


- CHANGE AND CULTURE -

Whitepaper

# Wenn Ziele noch keine Prioritäten schaffen

## Wie Zielsteuerung in der öffentlichen Verwaltung tatsächlich steuerungswirksam wird.

Dieses Whitepaper richtet sich an Führungskräfte und Verantwortliche in öffentlichen Verwaltungen, die nach praxistauglichen Wegen suchen, Ziele in klare Prioritäten, tragfähige Ressourcenentscheidungen und wirksames Führungshandeln zu übersetzen.

# Inhaltsverzeichnis


| | |
|---|---|
| Einführung | **2** |
| Warum Zielsteuerung in der Verwaltung anspruchsvoll ist | **3** |
| Warum die Verwaltung Zielsteuerung trotzdem braucht | **5** |
| Zielsteuerung ist nicht für jede Aufgabe gleich | **8** |
| Fünf Schritte für einen wirksamen Einstieg in die Zielsteuerung | **9** |
| Fazit | **11** |
| Ihr Ansprechpartner | **12** |

# Wie Zielsteuerung in der öffentlichen Verwaltung tatsächlich steuerungswirksam wird

Jahresziele sind vereinbart, Maßnahmen geplant, Berichte geschrieben. Und trotzdem entscheidet im Alltag oft die Dringlichkeit darüber, welche Aufgabe Vorrang bekommt.
Das erleben wir in unterschiedlichen Organisationen der öffentlichen Hand: Ziele haben nur begrenzt Einfluss auf die tatsächliche Steuerung.

Dabei sind die Erfahrungen mit Zielsteuerung sehr unterschiedlich. Manche Organisationen haben eine etablierte Praxis, andere beginnen gerade, sich damit zu beschäftigen. Auch innerhalb eines Hauses können die Unterschiede erheblich sein. Eine pauschale Diagnose wird dieser Vielfalt kaum gerecht.

## Wiederkehrend erleben wir allerdings, dass sich die formale Arbeit mit Zielen deutlich besser entwickelt hat als deren Nutzung für Entscheidungen.

Ein typisches Spannungsfeld lässt sich an einem Veränderungsvorhaben verdeutlichen: Ein Bereich soll seine Abläufe verbessern und dafür erfahrene Mitarbeitende einsetzen. Gleichzeitig wird ihre Arbeitskraft im Tagesgeschäft vollständig benötigt. Solange die Leitung nicht klärt, welche Kapazitäten für das Vorhaben bereitstehen und wie die laufende Leistung abgesichert wird, bleibt das Entwicklungsziel eine zusätzliche Erwartung. Auch eine präzise Formulierung der Ziele oder ein monatlicher Statusbericht löst diesen Konflikt für sich genommen nicht.

Dass solche Lücken entstehen, hat nachvollziehbare Gründe. Sie liegen im Auftrag der Verwaltung, in ihren bestehenden Steuerungsmechanismen und in eingeübter Führungspraxis. Nicht in mangelndem Willen. Gleichzeitig zwingen knappe finanzielle und personelle Ressourcen dazu, bewusster zu entscheiden, was zuerst geschehen soll.



## Welche Entscheidung fällt aufgrund der vereinbarten Ziele anders aus?

Diese Frage halten wir in Beratungsprojekten deshalb für besonders aufschlussreich.
An der Antwort lässt sich häufig erkennen, wie eng Zielarbeit und tatsächliche Führungspraxis miteinander verbunden sind.

# 1 Warum Zielsteuerung in der Verwaltung anspruchsvoll ist

## Verfahrenslogik und Ergebnislogik folgen unterschiedlichen Regeln

Ein wichtiger Erklärungsansatz liegt in Niklas Luhmanns Unterscheidung zwischen Konditional- und Zweckprogrammen. Konditionalprogramme bestimmen, was unter festgelegten Voraussetzungen zu tun ist. Zweckprogramme beschreiben ein angestrebtes Ergebnis und lassen Spielräume bei der Wahl geeigneter Mittel.

In Organisationen wirken beide Formen zusammen. Für die Verwaltung hat die Bindung an Voraussetzungen und Verfahren besonderes Gewicht. Sie entspricht ihrem Auftrag, Entscheidungen verlässlich und nachvollziehbar zu treffen.

Die darin eingeübte Aufmerksamkeit richtet sich darauf, ob Voraussetzungen erfüllt, Zuständigkeiten beachtet und Verfahrensschritte korrekt durchlaufen wurden. Diese Orientierung ist für Rechtmäßigkeit und Gleichbehandlung wesentlich.

Eine zusätzliche Steuerung über angestrebte Ergebnisse verlangt jedoch andere Überlegungen. Führungskräfte müssen Mittel gegeneinander abwägen, Handlungsmöglichkeiten beurteilen und Entscheidungen auch bei unvollständigen Informationen treffen. Das setzt geeignete Spielräume und die Bereitschaft voraus, diese verantwortlich zu nutzen. Der Übergang berührt deshalb das Führungsverständnis und die Erwartungen an gute Verwaltungsarbeit.



## Politischer Auftrag und administrative Verantwortung müssen verbunden werden

Hinzu kommt das Verhältnis zwischen politischem Auftrag und administrativer Verantwortung. In Ministerien und Kommunalverwaltungen begegnet uns mitunter die Vorstellung, die Politik sei für die Ziele zuständig und die Verwaltung für deren Umsetzung.

Diese Arbeitsteilung beschreibt einen wichtigen Grundsatz. Sie lässt allerdings offen, wie politische Absichten in konkrete Leistungen übersetzt und mit den vorhandenen Möglichkeiten verbunden werden. Auch ein politisch gesetztes Ziel beantwortet noch nicht, welchen Beitrag einzelne Bereiche leisten sollen oder welche organisatorischen Voraussetzungen dafür geschaffen werden müssen.

Die Spielräume unterscheiden sich je nach Auftrag. Verwaltungsleitungen müssen innerhalb ihres Mandats gestalten und zugleich erkennen, welche Konflikte eine Entscheidung der zuständigen politischen oder übergeordneten Ebene erfordern. Wenn Anforderungen mit den verfügbaren Kapazitäten nicht zu erfüllen sind, gehört die transparente Aufbereitung dieses Konflikts zur Führungsaufgabe.

Ein Zielprozess kann solche Entscheidungsbedarfe sichtbar machen. Er kann die dafür erforderliche Legitimation und Verantwortung aber nicht ersetzen.

Politische Prioritäten können sich zudem verändern, etwa durch neue Beschlüsse oder akute Ereignisse. Für die Verwaltung entstehen daraus legitime zusätzliche Anforderungen, die bestehende Planungen berühren. Eine verlässliche Zielsteuerung muss solche Veränderungen aufnehmen können. Werden Ziele laufend ergänzt, ohne ihre Rangfolge und die Folgen für bisherige Zusagen zu klären, verlieren sie allerdings ihre orientierende Wirkung.

Die Schwierigkeit liegt darin, Verbindlichkeit und Anpassungsfähigkeit in ein tragfähiges Verhältnis zu bringen.



## Öffentliche Ziele sind häufig mehrdeutig

Eine öffentliche Leistung soll beispielsweise schnell, fachlich zuverlässig und für unterschiedliche Bevölkerungsgruppen zugänglich sein. Verbesserungen in einer Dimension können zusätzlichen Aufwand in einer anderen verursachen. Welches Verhältnis angemessen ist, lässt sich nur im jeweiligen fachlichen und politischen Zusammenhang bestimmen. Die allgemeine Absicht, bürgerorientierter oder effizienter zu werden, enthält diese Entscheidung noch nicht. Sie muss gemeinsam konkretisiert werden, damit daraus eine Orientierung für den Ressourceneinsatz entsteht.

Auch die Beurteilung von Fortschritt ist häufig schwierig. Öffentliche Organisationen können ihre Leistungen gestalten. Auf die beabsichtigten gesellschaftlichen Wirkungen haben sie meist nur begrenzten Einfluss. Diese entstehen im Zusammenwirken vieler Beteiligter und werden teilweise erst nach längerer Zeit erkennbar. Für die Steuerung braucht es deshalb ein realistisches Verständnis davon, welche Ergebnisse die eigene Organisation beeinflussen kann. Die Auswahl geeigneter Anhaltspunkte verlangt fachliches Urteil. Eine leicht verfügbare Zahl ist noch kein ausreichender Maßstab für Erfolg.



## Zielsteuerung muss mit den bestehenden Steuerungsverfahren verbunden sein

Die haushalterische Praxis kann eine zusätzliche Hürde bilden. Wo die Aufmerksamkeit vor allem auf Haushaltsansätzen und Mittelabfluss liegt, gerät der Zusammenhang zwischen eingesetzten Ressourcen und angestrebten Ergebnissen leichter in den Hintergrund. Ressourcenverteilungen können sich dadurch verstetigen, auch wenn sich Aufgaben oder Anforderungen verändern.
Kamerales Denken erklärt dabei nur einen Teil. Jede Form der Rechnungslegung braucht eine Führungspraxis, die Informationen für Entscheidungen nutzt. Der Wechsel des Rechnungssystems allein schafft noch keine Klarheit über Prioritäten.
Eine weitere Schwierigkeit entsteht, wenn Zielsteuerung neben den bestehenden Steuerungsverfahren aufgebaut wird. Haushaltsplanung, Stellenbewirtschaftung und fachliche Steuerung haben Eigenständigkeiten und zeitliche Abläufe. Werden Ziele erst vereinbart, nachdem wesentliche Ressourcen bereits gebunden sind, bleiben wichtige Voraussetzungen der Umsetzung außerhalb des Zielprozesses. Verantwortliche erhalten dann Erwartungen, deren Erfüllbarkeit sie kaum beeinflussen können. Unter solchen Bedingungen kann ein sorgfältig ausgearbeitetes Zielsystem weitgehend folgenlos bleiben. Seine Wirksamkeit hängt deshalb auch davon ab, wie es mit den vorhandenen Entscheidungswegen und Planungszyklen verbunden wird.



## Abweichungen müssen besprechbar sein

Schließlich hat Zielsteuerung Konsequenzen für die Beteiligten. Eine verbindliche Priorität kann bedeuten, dass ein anderes wichtiges Anliegen warten muss. Transparente Ziele machen außerdem sichtbar, wenn Zusagen mit den verfügbaren Mitteln nicht einzuhalten sind.
Wo Abweichungen vor allem persönliche Rechtfertigung auslösen, liegt es nahe, Ziele vorsichtig zu formulieren oder Schwierigkeiten spät anzusprechen. Nach unserer Erfahrung entstehen wenig wirksame Zielsysteme deshalb auch dort, wo Konflikte vermieden werden und Zielgespräche kaum Raum für gemeinsame Entscheidungen bieten.
Damit Zielsteuerung wirken kann, müssen Schwierigkeiten früh **besprechbar** sein und zu Entscheidungen führen. Methodische Unterstützung hilft an dieser Stelle nur, wenn die Leitung zugleich den Umgang mit diesen Situationen verändert.

# 2 Warum die Verwaltung Zielsteuerung trotzdem braucht

Diese Schwierigkeiten sprechen dafür, den Einstieg sorgfältig zu gestalten. Zugleich machen sie deutlich, welche Führungsfragen bearbeitet werden müssen. Wenn Aufgaben und verfügbare Mittel auseinandergehen, entstehen Entscheidungen darüber, was wann mit welcher Intensität geleistet wird. Die Organisation kann diese Entscheidungen ausdrücklich verantworten oder sie weitgehend dem Arbeitsalltag überlassen.
Für Mitarbeitende macht es einen erheblichen Unterschied, ob sie selbst zwischen konkurrierenden Erwartungen vermitteln müssen oder sich auf geklärte Prioritäten stützen können.

Priorisierung findet auch ohne formales Zielsystem statt. Dringlichkeit, Erfahrungswissen und informelle Abstimmung können dabei sinnvoll sein. Problematisch wird es, wenn diese Prioritäten für andere unverständlich bleiben, sich zwischen Bereichen widersprechen oder dauerhaft von den erklärten Absichten der Leitung entfernen.
Ziele können eine gemeinsame Grundlage schaffen, an der sich solche Entscheidungen prüfen lassen. Gerade bei hoher Arbeitsbelastung hilft das, verfügbare Entwicklungskapazitäten bewusst auf wenige wichtige Veränderungen zu richten.



## Entwicklungskapazitäten gegenüber dem Tagesgeschäft sichern

Die laufende Aufgabenerfüllung erzeugt unmittelbaren Handlungsdruck. Verbesserungen von Abläufen oder die Qualifizierung für neue Aufgaben können unter diesem Druck immer wieder verschoben werden. Damit bleiben gerade jene Veränderungen liegen, die künftig Entlastung oder eine bessere Leistung ermöglichen könnten.
Gemeinsam vereinbarte Entwicklungsziele geben der Leitung einen Anlass, diese längerfristigen Anliegen gegenüber dem Tagesgeschäft zu gewichten und Kapazitäten dafür zu sichern. Das verlangt eine ausdrückliche Entscheidung, wie die laufende Leistung während der Veränderung abgesichert wird und welche Erwartungen vorübergehend angepasst werden müssen.

## Überlastungen genauer beschreiben

Eine Verständigung über Ziele kann gesetzliche Verpflichtungen nicht beliebig zur Disposition stellen. Sie muss unterscheiden, wo Gestaltungsspielräume bestehen und wo ein Konflikt übergeordnete Entscheidungen erfordert.
Der Nutzen liegt auch darin, Überlastung genauer beschreiben zu können. Statt allgemein zusätzliche Ressourcen zu fordern, lässt sich aufzeigen, welche Ergebnisse unter den bestehenden Bedingungen erreichbar sind und welche Voraussetzungen für weitergehende Erwartungen fehlen.
Das verbessert die Grundlage für Entscheidungen innerhalb der Verwaltung ebenso wie im Verhältnis zur Politik.

## Das angestrebte Leistungsniveau klären

Über die Bereitstellung von Mitteln wird häufig konkreter gesprochen als darüber, welcher Zustand erreicht werden soll. Ziele können diese Lücke schließen.
Bei der Bearbeitungsdauer einer Leistung wäre etwa zu klären, welches Niveau fachlich geboten und für die Betroffenen angemessen ist. Erst dann lässt sich sinnvoll beurteilen, welche Verbesserung verfolgt werden sollte und welchen Aufwand sie rechtfertigt.
Ein gemeinsam bestimmter Anspruch kann zudem helfen, überhöhten internen Qualitätsanforderungen Grenzen zu setzen.



## Gewachsene Verfahren überprüfen

Zusätzliche Abstimmungen, Prüfschritte und Dokumentationen entstehen häufig aus nachvollziehbaren Anliegen. In ihrer Summe beanspruchen sie jedoch Arbeitszeit, die für andere Aufgaben fehlt.
Ein geklärtes Ziel bietet einen Bezugspunkt, um ihren Beitrag zu beurteilen. Die Leitung kann prüfen, welche Anforderungen weiterhin erforderlich sind und welcher Zweck einfacher erreicht werden könnte.
Damit daraus Entlastung entsteht, muss sie bereit sein, interne Verfahren tatsächlich zu verändern. Zusätzliche Zielberichte allein erhöhen zunächst den Aufwand.

## Zusammenarbeit über Bereichsgrenzen hinweg verbessern

Für Bürger:innen zählt häufig das Ergebnis einer gesamten Leistung, während intern mehrere Einheiten jeweils einen Ausschnitt verantworten. Gemeinsame Ziele können helfen, Abhängigkeiten sichtbar zu machen und die Beiträge der Beteiligten aufeinander abzustimmen.
Dabei müssen die Maßstäbe sorgfältig gewählt werden. Wer allein die Zahl abgeschlossener Vorgänge bewertet, kann beispielsweise einen Anreiz setzen, einfache Fälle vorzuziehen. Die Kennzahl verbessert sich dann womöglich auf Kosten der Bearbeitung schwieriger Anliegen.
Zu einer wirksamen Zielarbeit gehört deshalb die regelmäßige Prüfung solcher Nebenwirkungen.



# 3 Zielsteuerung ist nicht für jede Aufgabe gleich

Wie die Zielarbeit ausgestaltet wird, hängt von der Aufgabe ab.
Bei einer wiederkehrenden Verwaltungsleistung können vereinbarte Leistungsstandards und eine regelmäßige Bewertung weniger Kennzahlen bereits eine geeignete Grundlage bieten.
Bei komplexen Veränderungsvorhaben muss die Organisation stärker mit Annahmen arbeiten und aus Zwischenergebnissen lernen. Ein früher Hinweis darauf, dass die gewählte Vorgehensweise nicht trägt, kann hier für die Steuerung wertvoller sein als ein formal erfüllter Meilenstein.
Im Steuerungsgespräch geht es dann neben der Frage „Wo stehen wir?“ auch darum, was die Organisation über ihre ursprünglichen Annahmen gelernt hat und was daraus folgt.
Der angemessene Aufwand ergibt sich aus dem jeweiligen Entscheidungsbedarf und dem Nutzen, den zusätzliche Informationen dafür tatsächlich haben. Ein Zielsystem muss sich durch seinen Beitrag zu besseren Entscheidungen rechtfertigen.
Digitale und KI-gestützte Auswertungen können helfen, Informationen zusammenzuführen und Zusammenhänge sichtbar zu machen. Die Entscheidung darüber, welche Prioritäten gelten und welche Konsequenzen aus den Informationen gezogen werden, bleibt eine Führungsaufgabe.



# 4 Fünf Schritte für einen wirksamen Einstieg in die Zielsteuerung

Für einen ersten Einstieg empfiehlt sich ein begrenzter Anwendungsbereich, in dem ein konkreter Steuerungsbedarf besteht. Das kann ein wichtiges Veränderungsvorhaben oder eine Leistung sein, bei der wiederholt Konflikte um Kapazitäten auftreten. An diesem Beispiel lässt sich eine verbindliche Praxis entwickeln.



## Den Steuerungsauftrag und den Einstieg klären

Zunächst braucht es im obersten Führungskreis eine Verständigung darüber, welche Entscheidungen durch die Arbeit mit Zielen besser werden sollen. Die Leitung muss den Auftrag tragen und bereit sein, bei Zielkonflikten selbst zu entscheiden.
Dabei wird geklärt, welche Fragen im eigenen Mandat liegen und wer bei weitergehenden Konflikten einzubeziehen ist. Ein begrenzter Einstieg braucht den Rückhalt derjenigen, die über die betroffenen Ressourcen und Prioritäten verfügen.
Bereits zu Beginn sollte außerdem vereinbart werden, wie die Leitung die Ziele nutzen wird. Verbindlichkeit entsteht, wenn sie diese bei der Bewertung neuer Anforderungen und bei Ressourcenentscheidungen heranzieht.



## Wenige gemeinsame Prioritäten und überprüfbare Ziele entwickeln

Anschließend werden die wichtigsten angestrebten Veränderungen gemeinsam mit den betroffenen Bereichen konkretisiert. Dazu gehören Ausgangslage, gewünschter Zustand und ein Zeithorizont.
Für die Beurteilung des Fortschritts reichen zunächst wenige geeignete Anhaltspunkte. Bei einem Digitalisierungsvorhaben wäre beispielsweise zu beschreiben, welche Verbesserung für Nutzende oder Sachbearbeitung erreicht werden soll. Die Einführung einer technischen Lösung ist eine Maßnahme auf diesem Weg.
In diesem Schritt werden auch Priorität und Ambitionsniveau verhandelt. Es muss erkennbar sein, welches Anliegen im Konfliktfall Vorrang erhält.



## Verantwortung und Entscheidungsmöglichkeiten zusammenbringen

Danach wird geprüft, ob die Verantwortlichen die Zielerreichung ausreichend beeinflussen können. Wer kürzere Bearbeitungszeiten verantwortet, benötigt Einfluss auf die maßgeblichen Abläufe oder verbindliche Beiträge anderer Einheiten. Bei gemeinsamen Zielen sind diese Beiträge ebenso zu klären wie die Entscheidung bei Konflikten.
Ergebnisverantwortung muss zu den tatsächlichen Entscheidungsmöglichkeiten passen.
Hier berührt Zielsteuerung unmittelbar das Organisationsdesign. Für den Einstieg kann es genügen, Entscheidungswege zu klären oder eine bereichsübergreifende Abstimmung verbindlicher zu gestalten. Werden grundlegende Widersprüche zwischen Zuständigkeiten und angestrebten Ergebnissen sichtbar, müssen diese zur weiteren Bearbeitung aufgenommen werden.

## Ressourcen und den Umgang mit neuen Anforderungen vereinbaren

Die Ziele werden nun mit der Ressourcen- und Vorhabenplanung verbunden. Es braucht belastbare Zusagen darüber, welche Arbeitskapazitäten zur Verfügung stehen und welche anderen Tätigkeiten dafür angepasst werden.
Wo dies im eigenen Verantwortungsbereich nicht möglich ist, muss der Konflikt mit konkreten Optionen an die zuständige Ebene gegeben werden.
Ebenso wichtig ist der Umgang mit zusätzlichen Aufträgen. Kommt ein dringendes Vorhaben hinzu, sind dessen Folgen für die bisherigen Zusagen zu entscheiden. Diese Klärung sollte erfolgen, bevor die neue Aufgabe selbstverständlich neben die bereits vereinbarten tritt.
So werden Überlastung und Zielkonflikte zum Gegenstand verantwortlicher Führung.

## Fortschritt regelmäßig bewerten und gemeinsam nachsteuern

Schließlich wird ein fester Rhythmus vereinbart, in dem Fortschritt und Hindernisse mit den entscheidungsfähigen Beteiligten besprochen werden. Dafür lassen sich häufig bestehende Führungsrunden nutzen.
Die Informationen müssen eine ehrliche Bewertung ermöglichen und sollten im Verhältnis zum Steuerungsbedarf stehen. Neben dem erreichten Stand wird geprüft, ob die Maßnahmen zum gewünschten Ergebnis beitragen und welche Nebenwirkungen auftreten.
Aus den Gesprächen müssen nachvollziehbare Entscheidungen folgen. Das kann eine andere Vorgehensweise, zusätzliche Unterstützung oder eine begründete Anpassung des Ziels sein.
Änderungen werden festgehalten, damit Verbindlichkeit und Lernen zusammenwirken. Nach einem vereinbarten Erprobungszeitraum kann die Leitung auch den Nutzen der neuen Praxis prüfen: Sind Prioritäten klarer geworden? Wurden Ressourcen tatsächlich anders eingesetzt? Konnten Konflikte früher entschieden werden?



# Fazit

## Zielsteuerung beginnt mit einer Entscheidung

Eine Organisation kann ihre Steuerungsfähigkeit schrittweise stärken. Sie beginnt bei einem konkreten Problem und verbindet Zielarbeit mit den dafür notwendigen Veränderungen in Führung und Organisation.

Ein erster Fortschritt ist bereits erreicht, wenn ein bislang ungelöster Kapazitätskonflikt ausdrücklich entschieden wird und die Beteiligten sich bei ihrer Arbeit auf diese Entscheidung verlassen können. Darauf lässt sich eine weitergehende Zielsteuerung aufbauen.

Für den Einstieg lohnt sich deshalb weniger die Suche nach einem möglichst ausgefeilten Zielsystem als die Klärung eines konkreten Steuerungsproblems: Wo beanspruchen mehrere wichtige Ziele dieselben Kapazitäten, wer entscheidet diesen Konflikt und woran können sich die Beteiligten anschließend verbindlich orientieren?

# Ihr Ansprechpartner



**Merlin Klein**
Principal & Partner
klein@imap-institut.de
+49 211 513 69 73 - 13

**IMAP GmbH**
Cantadorstraße 3
40221 Düsseldorf
www.imap-institut.de