptschulabschluss in Dithmarschen um 20%.“
- Ambitioniert und legitimationsstiftend aber unrealistisch und wenig inhaltliche Orientierung mgl.

Koordinierungsfunktion

- OZ: „500 ausgestellte Talentekompasse“
- OZ: „Teilnahme von 6.000 Kindern und Jugendlichen an [außerschulischen Lern]Angeboten.“
- Zusammenhang zw. OZ und SZ sehr schwach
- OZ aus Startprojekten abgeleitet

3 Herausforderung 1: Gestaltung der Ziele



3 Herausforderung 1: Gestaltung der Ziele

Selektionsfunktion

- Aspekte wie Verlässlichkeit, die räumliche Verteilung der Mittel, Höchstgrenzen der Förderung (Kopplung an Arbeitsplätze) spielen ebenso eine Rolle zur Projektauswahl

Kontrollfunktion

- Definition der OZ meist nicht weiter definiert, Blackbox Indikator
- Integration der OZ in Zuwendungsbescheide schafft Durchsetzungskraft der Ziele
- Gewählte OZ hauptsächlich zur Dokumentation nach außen

3 Herausforderung 2: Umgang mit konterkarierenden Steuerungsmechanismen

- Die Jährlichkeit des Bundeshaushalts drängt die regionalen Partnerschaften zur schnellen Projektauswahl und Umsetzung – zum kontinuierlichen Mittelabfluss.
- Eine Umsetzung der Strategie über die Zielerreichung tritt gegenüber der Mittelverausgabung in den Hintergrund.
- Das Controlling der Projektträger durch Entwicklungsagentur (EA) und Abwicklungspartner (AW) konzentriert sich auf den Mittelabruf.
- Mittelfluss wird zum zentralen Code für Erfolg.

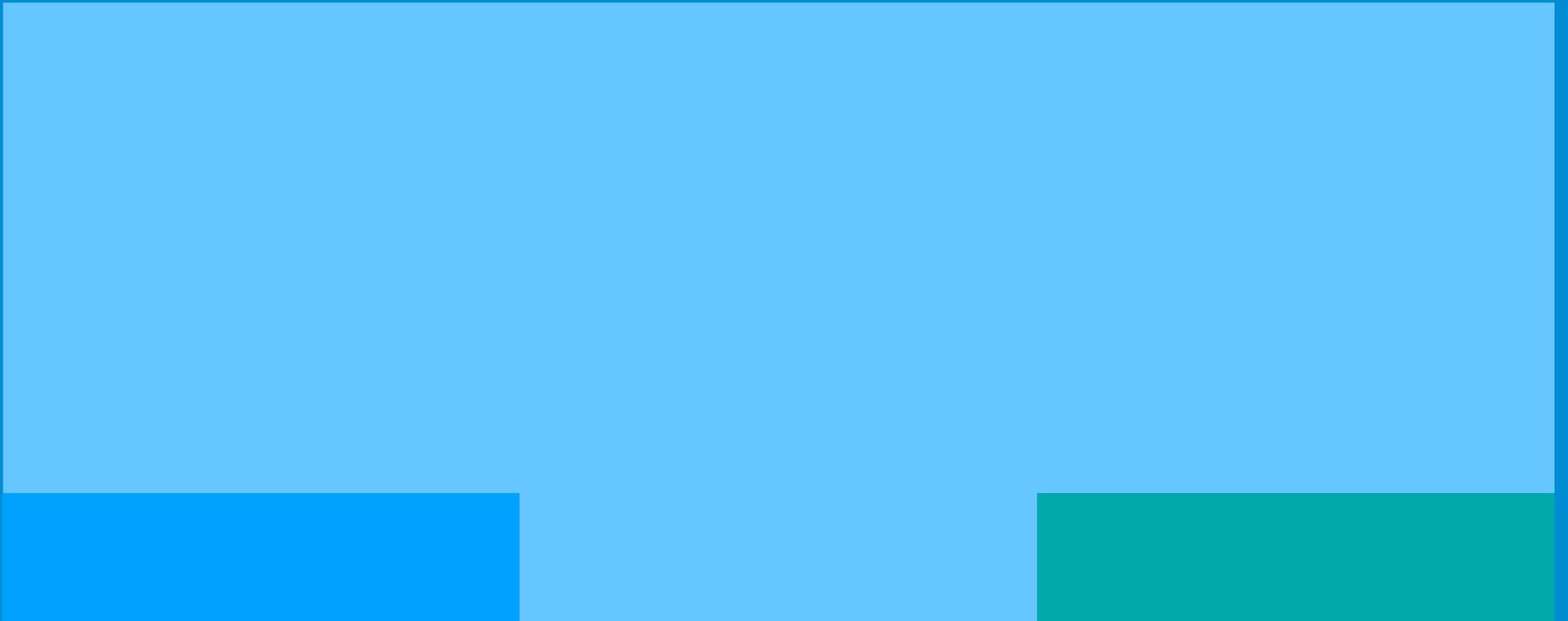
3 Herausforderung 3: Abbildung innovativer Ideen durch Ziele

- Innovationen können nur schwer operationalisiert werden.
 - Etablierte Pfade in der Förderpolitik steigern die Effizienz bei der Umsetzung in der Region.
 - Innovationen bedürfen (politischen) Mut zu Scheitern!
- Ziele schaffen Freiräume. In der Umsetzung aber führen sie nicht zwangsläufig zu neuen Ideen.

3 Herausforderung 4: Ausloten von Ermessensspielräumen

- Zuwendungsrechtlich etablierte Prüfpfade sind Basis für die Abwicklung.
 - Ab wann ist eine Zielabweichung aber zu sanktionieren?
 - Wie verbindlich ist die Zielerreichung?
 - Es besteht Unsicherheit über die Bewertung der eigenen zuwendungsrechtlichen Beurteilungen durch Dritte (Prüforgane).
 - Zusätzliche, ausführliche Dokumentationen zur Zielerreichung sollen das Risiko von Rückforderungen mindern.
-
- Der Aufwand für die Umsetzung in den Regionen ist größer als erwartet.
 - Die Unsicherheit begünstigt Umsetzung bekannter Projekte mit bekannten und vertrauensvollen Projektträgern.

4 Fazit



4 Fazit

Kann Steuern über Ziele einen Beitrag zur inhaltlichen Kontrolle auf Abstand sein?

- Wenn Nutzen und Funktionen allen Beteiligten deutlich ist und Ziele bekannt sind.
- Wenn Steuerung integrativ gedacht wird und Sanktionsmechanismen umfasst.
- Wenn Rahmenbedingungen auf die Anwendung hin angepasst werden.

Kann durch die Anwendung des Instruments Verwaltungsaufwand reduziert werden?

- Eher ein nützlicher, zusätzlicher Aufwand für eine regionale inhaltliche Erfolgskontrolle
- Sehr aufwändiges Monitoring und Controlling in *LandZukunft* durch drei Hauptziele (Einbindung unternehmerischer Menschen, Regionalbudget und Steuerung über Ziele)

Vielen Dank!

Zum Weiterlesen:



<https://www.thuenen.de/de/infotehek/publikationen/thuenen-report/>

Die Anwendbarkeit von Zielvereinbarungen haben ihre Grenzen

„Das alles führt dazu, dass die Vorstellung einer von Europa ausgehenden und über die verschiedenen Ebenen bis in die Regionen herunter gebrochenen, stringenten Zielsystematik idealtypischen Charakter hat. In der Folge entsprechen die Anforderungen eines ebenenübergreifenden, in sich geschlossenen Trichters, innerhalb dessen sich die Ziele kaskadenartig über die Ebenen hinweg ergießen, nicht der Realität.“ (Hägele/Fertig 2010: 149)

Die Gestaltung von regionalen Zielen

Koordinationsfunktion:

„Die Zuordnung zu den strategischen Landeszielen zeigt, dass bestehende Interpretationsspielräume und Überschneidungen bei diesen Zielen pragmatisch genutzt werden, um die Regionen spezifischen Ziele unterzuordnen.“ (S. 20)

Verbindlichkeit von Zielen:

„Weiterführende oder detailliertere Ziele aber auch Teilziele, die Etappen in der Umsetzung abbilden, wie z. B. die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit, werden weder fixiert noch im Verhältnis zu den Teilprojekträgern thematisiert.“ (S. 21)

Qualität von Zielen:

„Zum anderen wird darauf hingewiesen, dass weiterführende Ziele und Indikatoren nur mit erheblichem Aufwand zu entwickeln und vor allem qualitative Indikatoren kaum zu messen wären.“ (S. 21)

Ergebnis der Evaluation zur Anwendung von SüZ in „ESF-Regionalbudgets BB“:

„Ein stringentes, systematisiertes und hierarchisiertes Zielsystem zwischen Region und Teilprojekträger, das mit schlüssigen Indikatoren unterlegt ist, welche auch systematisch nachgehalten werden, ist den Evaluatoren im Laufe der Untersuchung nicht begegnet.“

„Teilweise wird versucht, diese Defizite durch die Öffentlichkeitsarbeit seitens der Region mittels Projektdarstellungen mit Teilnehmeräußerungen und -interviews zu mindern.“