
Wirkungsorientierte Maßnahmeplanung
- Merkmale und Funktionen -

Johannes Pfeiffer

(30 Min.)

02. Oktober 2007

Bundeskongress SGB II
Berlin

Meine Damen und Herren ,

„Planung ohne Ausführung ist meistens nutzlos - Ausführung ohne Planung ist meistens fatal.“ Das was der Kaufmann und Publizist Willy Meurer in diesem Zitat so treffend ausdrückt, ist exakt der Grund, warum dieses Thema heute auch auf diesem Bundeskongress behandelt wird.

Wir sind jetzt im dritten Jahr der praktischen Umsetzung des SGB II. Im Jahr der Professionalisierung, wie wir es auch genannt haben. In dieser Zeit haben wir die Beobachtung gemacht, dass in den ARGEen engagiert und erfolgreich gearbeitet wird, wirkungsorientierte Maßnahmeplanung aber nicht immer den Stellenwert hat und hat, der ihr gebührt. Das ist – wie gesagt - fatal, oder anders ausgedrückt, die Wirksamkeit und die Wirtschaftlichkeit unserer Aktivitäten könnten noch besser sein, als sie heute schon sind.

Wenn wir jetzt und hier über Planung sprechen, meinen wir Maßnahmeplanung, also die Planung der arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten in den Grundsicherungsstellen. Ich möchte Ihnen nachfolgend darstellen, wie sich ein solcher Prozess aus Sicht der BA idealtypisch gestaltet, welche Merkmale und Funktionen er aufweist und welche Erfahrungen wir damit gemacht haben. Anschließend werden dann die anderen Referenten erläutern, wie sie in ihrem jeweiligen Verantwortungsbereich wirkungsorientierte Maßnahmeplanung konkret betrieben haben.

Folie: Planung und Wirkung

Planung ist nicht beliebig. Sie ist auf ein oder mehrere Ziele ausgerichtet. Wie wir diese Ziele erreichen wollen, legen wir in unserer Planung fest.

Mit den Zielen beschreiben wir die Ergebnisse, die wir erreichen wollen, d.h. die Wirkungen die wir anstreben. Planung ist mithin ein zielorientierter Prozess bei dem es darum geht, operatives Handeln antizipativ festzulegen.

Damit komme ich zu einem weiteren, sehr wichtigen Merkmal. Es geht hier um wirkungsorientierte Maßnahmeplanung. Wir wollen Wirkung erzielen. Das setzt zwingend voraus, dass vorher der Begriff der Wirkung geklärt wird. Die angestrebte Wirkung leitet sich in der Grundsicherung von den Zielen des SGB II ab. Dabei muss uns klar sein, dass die Wirkung in der Grundsicherung begrifflich weitergefasst ist als im SGB III und auch eine andere ist als im BSHG. Es geht wie in § 1 SGB II erläutert im Wesentlichen darum, dass

- durch eine Erwerbstätigkeit Hilfebedürftigkeit reduziert wird,
- die Erwerbsfähigkeit des Hilfebedürftigen erhalten, verbessert oder wieder hergestellt wird,
- geschlechtsspezifischen Nachteilen von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen entgegengewirkt wird,
- und schließlich behindertenspezifische Nachteile überwunden werden.

Entscheidend ist, es geht nicht um das, was wir tun, sondern um das, was wir erreichen. Wir wollen keine Maßnahme- oder Handlungsorientierung. Die Teilnahme an einer Maßnahme ist in der Regel noch keine Wirkung. Wirkung meint hier aber eben auch nicht nur die unmittelbare Integration in den Arbeitsmarkt.

Folie: Das Grundprinzip eines Planungs- und Steuerungsprozesses

Operative Planung, und über die reden wir hier, ist nach meiner Einschätzung als Thema und Handlungsfeld sowohl in der Theorie als auch in der Praxis der Grundsicherung vernachlässigt worden. Dennoch wissen wir, dass ein solider Planungsprozess strukturiert und nach bestimmten Grundprinzipien verläuft. Es kommt darauf an.

- Strategien und Ziele zu definieren
- Maßnahmen zu planen und umzusetzen
- Zielerreichung zu prüfen
- ggf. neue Entscheidungen zu treffen

Folie: Wir planen vielfältig, umfangreich und dezidiert

Wie sieht die Realität aus? Es ist ja nicht so, dass wir gar keine praktischen Erfahrungen mit operativer Planung haben. Wir planen in den ARGEen vielfältig, wir planen umfangreich und häufig auch sehr genau. Ganz konkrete Erfahrungen haben die meisten von uns sicherlich mit dem Arbeitsmarktprogramm, mit der Budgetplanung, der Planung des Personaleinsatzes und der Personalbeschaffung, etc. gemacht.

Folie: Wir planen vielfältig, umfangreich und dezidiert, 2

Aber sind diese vielen Einzelpläne miteinander verzahnt, aufeinander abgestimmt? Berücksichtigt der eine Plan, was der andere Plan erfordert? Mithin greifen die Planungen ineinander, sind sie synchronisiert?

Wenn wir die angestrebten Wirkungen betrachten, haben wir dann berücksichtigt, dass sich Ergebnisse aus einem Bereich auf andere Bereiche auswirken können? Gibt es womöglich Zielkonflikte in unserer Planung?

Und schließlich, haben wir Mechanismen eingebaut, um rechtzeitig zu erkennen, wenn unsere Planung nicht funktioniert, dass nachgeplant oder nachgesteuert werden muss?

In der Struktur des Planungsprozesses bin ich zunächst bei den Strategien und Zielen. Wir benötigen Ziele. Woher diese kommen ist für die heutige Betrachtung nicht wichtig. Ob Ziele vereinbart oder vorgegeben werden, ist für den Planungsprozess sekundär. Wichtig ist das Ziele da sind. Im Zielsystem des Bundes, das in den meisten ARGEn mit konkreten Zielvereinbarungen praktisch umgesetzt wird, sind diese Ziele derzeit mit Indikatoren hinterlegt.

Im Rahmen der Planung ist zu klären, wie hoch ist der eigene Beitrag zu Erreichung der erwarteten Werte bei diesen Zielindikatoren. Die eigene Planung ist zu operationalisieren, also in Zahlen und Aktivitäten zu konkretisieren. Dazu müssen allerdings erst die Grundlagen geschaffen werden.

Folie: Die Grundlagen

Für die wirkungsorientierte Maßnahmeplanung ist das zunächst eine gründliche und aussagkräftige Analyse des örtlichen Arbeitsmarktes. An dieser Stelle müssen die richtigen Fragen gestellt werden.

Wie sieht der Stellenmarkt aktuell aus und wie wird er sich voraussichtlich hinsichtlich der Dimensionen Volumen und Qualifikation bezogen auf die einzelnen Branchen entwickeln. Hierfür gibt es diverse Hilfsmittel, auf die man zurückgreifen kann: Konjunktur- und Branchenberichte,

Arbeitsmarktgespräche, die Expertise der eigenen Fachkräfte, aber auch Abfragen bei den Arbeitgebern und Bildungsträgern vor Ort sowie natürlich auch der anderen Partner im lokalen Netzwerk.

Auf der Bewerberseite müssen wir in der Grundsicherung nicht in diesem Umfang prognostisch agieren. Hier sind in erster Linie Struktur und Transparenz in den Beständen erforderlich. Wie gut kennen wir eigentlich unsere Bewerber?

Folie: Zum Beispiel

Welche Kenntnisse und Fertigkeiten bringen Bewerber mit, welche Qualifizierungsbedarfe bestehen? Welche Förderinstrumente werden benötigt?

Diese Fragen führen zwangsläufig zum Thema Datenqualität. Der Bundesagentur ist gerade in den Anfängen der Zusammenarbeit in ARGEn häufig der Vorwurf gemacht worden, zu stark auf diesen Aspekt der Datenqualität zu fokussieren, gerade auch im Zusammenhang mit dem damit einhergehenden Dokumentationsaufwand. Nach meiner festen Überzeugung können wir die für eine wirkungsorientierte, passgenaue Maßnahmeplanung geforderte Struktur und Transparenz aber nicht anders erreichen als über valide Bewerberdaten und aussagekräftige Profilinginformationen.

In dem Zusammenhang möchte ich auf die aktuell in einigen ARGEn geführte Diskussion zu Betreuungsstufen eingehen. Auch hierbei geht es darum, die vielen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen nach ihren jeweiligen Bedarfen zu gliedern, damit Integrationsstrategien und damit verbundener Instrumenteneinsatz gezielt gewählt und angesetzt werden können. Auch dies ist kein Selbstzweck, sondern Voraussetzung für Wirkung und damit für unseren Erfolg.

Folie: Weitere Grundlagen

Nach der ausführlichen Analyse erfolgt der Abgleich mit dem zur Verfügung stehenden Budget.

Wichtig an der Stelle ist die Unterscheidung zwischen Ausgabemitteln und Verpflichtungsermächtigungen. So banal das klingt, und damit ist kein Vorwurf verbunden, diese Unterscheidung ist nicht immer klar. Sicherlich noch auf einer kognitiven Ebene, aber in der praktischen Umsetzung kommt es hier oft zu Planungsfehlern.

Wer zu Beginn des Jahres alle Verpflichtungsermächtigungen, also die haushaltsrechtlich verbindlichen Zusagen, Ausgaben in Folgejahren leisten zu können, in einem hohen Maße bindet, kann im weiteren Verlauf des Jahres nur noch kurzfristige Maßnahmen realisieren. Dies wird zwangsläufig dazu führen, dass die zugeteilten Ausgabemittel nicht im vollen Umfang wirkungsorientiert eingesetzt werden können.

In diesem Kontext müssen vorausschauende Planer das Gebot der ganzjährigen Haushaltsbewirtschaftung im Blick behalten. Erfahrene Akteure wissen zudem, dass in einem bestimmten Umfang zum Jahresbeginn Überplanungen sinnvoll sind. Nicht alle Maßnahmen werden im vorgesehenen Umfang realisiert, es kommt unterjährig zu Freirechnungen, die Luft geben für weitere Aktivitäten. Entsprechende Erkenntnisse müssen dann aber auch rechtzeitig in die Planung eingestellt werden, um hier nicht den Überblick zu verlieren.

Gesperrte Mittel für ggf. erforderliche Umschichtungen vom Eingliederungsbudget in das Verwaltungskostenbudget müssen im Blick behalten und ggf. frühzeitig freigegeben werden.

Bei ordnungsgemäßer Haushaltsbewirtschaftung ist es selbstverständlich, dass einerseits keine Luftbuchungen vorgenommen und andererseits alle gebundenen Mittel auch tatsächlich eingestellt werden.

Die bisherigen Erfahrungen mit der Bewirtschaftung des Egt können hier insgesamt hilfreich eingebracht werden..

Unerlässlich ist es, die Wirksamkeit von Instrumenten richtig einzuschätzen. Hier hilft die Empirie, also auch an dieser Stelle die Betrachtung der bisherigen Erfahrungen, die vor Ort gemacht wurden. Aber auch wissenschaftliche Wirkungsanalysen und darauf aufbauende Hilfsmittel wie wir sie z.B. im Zusammenhang mit dem Projekt TrEffeR kennengelernt haben (Treatment Effects and Prediction), einem Kooperationsprojekt der BA, des IAB und der Universität Harvard, bei dem es um die retrospektive Messung der Effektivität arbeitsmarktpolitischer Instrumente geht.

Weg vom Geld, hin zu einem anderen, aber nicht minder wichtigen Aspekt: Pläne werden von Menschen umgesetzt. Daher ist schon bei der Planung der Abgleich mit den zur Verfügung stehenden Personalressourcen erforderlich. Hier sind von vornherein die Kapazitäten realistisch einzuplanen, d. h. Urlaubs- Krankheits und sonstige Ausfallzeiten von vornherein mit zu berücksichtigen.

Am Ende dieser Schritte können dann die lokalen Ziele operationalisiert und damit der Deckungsbeitrag zu den insgesamt erwarteten Zielen bestimmt werden.

Folie: Während des gesamten Planungsprozesses

Planung entsteht nie im Kopf der Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer alleine. Sie ist das Ergebnis aus Beiträgen vieler Mitwirkenden. Dies ist in mehrfacher Hinsicht auch gut so.

Zunächst aus fachlicher Sicht: Hier geht es um die Einbringung der Kompetenz unterschiedlicher Bereiche. Dies steigert die Effizienz und Effektivität des Planungsprozesses.

Dann aber auch im Sinn von Beteiligung. Durch das Mitwirken von anderen erreichen wir eine effektive Form der Willensbeildung und damit Steigerung der Akzeptanz von Planung.

Tendenziell gilt, dass eine höhere Dezentralität bei der operativen Planung zu einem verbesserten Durchsetzungsgrad dieser Planung führt.

Folie: Anforderungen an Planung am Beispiel Arbeitsmarktprogramm

Auf die konkrete Planung von Arbeitsmarktprogrammen verdichtet, sind mir folgende Aspekte wichtig.

Wir alle neigen dazu, bei der Planung von Aktivitäten, darauf zu schauen, was und wie in der Vergangenheit geplant wurde. Letztlich ist diese Herangehensweise in gewissem Umfang auch wirtschaftlich geboten, denn man muss das Rad nicht immer neu erfinden. Außerdem wäre es geradezu sträflich, aus den gemachten Erfahrungen nicht zu lernen.

Die Gefahr ist aber, dass alte Programme lediglich fortgeschrieben werden. Hier gilt es aufzupassen, denn Rahmenbedingungen verändern sich und nicht immer sind die alten Instrumente geeignet, den aktuellen und künftigen Herausforderungen zu begegnen.

Die Vernetzung von geplanten Maßnahmen mit den vorhandenen Haushaltsmitteln ist ebenso erforderlich, wie der Abgleich der geplanten Aktivitäten mit den Zielen. Auch hier erleben wir immer wieder Erstaunliches.

Die Auswertung von Arbeitsmarktprogrammen hat gezeigt, dass in vielen Fällen schon die Planung in ihrer Papierform die Erreichung der Ziele gar nicht vorsieht. Es kommt auch vor, dass in Arbeitsmarktprogrammen nur ein Bruchteil der Eingliederungsmittel verplant ist oder, dass deutlich mehr in die Planung eingestellt wurde, als tatsächlich zur Verfügung steht.

Jeder, der mit Planung zu tun hat, kennt das gute Gefühl, das sich einstellt, wenn ein Plan auch funktioniert. Dies kann bei komplexen Sachverhalten wie einer wirkungsorientierten Maßnahmeplanung nicht dem Zufall überlassen werden. Die Umsetzung der Planung muss intensiv und eng begleitet werden. Die bewusste unterjährige Steuerung der Umsetzung macht den Einsatz von Controllinginstrumenten erforderlich.

Hierbei hat es sich bewährt die Betrachtungsebenen nicht zu grob zu wählen. In den Organisationsstrukturen von ARGEen haben sich hier erfahrungsgemäß die Teams als die geeigneten Einheiten gezeigt. Oberhalb der Teams sind die Erkenntnisse und Steuerungsansätze zu grob: Will man genauer hinschauen kollidiert man unter Umständen mit Schutzrechten einzelner Mitarbeiter.

Kommunikation ist ein zentrales Kriterium für erfolgreiche Realisierung. Nur wer seine Ziele kennt, kann darauf hin arbeiten. Auch hier erleben wir, dass häufig vielen Mitarbeitern gar nicht klar ist, welche Ziele ihre ARGE hat und welchen Beitrag ihr Team zur Erreichung bringen muss.

Fachaufsichtskonzepte flankieren unterjährige Steuerung. Erkenntnisse, die Führungskräfte hier gewinnen, sind geeignet, Fehlentwicklungen festzustellen und ihnen entgegenzuwirken.

Schließlich hilft ein Eintrittscontrolling, also das systematische und kontinuierliche Nachhalten von Maßnahmeeintritten, am Ende zu den gewünschten Resultaten zu kommen.

Zu guter letzt das Merkmal Handlungsalternativen. Wir können noch so zuverlässig und akribisch planen, die Realität holt uns manchmal ein.

Ein Beispiel. Wir haben bei Jugendlichen auch in diesem Jahr erfreuliche Integrationserfolge erzielt. Wir stellen aber fest, dass der Personenkreis, bei dem das nicht gelungen ist, sich als besonders schwierig oder resistent gegen Integrationsbemühungen erweist. Es kommt zu sog. Creamingeffekten, die in ihrer Ausprägung nicht immer vorherzusehen sind. Hier muss bei Bedarf gegengesteuert werden. Die muss gute Planung zulassen. Es ist ein schlechter Plan, der keine Alternativen erlaubt.

Folie: Das Grundprinzip eines Planungs- und Steuerungsprozesses

Zum Abschluss habe ich den auf eine wirkungsorientierte Maßnahmeplanung ausgerichteten Planungs- und Steuerungsprozess mit seinen Merkmalen und Funktionen auf einer Folie noch mal im Überblick zusammengefasst.

Meine Damen und Herren, ich freue mich darauf zu erfahren, wie Sie konkret und praktisch an das Thema Planung herangehen und welche Erfahrungen Sie mit wirkungsorientierter Maßnahmeplanung gemacht haben.

Vielen Dank.