



Es gilt das gesprochene Wort

## **Zielvereinbarungen als Element der strategischen Steuerung**

**Impulsvortrag von Herrn Ministerialdirektor Hans-Dietrich Lehmann,**

**Abteilungsleiter im Bundesministerium für wirtschaftliche**

**Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ),**

**im Rahmen des Fachforums**

**„Strategische Steuerung in der Verwaltungspraxis“,**

**Behördenleitungstagung des Bundes, Berlin, 2./3. Juli 2007**



## I EINLEITUNG

- Ich empfinde es als eine Anerkennung für mein Ministerium, über seine Reformarbeit berichten zu dürfen.
- Die Erfahrungen, die das BMZ bei eigenen Veränderungsprozessen gemacht hat, möchte ich gerne weiter geben.  
Wir haben keine Reformideen 1 : 1 übernommen oder sind einem Reform-Zeitgeist hinterher gelaufen.  
Wir haben ein der speziellen Situation angepasstes System für uns weiter entwickelt.
- Wir haben vieles nicht bekommen, was die reine Lehre verspricht, dafür aber ein lebendiges Führungs- und Kommunikationsinstrument!

## II WAS SIND DIE RAHMENBEDINGUNGEN FÜR DAS BMZ?

1. Immer komplexere Aufgaben müssen schneller und oft in höherer Qualität erbracht werden.  
Personalressourcen wachsen nicht mit. Im Gegenteil: linearer Stellenabbau seit Jahren
2. Die strategischen Zielvorgaben für das Entwicklungsressort:
  - Beitrag zur Erreichung der VN-Millennium-Entwicklungsziele bis 2015
  - Einlösung der internationalen Verpflichtungen zur Erhöhung der Finanzausgaben:  
Bis 2010 sollen 0,51 und bis 2015 0,7% des BNE für öffentliche Entwicklungszusammenarbeit verwendet werden
  - Im Schwerpunkt werden sich diese zusätzlichen Mittel für Official Development Aid (ODA) im BMZ-Haushalt niederschlagen
  - Ergebnisse von Heiligendamm bestätigen diese Richtung:  
Globale Verantwortung Deutschlands für Afrika  
Die Herausforderungen des Klimawandels - vor allem in den Entwicklungsländern - und die Eindämmung übertragbarer Krankheiten



Zusage der Kanzlerin, deutsche ODA-Mittel ab 2008 um 750 Mio. EURO zu steigern.

3. Internationale Strukturpolitik ist vielschichtiger geworden:

- Mitgestaltung multilateraler Regelwerke
- Agieren auf Ebene der Partnerländer
- Vernetztes und ressortabgestimmtes Handeln mit einer Vielzahl von Akteuren, insbesondere auch der Zivilgesellschaft
- Rechenschaft gegenüber Parlament und Öffentlichkeit

### **III FÜR DEN VERÄNDERUNGSPROZESS IM BMZ ENTSCHEIDENENDE FRAGEN:**

- Wie kann eine strategische Steuerung erreicht werden, die
  - die deutsche Entwicklungspolitik international anschlussfähig macht.
  - die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mitnimmt und
  - der politischen Steuerung optimal folgt
- Von besonderer Relevanz:
  - der demografische Wandel im BMZ:  
mehr als ein Drittel des Personals ist in den letzten acht Jahren erneuert worden, darunter viele erfahrene Führungskräfte
  - Verstärkung der Außenstruktur:  
Seit 2003 hat sich die Zahl der Kolleginnen und Kollegen, die in Partnerländer und an internationale Organisationen entsandt sind, auf 60 verdoppelt, knapp 10% der aktiven Belegschaft.
- Kohärenzdruck für Ressort an zwei Standorten: Bonn/Berlin  
Räumliche Trennung von Leitung und Linie!
- Das Ergebnis aller Bemühungen muss ein passgenaues Steuerungssystem sein



- Wie sieht der Weg des BMZ aus?  
Wir stützen uns auf einen Mix zentraler wie dezentraler Steuerungs- und Kooperationsinstrumente, die im Gesamtsystem der deutschen Entwicklungspolitik bestehen und konsequent weiter entwickelt werden.  
Neu hinzugekommen ist seit 2004 das Instrument der Zielvereinbarungen.

#### IV ZIELVEREINBARUNGEN

Darauf möchte ich nun eingehen:

- Instrument der Zielvereinbarungen (ZV) war und ist kein Selbstläufer!

Vor Beginn und in der Anfangsphase gab es starke Bedenken und Befürchtungen auf allen Ebenen, die auch jetzt noch nicht ganz ausgeräumt sind:

Wird die Möglichkeit, politisch flexibel zu entscheiden eingeeengt oder verhindert?

Ist das Instrument zu starr, bürokratisch, ineffektiv oder theorielastig?

Auf der Referats- und Mitarbeiterenebene: Furcht vor Verlust von Selbständigkeit und vor Transparenz eingeschliffener, selbststeuernder Strukturen

- Zielvereinbarungen sind kein Selbstzweck!

Sie unterstützen die politische Steuerung, können diese aber nicht ersetzen.

Sie sind ein flexibles Steuerungs- und Führungsinstrument, mit dem den Beschäftigten des BMZ die fortlaufende Identifikation mit den politischen Zielen ermöglicht wird.

Zudem wird eine transparente Grundlage geschaffen, um an der Steuerung des Politikfeldes mitwirken und konkrete Verantwortung übernehmen zu können.

- Bedeutung geht weit über die Personalsteuerung hinaus. Referate werden angehalten, sich ständig mit dem gesamten BMZ-Zielsystem auseinander zu setzen.

ZV sind das Herzstück vieler Reformen zur Verbesserung der internen



Kommunikationsstruktur.

➤ Wichtig für Personalmanagement und Personalentwicklung

Auch bedeutend für die Einführung der leistungsbezogenen Bezahlung für die Tarifbeschäftigten.

Je nach Regelung im Dienstrechtsneuordnungsgesetz - ich weiß, da berühre ich ein heißes Eisen - auch für die Beamten: Wir wünschen uns aus Effizienzgründen eine einheitliche Regelung für unser Ministerium.

➤ Durch ZV wird nicht nur die Leitungs- und Steuerungsfunktion der Führungskräfte unterstützt.

Ganz wesentlich:

- Teambildung durch Workshops in den Referaten
- Motivation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter durch mehr Transparenz bei der Aufgabenerfüllung
- Erarbeitung und Umsetzung von Aufgabenkritik
- Vehikel, um Reformen voran zu treiben oder Qualitätsstandards zu setzen

➤ Verknüpfung der Ziele auch mit der Ressourcenfrage: Instrument wird für flächendeckende Personalplanung (Personalmengenplanung) genutzt, d.h. Steuerung von Personalressourcen über eine klare Zuweisung von Aufgaben und Zielvereinbarungen.

➤ Elemente unseres Zielvereinbarungssystems: Jährliche Festlegung der Ziele von der politischen Leitung bis hinunter zu den einzelnen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern:

- Leitungsziele legen allgemeine politische Grundausrichtung des Hauses fest
- Abteilungsziele herausragende Schwerpunkte der kommenden Planungsperiode
- Referats- und Mitarbeiterziele reflektieren die Abteilungsziele und bilden Aufgabenbestand der Arbeitseinheit und der Mitarbeiterin bzw. des Mitarbeiters ab



- Zielvereinbarung folgt den sogenannten SMART-Kriterien (spezifisch, messbar, attraktiv, realistisch und termin-orientiert)
- Dabei geht es top down vom Abstrakten zum Konkreten:
  - Beispiel: Ein BMZ-Ziel lautet: *„Qualität und Wirkung der Entwicklungszusammenarbeit sowie das entwicklungspolitische Profil des BMZ werden ... erhöht. Die entwicklungspolitische Präsenz in Partnerländern und multilateralen Organisationen wird ausgebaut.“*  
Das korrespondierende Abteilungsziel heißt: *„Die Personalressourcen erhöhen und flexibel einsetzen.“* Dieses wird auf Ebene des Organisationsreferates zu folgendem Referatsziel konkretisiert: *„Die Außenstruktur des BMZ ist quantitativ und qualitativ optimiert und teilweise dezentralisiert.“* Eines der Mitarbeiterziele lautet dann: *„Stärkung der Außenstruktur des BMZ“*, als ein messbares Unterziel nach den SMART-Kriterien wird *„die Optimierung der Aufgabenverteilung zwischen BMZ-Regionalreferat und dem an der jeweiligen Botschaft tätigen Referenten für wirtschaftliche Zusammenarbeit an 4 Pilotstandorten, sodass Entscheidungen dezentral getroffen werden können“*, definiert.
- Besondere Herausforderung: Wie können für kreativ-dispositive Aufgaben des BMZ messbare Ziele vereinbart werden? Wie können anspruchsvolle Ziele bei weitgehend repetitiven oder unterstützenden Aufgaben, wie sie häufig im mittleren Dienst zu finden sind, festgelegt werden. Aber:  
Schon jetzt ist eine deutliche Steigerung der Serviceorientierung festzustellen, wie dies in den Zielvereinbarungen seit 3 Jahren festgeschrieben wurde!
- Immer wieder wichtig die Orientierung auf den Satz: Ziele sind nicht Aufgaben.
- Verantwortung der Führungskräfte: Regelmäßige Zielgespräche mit korrigierender Steuerung, Ermittlung von Gründen für die Erreichung oder Nichterreichung von Zielen in der vergangenen Zielvereinbarungsperiode, Schlussfolgerungen für die Zielvereinbarungen und Ressourcenallokation in künftigen Planungsperioden.
- Wie sind wir dort hingekommen?
  - Umfangreiche Vorarbeiten und pilothafte Erprobung in einzelnen Abteilungen und Arbeitseinheiten des BMZ
  - Erarbeitung von Konzepten und Schulung durch abteilungsübergreifende Arbeitsgruppe unter Beteiligung des Personalrates



- Besonders wichtig: Personalrat hat diesen Weg von Anfang an gewollt und mitgetragen
- Lebhaft und zuweilen kontroverse Debatten in der Einführungsphase  
Entscheidend letztlich: Ministerin hat Wert des Instruments anerkannt und grünes Licht gegeben

➤ Wo stehen wir heute?

- Führungskräfte nehmen die Zielvereinbarungen ganz überwiegend als hilfreiches Instrument für die Wahrnehmung ihrer Managementaufgaben wahr.  
Viele Führungskräfte sind der Meinung, dass ohne dieses Instrument eine zeitgemäße Steuerung und Abstimmung der BMZ-Arbeit gar nicht möglich wäre („das Instrument der Zukunft“).
- Stärken des Instruments sind mittlerweile klar erkennbar. Es hat zu einer stärkeren systematischen Auseinandersetzung mit der Aufgabenstellung des BMZ geführt. Damit wird auch zu einer stringenteren und flexibleren Ausrichtung des Handelns an den dynamischen politischen Zielsetzungen beigetragen.
- Kommunikation über strategische Fragen auch über Abteilungsgrenzen hinweg wurde gestärkt.
- Positive Auswirkungen auf Beurteilungen, Jahresgespräche, Vorgesetztenfeedback
- Instrument der Zielvereinbarungen ist aber auch im dritten Jahr nicht unumstritten.

➤ Was ist noch zu leisten?

- An Akzeptanzbildung müssen wir weiter arbeiten.  
Führungskräfte nehmen die Zielvereinbarungen als hilfreiches Instrument wahr. Bei Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ist Potential noch nicht voll ausgeschöpft.
- Bislang ist es nur gelungen, Zielvereinbarungen für ca. 60 % der Mitarbeiter zu erarbeiten.



- Gründe für ein gänzlich oder teilweises „Boykottieren“ des Prozesses durch Mitarbeiter: zusätzlicher Formalismus, laufende Umstrukturierungen, ständige Personalwechsel und Veränderungen auf Aufgabenebene.
  - Evaluierung in 2006 hat Kurs grundsätzlich bestätigt
  - Entscheidend: Kreativer Prozess, der ständig weiter entwickelt werden muss.  
Eine permanente Herausforderung des Managements!
- Das Zielvereinbarungsinstrument hat sich – trotz einiger nach wie vor bestehender Problembereiche – als adäquate und an den spezifischen Bedürfnissen des BMZ ausgerichtete Methode zu politischer Steuerung, Personalführung und Ressourcenplanung erwiesen. Es erlaubt in einem äußerst dynamischen Politikfeld auf nationaler und internationaler Ebene eine flexible Anpassung von Prioritäten und eine Umsteuerung von Ressourcen. Der demografische Wandel im Ministerium konnte für Qualitätssteigerung/Modalität genutzt werden. Der Prozess ist dabei mindestens so wichtig wie das Ergebnis!!

## V **ZV ALS INSTRUMENT DER STEUERUNG „NACHGEORDNETER BEHÖRDEN“**

- Das BMZ hat keine klassischen nachgeordneten Behörden sondern Durchführungsorganisationen der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit
- Es kommt auf die politisch-ministerielle Steuerung des Politikfeldes an
- Zielvereinbarungssystem gilt grundsätzlich nur für das BMZ. Keine formale Verknüpfung mit entsprechenden Systemen der Durchführungsorganisationen
- Zielvereinbarungen strahlen aber auf die Durchführungsorganisationen aus! Die infolge der ZV erstellten politisch-konzeptionellen Vorgaben (z.B. Länder-/Sektorstrategien, finanzielle Planungsverfahren) bestimmen auch das Handeln der Durchführungsorganisationen. Erfolgskontrolle erfolgt anhand qualitativer Zielvorgaben und wirkungsorientierter Indikatoren.
- Zielvereinbarungen können m. E. auch im Behördenbereich mit klassischem Unterbau verwendet werden. Die entscheidenden Fragen unse-



res Prozesses im BMZ sind auch hier zu beantworten.  
Unerlässlich: Klare Leitungsentscheidung und Akzeptanz der Belegschaft!

## VI **WAS IST DAS FAZIT?**

- In Veränderungsprozessen sind angepasste Lösungen nötig  
Im BMZ war und ist der Prozess wichtiger als ein scheinbar perfektes Ergebnis
- Wir sind auf dem Weg zu einer besseren Steuerungsfähigkeit, die sich schon im Jahr des Mega-Events Doppelpräsidentschaft EU/G8 eindrucksvoll bewährt hat.
- Wenn wir den Fortschritt im Sinne unseres heutigen Mottos sichern wollen, müssen wir auch an Bereiche ran, die das Handeln der Institutionen bislang unnötig erschweren.  
Ich nenne nur die Stichworte Haushaltsrecht und Öffentliches Dienstrecht  
Aber das wären Themen weiterer Impulsreferate
- Trotz alledem oder besser deswegen sollte das Fazit sein:  
Veränderung ist möglich!
- In diesem Sinne wünsche ich uns allen ein gutes Gelingen der Tagung!