Kuno Schedler
John Philipp Siegel

Strategisches Management in Kommunen.
Ein integrativer Ansatz mit Bezug auf Governance und Personalmanagement

[Manuskript]

Dr. Kuno Schedler ist Professor für Betriebswirtschaftslehre mit besonderer Berücksichtigung des Public Management und Direktor des Instituts für Öffentliche Dienstleistungen und Tourismus der Universität St. Gallen (IDT-HSG) in der Schweiz; Arbeitsschwerpunkte: Management öffentlicher Dienstleistungen, Verwaltungsreformen, Public Governance und Electronic Government.

John Philipp Siegel ist Diplom-Verwaltungswissenschaftler und wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Öffentliche Dienstleistungen und Tourismus der Universität St. Gallen (IDT-HSG); Arbeitsschwerpunkte: Strategisches Management im öffentlichen Sektor, Verwaltungsreformen und politische Führung.

Publikationstyp	Buch
Zusammenfassung	
Autoren	Schedler, Kuno & Siegel, John Philipp
Sprache	Deutsch
Stichworte	Public Management, Public Governance, Personalmanagement
Fachgebiete	business studies
Organisationseinheit	IMP - Institut für Systemisches Management und Public Governance
HSG Klassifikation	Beitrag zur wissenschaftlichen Community
Begutachtet	Nein
Datum	2005
Herausgeber	Hans-Böckler-Stiftung
Veröffentlichungsort	Düsseldorf
Reihe	edition der Hans-Böckler-Stiftung
Nummer	116
Seiten	280
ISBN	3-935145-93-4
Eingestellt von	Prof. Dr. Kuno Schedler
Einstelldatum	22 Feb 2006 16:02
Letzte Änderung	13 Aug 2015 17:10
URI:	https://www.alexandria.unisg.ch/publications/22783

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis 1

Abbildungsverzeichnis 3

Tabellenverzeichnis 4

Abkürzungsverzeichnis 5

1 Einleitende Bemerkungen 6

2 Definition und Relevanz des strategischen Managements in Kommunen 8

2.1 Ansätze einer Definition des kommunalen strategischen Managements 8

2.2 Bedeutung des strategischen Managements in der Kommunalverwaltung 11

3 Ein Überblick über Konzepte des strategischen Managements in Verwaltung und Kommunen 16

3.1 Der Ansatz der KGSt 16

3.2 Der Ansatz des Schmalenbach-Arbeitskreises New Public Management 18

3.3 Der Ansatz der Bertelsmann Stiftung 19

3.4 Ansätze aus der internationalen Diskussion 21

3.4.1 Die Ansätze von Bryson und Nutt/Backoff 21

3.4.2 Die Ansätze von Koteen und Joyce 24

3.4.3 Der Ansatz von Bozeman/Straussman 26

3.4.4 Der Ansatz von Moore 26

4 Die Governance-Perspektive als Grundlage des strategischen Managements in Kommunen 28

5 Governance-Entwicklungen und strategisches Management in Kommunen 36

5.1 „Wiederentdeckung der Institutionen“ 36

5.2 Aufgabenverteilung und Politikverflechtung 37

5.3 Betrachtung und Bedeutungswandel der Koordinationsmechanismen 38

5.4 Public Policies, politische Steuerung und gesellschaftliche Selbstregelung 39

5.5 New Public Management und Gewährleistungsstaat 40

6 Strategisches Management im kommunalen Kontext 43

6.1 Besonderheiten des strategischen Managements in Kommunen 43

6.2 Erfolgsmaßstäbe und -potenziale des Verwaltungshandelns 45

6.3 Grundlagen der Konzeption des kommunalen strategischen Managements 47

7 Inhalte 50

7.1 Strategische Themenfelder 50

7.2 Ziele 53

7.3 Strategien 55

7.4 Weitere inhaltliche Aspekte 58

7.5 Integration der Inhalte 58

8 Akteure 62

8.1 Führungskräfte der Verwaltung 62

8.2 Politische Akteure 64

8.3 Beschäftigte der Verwaltung und Personalvertretungen 67

8.4 Weitere Akteure bzw. Anspruchsgruppen 69

8.5 Integration der Akteure 72

9 Strategieprozesse 75

9.1 Einführung von strategischem Management 76

9.2 Formulierung von Strategien 77

9.3 Implementation von Strategien 80

9.4 Evaluation von Strategien 81

9.5 Integration des Strategieprozesses 83

10 Instrumente des strategischen Managements 87

10.1 Instrumente zur Analyse 87

10.2 Instrumente zur Konzeption 90

10.3 Instrumente zur Umsetzung 92

10.4 Balanced Scorecard 93

10.5 Integration der Instrumente 94

11 Integration des strategischen Managements in Kommunen 98

11.1 Strategisches Management als Abstimmungsprozess 98

11.2 Strategisches Management als Veränderungsprozess 101

11.3 Strategisches Management als Führungsprozess 105

12 Strategisches Personalmanagement in der Kommunalverwaltung als Anwendungsfall 107

12.1 Einordnung des strategischen Personalmanagements 107

12.1.1 Definition 107

12.1.2 Funktionen 107

12.1.3 Bedeutung 109

12.1.4 Rahmenbedingungen 110

12.2 Elemente des strategischen Personalmanagements in Kommunen 111

12.2.1 Inhalte kommunaler Personalstrategien 111

12.2.2 Akteure im strategischen Personalmanagement 113

12.2.3 Prozesse des strategischen Personalmanagements 114

12.2.4 Instrumente des strategischen Personalmanagements 115

12.3 Integration kommunaler Personalstrategien 116

Zusammenfassung 119

Literaturverzeichnis 123

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Ansatz der KGSt (vgl. Heinz 2000, S. 152, 180) 17
Abbildung 2: Übersicht zum Schmalenbach-Ansatz 18
Abbildung 3: Der Strategische Steuerungskreislauf im Ansatz der Bertelsmann Stiftung (vgl. Pröhl 2001b, S. 7) 20
Abbildung 4: Zyklus des Strategiewandels nach Bryson (1995, S. 24f.) 21
Abbildung 5: Strategiezyklus nach Nutt/Backoff (1992, S. 216) 23
Abbildung 6: Elemente des Strategischen Wandels nach Joyce (2000, S. 15) 25
Abbildung 7: Gegenüberstellung von analytischen Governance-Modellen nach Lynn et al. (2001, S. 25, 34) 30
Abbildung 8: Institutionelle Arrangements im Governance-Kontext 31
Abbildung 9: Dimensionen des Erfolges der Verwaltung 46
Abbildung 10: Fragestellungen zur Konzeption des kommunalen strategischen Managements 48
Abbildung 11: Zusammenhang von Themenfeldern und Strategieprozess (vgl. Nutt/Backoff 1993a, S. 29) 51
Abbildung 12: Prozess der Zieldefinition (vgl. Schedler/Proeller 2003, S. 123) 54
Abbildung 13: Bewusste und sich herausbildende Strategien nach Mintzberg et al. (1999, S. 26) 55
Abbildung 14: „Sphären innerhalb von Sphären“ (vgl. Worrall et al. 1998, S. 484) 57
Abbildung 15: Idealtypische Kombination inhaltlicher Elemente 59
Abbildung 16: Anspruchsgruppen der Kommunalverwaltung 69
Abbildung 17: Schema zur Klassifikation von Anspruchsgruppen (vgl. Nutt/Backoff 1992) 70
Abbildung 18: Zentralisierte vs. dezentralisierte Kommunikation zwischen Rat und Verwaltung 73
Abbildung 19: Kriterien für den Speyerer Qualitätspreis in der Kategorie Strategisches Management (DHV 2003) 75
Abbildung 20: Idealtypische Strategieprozesse im Zeitverlauf 83
Abbildung 21: Strategieprozess nach Poister/Streib (1999, S. 318) 84
Abbildung 22: Worksheet zur Ableitung von Maßnahmen aus der SWOT-Analyse (vgl. Nutt/Backoff 1992, S. 438) 88
Abbildung 23: Finanz- und Kundenperspektive für Behörden nach Kaplan/Norton (2001, S. 122) 93
Abbildung 24: Alternative Kombinationen von Instrumenten 96
Abbildung 25: Elemente der Strategieentwicklung in Anlehnung an Nutt/Backoff (1992, S. 407) 98
Abbildung 26: Perspektiven kommunaler Problem- und Verwaltungsentwicklung 102
Abbildung 27: Problemlösungsfähigkeit als zentrale Basiskompetenz der Verwaltung 104
Abbildung 28: Integration der Elemente des strategischen Personalmanagements 109

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Denkschulen das strategischen Managements (vgl. Mintzberg et al. 1999) 11
Tabelle 2: Nutzen und Grenzen des strategischen Managements (Galloway 1990, S. 20f.) 14
Tabelle 3: Gegenüberstellung von Management und Governance als verwaltungspolitische Leitbilder in der Reformdiskussion (Jann 2002a, S. 294, 296) 29
Tabelle 4: Faktoren der (Local) Governance und ihre Implikationen für das strategische Management 32
Tabelle 5: Strategietypen (vgl. Backoff/Wechsler 1986, S. 323, 326; + [-] = Anwesenheit [Abwesenheit] eines Einflussfaktors auf die Strategie) 57
Tabelle 6: Ziele, Strategien und Instrumente für die Erfolgskriterien der Verwaltung 60
Tabelle 7: Führungsrollen im strategischen Management 63
Tabelle 8: Stärken und Schwächen inkrementaler und prioritätenbasierter Ansätze (vgl. Worrall et al. 1998, S. 489) 81
Tabelle 9: Top-Down vs. Bottom-Up-Ansatz (vgl. Thompson/Sanders 1997, S. 144) 86
Tabelle 10: Phasen und Funktionen von Strategieprozessen 86
Tabelle 11: Instrumente des kommunalen strategischen Managements 95
Tabelle 12: Fragestellungen in Abstimmungsprozessen des strategischen Managements 99
Tabelle 13: Themen, Ziele und Strategien des strategischen Personalmanagements (Beispiele) 112
Tabelle 14: Instrumente des strategischen Personalmanagements in Kommunen (Beispiele) 116

Abkürzungsverzeichnis

BSC	Balanced Scorecard
BSK	Beteiligungs-Strategie-Karte
ETV	„Empowering the Vision“
IAFP	Integrierte Aufgaben- und Finanzplanung
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung
NPM	New Public Management
NPO	Non-Profit- bzw. Not-for-Profit-Organisation
NSM	Neues Steuerungsmodell
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PPBS	Program Planning and Budgeting System
PPP	Public Private Partnership
SSA	Social Security Administration
SWOT	Strenghts, Weaknesses, Opportunities, Threats
Ü.d.V.	Übersetzung durch die Verfasser
UNO	United Nations Organization
WoV	Wirkungsorientierte Verwaltungsführung

1 Einleitende Bemerkungen

Strategisches Management ist in der Verwaltung längst kein Fremdwort mehr. Das gilt auch und gerade für die Kommunen in Deutschland. Es wäre falsch, würde man behaupten, dass langfristig und an Zielen orientiertes Denken und Handeln in den Kommunen nicht stattfinden würde. Das gilt erst recht für Veränderungsprozesse. Die letzten zehn Jahre waren durch einen massiven Wandel der Kommunalverwaltung gekennzeichnet. Wenn die öffentliche Verwaltung in Deutschland mehr und mehr an einem Leitbild Ergebnis- und Kosten-, Kunden- und Mitarbeiterorientierung ausgerichtet haben, dann vor allem auf der lokalen Ebene in den Kreisen, Städten und Gemeinden.
Trotzdem kann auch niemand bestreiten, dass man auf diesem Weg bereits am Ziel oder das Ziel auch nur in Sichtweite sei. Das liegt schon daran, dass Veränderung heute nicht mehr als zeitlich begrenztes Projekt, sondern als Dauerzustand und –aufgabe zu betrachten ist.
Was für die Praxis gilt, reflektiert sich auch in der Theorie. Die Beschäftigung mit der zielgerichteten, zukünftigen Entwicklung von Gemeinwesen und ihren Verwaltungen hat eine lange Tradition. Namhafte Verwaltungswissenschaftler haben sich damit intensiv auseinandergesetzt, nicht zu letzt unter dem Begriff der politischen Planung (vgl. Ellwein 1968, Luhmann 1983, Mayntz/Scharpf 1973, Scharpf 1973). In der jüngeren Vergangenheit wurde das Thema verstärkt wieder aufgegriffen, wobei weniger die Planung als die Zukunftsfähigkeit der Gemeinwesen im Vordergrund der Betrachtung steht (vgl. Böhret 1994, Hill 1999). Auch für die kommunale Ebene sind entsprechende Ansätze entwickelt worden (z.B. Gonschorrek 2000) .
Strategisches Management kann sehr unterschiedlich verstanden und konzipiert werden. Die Vielzahl an Veröffentlichungen zeugt davon. Auch in der deutschsprachigen Debatte zur Verwaltungsreform gibt es inzwischen mehrere Ansätze, so von der KGSt, der Bertelsmann Stiftung und der Wissenschaft.

Warum also ein weiteres Buch dazu?
Wir verfolgen mit dieser Publikation v.a. drei Ziele: Erstens geht es uns darum, den Lesenden einen umfassenden Überblick über das Thema zu verschaffen. Zweitens sollen Implikationen aus der Governance-Diskussion sowie im Hinblick auf das Personalwesen der Kommunalverwaltung berücksichtigt werden. Drittens soll insofern ein eigener Beitrag zu Konzeption und Verständnis kommunalen strategischen Managements geleistet werden, als dass inhaltliche, akteursbezogene, prozessuale und instrumentelle Aspekte relativ gleichgewichtet in die Betrachtung einbezogen werden.
Bei der Erstellung einer solchen Studie ist es nicht einfach, die Gratwanderung zwischen Theorie und Praxisorientierung zu bewältigen. Die Publikation richtet sich an ein interessiertes Fachpublikum, nicht zuletzt in der Praxis der Verwaltungsführung. Sie verdeutlicht aber auch den aktuellen wissenschaftlichen Diskussions- und Forschungsstand zu diesem Thema.

Zunächst wird der Notwendigkeit Rechnung getragen, ein Verständnis darüber herzustellen, was man unter strategischem Management in der Kommunalverwaltung verstehen kann und wie dessen Bedeutung einzuschätzen ist. Damit verbindet sich die Darstellung bereits veröffentlichter Konzepte zu diesem Thema, sowohl aus der deutschen wie aus der internationalen Diskussion.
Anschließend wird untersucht, welche Schlussfolgerungen für eine eigene Konzeption aus der aktuellen Governance-Diskussion gezogen werden können. Dazu ist auch hier eine Begriffsklärung erforderlich, bevor einzelne Entwicklungen auf ihre Implikationen für das Verständnis des strategischen Managements hin untersucht werden. Schwerpunktmäßig wird betrachtet, welche Auswirkung auf die Konzeptentwicklung die Tatsache hat, dass sie für die Kommunalverwaltung erfolgt.
Eine besondere Herausforderung für das strategische Management in der Verwaltung stellt das Fehlen „objektiver“ Erfolgsmaßstäbe dar. Dieses Problem wird daher explizit thematisiert.
Der Schwerpunkt des Buches liegt auf der Darstellung einer eigenen Konzeption des kommunalen strategischen Managements. Zunächst werden dessen Grundlagen betrachtet. Es folgt die Betrachtung der inhaltlichen Dimension kommunaler Strategieentwicklung, also um strategische Themenfelder, Ziele und Strategien im engeren Sinne. Im Anschluss werden die Akteure bei der Strategieentwicklung und deren Rollen beleuchtet. Dazu gehören die Führungskräfte und Beschäftigten der Verwaltung, politische Akteure, aber auch zahlreiche andere Anspruchsgruppen. Folgend werden die typischen Phasen von Strategieprozessen untersucht, nämlich die Formulierung, Implementation und Evaluation der Strategie. Der nächste Abschnitt in diesem Kapitel ist den Instrumenten des strategischen Managements gewidmet. Dabei wird auf Analyse-, Konzeptions- und Umsetzungsinstrumente sowie die Balanced Scorecard eingegangen. Abschließend wird der Frage nachgegangen, wie diese Elemente integriert werden können und warum man strategisches Management als Abstimmungs-, Veränderungs- und Führungsprozess begreifen kann.
Das letzte Kapitel befasst sich mit dem strategischen Personalmanagement als Schlüsselfunktion und Anwendungsbeispiel des strategischen Managements in Kommunen. Nach der Einordnung werden einzelne Elemente und deren Integration thematisiert.

Diese Studie basiert nicht auf eigenen empirischen Untersuchungen, sondern v.a. auf der Auswertung der Fachliteratur. Es ist allerdings anzumerken, dass diese auch verhältnismäßig schwach empirisch fundiert ist. Hier besteht nach wie vor eine erhebliche Forschungslücke. Gerade durch die Integration der Erkenntnisse verschiedener Disziplinen und einer entsprechend interdisziplinären empirischen Forschung sind hier noch umfassende Potenziale zu nutzen, insbesondere um Handlungsempfehlungen abzusichern.

Wir bedanken uns bei der Hans-Böckler-Stiftung, namentlich bei Erika Mezger und Volker Grünewald, für die Unterstützung durch die Bereitstellung der Mittel, mit denen diese Studie ermöglicht werden konnte und die Geduld im Bezug auf deren Fertigstellung. Wir sind darüber hinaus Janine Fischbacher, Christoph Good und Peter Kolbe zu Dank verpflichtet, die an der Redaktion des Manuskriptes mitgewirkt haben.
Im Text ist auf eine Unterscheidung nach Geschlechtern verzichtet worden. Soweit die männliche Form gewählt wurde, ist auch die weibliche gemeint.

2 Definition und Relevanz des strategischen Managements in Kommunen

Es ist nicht prinzipiell klar, was unter strategischen Management *verstanden* werden kann, gerade im Kontext der Verwaltung. Ebenso wenig selbstverständlich ist die Begründung der *Bedeutung* strategischen Managements für die Kommunalverwaltung. Auf beide Aspekte ist also einführend einzugehen.

2.1 Ansätze einer Definition des kommunalen strategischen Managements

Auch wenn der Strategiebegriff und die Strategielehre im weiteren Sinne aus dem öffentlichen Sektor stammt, nämlich dem Militär (wo strategisches Management eine besondere Bedeutung hat und verbreitet angewendet wird, vgl. Frenztel et al. 2000), verbreitete sich die Bezeichnung „strategisches Management" in der zweiten Hälfte des vergangenen Jahrhunderts besonders in der betriebswirtschaftlichen Managementlehre, v.a. in den USA. Zunächst, in den 1960er und frühen 1970er Jahren, wurden die Begriffe der strategischen Planung und des strategischen Managements weitgehend synonym verwendet. In dieser Phase erlebte auch der öffentliche Sektor zahlreicher moderner Industriestaaten eine „Planungseuphorie". Allerdings ließen sich die anspruchsvollen Planungssysteme oft nicht umsetzen (vgl. Promberger 1995, S. 115ff.). Ähnliche Erfahrungen wurden auch in der Wirtschaft gemacht. Begrenzte Rationalität und Inkrementalismus waren (und sind) nicht nur für die Verwaltung typisch, sondern auch für Unternehmungen. Ergebnis der jahrzehntelangen Theorieentwicklung, empirischer Forschung und nicht zuletzt aus unzähligen Projekten in der Praxis ist ein umfangreicher, nicht mehr vollständig zu überblickender Wissensstand. Isaac-Henry (1999, S. 61) weist darauf hin, dass so leicht Verwirrung über Begriffe und Konzepte wie strategische Planung oder strategisches Management entsteht. Manchmal werden die Begriffe synonym gebraucht, manchmal abgegrenzt. Dementsprechend schwierig ist es, strategisches Management gerade in Bezug auf das konkrete Anwendungsfeld der Kommunen bzw. der Kommunalverwaltung hin eindeutig zu definieren. Zunächst gibt es Definitionen, die sich auf den *Zweck* des strategischen Managements richten:

- „Beim strategischen Management geht es um Konzepte und Instrumente des grundsätzlichen Orientierungsrahmens und um grundsätzliche Umsetzungsbausteine zentraler Organisationsentscheidungen im Unterschied zum operativen Management des Alltagshandelns (...). Dabei zielen die neuesten Varianten des strategischen Managements auf die Verbindung von Strategieplanung und -umsetzung sowie auf die bereichsübergreifende Integration unterschiedlicher Funktions- und Prozessperspektiven ab." (Naschold et al. 1998, S. 30)
- „Strategisches Management ist auf den Aufbau, die Pflege und die Ausbeutung von Erfolgspotenzialen gerichtet, für die Ressourcen eingesetzt werden müssen." (Heinz 2000, S. 13)
- „Strategisches Management entwickelt die langfristigen Zielsetzungen für die Stadt, leitet daraus mögliche Planungs- und Entscheidungsvorschläge ab und richtet das kommunale Handeln an diesen Vorgaben aus." (Fiedler 2001, S. 315)
- „Der allgemeine Zweck des strategischen Managements ist es, eine kontinuierliche Bindung an die Mission und Vision der Organisation zu entwickeln (nach innen und nach außen), eine Kultur zu fördern, die sich mit der Mission und der Vision identifiziert und diese unterstützt, und eine klare Fokussierung auf die strategische Agenda der Organisation durch alle Entscheidungen und Aktivitäten hindurch beizubehalten." (Poister/Streib 1999, S. 311f. [Ü.d.V.])

Neben dem Zweck kann Gegenstand der Definition auch sein, welche *Aktivitäten* sich mit dem strategischen Management verbinden: Die erste grundlegende Unterscheidung betrifft jene zwischen strategischen Entscheidungen einerseits und deren Umsetzung andererseits. Beide Aspekte haben sowohl mit Planung als auch mit Zielorientierung zu tun (vgl. Elcock 1994, S. 55). Entscheidungen also von zentraler Bedeutung für das strategische Management. Nach Isaac-Henry (1999, S. 62 [Ü.d.V.]) können Entscheidungen dann als strategisch qualifiziert werden, wenn sie:

- „sich auf Aspekte sowohl des internen als auch des externen Umfeldes beziehen, die Einfluss auf die Schlüsselthemen der Organisation in der Zukunft haben;
- Themen betrachten, welche die gesamte Organisation umfassen und von denen bedeutende Auswirkungen auf sie zu erwarten sind;
- langfristige Entscheidungen ermöglichen, z.B. weil sie den Zweck der Organisation und den Kurs betreffen, auf den sie gerichtet sein soll;
- die wirksame Umsetzung von Leitlinien und Strategien ermöglichen.

Mit Naschold/Daley (1999, S. 54ff.) lassen sich wesentliche *Merkmale* des strategischen Managements zusammenfassen:

Zielorientierte Planung: Typisch ist die Schaffung eines Zielsystems und Verknüpfung mit Maßnahmen und Ressourcen, mit denen die Ziele erreicht werden können, sowie Wahrnehmung und Bewältigung der Entwicklungen und Kräfte, welche die Zielerreichung beeinflussen oder behindern können. Naschold/Daley weisen darauf hin, dass in der Verwaltung „strategische" oft mit langfristiger Planung gleichgesetzt wurde; tatsächlich ist der Zeithorizont jedoch weniger wichtig für das Konzept als die Verknüpfung von Zielen und Maßnahmen. Anders als bei Unternehmensstrategien wurde bislang davon ausgegangen, dass grundlegende Entscheidungen gar nicht durch die Verwaltung zu treffen wären, weil durch das Recht keine Spielräume dafür gegeben seien. Tatsächlich sind die Freiheiten dafür jedoch viel

größer als ursprünglich angenommen. Letztlich beziehen sie sich jedoch immer auf die territorial begrenzte kommunale Daseinsvorsorge.

Antizipation von Eventualitäten: Nicht nur, aber auch im Wettbewerb zwischen Kommunen gibt es zahlreiche mögliche Entwicklungen, auf die frühzeitig reagiert werden muss. Im Katastrophenschutz wird entsprechendes längst praktiziert. Aber auch interne (Fehl-)Entwicklungen können Herausforderungen für ein vorausschauendes Management sein, wie etwa Pensionierungswellen oder Versorgungskosten. Ungewissheiten und Risiken sind die Quellen der Begründung dieses Merkmals strategischen Managements.

Koordination der Elemente: Durch die Tendenz zur Autonomisierung der dezentralen Einheiten verstärkt sich das ohnehin schon im Konzept angelegte Erfordernis der Reintegration. Genau darin besteht auch der feine Unterschied zwischen strategischer Planung und strategischem Management: die Aktivitäten der autonomen Einheiten können nicht zentral geplant werden, die Gesamtheit erfordert aber durchaus Abstimmung.

Entwicklung der Leistungsfähigkeit: Ein weiterer Unterschied zwischen strategischer Planung und strategischem Management ist der mit dem Umgang mit Ungewissheit verbundene Anspruch, für jede Möglichkeit im Detail zu planen, oder die strukturelle Fähigkeit zu entwickeln, sich möglichen (und damit auch unerwarteten) Entwicklungen anzupassen. Dem letzteren Ansatz entspricht auch das NPM, weil es davon ausgeht, dass mehr Freiheiten für das dezentrale Management die Anpassungsfähigkeit der Verwaltung verbessert.

Müller-Stewens/Lechner (2003, S. 20ff.) identifizieren fünf Wesensmerkmale des strategischen Management in Unternehmen. Demnach ist strategisches Management zu verstehen als *Gestaltung der Entwicklung einer Organisation* durch

- geplante Evolution,
- eine spezifische Denkhaltung,
- Bewusstmachen von strategischem Denken und Handeln,
- einen kollektiven Lernprozess,
- die Schaffung und Sicherung von Erfolgspotenzialen.

Diese Merkmale entsprechen dem aktuellen Stand der Forschung des strategischen Management von Unternehmen. Sie können und müssen für eine Anwendung auf die Verwaltung und deren Eigenschaften entsprechend interpretiert werden.

Geplante Evolution: Dieser Aspekt berücksichtigt die Erkenntnis, dass Entscheidungen und Entwicklungen in Organisationen selten sprunghaft verlaufen, sondern eher nach dem Muster des „Sich-Durchwurschtelns“ (auch als „muddlingh through“ bzw. Inkrementalismus bezeichnet; vgl. Lindblom 1988, Quinn 1980). Derartigen Entwicklungen ist jedoch eigen, dass sie wenig oder gar nicht koordiniert verlaufen und eher reaktiv als proaktiv verursacht werden. Als geplante Evolution kann ein dritter Weg zwischen „synoptischer Totalplanung“ und unkoordiniertem Inkrementalismus verstanden werden, indem sowohl die Gesamtsicht und die Langzeitperspektive Berücksichtigung finden, als auch dezentrale Initiativen und kurzfristige Reaktionen (vgl. Kirsch 1997). Im Folgenden wird noch darauf einzugehen sein, wie dieser Brückenschlag praktisch vollzogen werden kann.

Spezifische Denkhaltung: Dieser Aspekt stellt vor allem die Rolle, Funktion und Selbstwahrnehmung des Managements, genauer der Führungskräfte ab. Mit einer spezifischen Denkhaltung im Sinne des strategischen Managements verbindet sich nicht der Einsatz bestimmter Steuerungsinstrumente und -methoden, sondern die Reflexion von deren Möglichkeiten und Grenzen. Im Mittelpunkt des strategischen Managements steht demnach die Art und Weise, wie über die Entwicklung der Verwaltung (nach-)gedacht und wie entsprechend gehandelt wird. Das bezieht sich sowohl auf ganzheitliches und vernetztes Denken und Handeln (vgl. Gomez/Probst 1999) in der Verwaltung, als auch auf die Konsistenz von Reflexion, Absichten und tatsächlichem, alltäglichem Handeln und Entscheiden. Deutlich wird dies zum Beispiel an der Frage, ob ein Leitbild für die Verwaltung nur formuliert wurde oder ob es auch „gelebt“ wird. Gerade hier liegt in der Verwaltungspraxis ein gefährlicher Stolperstein für die Realisierung des strategischen Managements.

Strategisches Denken und Handeln bewusst machen: Auch wenn diese spezifische Denkhaltung Voraussetzung für den Erfolg von strategischem Management ist, so ist sie jedoch allein nicht ausreichend. Strategisches Denken und Handeln bedarf einer bewussten Auseinandersetzung über die beabsichtige Entwicklung der Verwaltung und der dafür zu realisierenden Maßnahmen. Das bedeutet nicht, dass strategisches Management zwangsläufig mit formalisierter Planung einhergehen muss. Allerdings erfordert die Notwendigkeit einer Reflexion der strategischen Entwicklung der Verwaltung ein Mindestmaß an Verbindlichkeit und „greifbare“ Ergebnisse. Eine Rationalisierung des strategischen Managements in diesem Sinne muss die Tatsache angemessen berücksichtigen, dass es im Kontext der Verwaltung sehr unterschiedliche und z.T. widersprüchliche Handlungslogiken gibt, etwa im Bezug auf Unterschiede zwischen Politik, Verwaltungsführung und operativem Management (vgl. Schedler/Proeller 2003, S. 54ff.). Indem unterschiedliche Absichten oder Interpretationen der Realität transparent gemacht werden, wird eine übergreifende Strategieentwicklung überhaupt erst ermöglicht.

Kollektiver Lernprozess: Strategisches Management wird zu einem „fortlaufenden, kollektiven Lernprozess, in dem Ideen generiert, geprüft, durch Erfahrungen revidiert etc. werden“, wenn der Zufall durch dem Irrtum ersetzt wird (Müller-Stewens/Lechner 2003, S. 21). Im Verwaltungsumfeld bedeutet das vor allem, systematisch Lernprozesse zu initiieren und deren Ergebnisse in das alltägliche Verwaltungsgeschäft zu integrieren. Es geht also um die Entwicklung der Verwaltung als lernende Organisation (vgl. Argyris/Schön 1999). Das bezieht sich nicht nur auf das Personal der Ver-

waltung und dessen Qualifikation, sondern auch auf strukturelle und instrumentelle Fragen sowie nicht zuletzt auf die Führungskräfteentwicklung. Auch hier sind nicht nur dezentrale Initiativen und Veränderungen gemeint, sondern ein die gesamte Verwaltung betreffendes Verständnis der Organisationsentwicklung. Bei der konkreten Umsetzung gilt es insbesondere, Veränderungsbereitschaft zu erzeugen und zu erhalten. Außerdem ist die Gestaltung der Veränderungen im Sinne eines „Change Management" zu thematisieren.

Schaffung und Sicherung von Erfolgspotenzialen: Die Frage, was den Erfolg der Verwaltung ausmacht, ist nicht leicht zu beantworten. Das gilt entsprechend für die Bestimmung von Potenzialen, also von noch ungenutzten Möglichkeiten, erfolgreicher zu werden. Bei der Definition der Erfolgsmaßstäbe besteht wahrscheinlich der entscheidende Unterschied zum Management im privaten Sektor. Darauf wird später noch ausführlich einzugehen sein. Es ist jedoch offensichtlich, dass strategisches Management ohne solche Leitvorstellungen nicht auskommt. Daher müssen diese thematisiert, reflektiert und zur Grundlage funktionaler Strategien gemacht werden. Auch und gerade weil es hier keine Patentrezepte gibt, kommt dem Strategieprozess besondere Bedeutung zu. Entsprechendes gilt für die Analyse von Potenzialen und die Konzeption von Maßnahmen zu deren verbesserter Nutzung und Entwicklung.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass strategisches Management in der Verwaltung immer *langfrist-, erfolgs- und entwicklungsorientiert* ist. Strategisches Management bedeutet nicht (nur) den Einsatz bestimmter Instrumente oder Verfahren zur Steuerung, sondern ist auch ein *ganzheitlicher* und *reflexiver* Führungsansatz.

Unsere zusammenfassende Definition, die als Grundlage für diese Arbeit dient, lautet demnach wie folgt:

Strategisches Management ist die erfolgsorientierte Gestaltung der langfristigen Entwicklung von Organisationen der Verwaltung.

Grundlegend für unser Verständnis ist, dass man strategisches Management nicht unbedingt mit Planung gleichsetzen kann, obwohl Planung ein wichtiges Element davon ist. Mit Mintzberg/Waters (1985) unterscheiden wir zwischen Strategie als Plan (beabsichtigte Strategien) und als Muster (sich herausbildende bzw. „emergente" Strategien). Diese Unterscheidung ist bedeutsam, weil sie verdeutlicht, dass es keineswegs nur präskriptive (vorschreibende) Ansätze des strategischen Managements gibt, sondern auch deskriptive (beschreibende). Entsprechend werden etwa auch Strategie*formulierung* (eher als Planung) und -*formierung* (eher als Muster) unterschieden. Gegenstand von Untersuchungen zum strategischen Management können also Aussagen dazu sein, was und wie strategisches Management sein *sollte* oder was und wie es wirklich *ist.* Für eine anwendungsorientierte Forschung, die auf praxisrelevante Empfehlungen nicht verzichten möchte, muss es also darum gehen, diese Empfehlungen (oder besser Anregungen) möglichst „informiert" zu entwickeln. Dazu sind die Erkenntnisse der empirischen Strategieforschung nicht nur zur Kenntnis zu nehmen, sondern vielmehr zur Grundlage der Konzeptentwicklung zu machen.

Inzwischen hat sich die Erforschung des strategischen Managements soweit ausgedehnt und vertieft, dass es selbst von Experten kaum noch überblickt werden kann. Mintzberg et al. (1999) haben zehn sogenannte Schulen des strategischen Managements identifiziert. Auch wenn man über diese Klassifikation streiten kann, so erlaubt sie doch einen Einstieg in dieses komplexe Thema. In der Tabelle sind die von Mintzberg identifizierten Ansätze dargestellt:

Denkschule	***Strategieentwicklung als ...***	***Beabsichtigte Botschaft***	***Beispielhafte Interpretation für die Verwaltung***
„Designschule"	Konzeptioneller Prozess	Abstimmen	Analyse von Stärken und Schwächen sowie Chancen und Risiken der Verwaltung, Abstimmung der verwaltungsinternen mit der Entwicklung im Umfeld
„Planungsschule"	Formaler Prozess	Formalisieren	langfristige Fachplanungen, mittelfristige integrierte Aufgaben- und Finanzplanung
„Positionierungsschule"	Analytischer Prozess	Analysieren	Identifikation, Entwicklung und Nutzung von Vorteilen im Standortwettbewerb bzw. im Wettbewerb um fremdfinanzierte Investitionen bzw. Programme
„Unternehmerische Schule"	Visionärer Prozess	Vorstellungen entwickeln	Entwicklung von Leitbildern, Definition von Mission und Vision
„Kognitive Schule"	Mentaler Prozess	In Rahmen einordnen	Inkrementalismus und begrenzte Rationalität in Politik und Verwaltung
„Lernschule"	Sich herausbildender Prozess	Lernen	Verwaltung als lernende Organisation, Organisations-, Personal- und Führungskräfteentwicklung
„Machtschule"	Verhandlungsprozess	Sich aneignen	Strategieentwicklung als politischer Prozess, Bewältigung von Konflikten
„Kulturschule"	Kollektiver Prozess	Verschmelzen	Berücksichtigung und Entwicklung der spezifischen Verwaltungskultur
„Umweltschule"	Reaktiver Prozess	Sich anpassen	Anpassung der Verwaltung an soziale, technologische, wirt-

			schaftliche (usw.) und politische Veränderungen im Umfeld der Verwaltung
„Konfigurationsschule“	Transformationsprozess	Integrieren, umwandeln	Strategisches Management des Wandels, Reform der Verwaltung, Integration

***Tabelle 1*: Denkschulen das strategischen Managements (vgl. Mintzberg et al. 1999)**

Bislang gibt es relativ wenige Hinweise darauf, welche Ansätze im öffentlichen Sektor dominieren und warum. Bei einer Befragung (vgl. Berry/Wechsler 1995) von fast tausend Behörden in US-Bundesstaaten wurde untersucht, ob das Harvard Policy-Modell (im Sinne der Designschule mit SWOT-Analysen und der Abstimmung zwischen der Organisation und ihrer Umwelt) oder der Stakeholder-Ansatz (mit Identifikation und Berücksichtigung der Anliegen der wichtigen Anspruchsgruppen im Sinne der Machtschule) dominiert. Das Ergebnis war, dass zwar Merkmale der Designschule leicht überwogen, aber im Laufe der Zeit durch Elemente des Stakeholder-Ansatzes ergänzt wurden.
Die einzelnen Denkschulen widersprechen sich nicht, sie verbinden vielmehr unterschiedliche Perspektiven mit entsprechenden Forderungen. Mintzberg et al. gehen von der Zweckmäßigkeit, ja Notwendigkeit des Versuches aus, die Schulen weitgehend zu integrieren (in diesem Sinne die „Konfigurationsschule“). Strategisches Management kann nur verstanden und gestaltet werden, wenn wichtige Aspekte aller Schulen berücksichtigt werden (vgl. Mintzberg et al. 1999, S. 391ff.). Wir schließen uns dieser Meinung an. Folgende Argumente sollen das verdeutlichen:
Strategisches Management kommt auch und gerade in der Verwaltung nicht ohne *konzeptionelle und visionäre Elemente* aus, also Leitbilder, Zielvorstellungen, Pläne usw., kurzum: Absichten. Auch wenn diese Absichten nicht zwangsläufig realisiert werden, so bilden sie doch eine Grundvoraussetzung für strategisches Management. Wenn Strategien als Wege der Verwaltung verstanden werden, ihre Ziele zu erreichen, so ist strategisches Denken und die Bereitschaft zur gestalterischen Weiterentwicklung unabdingbar. Dies kann zu unternehmerischem Denken und Handeln führen. Das bedeutet nicht, dass die Verwaltung Gewinne erzielen oder Marktanteile vergrößern soll. Ein solches Verständnis würde die Funktion und Realität der Verwaltung ignorieren. Trotz oder gerade wegen des Fehlens eines starken Wettbewerbsdrucks in weiten Teilen der Verwaltung hat visionäre Führung hier aber eine erhebliche Bedeutung: Die Vision einer kunden- und mitarbeiterfreundlichen Verwaltung als zentraler praktizierter Führungsgrundsatz ist Voraussetzung für motiviertes Personal und zufriedene Kundinnen und Kunden (vgl. Osborne/Gaebler 1994, Schedler/Proeller 2003).
Gleichzeitig sind aber auch *Grenzen der Managementrationalität* zu berücksichtigen. Mintzbergs Klassifikation hebt ganz bewusst kognitive, politische und kulturelle Aspekte hervor, die für das Verständnis von strategischem Management in der Verwaltung besonders relevant sind. Dazu gehört die Erkenntnis, dass Entscheidungen in Organisationen begrenzt oder gar nicht rational im Sinne einer umfassenden Kosten-Nutzen-Abwägung verschiedener Alternativen sind. Vielmehr wird diese idealtypische (Zweck-)Rationalität durch kognitive und kulturelle Faktoren so wirksam begrenzt, dass man nicht selbstverständlich davon ausgehen kann, sie in der Realität tatsächlich anzutreffen. Es waren Ergebnisse verwaltungswissenschaftlicher Forschung, die dieser Einsicht zum Durchbruch verhalfen (z.B. Simon 1997). Gerade auch für Strategieprozesse in der Verwaltung gilt demnach, dass Organisationen eher zu befriedigenden Lösungen für Probleme neigen („satisfycing“), statt nach „optimalen“ Lösungen zu streben. Unter den Bedingungen hoher Komplexität kann man oft kaum noch von Rationalität sprechen, weil Probleme, Lösungen, Entscheidungssituationen und -träger eher zufällig aufeinandertreffen („Papierkorbmodell“ der Entscheidung; vgl. Cohen et al. 1990). Kulturelle Aspekte wie kollektive Erfahrungen und Werte, Symbole und Sprache sind bei der Strategieentwicklung ebenso zu berücksichtigen wie formale Regeln oder die selektive Wahrnehmung von Problemen (und Lösungen). Nicht zuletzt gilt es in der Verwaltung, politische Prozesse der Konfliktaustragung zu berücksichtigen, die direkt oder indirekt im Zusammenhang mit der Strategieentwicklung stehen.
Strategisches Management in der Verwaltung ist auch immer Management des Wandels. Dabei steht die reaktive Anpassung der Verwaltung an veränderte interne und externe Bedingungen im Vordergrund. Ausgehend von der Annahme, dass die Verwaltung und ihr Umfeld von Komplexität geprägt (also kompliziert und dynamisch) ist, muss einerseits Komplexität reduziert werden, um die Verwaltung überhaupt steuern zu können, andererseits muss der stetigen Veränderung Rechnung getragen werden, die durch immer neue Erwartungen interner (z.B. der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter) und externer Anspruchsgruppen (z.B. Bürgerinnen und Bürger) der Verwaltung deutlich wird. Das Dilemma der Verwaltung besteht hier in der Notwendigkeit, mit beschränkten Mitteln (Ressourcenknappheit) komplexe Probleme lösen zu müssen. Veränderung ist allgegenwärtig. Sie vollzieht sich verwaltungstypisch inkrementalistisch, also in kleinen Schritten, was angesichts der Ungewissheit der Zukunft und der Mehrdeutigkeit der Gegenwart auch angemessen ist. Andererseits wird erwartet, dass die Verwaltung zukünftige Probleme antizipiert und löst, bevor sie sich soweit ausdehnen, dass sie praktisch unlösbar werden. Strategisches Management bezieht sich in diesem Zusammenhang auf die Forderung nach Langfristigkeit und Nachhaltigkeit des Verwaltungshandelns. Gerade das mutet angesichts der genannten Bedingungen als paradox an, auch wenn die Forderung legitim und plausibel ist.

2.2 Bedeutung des strategischen Managements in der Kommunalverwaltung

Ist strategisches Management in der Verwaltung also die Quadratur des Kreises? Strategisches Management kann und sollte nicht als Allheilmittel zur Lösung aller Probleme der Verwaltung betrachtet werden. Realistisch ist aber die Erwar-

tung, dass strategisches Management die *Problemlösungsfähigkeit* der Verwaltung erhöht, wenn auch innerhalb gewisser Grenzen.

Führungskräfte in Politik und Verwaltung stehen umfassenden Herausforderungen („Megatrends“) gegenüber, zu deren Bewältigung schon heute langfristig wirksame Konzepte entwickelt und umgesetzt werden müssen. Dazu gehören unter anderem (vgl. Bryson 1995, S. 3):

- demographische Veränderungen,
- Wertewandel,
- zunehmende Aktivitäten verschiedener Interessengruppen,
- Form- und Aufgabenwandel des Staates,
- Finanzierungsprobleme öffentlicher Körperschaften,
- Globalisierung.

Die Entwicklungen des New Public Management (NPM) und als dessen Ausprägung in den deutschen Kommunen des Neuen Steuerungsmodells (NSM) sind (auch) Reaktionen auf diese Entwicklungen und dienen der Anpassung an veränderte und sich weiter verändernde Rahmenbedingungen des Verwaltungshandelns. Dabei ging und geht es nicht zuletzt um eine Verbesserung der Problemlösungsfähigkeit der Verwaltung unter ungünstigen (v.a. finanziellen) Bedingungen. Insofern ist es auch nicht verwunderlich, dass sich strategisches Management als Ansatz zur Rationalisierung der Verwaltung international verbreitet. So weist Flynn (1995) auf einen Trend zu Zielorientierung und eine Verbreitung von Planungsansätzen in ganz Europa hin. Ansätze eines expliziten strategischen Managements sind aus zahlreichen anderen Ländern bekannt (vgl. OECD 2000b, Green 1998), nicht zuletzt von den „üblichen Verdächtigen“ Großbritannien (vgl. Morley 1993, Isaac-Henry 1999), Neuseeland (vgl. Boston/Pallot 1997, Matheson 1998), Australien (vgl. Johnston 1998) und den USA (vgl. zur Übersicht Bühler 2002).

Strategisches Management kann als Methode, ja Führungsphilosophie verstanden werden, mit der die Organisationen auch und gerade im öffentlichen Sektor diesen grundlegenden Herausforderungen gerecht werden können. Diese gilt umso mehr, wenn die Verwaltung sich anhand ihrer *Ergebnisse* bewerten lassen muss. Poister/Streib (1999, S. 324) weisen darauf hin, dass zwar viele Behörden einzelne Teile aus dem Instrumentenkasten des strategischen Managements einsetzen, aber relativ wenige über ein wirklich umfassendes System verfügen, das wirklich alle wichtigen Managementfunktionen und -prozesse integriert und konsequent auf die Ergebnisse des Verwaltungshandelns ausgerichtet ist.

Betont wird die Notwendigkeit strategischen Managements daher insbesondere im Zusammenhang mit der Bestandsaufnahme, Bewertung und Weiterentwicklung des Neuen Steuerungsmodells (NSM). Die Begründung der Relevanz strategischen Managements in der Kommunalverwaltung knüpft an diese Konzeptionen und entsprechende Erfahrungen unmittelbar an: „Die Bewältigung heutiger Probleme schützt nicht davor, dass bewährte Problemlösungen nicht mehr (so) wirksam sind oder ganz neue Probleme bewältigt werden müssen. Das operative Geschäft ist deshalb fortwährend zu reflektieren und ggf. neu auszurichten. Leitbilder und Visionen (...) schaffen hierfür Handlungsgrundlagen und geben Entwicklungspfade vor. Darüber hinaus muss eine Kommune die Chancen und Risiken in den verschiedenen Themenfeldern beobachten und im Zusammenhang mit den eigenen Stärken bewerten, um daraus Handlungskonzepte abzuleiten. Strategisches Management schafft so die Voraussetzungen für den Erfolg des operativen Geschäfts“ (Heinz 2000, S. 64).

Zu hinterfragen ist auch, ob die „bewährten Problemlösungen“ überhaupt dem Wirksamkeitstest standhalten. Schließlich sind bislang Evaluationen über die Effektivität kommunalen Handelns, wenn überhaupt, dann nur punktuell durchgeführt worden. Wegener (2002, S. 76) weist darauf hin, dass in der Diskussion um das NSM zunächst die Ressourcen-, dann die Organisationsfrage gestellt wurde, „ohne danach zu fragen, was eigentlich erreicht werden soll“.

Strategisches Management wurde bisher im Reformprozess, der sich eher auf operative Fragen konzentrierte, eher am Rande betrachtet: „Wirkungsfragen, Programmstrukturen, Leistungstiefen-Entscheidungen blieben in der Praxis der Einführung neuer Verwaltungssteuerung zunächst weitgehend ausgeblendet. (...) Die steigende Komplexität und Dynamik von Entwicklungs- und Veränderungsprozessen im kommunalen Umfeld (...) stellen höhere Anforderungen an die kommunale Steuerung bzw. setzen ein effektives strategisches Management voraus.“ (Fiedler 2001, S. 314f.)

Auch durch die Entwicklungen der vergangenen Jahre sind die Potenziale der Kommunalverwaltung vor allem im Hinblick auf ihre Effektivität nicht annähernd vollständig ausgeschöpft worden. Eine systematische Auseinandersetzung mit der Outcome-Seite des kommunalen Handelns findet nach wie vor kaum statt. Ausnahmen bilden etwa die Städte, die sich am KOMPASS-Projekt der Bertelsmann Stiftung beteiligen, dessen Ziel die Entwicklung eines aussagekräftigen Kennzahlensets auch und gerade für die Wirkungen des Verwaltungshandelns ist. Die (zunächst auch notwendige) Konzentration auf das Messbare und verwaltungsinterne Steuerungsgrößen wie Kosten und Produkte oder Fragen der Organisation hat zwar teilweise Voraussetzungen für strategisches Management geschaffen. Allerdings fehlt nach wie vor eine wirkliche Integration von Leistungen und Wirkungen auf der Ergebnisseite kommunalen Handelns.

Strategisches Management in der Kommune kann und muss auf dem NSM aufbauen: Die neuen Steuerungsinstrumente können notwendige Informationen für strategische Entscheidungen liefern. Strategisches Management ist aber auch Voraussetzung für eine integrierte und zielgerichtete Anwendung dieser Instrumente. So sind Kontraktmanagement oder Controlling letztlich nur sinnvoll, wenn die Zielperspektive der Verwaltung durch einen Strategieprozess geklärt wird und damit die notwendige Orientierung für den Einsatz dieser Instrumente schafft.

Entsprechendes gilt für die Schaffung von Organisationsstrukturen mit dezentraler Fach- und Ressourcenverantwortung. Diese Entwicklung schafft nicht nur „freedom to manage“ im operativen Bereich, sondern erfordert auch eine Reintegration (vgl. Naschold/Daley 1999, Banner 2002). Da die Fachbereiche selbst Strategien für ihre Aufgabenerfüllung bzw. Zielerreichung entwickeln und umsetzen müssen, kann dies zu Konflikten führen. Das betrifft nicht nur die alljährlichen Verteilungskämpfe im Budgetprozess, sondern auch fachliche Probleme. So können beispielsweise effektive Strategien des Umweltamtes auf der einen, des Strassenbauamtes und der kommunalen Wirtschaftsförderung auf der anderen Seite naturgemäß recht widersprüchlich sein. Gegenkraft für die zentrifugalen Tendenzen kann die Koordination der dezentralen Einheiten durch strategisches Management sein, wenn in diesem Prozess die Absichten transparent gemacht und Widersprüche so frühzeitig erkannt und vermieden werden können. Es wäre ein Irrtum, zu glauben, Strategieprozesse würden diese Probleme erst schaffen. Wenn Konflikte aber nicht verdrängt, sondern bewältigt werden sollen, ist die bewusste Auseinandersetzung mit ihnen notwendig.

Gerade aus der konkreten Anwendung der Instrumente resultieren Fragen, die durch strategisches Management beantwortet werden könnten. Dazu gehören etwa (vgl. Heinz 2000, S. 67):

- *Budgetierung*: Ohne strategische Vorgaben und entsprechende Diskussion über Prioritätensetzung, Leistungsentwicklung etc. bleibt es zwangsläufig bei der bisherigen Fortschreibungspraxis. Die angestrebte Output-, geschweige denn eine Wirkungsorientierung kann so nicht erreicht werden;
- *Produktdefinition und Leistungsentwicklung*: Entsprechend problematisch ist eine Produktdefinition, die sich allein auf eine Beschreibung bisheriger Aktivitäten beschränkt, jedoch keinen Bezug zu angestrebten oder erreichten Wirkungen bei den Adressaten und in der Kommune insgesamt herstellt. Strategisches Management setzt voraus, dass jedem Produkt Wirkungen zugerechnet werden, die auch überprüfbar sein müssen. Produkte, deren Zweckmäßigkeit nicht nachzuweisen, sollten nicht Bestandteil des kommunalen Produktkataloges sein (es sei denn, die Leistung ist gesetzlich vorgeschrieben).
- *Berichtswesen und Controlling*: Controlling ist solange sinnlos, wie Bewertungsmaßstäbe für Managementinformationen fehlen. Operatives ohne strategisches Controlling bleibt in seiner Zweckmäßigkeit stark eingeschränkt und praktisch nutzlos, wenn die Information nicht steuerungswirksam werden. Entsprechendes gilt für das Berichtswesen, etwa in Bezug auf Berichte der Verwaltung an den Rat. So ist etwa eine Beschreibung von Problemen und Maßnahmen der Verwaltung zu deren Lösung notwendiger Bestandteil von Berichten an den Rat. Das setzt jedoch entsprechende Analysen und Strategien voraus.
- *Zielentwicklung*: Wenn Ziele und deren Erreichung elementarer Bestandteil des Managementsystems der Verwaltung sein sollen, setzt dies einen Entwicklungsprozess voraus, in dem Ziele definiert und Zielkonflikte erkannt und weitgehend gelöst werden. Ein solcher Prozess ist typisches Element strategischen Managements. Da die Zielfindung eben nicht unproblematisch und im Kern politisch ist, kommt es v.a. auf ein geregeltes Verfahren an, dass alle relevanten Interessen berücksichtigt.

Welche Ziele können damit tatsächlich erreicht werden? Berry/Wechsler (1995) haben bei ihrer Befragung zur strategischen Planung in den US-Bundesstaaten herausgefunden, dass strategische Planung von großer Bedeutung war für

- die Ausrichtung des Managements,
- die Klärung der Prioritäten der Behörde und der Schaffung von Unterstützung dafür,
- die Orientierung bei politischen und Budgetentscheidungen,
- ein größeres Bekenntnis zur Kundenorientierung,
- verbesserte Teamarbeit und
- eine Verbesserung der Leistungserbringung.

Weitere Zwecke des strategischen Managements können die Verbesserung der Ablegung von Rechenschaft bzw. die Zurechenbarkeit von Verantwortung („accountability“; vgl. DuPont-Morales/Harris 1994, Adamaschek 2001) oder auch funktionale Einzelaspekte wie die Optimierung des Beschaffungswesens (vgl. Quayle 1998) sein.

Nicht zu vergessen ist die Tatsache, dass Kommunen in bestimmten Bereichen in Märkten (z.B. bei der Rekrutierung von Personal) und unter Wettbewerbsbedingungen agieren, sich positionieren und durchsetzen müssen (z.B. beim Standortmarketing bzw. der Wirtschaftsförderung). Strategisches Management ist dann praktisch als diejenige Art und Weise zu verstehen, in der die Kommune in diesen Themenfeldern agiert. Mäding (1992) stellt fest, dass Regionen (und damit auch kommunale Gebietskörperschaften) bzw. Verwaltungen um knappe Güter konkurrieren:

- „Erstens geht es um Sachkapital, um produktive Investitionen meist privater Unternehmen als Voraussetzung für Arbeitsplätze und damit für Einkommenschancen der regionalen Bevölkerung und Einnahmechancen der öffentlichen Haushalte. (...)
- Zweitens sind die qualifizierten Arbeitskräfte zu nennen als Anreiz für solche Investitionen, ihre Abwanderung senkt die Entwicklungschancen.
- Drittens konkurrieren Regionen um erwünschte öffentliche Investitionen höherer Ebenen (Behördenstandorte, Hochschulen, evtl. auch Strassen) oder auch nur um Zuschüsse von oben.
- Viertens konkurrieren sie um eine intakte Umwelt, um Verschonung von unerwünschten öffentlichen Investitionen (z.B. Sondermüllverbrennungsanlagen und kerntechnische Anlagen) als Selbstzweck und als flankierende Maßnahme für den ersten und zweiten Konkurrenzgegenstand.“ (Mäding 1992, S. 206)

Strategien können in diesem Sinne als Muster verstanden werden, wie die Kommune und deren Verwaltung sich unter diesen Bedingungen verhalten und welche Ergebnisse damit erreicht werden (oder auch nicht). Strategisches Management ist hier als bewusste Gestaltung dieser Strategien zu verstehen, von der Formulierung der Absichten über konkrete Maßnahmen zu deren Realisierung bis hin zur Evaluation der Bemühungen. Die Notwendigkeit dafür liegt auf der Hand: Wer sich nicht bewusst mit diesen Chancen und Risiken auseinandersetzt und versucht, Entwicklungen im eigenen Sinne voranzutreiben oder zu beeinflussen, der wird nur Objekt der Strategien anderer Akteure bleiben, zum Nachteil der eigenen langfristigen Entwicklung.
Trotzdem sind Methoden und Prozesse des strategischen Managements in der Verwaltung nicht einseitig positiv zu bewerten. Den Chancen, die sich damit verbinden lassen, stehen auch Risiken bzw. Kosten gegenüber. Galloway (1990) fasst typische Einschätzungen der Chancen und Risiken des strategischen Managements zusammen:

Nutzen	***Grenzen***
- Proaktives statt reaktives Management - Klare Ziele und Gefühl für die Aufgabe - Langfristige Sicherheit, dass die technologische Basis sich angemessenen zur Ausrichtung der Organisation insgesamt entwickelt - Unterstützung mit Kommunikation durch Hervorheben der wichtigen Informationen und deren Quellen - Mechanismus, der die Aufmerksamkeit der Diskussion von kurzfristigen Budget- und Organisationszwängen auf die langfristige Effektivität der Organisation insgesamt richtet - Valide Basis für langfristige Entscheidungen und die Bewertung der Leistungen - Möglichkeit, das Personal in die Bestimmung der langfristigen Ausrichtung einzubeziehen - Rationaler Rahmen für (Um-)Verteilung von Ressourcen - Organisationsübergreifender Rahmen für eine Entscheidungsfindung, die ad hoc-Entscheidungen bei Themen mit Langzeitfolgen vermeidet - Koordination und Planung interdisziplinärer Zusammenarbeit	- Strategische Planungen benötigen regelmäßige Überprüfung, um ihre Relevanz in einem dynamischen Umfeld zu bewahren - Strategische Planung wird oft nicht in die regulären Managementssysteme integriert, so dass die Planung zum symbolischen Handeln („window dressing“) wird - Schwierigkeit, mit einer komplexen und sich schnell verändernden Umwelt Schritt zu halten - Strategische Planung ist kein Rezept für kurzfristige Krisen, obwohl die Auswirkungen zukünftiger Probleme verringert werden können - Einführung von Ansätzen des strategischen Managements ist ein anspruchsvolles Programm für eine Organisation; sich zu schnell und zu weit zu bewegen kann eine großer Stolperstein sein - Zu viel Formalität im System kann Kreativität und Flexibilität beeinträchtigen

Tabelle 2: **Nutzen und Grenzen des strategischen Managements (Galloway 1990, S. 20f.)**

Die Gegenüberstellung verdeutlicht, dass strategisches Management kein Selbstzweck sein kann; außerdem kommt es darauf an, wie es konkret ausgestaltet wird und ob es gelingt, für den spezifischen Kontext der Organisation angemessene Lösungen zu finden. So sieht Bryson (1995, S. 7) bspw. in der strategischen Planung einen vierfachen möglichen Nutzen: Erstens wird dadurch strategisches Denken und Handeln befördert; zweitens wird die Entscheidungsfindung verbessert; drittens werden Leistungs- und Reaktionsfähigkeit der Organisation verstärkt; und viertens nützt strategische Planung den Menschen in der Organisation. Diese Möglichkeiten können genutzt werden, es gibt jedoch kein Garantie dafür. Wenn die für eine angemessene Planung notwendigen Ressourcen, Fähigkeiten und die Einsatzbereitschaft der wichtigen Entscheidungsträger fehlen, ist sie praktisch zum scheitern verurteilt (Bryson 1995, S. 8). Hinzuzufügen ist, dass auch ein guter Plan allein noch kein erfolgreiches strategisches Management darstellt: zum einen, weil dieser Plan auch umgesetzt werden muss, zum anderen weil strategisches Management eben mehr ist als die Formulierung und Umsetzung von Plänen, nämlich insgesamt die erfolgsorientierte Gestaltung der langfristigen Entwicklung der Verwaltung bzw. ihrer Organisationen.
Isaac-Henry (1999, S. 75) führt drei wesentliche Gründe an, warum trotz oder gerade wegen einer gewissen Ernüchterung im Bezug auf die Einführung neuer Steuerungsinstrumente strategisches Management wichtig bleibt oder sogar an Bedeutung zunehmen wird: Erstens hilft die Entwicklung langfristiger, kohärenter Strategien den Verwaltungsmanagern, den Erwartungen und Ansprüchen aus ihrem (nicht zuletzt politischen und administrativen) Umfeld gerecht zu werden. Es könnte sogar sein, dass nach einer gewissen Phase des Experimentierens das strategische Management zu einem Teil der Kultur des Public Management wird. Zweitens nimmt die Dynamik des Verwaltungsumfeldes in der Zukunft nicht ab, sondern weiter zu, was zu der Notwendigkeit führt, Prioritäten zu bestimmen und ggf. auch harte Entscheidungen zu treffen (man denke nur an die anhaltende Finanzkrise der Kommunen). Drittens wird im Zuge einer stärkeren Berücksichtigung der Ergebnisseite des Verwaltungshandeln die strategische Steuerung von Leistungen und Wirkungen immer

wichtiger – und Voraussetzung für den Erfolg der Verwaltung. Trotzdem gibt es eine Vielzahl offener Fragen: „Trotz des Beharrens, dass strategisches Management jetzt auf dem Weg nach vorn ist, ist es noch zu früh, um sicher zu sein, was dessen Voraussetzungen sind, wie wirksam es im öffentlichen Sektor angewendet werden kann, oder was dessen wesentliche Bestandteile sind“ (Harrison/Pollit 1994, S. 281 [Ü.d.V.]).

3 Ein Überblick über Konzepte des strategischen Managements in Verwaltung und Kommunen

Nach der Klärung von Definition und Relevanz des strategischen Managements für die Kommunalverwaltung ist es sinnvoll, sich zunächst einen Überblick über Ansätze bzw. Konzepte zu diesem Thema zu erarbeiten. Dabei sind die aus der deutschen Diskussion bekannten Ansätze der KGSt, des Schmalenbach-Arbeitskreises New Public Management und der Bertelsmann Stiftung ebenso zu berücksichtigen wie Konzepte aus der internationalen, v.a. aus der englischsprachigen Literatur.

3.1 Der Ansatz der KGSt

Das erste und am weitesten ausgearbeitete Konzept des strategischen Management vor dem Hintergrund des Neuen Steuerungsmodells stammt von dessen „Erfinder“ und wichtigstem Promotor, der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt). In einem Buch und fünf Berichten (vgl. Heinz 2000; KGSt 2000a, b, c, d, 2001) wurde das damit umfangreichste deutschsprachige Konzept dargelegt und differenziert.
Ausgegangen wird von einer Abgrenzung des strategischen vom normativen und vom operativen Management, analog zum St. Galler Managementkonzept (vgl. Bleicher 1999). Dieses Konzept machte auch Braun (1999) zur Grundlage seines „[b]etriebswirtschaftliche[n] Plädoyer[s] für eine stärkere Berücksichtigung normativer und strategischer Elemente“ im kommunalen Management. Das Grundmodell ist verhaltensorientiert und inkrementalistisch: Es versucht, die Nachteile der klassischen planungsorientierten Ansätze zu vermeiden, in dem Planung und Umsetzung integriert werden, dezentrale bzw. selbstorganisierte Managementprozesse entwickelt durch eine Prozeduralisierung der strategischen Planung die Orientierung an Maßstäben wie Lernen, Flexibilität und Kreativität verankert wird. Insofern berücksichtigt der KGSt-Ansatz die im NSM angelegte Dezentralisierung auch im strategischen Management. Es wird als Meta-Management bzw. Kontextsteuerung begriffen, gekennzeichnet durch die vier Kernkompetenzen Koordination und Netzwerkbildung, Veränderungsmanagement, Kulturentwicklung und Lernen (vgl. Heinz 2000). Ebenfalls betont wird die Möglichkeit einer partizipativen Gestaltung des Strategieprozesses. Da bei zunehmender Komplexität effektive Gesamtstrategien immer unwahrscheinlicher werden, besteht ein Ausweg darin, „Teilstrategien für strategische Themenfelder zu entwickeln und sie von Beginn an in den verschiedenen Entwicklungsphasen abzustimmen. Abstimmung zielt unterhalb des Integrationsanspruches auf das wechselseitige Erkennen und Berücksichtigen gemeinsamer und wechselseitiger Chancen und Gefährdungen. Abgestimmte Teilstrategien sind weniger anspruchsvoll als deduktiv entwickelte Gesamtstrategien, aber in der Praxis oft erfolgreicher, weil beispielsweise nicht jeder Zielkonflikt gelöst werden muss“ (Heinz 2000, S. 97f.).

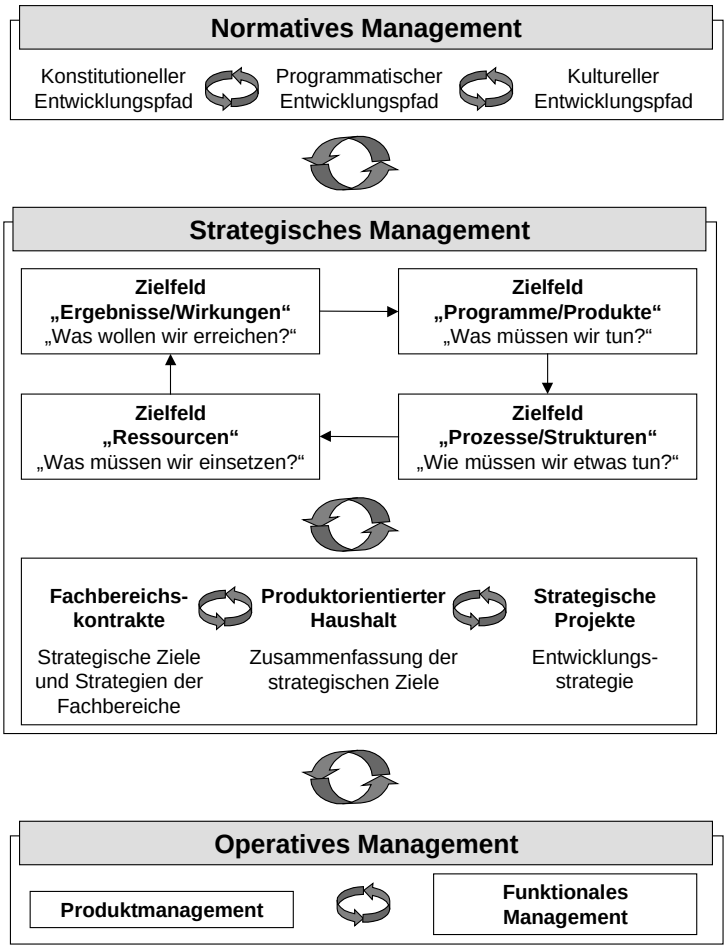


Abbildung 1: Ansatz der KGSt (vgl. Heinz 2000, S. 152, 180)

Kern des KGSt-Ansatzes sind die vier Zielfelder bzw. strategischen Fragen, wobei die einzelnen Elemente dem Prozessverlauf folgend (als Ergebnis) oder entgegengesetzt (als Voraussetzung) betrachtet werden können. Im einzelnen werden sie wie folgt beschrieben (vgl. Heinz 2000, S. 93ff.):

Ergebnisse bzw. Wirkungen kommunalen Handelns (Outcome): Obwohl gesetzliche Grundlagen Wirkungen (bzw. ihnen vorgelagerte Ergebnisse) und Wirksamkeit kommunalen Handelns kaum berücksichtigen und Probleme bei der Bestimmung von Kausalbeziehungen zwischen Leistungen und Wirkungen bestehen, sind die Potenziale entsprechender Verfahren und Instrumente besser auszuschöpfen. Dazu ist die strategische Relevanz eines Themenfelds zu bewerten und die Entwicklung der Chancen und Risiken (mittels Umwelt- bzw. Umfeld- und Trendanalysen) zu antizipieren. Nach einer Festlegung der Handlungsprioritäten (durch Bewertung der Wichtigkeit und Dringlichkeit) sind strategische Ergebnis- und Wirkungsziele zu definieren.

Programme bzw. Produkte der Kommune (Output): Ausgehend vom NPM-typischen Wandel von der Input- zur Outputsteuerung wird betont, dass ohne die systematische Bindung des Produktkonzepts an Ergebnis- und Wirkungsziele diesem das entscheidende Bewertungskriterium fehlt. Damit die Produktbeschreibungen ihr Wirkungspotenzial besser entfalten können, ist die Effektivität von Programmen bzw. Produkten zu klären (mittels Stärken-, Schwächen- und Potenzialanalysen; vgl. dazu ausführlich KGSt 2001), eine optimale Organisationsform zu finden (durch Überprüfung der Zweckmäßigkeit verschiedener Formen der Leistungserbringung, z.B. mit Hilfe der Transaktionsanalyse) und es sind strategische Programm- und Produktziele zu definieren.

Prozesse und Strukturen der Kommune (Throughput): Zum Abbau interner Schwächen ist ein breites Themenspektrum zu bearbeiten. Dazu zählen typische Instrumente des NSM wie dezentrale Ressourcenverantwortung, Geschäftsprozessoptimierung, Kontraktmanagement, die Einführung von Wettbewerbselementen, Personalmanagement und Kommunikation und Kooperation zwischen Kommune und Bürgerinnen und Bürgern. Aus den Zielen sind Erfolgspotenziale abzuleiten. Anhand von Schwachstellenanalysen ist dann der konkrete Veränderungsbedarf zu bestimmen und zu priorisieren. Dabei ist einerseits zu unterscheiden, ob die Veränderungen dezentral oder nur für die Gesamtorganisation herbeigeführt werden können, und andererseits, wie hoch der Veränderungsaufwand ist.

Ressourceneinsatz der Kommune (Input): Ausgehend vom Ressourcenverbrauchskonzept der KGSt (mit den Zielen eines wirtschaftlichen Mitteleinsatzes sowie der Einhaltung von Vorgaben zum maximalen Ressourcenverbrauch) steht die Budgetierung, für die KGSt heißt das als Globalbudget, im Vordergrund der strategischen Integration der Inputseite des Verwaltungshandels. Die sachgerechte Vereinbarung von Budgets soll über ein alternatives Haushaltsplanverfahren erreicht werden. Budgeteckwerte als Teil des strategischen Managements orientieren sich demnach an verschiedenen Szenarien („Best Case", „Status Quo", „Bad Case"), die aus der bisherigen Haushaltsentwicklung abgeleitet werden und zu entsprechenden alternativen Budgetszenarien führen. Das Globalbudget wird dann durch Priorisierungen anhand Effizienz- und Effektivitätskriterien festgelegt. Budgetierung als strategischer Managementprozess bezieht dabei die mittelfristige Finanzplanung, Ergebnisanalyse und -prognose sowie Top-Down- und Bottom-Up-Verfahren mit ein.
Zur Integration dieser vier Zielfelder wird nicht nur strategisches Denken und „Stimmigkeit" zwischen ihnen gefordert, sondern damit verbunden wird auch die praktische Notwendigkeit eines Konsenses über das Produktspektrum, angestrebte Ergebnis- und Wirkungsziele und den zukünftigen Bugdetrahmen betont.
Schwäche und Stärke des KGSt-Ansatzes zugleich ist die Tatsache, dass er auf den Instrumenten des NSM aufbaut und diese z.T. im Lichte des strategischen Managements neu betrachtet und vor allem integriert werden. Die KGSt füllt damit praktisch eine bedeutende „Leerstelle des NSM" selbst. Problematisch daran ist, dass sie nicht nur die (oft Detail-)Kenntnis des NSM und damit aller wichtigen KGSt-Berichte voraussetzt, sondern auch deren praktische Anwendung. Ohne weitgehende Implementation der neuen Steuerungsinstrumente ist strategisches Management im Sinne der KGSt kaum durchführbar. Wenn die Elemente jedoch bereits angewendet werden, kann das Konzept dem Erfolg des NSM zum Durchbruch verhelfen, weil die Instrumente tatsächlich ganzheitlich steuerungswirksam werden (können).

3.2 Der Ansatz des Schmalenbach-Arbeitskreises New Public Management

Der Schmalenbach-Arbeitskreis New Public Management ist eine Organisation von Wissenschaftlern, Praktikern und Beratern aus dem Bereich der öffentlichen Betriebswirtschaftslehre. Unter ihnen sind zahlreiche prominente Akteure und Beobachter des Reformgeschehens in Deutschland. Etwa gleichzeitig wie KGSt und Bertelsmann Stiftung veröffentlichte der Arbeitskreis seinen Ansatz zum strategischen Management für Kommunalverwaltungen als Sammelband (Eichhorn/Wiechers 2001). Die einzelnen Beiträge gliedern sich dabei in Themen, die als funktionale, institutionale und instrumentale Aspekte kategorisiert werden (vgl. Wendel 2001):

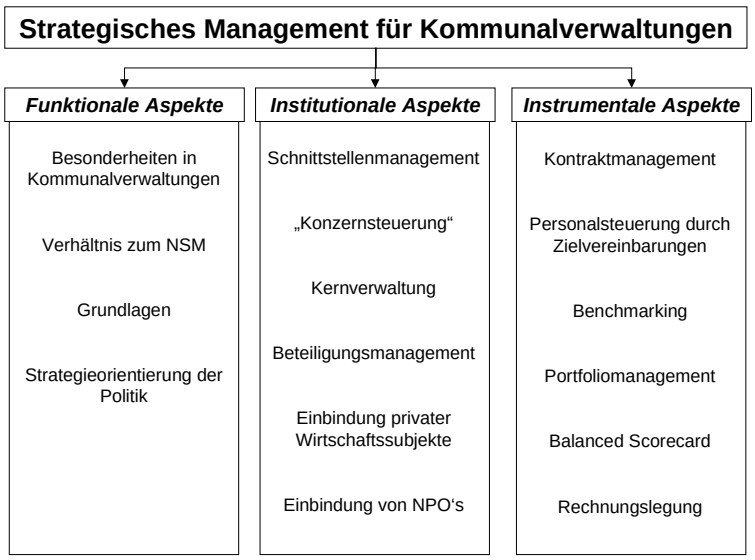


***Abbildung 2*: Übersicht zum Schmalenbach-Ansatz**

Funktionale Aspekte: Zunächst wird geklärt, was die Besonderheiten des strategischen Managements in der Kommunalverwaltung sind. Eichhorn (2001) und Budäus/Finger (2001) weisen drauf hin, dass in der Verwaltung, v.a. in Kommunen, die Strategien stark durch strukturelle Rahmenbedingungen und Restriktionen beeinflusst werden. Hervorgehoben wird, dass politische Akteure am Strategieprozess beteiligt sind und diesen stark prägen („politische Ingerenz"). Als Strategieoptionen werden vor allem organisatorische und Fragen der Leistungstiefe betrachtet. Einigkeit besteht in verschiedenen Beiträgen über eine bislang weitgehende Bedeutungslosigkeit des strategischen Managements in Kommunen. Als Ursachen werden eine mangelnde theoretische Fundierung („Leerstelle im NSM") und praktische Probleme betrachtet (v.a. in Bezug auf die Rolle bzw. den Einfluss der Politik; vgl. Fiedler/Vernau 2001). Schlussfolgerungen aus diesen Analysen ist die Forderung nach einem Themenmanagement, dass zu Schwerpunktsetzung und konkreten Projekten führt, nach umfassenden und differenzierten Analysen und dem Einbezug von Politik, Verwaltung und kommunalen Zielgruppen, v.a. der Bürger. Damit verbindet sich explizit die Suche nach „Wegen zur Förderung der

Strategieorientierung der Politik“ (vgl. Sandfort 2001): Dabei wird anerkannt, dass politische Entscheidungen nicht oder nur eingeschränkt nach ökonomischen Kriterien getroffen werden. Als Chance wird ein Kooperationsprozess begriffen, in dem die Ziele der kommunalen Entwicklung in einem breit angelegten Verständigungsprozess definiert und durch Handlungskonzepte und Maßnahmen realisiert werden, unter Einbeziehung der Potenziale der Bürgerschaft und ohne den ökonomischen Nutzen zu vernachlässigen.

Institutionale Aspekte: Neben den allgemeinen und grundsätzlichen Aspekten gibt es auch solche, bei denen die institutionelle Einordnung zu berücksichtigen ist. Für bestimmte Teile der kommunalen Verwaltungslandschaft müssen spezifische Fragen gestellt und beantwortet werden, wenn strategisches Management angemessen verstanden werden soll:

- Schnittstelle Politik/Verwaltung: Aus Entscheidungsstrukturen und Rollenverständnis der Kommunalpolitik sowie den unterschiedlichen Handlungsmöglichkeiten von Politik und Verwaltung ergeben sich Schnittstellen- und allgemeine Steuerungsprobleme (unzureichendes wechselseitiges Vertrauen, unklare Machtverhältnisse, geringer Nutzen langfristiger Erfolge für die Politik, fehlendes Interesse an Festlegungen und Transparenz, ...). Daraus resultiert die Notwendigkeit für klare Prinzipien, Rollen und Zuständigkeiten der Akteure und Transparenz im Entscheidungsprozess durch Einbezug Externer, klare und verbindliche Regelungen, Neuordnung der Entscheidungsprozesse und Einsatz neuer Planungs- und Controllinginstrumente, „Schnittstellenmanagement“ und Aufbau einer Vertrauenskultur (vgl. Richter 2001).
- Beteiligungsmanagement und „Konzernsteuerung“: Aufgrund der Fragmentierung und Formenvielfalt der Kommunalverwaltung insbesondere im Hinblick auf die umfangreichen Beteiligungen besteht die Notwendigkeit der Integration und gemeinsamen Ausrichtung dieser „verbundenen Unternehmen“, verbunden mit entsprechenden Steuerungsproblemen. Wird das Set an kommunalen Institutionen als Konzern verstanden, so tritt die Frage nach den Organisations- und Rechtsform hinter strategische Aspekte der Leistungs-, Wirkungs- und Finanzziele aus Sicht der Gesamtverwaltung zurück, verbunden mit der Förderung von Wettbewerb und Flexibilität und Innovationsfähigkeit (vgl. Beckhof/Pook 2001). Zweck des strategischen Beteiligungsmanagements ist u.a. die Bewältigung von Bestandsrisiken kommunaler Unternehmen, Informationsgewinnung und -aufbereitung als Entscheidungsgrundlage, Koordination der Akteure oder die Gestaltung des Beteiligungsportfolios. Dabei sind monetäre (Ertragsoptimierung) und nicht-monetäre Zielgrößen (Leistungsoptimierung) zu unterscheiden (vgl. Beyer et al. 2001).
- Kernverwaltung: Auch in der „gewährleistenden“ Kommune bleibt ein institutioneller Kernbestand, der sich gerade durch strategische Steuerungsaufgaben auszeichnet (etwa als Auftraggeber). Zentrale Elemente des strategischen Managements der Kernverwaltung sind Leitbildentwicklung, strategische Zielbildung und Programmformulierung in Verbindung mit Entwicklungs- und Finanzplanung sowie Strategieumsetzung und strategischer Kontrolle. Themen und Objekte dieses strategischen Managements sind etwa Leistungsportfolio und -tiefe, die zukünftige Gestaltung kommunaler Strukturen als integrierte Stadtentwicklungsplanung und im Sinne des Gewährleistungsmodells (vgl. Reichard 2001a).

Grundsätzlich sind bei kommunalen Strategieprozessen sind die Auswirkungen der europäischen Dimension der Kommune als Eigentums- und Aufgabenträger zu berücksichtigen (Liberalisierung bestimmter Aufgabenfelder, Ausschreibungen, europarechtliche Regelungen; vgl. Greiling 2001). Darüber hinaus wird aus institutioneller Sicht die Einbindung von Wirtschaftssubjekten und NPO`s in kommunale Strategien betrachtet: Dabei sind verschiedene Rechts- und Steuerungsformen zu unterscheiden, die jeweiligen Interessen zu berücksichtigen und auch spezifische Steuerungsprobleme (tendenzieller Verlust unmittelbarer Eingriffsmöglichkeiten) anzuerkennen (vgl. Theuvsen 2001, Wiechers 2001).

Instrumentale Aspekte: Ausführlich behandelt werden verschiedene Instrumente zur Unterstützung bzw. Gestaltung strategischer Managementprozesse. Diese orientieren sich einerseits am NSM, andererseits an der privatwirtschaftlichen Managementlehre. Zur ersten Gruppe gehört das kommunale Kontraktmanagement (vgl. Katz 2001), die strategische Personalsteuerung durch Zielvereinbarungen (vgl. Stein 2001) sowie das Benchmarking (vgl. Sandberg 2001); zur anderen Gruppe sind das Portfoliomanagement für die Gesamtkommune (vgl. Ruter/Eltrop 2001) und der Einsatz der Balanced Scorecard (vgl. Dumont du Voitel 2001) zu zählen. Desweiteren plädiert Adamaschek (2001) in diesem Zusammenhang für eine strategische Neuorientierung der öffentlichen Rechnungslegung als ganzheitliches und wirkungsorientiertes Konzept.

Der Ansatz des Schmalenbach-Arbeitskreises ist nicht nur umfassend und fundiert, sondern berücksichtigt auch die verschiedenen Sichtweisen und Erfahrungshintergründe der Autoren. Außerdem ist es der einzige der drei hier behandelten Ansätze deutschen Ursprungs, der die wissenschaftliche Perspektive gleichberechtigt neben die praktische stellt, allerdings ohne sich dabei im Theoretischen zu verlieren. Sein Nachteil ist die mangelhafte Integration, obgleich die Beiträge des Sammelbandes durchaus abgestimmt sind. Trotzdem lässt es sich kaum von einem in sich geschlossen Konzept sprechen, wie dies bei den anderen beiden Ansätzen der Fall ist.

3.3 Der Ansatz der Bertelsmann Stiftung

Seit mehreren Jahren engagiert sich die Bertelsmann Stiftung für die Modernisierung der Kommunen bzw. des kommunalen Managements. Durch Projekte, Netzwerke, Veranstaltungen und Publikationen ist sie neben der KGSt der wichtigste „Think Tank“ für praxisnahe Reformkonzepte.

Strategisches Management wurde bereits bei der Verleihung des „Carl Bertelsmann Preises 1993“ thematisiert (vgl. de Belleval 1994). 2001 wurden Erfahrungen und Ergebnisse aus verschiedenen Projekten in ein Konzept des strategischen Managements integriert und veröffentlicht (vgl. Pröhl 2001a,b).
Zu den dem Konzept zugrundeliegenden Erfordernissen auf Basis der Erkenntnisse aus den „Cities of Tomorrow“ gehören v.a. (vgl. Pröhl 2001a, S. 6f.):

- die Notwendigkeit einer Vision,
- Koordination und intelligentes „Networking“,
- Organisations- und Kulturwandel,
- Monitoring und Evaluation.

Diese Elemente bilden daher auch den Rahmen des Modells eines strategischen Steuerungskreislaufes, dem Kern des Ansatzes der Bertelsmann Stiftung.

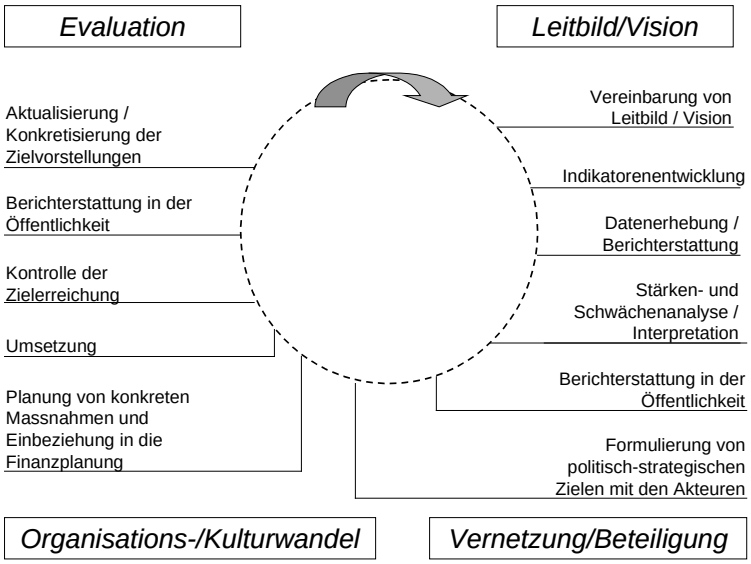


Abbildung 3: **Der Strategische Steuerungskreislauf im Ansatz der Bertelsmann Stiftung (vgl. Pröhl 2001b, S. 7)**

„Aus Sicht der Bertelsmann Stiftung bedeutet Strategisches Management die langfristig angelegte und nachhaltige politische Steuerung einer Kommune. Grundlage ist ein Berichtswesen, das Aufschluss über das Erreichen von Zielen zuläßt, die sich Rat, Verwaltung und Bürgerschaft gesetzt haben. Als zentrale Aspekte einer solchen Steuerung müssen eine bürgerorientierte Vernetzung der lokalen Akteure, transparente Entscheidungsprozesse und eine regelmäßige Evaluation von gemeinsam erarbeiteten Handlungskonzepten berücksichtigt werden.“ (Pröhl 2001b, S. 7)
Der Schwerpunkt bei der Datenerhebung und Evaluation ist Ausdruck des Einflusses von entsprechenden Projekten der Stiftung („Kernkennzahlen in Kommunen“, „KOMPASS“) und trägt dem Anspruch Rechnung, politische und administrative Entscheidungsfindung zu versachlichen bzw. mit einer soliden empirischen Datenbasis zu fundieren (vgl. Stach/Friedrichs 2001). Hier liegt eine große Leistung des Ansatzes, der ihn auch wesentlich von den beiden anderen deutschen kommunalen Konzepten unterscheidet. Der Versuch, normative Konzepte wie „Good Governance“ oder Lebensqualität zu operationalisieren und in ein strategisches Managementsystem zu integrieren, ist verdienstvoll. Allerdings liegt in diesem deduktiven Vorgehen auch ein möglicher Ansatzpunkt für Kritik, da eben nicht a priori bestimmbar ist, was das kommunale Gemeinwohl sein soll; dieses ist (wenn überhaupt) nur als Ergebnis umfangreicher Diskussions- und Entscheidungsprozesse über Ziele der kommunalen Entwicklung zu interpretieren. Hier setzt auch das Konzept der Bertelsmann Stiftung an: Durch umfangreichen Einbezug soll eine partizipative Ausdehnung des Strategieprozesses erreicht und so die Legitimation der Strategie gewährleistet werden. Insofern bildet das strategische Management selbst den Kern des übergeordneten „Good Governance“-Ansatzes der Bertelsmann Stiftung (vgl. Pröhl 2002, Wegener 2002). Problematisch erscheint eher, dass das Strategiekonzept einschließlich des strategischen Steuerungszyklus nicht weniger als die gesamte Kommune (also nicht „nur“ Politik und Verwaltung) zum Gegenstand hat. Damit steigt die Komplexität der zu berücksichtigenden interdependenten Faktoren bei der Strategieentwicklung; teilweise entsteht der Eindruck, dass die damit verbundene Eigenkomplexität des Strategieprozesses erheblich unterschätzt wird. Das Modell postuliert damit implizit große Anforderungen an die Ausgestaltung des Prozesses und der Instrumente (z.B. den „Bürgerhaushalt; vgl. Haubner 2001) sowie an die beteiligten Akteure, insbesondere was Kompromissbereitschaft und Informationsverarbeitungskapazität betrifft.

Gerade mit dem Modell des strategischen Steuerungskreislaufs und dem Streben nach datenbasierten Entscheidungen und Evaluationen stellt der Ansatz der Bertelsmann Stiftung ein Konzept dar, das im Trend der internationalen Diskussion liegt und eigene Akzente setzt, die bei der Konstruktion entsprechender Ansätze zu berücksichtigen sind.

3.4 Ansätze aus der internationalen Diskussion

Neben den in Deutschland verbreiteten jüngeren Ansätzen gibt es gerade im angelsächsischen Raum, v.a. in den USA, eine breite Diskussion und eine größere Zahl von Veröffentlichungen zum strategischen Management im öffentlichen Sektor.

3.4.1 Die Ansätze von Bryson und Nutt/Backoff

Der wahrscheinlich weltweit (und v.a. in den USA) einflussreichste und am häufigsten zitierte Ansatz strategischen Managements, genauer: der strategischen Planung in öffentlichen Organisationen, stammt von John M. Bryson. Sein 1988(a) veröffentlichtes und 1995 in überarbeiteter Auflage erschienenes Buch “Strategic Planning in Public and Nonprofit Organizations“ ist Ergebnis intensiver wissenschaftlicher und praktischer Bearbeitung des Themas. Bryson ist gemeinsam mit verschiedenen anderen Ko-Autoren Autor zahlreicher Aufsätze in renommierten Fachzeitschriften (vgl. z.B. Bryson/Boal 1983; Bryson/Roering 1987, 1988; Bryson 1988b). Sein Ansatz folgt dem Ursprung der Konzepte des strategischen Managements, der Planung. Dazu verwendet er ein zehnstufiges Planungsmodell, das typischerweise einen Regelkreis darstellt.

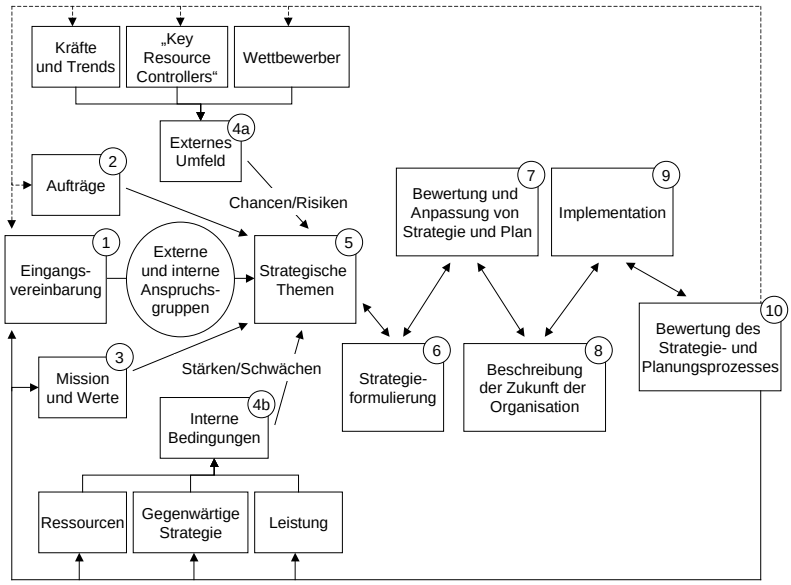


***Abbildung 4*: Zyklus des Strategiewandels nach Bryson (1995, S. 24f.)**

Im einzelnen sind die zehn Schritte wie folgt beschrieben (vgl. Bryson 1995, S. 22ff.):

1 *Gemeinsame Übereinstimmung zur Durchführung des Strategieprozesses:* Bevor der Strategieprozess (erstmals oder von neuem) beginnt, müssen die Bereitschaft, die Absichten und die Rollen der verschiedenen Beteiligten geklärt und vereinbart werden. Dazu ist zunächst ein Konsens darüber herzustellen, wie interne und externe Anspruchsgruppen in den Prozess einbezogen werden, wie dieser organisiert sein soll und wer in welcher Form für die Unterstützung des Prozesses sorgt.

2 *Identifikation des Auftrags der Organisation:* Obwohl die Verwaltung über relativ klare Regelungen verfügt, ist der Auftrag der Organisation nicht immer klar. Daher ist zu untersuchen, worin dieser eigentlich besteht, d.h. was von der Organisation verbindlich erwartet wird bzw. wozu sie verpflichtet ist. Dazu sind v.a. der gesetzliche Auftrag und, soweit vorhanden, der Leistungsauftrag zu berücksichtigen.

3 *Klärung der Mission und der Werte der Organisation:* Während der Auftrag der Organisation von außen mehr oder weniger klar vorgegeben ist, wird die Mission innen heraus entwickelt und dient sowohl der Definition des Zwecks der Organisation als auch der Schaffung von Identität unter ihren Mitgliedern. Auftrag und Mission müssen sich dabei nicht vollständig entsprechen, da die Mission als das verstanden werden kann, was die Organisation tun will, aber (noch) nicht unbedingt soll. Außerdem können allgemein gültige Werte definiert werden. Die Schritte 2 und 3 bestimmen letztlich das Leitbild der Organisation. Bedeutsam ist hier der Einbezug der relevanten Anspruchsgruppen im Prozess der Leitbildentwicklung.

4 *Bewertung der internen und externen Bedingungen und SWOT-Analyse:* Interne und externe Bedingungen werden zunächst danach unterschieden, ob sie von der Organisation gesteuert werden können oder nicht. Während sich

Chancen und Risiken in der Regel auf externe Bedingungen und zukünftige Entwicklungen beziehen, geht es bei der Bestimmung von Stärken und Schwächen eher um die Bewertung interner und gegenwärtiger Bedingungen. Letztlich liegt die Herausforderung in einer angemessenen Integration von Analyse und Bewertung sowie einer Ausgewogenheit zwischen internen und externen Faktoren einerseits und der Berücksichtigung aktueller und zu erwartender Entwicklungen andererseits.

5 *Identifikation von strategischen Themen:* Einzelne Fragen oder Herausforderungen können die Entwicklung der Organisation und deren Fähigkeit, ihren Zielen und Erwartungen gerecht zu werden massgeblich beeinflussen. Wenn es bei strategischer Planung um eine möglichst ausgewogene Abstimmung zwischen der Organisation und ihrem Umfeld geht, dann kommt der Ermittlung dieser besonderen Herausforderungen auch eine spezielle Bedeutung zu. Naturgemäß ist dieser Schritt konfliktbelastet, weil es unter den Beteiligten sehr unterschiedliche Problemwahrnehmungen und Prioritäten gibt. Daher sind hier Vereinbarungen darüber notwendig, welche Probleme gelöst bzw. in welchen Themenfeldern Strategien entwickelt werden sollen.

6 *Strategieformulierung und Planung des Themenmanagemements:* Dieser Schritt beinhaltet je nach Ansatz die Analyse und Bewertung verschiedener Alternativen zur Bewältigung der strategischen Herausforderungen bzw. zur Bearbeitung der strategischen Themen. Wesentlich für diesen Schritt ist die Entscheidung über eine Auswahl und Vereinbarung von Optionen, die dann realisiert werden sollen. Die Formulierung der Strategie steht in einem engen Zusammenhang mit ihrer Implementation; Wechselwirkungen zwischen Strategieformulierung und -implementation sind typisch und oft auch notwendig.

7 *Überprüfung von Strategie und Plan:* Gerade in größeren Organisationen kann es notwendig sein, die formulierten Absichten formal bestätigen zu lassen. Dazu werden sie von übergeordneten Entscheidungsebenen einer Überprüfung bzw. Bewertung unterzogen, bevor sie bestätigt (oder verändert) und dann implementiert werden. Dieser Schritt unterstreicht die Bedeutung der Berücksichtigung von Zielen, Anliegen und Interessen der wichtigsten Anspruchsgruppen. Deren Unterstützung für die Vorhaben ist in der Regel Voraussetzung für die Bestätigung.

8 *Entwicklung einer Erfolgsvorstellung:* Diese Beschreibung kann die Mission der Organisation, grundlegende Strategien, Leistungskriterien, wichtige Entscheidungsregeln oder ethische Standards für alle Beschäftigten beinhalten. Dieser Schritt ist nicht für alle Organisationen geeignet, z.B. nicht für Gebietskörperschaften. Das liegt an der Notwendigkeit, für ein derartiges Leitbild Konsens zu erzielen. Außerdem sind oft erst Erfahrungen mit dem gesamten oder gar mehreren Planungszyklen notwendig, um überhaupt eine Vision entwickeln zu können. Manchmal kann es aber auch wichtiger sein, einige strategische Themenfelder intensiv zu gestalten und nicht die gesamte Organisation zu betrachten, um deren Leistungsfähigkeit nachzuweisen und zu verbessern. Daher wird dieser Schritt als optional betrachtet.

9 *Entwicklung eines wirkungsvollen Implementationsprozesses:* Planung und strategisches Denken sind freilich nicht ausreichend. Gerade in größeren Organisationen bzw. in Gebietskörperschaften kann es daher erforderlich sein, die Umsetzung der Planung und der dazu notwendigen Maßnahmen selbst zu planen. Dazu gehört die Festlegung bezüglich bestimmter Rollen und Verantwortlichkeiten bei der Umsetzung, von spezifischen Zielen, Meilensteinen und erwarteten Ergebnissen, einzelne Handlungsschritte, Zeitpläne, Erfordernisse und Herkunft benötigter Ressourcen, Kommunikation und Monitoring, Überprüfung und Anpassung der Umsetzung.

10 *Bewertung von Strategien und strategischem Planungsprozess:* Während oder nach der Implementation ist es wichtig, Strategien und Strategieprozess einer Überprüfung zu unterziehen. Dabei geht es v.a. um die Frage, ob Strategien beibehalten, ersetzt oder beendet werden sollten. Auch der Planungsprozess ist in diesem Zusammenhang zu bewerten und ggf. zu modifizieren.

Bryson gehört mit seinem planungsorientierten Konzept einerseits zur „alten Schule“, andererseits reflektiert und verarbeitet er bewusst die berechtigte Kritik an diesem Ansatz (vgl. Mintzberg 1995). Er sieht strategische Planung weniger als formalen Prozess, sondern als ein Verfahren, dass Kommunikation, Partizipation, die Berücksichtigung unterschiedlicher Interessen und Werte, die Pflege „vernünftiger analytischer Entscheidungsfindung“ und die erfolgreiche Umsetzung ermöglichen soll bzw. diese unterstützen kann. Dabei folgt er weder einem naiven Rationalitätsverständnis noch der Ansicht, dass strategische Planung für alle Körperschaften in allen Situationen eine angemessene Methode sei. Er definiert anspruchsvolle Anwendungs- und Erfolgsvoraussetzungen, wohl wissend, dass diese nur schwer zu garantieren sind.

Es empfiehlt sich, Brysons Konzept als Idealtypus einer aktuellen, selbstbewussten, aber auch ihre Grenzen akzeptierenden Planungsschule des strategischen Managements zu verstehen.

Weniger planungsorientiert, aber kaum weniger einflussreich ist ein weiteres „Standardwerk“ zum strategischen Management im öffentlichen Sektor, nämlich „Strategic Management of Public and Third Sector Organizations“ von Paul C. Nutt und Robert W. Backoff (1992). Auch dieser Ansatz beruht auf einem zyklischen Muster, ist jedoch wesentlich allgemeiner gehalten als jener von Bryson.

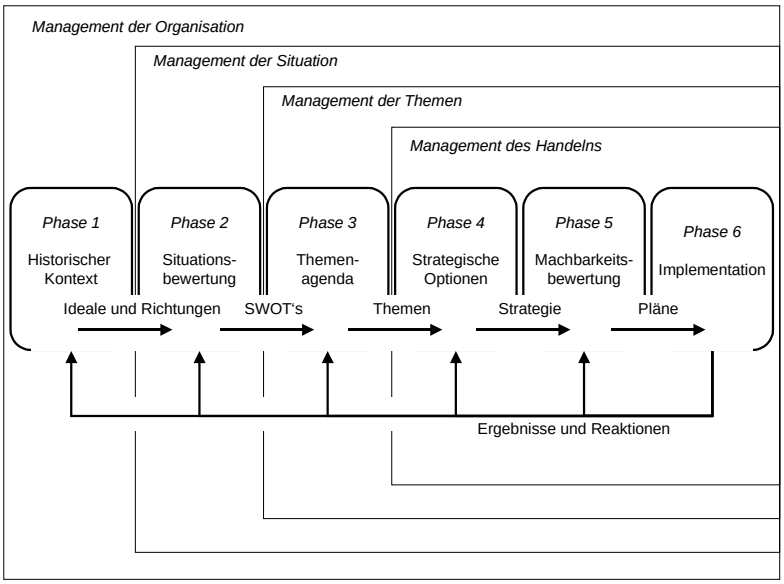


***Abbildung 5*: Strategiezyklus nach Nutt/Backoff (1992, S. 216)**

Anders als bei Bryson steht nicht der Planungs-, sondern der Managementprozess im Vordergrund des Konzeptes. Wie bei Bryson ist das Konzept ein Regelkreis und in Phasen unterteilt:

- Zunächst ist der historische Kontext der Organisation (Phase 1) zu berücksichtigen, d.h. ihre Entwicklung und die Ursachen des gegenwärtigen Zustandes. Daraus ergeben sich ursprüngliche Ideale und (Aus-)Richtungen, die für die Organisation insgesamt prägend waren und sind. Gerade kulturelle, aber auch organisatorische und personelle Aspekte können über eine Betrachtung der Vergangenheit der Organisation besser eingeordnet werden. Dies gilt in der Verwaltung, weil administrative Organisationen oft traditionsreich und -bewusst sind.
- Grundlegend ist auch bei diesem Ansatz die Bewertung der Situation der Organisation (Phase 2). Diese soll zur Ermittlung der Stärken und Schwächen, Chancen und Risiken führen, welche die Organisation und ihre zukünftige Entwicklung kennzeichnet.
- Die Situationsanalyse ermöglicht dann die Festlegung der Themenagenda (Phase 3), also die Bestimmung der strategischen Themenfelder, die im Strategieprozess weiter behandelt werden.
- Nach der Festlegung der Themen werden entsprechende Strategien formuliert (Phase 4), in denen die strategischen Alternativen ausgewählt werden.
- Die so bestimmte Strategie wird dann im Hinblick auf ihre Machbarkeit bewertet (Phase 5). Ergebnis der Machbarkeitsbewertung sind strategische Pläne.
- Diese Pläne werden in der nächsten Phase (6) realisiert. Die Umsetzung wirkt dann wieder durch Ergebnisse und Reaktionen auf die einzelnen anderen Phasen, wodurch der Regelkreis geschlossen wird.

Der gesamte Prozess wird als Management der Organisation bezeichnet. Je nachdem, welche Phasen ein- oder ausgeblendet werden, wird davon das Management der Situation, der Themen und des Handelns unterschieden.

Bryson und Nutt/Backoff folgen mit ihren Prozessmodellen einem typischen konzeptionellen Grundmuster. Die Phasen mögen sich bei einzelnen Konzepten von ihren Bezeichnungen her unterscheiden. In der Sache sind sie jedoch sehr ähnlich. Bemerkenswert ist die explizite Verdichtung des Strategieprozesses auf die Definition und Bearbeitung von strategischen Themenfeldern. Insofern findet nicht nur bei der Auswahl einzelner strategischer Optionen bei der Strategieformulierung eine Einschränkung statt, sondern schon vorher bei der Frage, welche Themen Gegenstand des Strategieprozesses sein sollen.

Es lassen sich an diesem konzeptionellen Grundmuster aber auch Schwächen feststellen:

- Die Anschaulichkeit der in Phasen eingeteilten Regelkreise überdeckt, dass die Strategiezyklen in der Realität der Verwaltung (aber nicht nur dort) oft anders aussehen. Management- bzw. Steuerungsprozesse laufen oft weder regelmäßig, d.h. in periodisch wiederkehrenden Abständen ab, noch sind die Kreisläufe geschlossen. Das gilt insbesondere für die Rückkopplung, die Analysen und Evaluationen erfordert, die aufwändig und nicht sonderlich beliebt sind. Es entspricht eher der Realität (v.a. politischer Entscheidungsfindung), dass Erfahrungen aus bisher realisierten Strategien bzw. Plänen unzureichend oder gar nicht systematisch berücksichtigt werden. Das entzieht der plausiblen Forderung nach einer retrospektiven Strategiebewertung allerdings nicht die Berechtigung.
- Die oft schwerwiegenden, „eigendynamischen" Implementationsprozesse sind die eigentliche Hindernisse für strategisches Management im Sinne dieser Konzepte. Implementation ist wesentlich mehr als eine Ableitung aus der formulierten Strategie. Die Umsetzung ist konfliktär und die Betroffenen verfügen oft über wirksame Mittel, diese zu verhindern oder zu neutralisieren. Dass die Realisierung beabsichtigter Strategien die eigentliche Herausforderung strategischen Managements darstellt, wird zwar betont, in den Konzepten aber letztlich doch vernachlässigt.

- Die Tatsache, dass letztlich realisierte Strategien nicht immer beabsichtigt sind, kommt ebenfalls zu kurz. Zwar bietet der zyklische Charakter der Konzepte und die Offenheit bei der Definition strategischer Themen Möglichkeiten zur Integration emergenter Entwicklungen. Trotzdem stellen sich herausbildende Strategien eher Irritationen als grundlegende Elemente der Ansätze dar.
- Nicht unproblematisch ist die Gleichstellung von öffentlichen Verwaltungen und Nonprofit-Organisationen als Adressaten bzw. Anwendungsgebiete der Konzepte. Zwar gibt es einige Gemeinsamkeiten, die Verwaltungen und NPO´s von Unternehmungen unterscheiden (z.B. das fehlende Gewinnmotiv und die Dominanz von Sachzielen). Allerdings gibt es auch grundsätzliche Unterschiede zwischen ihnen. So sind NPO´s einem weitaus größeren Existenzrisiko ausgesetzt als Verwaltungen und bestehen oft zu erheblichen Teilen aus ehrenamtliche Mitgliedern. Konzepte des strategischen Managements können diese Unterschiede nicht vernachlässigen.

Trotz der Kritik ist nicht zu bestreiten, dass die Ansätze von Bryson und Nutt/Backoff nach wie vor sehr wirkungsmächtig sind. Auch wenn man in der deutschen Diskussion bislang kaum explizit auf sie Bezug genommen hat, wird deren Grundmuster durchaus berücksichtigt (wie etwa beim „strategischen Steuerungskreislauf" der Bertelsmann Stiftung). Als fruchtbar kann sich in diesem Zusammenhang die methodische Nähe zur Policy-Forschung erweisen, die auch mit zyklischen Modellen von Politikformulierung, -implementation und -evaluation arbeitet. Die strategischen Themen können ebenfalls als Pendant zu „policy issues" interpretiert werden. Erfahrungen und wissenschaftliche Erkenntnisse der Policy-Forschung sind insofern auch für die Strategieforschung in der Verwaltung relevant.

Den Ansätzen vom Bryson und Nutt/Backoff ähnlich sind die Bücher „The Game Plan: Governance with Foresight" von John B. Olsen und Douglas C. Eadie (1982) und „Strategic Management and Planning in the Public Sector" des Briten Robert J. Smith (1994). Sie sollen daher hier nicht näher vorgestellt werden, seien aber der Vollständigkeit halber erwähnt. Während Smith (1994) ein weiteres Konzept im Sinne der planungsorientierten Ansätze darstellt, kann das Buch von Olsen/Eadie (1982) als eine der frühesten umfassenden Veröffentlichungen zu strategischem Management bzw. strategischer Planung in der Verwaltung (hier in den US-Bundesstaaten) betrachtet werden.

3.4.2 Die Ansätze von Koteen und Joyce

Neben den Ansätzen von Eadie/Olsen (1982) und Bryson (1988a) gehörte Koteen (1989) zu den früheren, umfassenden Konzeptionen des strategischen Management im öffentlichen Sektor. Wie Bryson bezieht auch Koteen Nonprofit-Organisationen in seinen Ansatz ein.

Merkmale des strategischen Management in der Verwaltung und NPO's nach Koteen (1989, S. 23ff.) sind, dass:

- es in die Zukunft gerichtet ist,
- es eine Art des Denken und Handelns „to Make a Difference" ist,
- es kontinuierlich und wiederkehrend ist,
- es einen Rahmen für die Durchführung anderer Phasen im Managementprozess setzt,
- es nicht einfach durchzuführen, es schwierig und anspruchsvoll ist.

Ziel des strategischen Managements ist es:

- der Organisation eine strategische Ausrichtung zu geben,
- die Ressourcennutzung zu leiten,
- Gütestandards zu setzen,
- sich mit der Ungewissheit im Umfeld der Organisation und dem organisatorischen Wandel auseinanderzusetzen,
- eine objektive Basis für Steuerung und Evaluation zur Verfügung zu stellen.

Koteens Konzept geht nicht explizit von einem präskriptiven Prozessmodell aus, obwohl deren typische Elemente auch für ihn grundlegend sind. Die Schwerpunkte seiner Ansätze bilden die Aspekte der strategischen Führung, der Gestaltung und Organisation eines strategischen Managementsystems sowie Implementation von Strategien. Gerade mit der Konzentration auf Fragen der Führung und der Umsetzung von Strategien weicht er klar vom planungsorientierten Mainstream ab und stellt die praktischen Probleme in den Mittelpunkt seiner Betrachtungen und Empfehlungen. Damit hat das Konzept eine für sein relativ frühes Erscheinen überraschend moderne Ausrichtung.

Einige wichtige Aussagen des Buches sollen daher zusammengefasst werden:

Strategische Führung: Typisch für das amerikanische Verständnis von Management und den seinerzeit verbreiteten (und auch für das NPM grundlegenden) Managerialismus kommt dem „Chief Executive" der öffentlichen bzw. Nonprofit-Organisation eine Schlüsselrolle zu, die eher als Forderung denn realistische Beschreibung begriffen werden kann und wohl auch soll. Ein „Leader" in diesem Sinne könne sich nicht einfach zurücklehnen kann sich nicht zurücklehnen, sondern müsse sich den Herausforderungen durch die Veränderungen stellen und die strategischen Fähigkeiten der Organisation, und dazu gehört v.a. die Anpassung an die neuen Bedingungen zur Aufrechterhaltung der Leistungsbereitschaft (Koteen 1989, S. 39). Allerdings beläßt es Koteen nicht bei der Forderung, sondern er gibt auch Hinweise, wie Manager diesen Herausforderungen gerecht werden können. Allerdings ist die Führungsspitze dabei kein Quasi-Held, sondern sehr unterschiedlichen, nicht selten widersprüchlichen Erwartungen ausgesetzt, nicht zuletzt der, sich bei der Bewältigung ihrer Aufgaben der Unterstützung der gesamten Organisation zu bedienen. Führungspersönlichkeiten werden als Architekten der Vision für die Zukunft, als verantwortlich für die Verknüpfung von Werten und Organisationskultur, als Direktoren des Managementsystems, als Mobilisierer wichtiger Ressourcen und als Letztverantwortliche für die Leistungsqualität betrachtet. Sie sollen sich sichtbar in Strategie- bzw. Veränderungsprozesse einbringen und für ein

angemessenes Klima in der Organisation sorgen. Vor allem jedoch trägt der „Leader“ die Verantwortung für Bewältigung und Führung des Organisationswandels.
Strategisches Managementsystem: Die Betonung des Systems dient der ganzheitlichen Betrachtung der Organisation und ihrer Teile, die miteinander interagieren und entsprechend abgestimmt sein müssen (Koteen 1989, S. 67). Als „Systemdeterminanten“ werden Größe und Struktur, Umweltturbulenz, frühere Planungs- und Programmerfahrungen, Führungsstil, Programmkosten und gesellschaftliche Konsequenzen genannt. Gestaltungsalternativen für das Managementsystem können im Hinblick auf Tiefe und Vollkommenheit der Analyse, dem Grad der Formalität, dem Zeithorizont und dem Ausmaß an Partizipation bzw. Beteiligung variieren. Strategische Themenfelder bilden auch bei Koteen den Fokus des Systems. Schlüssel zur Etablierung des Systems ist dessen Organisation. Das gilt für die Rollenzuweisung und Aufgabenzuteilung, aber auch für die Schaffung entsprechender Gremien; betont wird die Bedeutung der Entscheidungsverfahren. Das System des strategischen Managements ist bei Koteen darüber hinaus notwendiger Gegenstand von Evaluation.
Implementation: Kern des Modells ist das „bite-sized modern program management“ (Koteen 1989, S. 134). Hervorgehoben werden klassische Funktionen und Methoden wie *Management by Objectives*, Verknüpfung der Strategie mit Programm- und Projektplänen, Budgetierung, Leistungsdarstellung und -controlling und Evaluation.
Auch wenn sich Koteen eher an der klassischen Programmsteuerung als an den Planungs- und Gestaltungsansätzen im Sinne Brysons orientiert, so besteht darin gerade die Besonderheit und der Wert des Ansatzes, neben seiner Verständlichkeit und Praxisorientierung. Koteen verdeutlicht durchaus Risiken und Grenzen seiner Empfehlungen, was die notwendige Kritik an der mangelhaften Nachvollziehbarkeit der empirischen Ursprünge seines Konzepts etwas relativiert, weil man ihm kaum Blauäugigkeit bezüglich der Probleme des strategischen Managements unterstellen kann.
Ein Ansatz mit ähnlichem, auf Praxisanwendung und Verständlichkeit gerichtetem Anspruch ist jener von Joyce (2000). Er sieht strategisches Management vor allem als Kombination der Kernfunktionen Vorbereiten, Führen, Verändern und Kooperieren.
Die Betonung der Veränderungs- und Führungsfunktion ist eine wesentliche Gemeinsamkeit mit Koteen, die zentrale Stellung der Kooperation im Konzept von Joyce ist der wesentliche Unterschied – und Ausdruck der jüngeren Diskussion in Richtung Governance.
Kooperationen („partnering“) sollen dazu dienen, die Öffentlichkeit zu konsultieren und in die Strategieprozesse einzubeziehen. Sie sind notwendig, um sich der Unterstützung der Politiker zu versichern, verschiedene Erfahrungen zu berücksichtigen, Verbesserungen zu erreichen und dabei dem Demokratiegebot Rechnung zu tragen. Konsultation und Beteiligung sind in Bezug auf Information, Entscheidungsfindung, Ko-Management und Koproduktion relevant (Joyce 2000, S. 180).

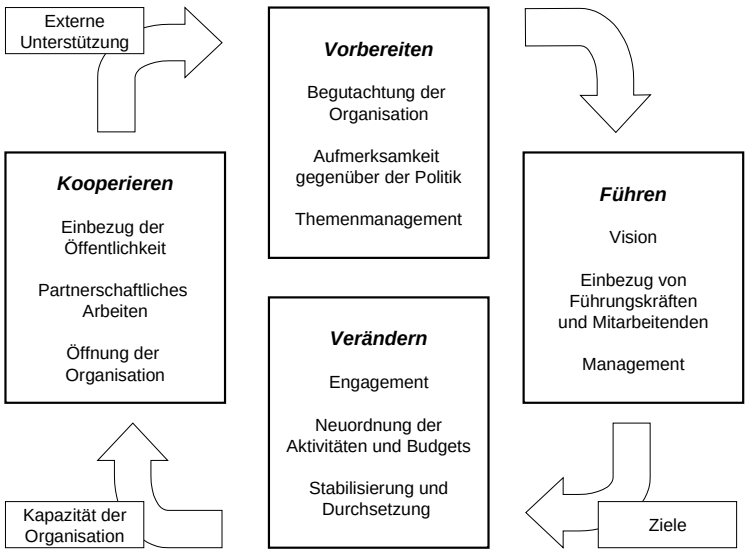


Abbildung 6: **Elemente des Strategischen Wandels nach Joyce (2000, S. 15)**

Beide Konzepte sind umfassend gestaltet und eindeutig an Praktiker gerichtet. Sie legen wert auf Plausibilität, Nachvollziehbarkeit und praktische Anwendbarkeit. Sie sind schnell und einfach zu lesen und zugleich übersichtlich, was die Handhabbarkeit garantiert.
Allerdings leisten beide Ansätze kaum wirkliche Beiträge zur wissenschaftlichen Debatte, da die empirische und theoretische Basis der Konzepte unklar bleibt. Zweifellos wird dies durch die Verfasser auch gar nicht beansprucht. Beide Autoren waren in der wissenschaftlichen Diskussion, sprich mit Artikeln in entsprechenden wissenschaftlichen Fachzeitschriften nicht vertreten. Zumindest beim Konzept von Koteen hat das dazu geführt, dass dort das Buch auch kaum berücksichtigt wurde. Das bedeutet freilich nicht, dass es wirkungslos war. Es ist zu vermuten, dass gerade in der

Praxis von Verwaltung und Beratung das Konzept wahrgenommen und, wenigstens in Teilen, auch angewendet wurde. Doch das bleibt zwangsläufig eine Vermutung.

3.4.3 Der Ansatz von Bozeman/Straussman

Anders als praktisch alle vor und nach ihnen veröffentlichten Konzepte ist der Ansatz von Bozeman/Straussman (1990) dadurch gekennzeichnet, dass er sich mit einzelnen funktionalen Themenfeldern auseinandersetzt und insofern eine stark inhaltliche Ausrichtung aufweist. Damit grenzt er sich deutlich von den vorgestellten prozess- bzw. planungsorientierten Konzepten von ab, die etwa gleichzeitig veröffentlicht wurden und dementsprechend auf dem gleichen Forschungstand aufbauen. Wie die beiden genannten Ansätze ist das Buch von Bozeman/Straussman aber viel zitiert worden und insofern als einflussreich zu betrachten.
Im Mittelpunkt der Betrachtung stehen folgende funktionale Ausprägungen des strategischen Managements:

- *Finanzmanagement*: Unterschieden werden drei typische Strategien im Umgang mit der Budgetierung: erstens die Strategie der Ressourcenausweitung, zweitens die Strategie des stabilen Wachstums und drittens die Strategie der Ressourcenkontrolle. Während die erste Strategie als die verbreitetste gilt („Bürokraten als Budgetmaximierer"), korrigiert die zweite diesen begrenzt realistischen Eindruck und weist darauf hin, dass Kreativität, Ressourcenmix und Flexibilität für Finanzierungsstrategien mindestens ebenso typisch sind; der dritte Typ trägt der Tatsache Rechnung, dass Ressourcen der Verwaltung politischer Kontrolle unterliegen und Finanzmanagement auch Management der Beziehungen zu den politischen Entscheidungsträgern bedeutet.
- *Marketing*: Es wird hervorgehoben, dass Marketing im öffentlichen Sektor durchaus verbreitet ist. Es kann der Imagepflege dienen oder Beeinflussung der Nachfrage bzw. Akzeptanz öffentlicher Dienstleistungen. Im Rahmen der Positionierung der Produkte, aber auch der Organisation insgesamt unter Wettbewerbsbedingungen werden „Guidelines" entwickelt, wie deren Vermarktung zu begründen und zu gestalten ist. Dabei sind jedoch die Beschränkungen des politischen Kontexts zu berücksichtigen.
- *Informationsmanagement*: Ausgehend von der sprichwörtlichen Annahme, dass Wissen Macht ist, aber Informationen, Informationssysteme oder -technik allein noch nicht hinlänglich für den Erfolg der Verwaltung sind, werden notwendige Merkmale eines „public information management system" dargestellt. Dazu gehören der Zugriff auf Informationen, die Datenschutzgarantie und Einsparungen. So steht die Verwaltung vor dem Problem, aus den vorhanden Informationen die wichtigen auszuwählen und dabei die Rechte Betroffener zu wahren. Zu hinterfragen ist auch, ob der Einsatz von Informationstechnologie „sich rechnet". Hingewiesen wird auch auf die Möglichkeit, dass die Informationssysteme außerhalb der Verwaltung anders bewertet werden als durch sie selbst.
- *(Re-)Organisation*: „Manager verändern Strukturen einer Organisation, weil sie damit die Hoffnung verbessern, dass dies einen Einfluss auf deren Leistungsfähigkeit hat. Das ist keine revolutionäre Idee, aber es ist noch ein langer Weg von Max Webers Vorstellung einer hierarchischen Bürokratie hin zu einem leicht laufenden Apparat" (Bozeman/Straussman 1990, S. 155 [Ü.d.V.]). Strukturen werden oft durch politische Entscheidungen eingegrenzt; daher muss der Freiraum für organisatorische Fragen zunächst bestimmt und dann genutzt werden. Dies nicht nur aus Gründen der Effizienz und Effektivität, sondern auch als Anpassung an veränderte Bedingungen und zur Aufrechterhaltung der Reaktionsfähigkeit.
- *Management interorganisationaler Beziehungen*: Interaktionen zwischen Organisationen können erzwungen, vorgeschrieben oder durch den Markt- oder Problemdruck erzeugt werden. Die Gestaltung von Kooperationsbeziehungen bzw. Interaktionen mit anderen Organisationen sind wesentliches Element des strategischen Managements der Verwaltung. Es ist allerdings nicht kostenlos und kann auch mit Kontroll- und Steuerungsverlusten einhergehen. Kooperationen sind aber die angemessene Reaktion auf interdependente Probleme und Institutionen.
- *Innovationsmanagement*: Im öffentlichen Sektor fehlt es oft an Anreizen für Innovation. Das gilt vor allem für die Kosten von Innovationen: einerseits wird darauf geachtet, dass es relativ wenig „organizational slack" als Nährboden für Innovation gibt, andererseits sind (oft politische) Akteure in die Entscheidungsfindung für Budgets für Innovationen einbezogen. Daher kommt deren erwartetem Nutzen besondere Bedeutung zu. Druck von außen oder Imageverbesserung kann die Innovationsbereitschaft erhöhen. Innovationsprozesse sind darüber hinaus durch spezifische Rollen gekennzeichnet.

Neben den funktional-inhaltlichen Schwerpunkten wird explizit auf die Besonderheiten des strategischen Managements im öffentlichen Sektor, v.a. den politischen Kontext eingegangen.

3.4.4 Der Ansatz von Moore

Moore (1995) entwickelt kein klar umrissenes Modell oder Konzept. Er geht in der für die Harvard University (Moore ist dort Professor) typischen Lehrform vor: er geht von Fallstudien aus der Verwaltungs- bzw. Regierungspraxis aus und analysiert Grundmuster des Verhaltens von Public Managern. Auf dieser Basis entwickelt er argumentativ seine Handlungsempfehlungen. Der Vorteil dieses Ansatzes liegt auf der Hand: er ist leicht nachzuvollziehen und daher insbesondere für Praktiker lesenswert. Der Nachteil der Fallstudienmethodik, die eingeschränkte Verallgemeinerbarkeit, wird durch Rückgriff auf die wissenschaftliche Diskussion auszugleichen versucht.

Im Zentrum von Moores Ansatz steht das Konzept des „Public Value“ (in der Betriebswirtschaftslehre spricht man analog vom wertorientierten Ansatz). Folgende Aspekte werden dazu näher betrachtet:

- *Definition von „Public Value“ und Strategieentwicklung:* Bei der Übertragung des Wertkonzeptes aus dem Privatsektor sind die Besonderheiten des öffentlichen Sektors zu beachten. Die Definition der angestrebten öffentlichen Wertschöpfung ist daher die Schlüsselaufgabe des strategischen Verwaltungsmanagements. Strategische Führung wird hier so verstanden, dass die Mission und Ziele gemäß den Besonderheiten des öffentlichen Sektors definiert werden. Diese Vorstellung lenkt die Aufmerksamkeit des Managements auf die Schlüsselfragen, welche durch die Führungskräfte zur Überprüfung der Angemessenheit von Visionen im Bezug auf den Organisationszweck zu beantworten sind: ob die Zweckbestimmung „publicly valuable“ ist, ober sie politisch und rechtlich abgesichert ist, und ob sie administrativ und operativ machbar ist“ (Moore 1995, S. 22).
- *Aufbau von Unterstützung und Legitimität:* Politisches Management ist eine weitere Schlüsselfunktion des öffentlichen strategischen Managements; politisch insofern, als dass überzeugt werden muss statt angeordnet werden kann. Das ist besonders wichtig, wenn es um die Gewährleistung der Rechenschaftspflicht gegenüber der Öffentlichkeit und politischen Institutionen geht, um die Autorisierung von Wandel und Innovation, um die Koordination der Zusammenarbeit zwischen Behörden bzw. Koproduktion. Dabei kommt es auf bestimmte Techniken und Fähigkeiten an, die ein Public Manager anzuwenden in der Lage sein muss: Er muss die Anliegen der Organisation nach außen vertreten und entsprechend auf Politikprozesse einwirken, er muss verhandeln und führen können.
- *Operatives Management und Strategieumsetzung:* Strategisches Management bedeutet auch, die Funktion der unmittelbaren Leistungserbringung mit zu berücksichtigen, denn diese ist die Basis für die Realisierung der Strategie. Dazu können die Neugestaltung des Produktionsprozesses oder andere Innovationen notwendig sein. Voraussetzung ist, die entsprechenden Diagnosen mit angemessenen Interventionen des Verwaltungssystems zu verbinden. Dies kann bis hin zu einem grundlegenden „Reengineering“ der Organisation führen. Das Management der Strategieimplementation wird als „acting in a stream“ verstanden, als konsequente Folge geplanter oder improvisierter Schritte, wobei immer die Schaffung von „Public Value“ als massgebend für die Strategie und das konkrete Führungshandeln ausschlaggebend ist.

Problematisch ist an diesem Ansatz, dass die Definition von „Public Value“ unklar bleibt (und wegen der Komplexität der Aufgaben der Verwaltung wohl bleiben muss). Da das Konzept darauf aufbaut, kann auch die Konzeption des strategischen Managements nicht wesentlich konkreter sein. Die Stärke des Ansatzes von Moore liegt dann wohl auch weniger im Konzeptionellen, als in der Illustration durch praktische Beispiele und deren tiefgreifende Analyse sowie in seinem verwaltungsethischen Charakter.

4 Die Governance-Perspektive als Grundlage des strategischen Managements in Kommunen

In der aktuellen Reformdebatte für den öffentlichen Sektor ist der Begriff „Governance“ zum anscheinend unverzichtbaren Schlagwort geworden. Allerdings verbinden sich damit theoretische und praktische Entwicklungen (vgl. dazu Damkowski/Rösener 2003, Klenk/Nullmeier 2003), die auch und gerade für die Konzeption des strategischen Managements in diesem Kontext zu berücksichtigen sind. An dieser Stelle kann nicht auf alle damit verbundenen Teilaspekte eingegangen werden. Daher soll hier zunächst ein Verständnis für die Gegenstände der Governance-Diskussion erzeugt und in Bezug zum strategischen Management gesetzt werden.

Der Governance-Begriff bekam seine gegenwärtige Bedeutung zunächst als entwicklungspolitisches Konzept. Dieser Ansatz steht für die eher normative Auseinandersetzung mit Vorstellungen über in Entwicklungsländern zu schaffende politisch-administrative, ökonomische und rechtliche Strukturelemente, die zunächst durch die Weltbank angestoßen wurde und später auch von anderen Einflussreichen internationalen Organisationen wie UNO oder OECD aufgegriffen und ausgedehnt wurde. Neben einem an NPM-Merkmalen orientierten Verwaltungsmanagement sind Verantwortlichkeit, Rechtsstaatlichkeit und Transparenz des öffentlichen Sektors gefordert (vgl. die Beiträge in König/Adam 2001).

Im deutschsprachigen Raum hat die Governance-Diskussion v.a. drei Wurzeln:

- die Erweiterung der NPM-Diskussion um Fragen der Legitimation, in erster Linie um Fragen der direkten Demokratie und Partizipation („Bürgerkommune“);
- die Policy-Analyse als bedeutender Teil der politikwissenschaftlichen Forschung, die zu einer Neubewertung des Verhältnisses von politischer Steuerung und gesellschaftlicher Selbstregelung geführt hat;
- die Beiträge der sozialwissenschaftlichen Grundlagenforschung und die verschiedene Denkschulen (v.a. System- und Handlungstheorie) übergreifende theoretische Diskussion über Koordinations- bzw. Interaktionsformen gesellschaftlicher Problembearbeitung im Kontext weiter zunehmender gesellschaftlicher Differenzierung.

Hinzu kommt eine Vielzahl von Einzelaspekten aus verschiedenen Bereichen, die Erkenntnisbeiträge zur Governance-Diskussion leisten, auch wenn der Begriff dabei nicht immer verwendet wird. Die Unüberschaubarkeit der Diskussion liegt nicht zuletzt an der Breite des Themas, das durch Definitionen kaum eingegrenzt werden kann:

- Eine einflussreiche Definition stammt von dem Niederländer Jan Kooiman (2000, S. 70 [Ü.d.V.]). Er versteht „Social-Political Governance“ als „all jene interaktiven Arrangements, an denen sich öffentliche wie private Akteure beteiligen, die darauf gerichtet sind, gesellschaftliche Probleme zu lösen oder gesellschaftliche Möglichkeiten zu schaffen, und dabei jene Institutionen beachten, in denen diese Regelungsaktivitäten stattfinden.“
- Ganz in diesem Sinne versteht Löffler (2001, S. 212) Governance „ganz pragmatisch als Sammelbegriff für eine neue Generation von Staats- und Verwaltungsreformen (...), die das wirksame, transparente und partnerschaftsorientierte Zusammenwirken von Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft zur innovativen Bewältigung gesellschaftlicher Probleme und zur Schaffung von zukunftsweisenden und nachhaltigen Entwicklungsmöglichkeiten und -chancen für alle Beteiligten zum Ziel haben“.
- Wesentliche Beiträge zur Definition stammen aus der Regionalforschung. Ein typisches Beispiel dafür ist jene von Ache (2000, S. 444 [Ü.d.V.]) „Governance kann in erster Linie einfach als die Strukturen und die Weise verstanden werden, in denen Regionen ‚gemanaged‘ werden, und zwar in einem im administrativen und rechtlichen, öffentlichen und privaten, nationalen und europäischen Sinne. Unsere Hypothese ist (...), dass wir unvermeidlich die Entwicklung und Ausarbeitung neu- und andersartiger Governance-Formen zu erwarten haben.“
- In der Betriebswirtschaftslehre wird unter dem Stichwort “Corporate Governance” diskutiert, wie die Strukturen und Prozesse der Unternehmensführung, -aufsicht und -kontrolle gestaltet sind bzw. sein sollen. Das betrifft unter anderem Fragen der Unternehmensverfassung, der Aufgaben von Aufsichtsgremien, der Berichterstattung des Unternehmens und das Verhältnis der Unternehmung zu ihren Anteilseignern und anderen Anspruchsgruppen.

Der Begriff, der wie so viele im NPM-Kontext aus dem Englischen stammt, ist bewusst vieldeutig und wird bei der Betrachtung sehr unterschiedlicher Phänomene in Bezug auf Politik und Verwaltung verwendet. Rhodes (1997, S. 15) weist darauf hin, dass „[t]he term ‚governance‘ refers to a change in the meaning of government, referring to a *new* process of governing. There are many uses of governance (...). It has too many uses to be useful.“

Auch wenn der Hinweis von Rhodes durch die jüngere Konjunktur des Begriffes offensichtlich ignoriert wird, so macht er doch auf die Notwendigkeit aufmerksam, dessen Verständnis einzugrenzen. Die Definition von Kooiman hat anders als jene von Löffler durchaus analytisches und präskriptives Potenzial, je nachdem ob man den Schwerpunkt auf das Verständnis und die empirische Funktion jener institutionellen Arrangements legt oder auf die Frage, wie denn nun gesellschaftliche Probleme gelöst bzw. Chancen geschaffen werden können.

Es ist jedoch offensichtlich, dass es kaum eine Definition von Governance geben kann und wird, die gleichermaßen allen Ansprüchen gerecht wird, die sich mit dem Begriff verbinden. Mit dem Governance-Begriff werden Phänomene charakterisiert, die zugleich Ursache, Ergebnis und Rahmenbedingungen von Veränderungen auch auf der kommunalen Ebene (aber nicht nur dort) umfassen. So können Prozesse der Haushaltskonsolidierung als Instrumente nachhaltiger Politik zu umfassenden Verwaltungsreformen führen. Diese Reformen werden durch rechtliche Rahmenbedingungen, z.B. die Gemeindeordnung, eingegrenzt. Ergebnis der Reformen können Privatisierungen sein, die zu einem bewussten Einsatz des Koordinationsmechanismus Markt führen. Dies kann zu dem paradoxen Ergebnis führen, dass Governance mit Governance erklärt wird, und man fast zwangsläufig bei „Meta-Governance“ (Kooiman 2000) landet. Es

darf also bezweifelt werden, ob ein Begriff mit einer derartigen Fülle an Bedeutungen noch verwendet werden kann, ohne missverständlich zu sein. Anderseits sollte die Interpretation auch nicht so stark verkürzt werden, dass wesentliche Aspekte ausgeblendet werden.

Grundsätzlich geht es bei der Governance-Diskussion also um das Verständnis und die Gestaltung von Prozessen, die (u.a. kommunale) Problemlösungsfähigkeit insgesamt zu verbessern. Der eigentliche Paradigmawechsel gegenüber Ansätzen wie dem Neuen Steuerungsmodell besteht darin, dass dazu nicht in erster Linie bei (Binnen-)Reformen der Verwaltung oder auch der (klassisch-institutionellen) Kommunalpolitik angesetzt wird, sondern Netzwerke aus verschiedenen öffentlichen und privaten Akteuren gebildet werden (oder sich bilden), die Potenziale der Problemlösung nutzen, welche Kommunalpolitik und -verwaltung alleine nicht oder nicht in diesem Umfang zur Verfügung stehen. Bei Governance geht es nicht zuletzt darum, die Komplexität der kommunalen Problemlösung zu erhöhen, um der Komplexität der kommunalem Probleme besser gerecht werden zu können. Dieser Entwicklung liegt die Einsicht zugrunde, dass

- Politik und Verwaltung eine begrenzte Problemlösungskapazität haben, die durch den Einbezug weiterer, v.a. privater Akteure in Prozesse der kommunalen Problembearbeitung verbessert werden kann und soll.
- bei der Lösung kommunaler Probleme gesellschaftliche Selbstregelung effektiver sein kann als politische Steuerung und eine ganzheitliche Betrachtung isolierten Perspektiven vorzuziehen ist, um Probleme nicht nur zu verlagern.
- durch die Einbeziehung privater Akteure in die Problemlösung neue Erfordernisse entstehen, um die institutionellen Rahmenbedingungen anzupassen die unterschiedlichen Handlungsorientierungen der Beteiligten aufeinander abzustimmen.

Versteht man die aktuelle Governance-Diskussion als Fortsetzung der eher managementorientierten Reformdebatte der 1990er Jahre, dann ist eine Abgrenzung notwendig, welche die unterschiedlichen Perspektiven verdeutlicht. Jann (2002a) hat einen entsprechenden Versuch unternommen:

	Management (1990er)	***Governance (2000er)***
Schlagworte	- Neues Steuerungsmodell - Unternehmen Verwaltung - Bürokratiekritik - Dienstleistungskommune - Schlanker Staat	- Bürger-/Zivilgesellschaft - Sozialkapital - Gewährleistungsstaat - Bürgerkommune - Aktivierender Staat
Probleme	- Staat/Bürokratie(-versagen) - Steuerungslücken - Organisierte Unverantwortlichkeit	- Gesellschaft(-sversagen) - Fragmentierung - Externe Effekte - Exklusion
Ziele	- Effizienz, *value for money* - Dienstleistung - Kundenorientierung - Qualität	- Soziale, politische und administrative Kohäsion - Beteiligung - Bürgerschaftliches Engagement
Wissenschaft	- Institutionenökonomie - Managerialismus	- Kommunitarismus - Politikwissenschaft
Analysefokus	- Einzelne Organisationen - Binnensteuerung - Ergebnisorientiertes Management - Privatisierung, *Outsourcing*	- Koordination öffentlicher und gesellschaftlicher Akteure - Kombination verschiedener Steuerungsformen - Netzwerkmanagement - Steuerbarkeit
Kausalität	- Fehlende Anreize - Anreizkompatibilität	- Interdependenz - Externe Effekte
Handlungsmodell	- Dezentralisierung - Verselbständigung - Kontraktsteuerung	- Neue Aufgabenteilung - Gewährleistung - Koproduktion
Koordinationsmechanismen	- (Quasi-)Markt - Wettbewerb - Geld	- Selbstregelung - Autonome, selbststeuernde Akteursnetzwerke - Vertrauen

Tabelle 3: **Gegenüberstellung von Management und Governance als verwaltungspolitische Leitbilder in der Reformdiskussion (Jann 2002a, S. 294, 296)**

Management und Governance sind hier eher als Idealtypen bzw. Schwerpunktsetzungen zu verstehen. Sie schließen sich nicht gegenseitig aus. Naheliegender ist es, von einer konzeptionellen Weiterentwicklung auszugehen. Während sich die Managementdiskussion eher auf die Verwaltungsorganisation(en) einer oder mehrerer Gebietskörperschaften bezieht, behandelt die Governance-Diskussion auch jene Faktoren, die zwar nicht zu den „klassischen" politisch-administrativen Institutionen zählen, aber trotzdem bedeutsam für die Lösung gesellschaftlicher, in unserem Fall kommunaler Probleme sind.

Eine besondere Herausforderung liegt in der Veranschaulichung der Ansätze. Einfache Modelle haben den Vorteil nachvollziehbar zu sein, lassen aber die auch nötige Tiefenschärfe vermissen. Umgekehrt sind komplexe Modelle

gerade für die empirische Forschung geeignet, weil sie operationalisierbar sind. Dabei kann aber die ganzheitliche Perspektive und damit der eigentliche Vorteil des Ansatzes riskiert werden. Für die hier gewählte Betrachtung ist daher ein mehrstufiges Verfahren notwendig, das dem grundsätzlichen Ansatz eine Konkretisierung des Modells folgen lässt.
Im Sinne der analytisch-abstrakten Herangehensweise von Lynn et al. (2001) können Governance-Arrangements nur verstanden werden, wenn man einzelne Aspekte und Variablen berücksichtigt und die Hypothesen über entsprechende Zusammenhänge empirisch überprüfbar sind. Dieses „Herunterbrechen" von den Rahmenbedingungen über institutionelle und Managementaspekte bis hin zu den konkreten operativen Aktivitäten und deren Auswirkungen muss die sektorspezifischen Besonderheiten berücksichtigen.

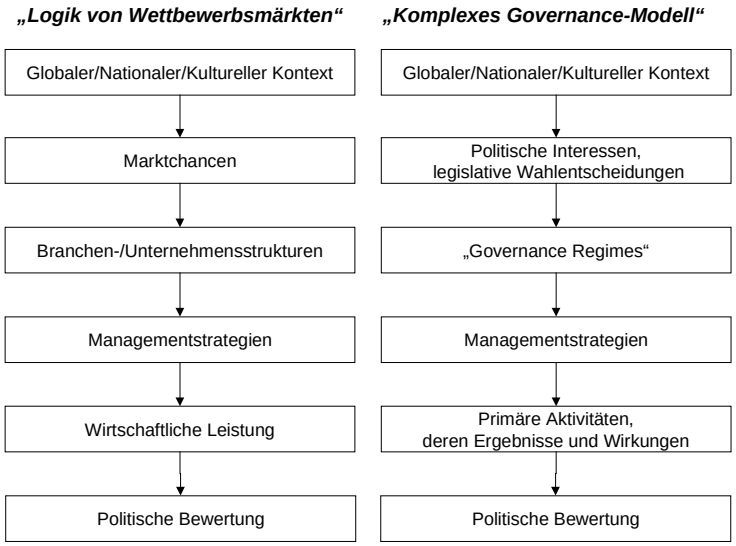


Abbildung 7: Gegenüberstellung von analytischen Governance-Modellen nach Lynn et al. (2001, S. 25, 34)

Während in der Privatwirtschaft Managementstrategien v.a. von Branchen- und Unternehmensstrukturen und letztlich von Marktchancen abhängen, erklären sich Managementstrategien im Sinne einer „Public" oder „Social-Political" Governance durch institutionelle Arrangements („Governance Regimes"), und diese wiederum durch politische Interessen und Wahlentscheidungen. Dieser Ansatz ist zwar recht abstrakt. Trotz allem wird die Differenz der Handlungslogiken in den einzelnen Sektoren deutlich.
Wir entwickeln diesen Ansatz weiter und schlagen ein einfaches Modell dessen vor, was derzeit als „Public" Governance diskutiert wird und auch für Kommunen im Sinne der Local Governance anwendbar ist. Zu berücksichtigen wäre, dass es sich um ein logisch strukturiertes Set von Kategorien handelt, dem zahlreiche Variablen zugeordnet werden können. Dabei wird davon ausgegangen, dass diese Variablen einen mittel- oder unmittelbaren Zusammenhang haben. Jeder Sachverhalt im Modell, von den Rahmenbedingungen bis zu den Wirkungen des Verwaltungshandelns kann als Entscheidungsfeld gekennzeichnet werden, das vielschichtig, vernetzt und folgelastig ist (also komplex). Es kann sich darüber hinaus unvorhergesehen, überraschend ändern, es ist offen und nicht mit Sicherheit vorhersehbar (also kontingent). Daraus ergeben sich unterschiedliche Wahrnehmungen und Interpretationen, Meinungen und Interessen, und damit Konflikte (vgl. Willke 1996). Insofern kann nicht von linearen oder gar (mono-)kausalen Zusammenhängen ausgegangen werden. Trotzdem scheint es wenigstens plausibel, dass die Faktoren sich im Sinne der Darstellung beeinflussen, wenn auch nicht determinieren bzw. vollständig erklären.

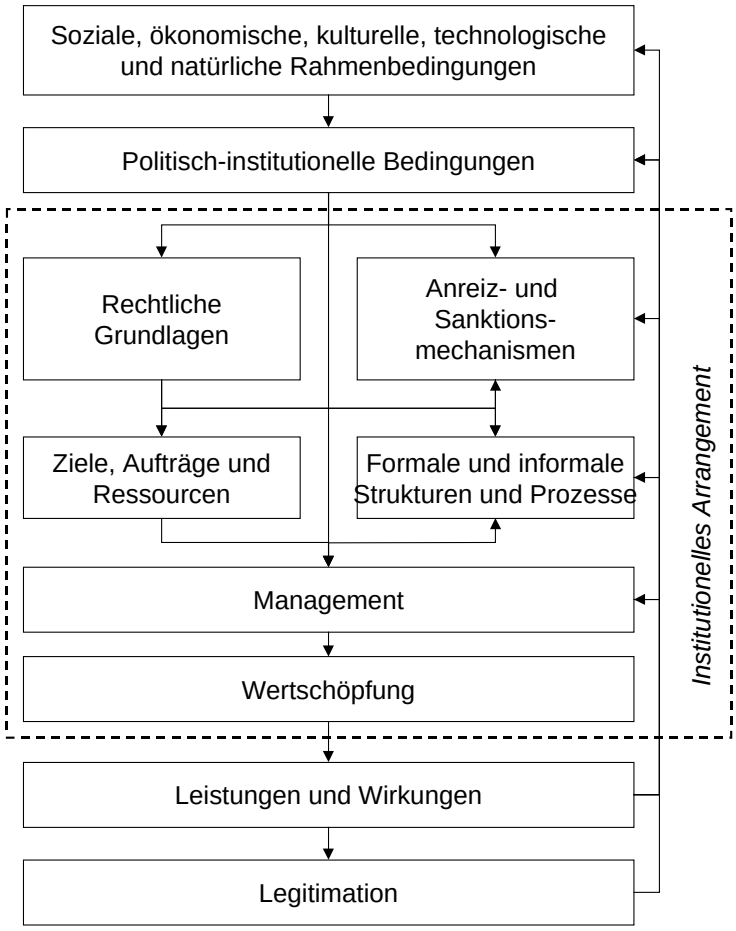


***Abbildung 8*: Institutionelle Arrangements im Governance-Kontext**

Zu klären ist zunächst, auf was sich der Begriff des „institutionellen Arrangements“ in der Abbildung bezieht. Scharpf (2000, S. 77) empfiehlt, „das Konzept der Institution auf Regelsysteme zu beschränken, die einer Gruppe von Akteuren offen stehende Handlungsverläufe strukturieren. Diese Definition soll jedoch nicht nur formale rechtliche Regeln umfassen, die durch das Rechtssystem und den Staatsapparat sanktioniert sind, sondern auch soziale Normen, die von den Akteuren im allgemeinen beachtet werden und deren Verletzung durch Reputationsverlust, soziale Missbilligung, Entzug von Kooperation und Belohnung oder sogar durch soziale Ächtung sanktioniert wird.“ Es wird darauf hingewiesen, dass diese Definition nicht nur abstrakt, sondern wegen der Vielzahl von Institutionen auch äußerst komplex ist. Daraus folgt, dass die institutionellen Faktoren, die problemorientiertes Handeln beeinflussen, sehr vielfältig und oft auch inkonsistent sind. Bezugsobjekt kann eine bestimmte Organisation, etwa die Kommunalverwaltung oder einer ihrer Fachbereiche sein. Es kann aber auch eine organisationenübergreifende Einrichtung gemeint sein, wie etwa ein Auftragsverhältnis zwischen Kommune und einem Privaten, ein Kooperationsverhältnis oder auch eine geregelte Form gesellschaftlicher Selbstregelung (z.B. in einer Selbsthilfegruppe). Das institutionelle Arrangement ist nicht dadurch „öffentlich“, dass es ausschließlich oder überwiegend aus politisch-administrativen Institutionen bzw. Organisationen besteht (was sein kann, aber nicht sein muss), sondern dass es auf die Lösung öffentlicher bzw. politischer Probleme gerichtet ist und/oder als Ergebnis öffentliche Leistungen produziert.

Dieses abstrakte Modell bedarf der Konkretisierung, in unserem Fall für die kommunale Ebene und im Hinblick auf die Implikationen für eine Konzeption des kommunalen strategischen Managements. Die Tabelle soll eine Vorstellung vermitteln, wie die einzelnen Governance-Faktoren in diesem Sinne ausgeprägt sein können.

Governance-Faktoren	***Ausprägungen auf kommunaler Ebene (Bsp.)***	***Implikationen für das strategische Management***
Soziale, ökonomische, kulturelle und natürliche Rahmenbedingungen	Wirtschaftliche Entwicklung, soziale Probleme, Bereitschaft zum bürgerschaftlichen Engagement, Umweltbelastung, ...	Nicht oder kaum beeinflussbare Faktoren, die das strategische Management aber selbst beeinflussen, die kommunale Problementwicklung bestimmen und daher die Ziele des strategischen Managements in

		der Kommune weitgehend bestimmen
Politisch-institutionelle Bedingungen	Handlungs- und Durchsetzungsfähigkeit von Parteien, Verbänden und kommunalpolitischen Institutionen, Mehrheitsverhältnisse, Politikprozesse, politische Kultur, ...	Dem strategischen Management über- und z.T. zugeordnete Entscheidungsebene, die größtenteils Ressourcen und Aufträge bestimmt, grundlegende Personalentscheidungen trifft, die kommunale Problemagenda festlegt (Problemwahrnehmung) sowie Management und Maßnahmen massgeblich legitimiert
Rechtliche Grundlagen	Kommunalverfassung bzw. Gemeindeordnung, Satzungen, Geschäftsordnungen; europäisches, Bundes- und Landesrecht, Rechtssprechung, ...	Wirksame Beschränkungen von strategischen Entscheidungsspielräumen, Einschränkung von Optionen zur Problemlösung, Festlegung von Aufgaben und Einnahmepotenzialen, z.T. Konditionierung der Verfahren und Maßnahmen
Anreiz- und Sanktionsmechanismen	Entscheidungsspielräume, Verantwortlichkeiten, Karrierechancen von Beteiligten, Gewinnchancen von privaten Partnern, zu erwartende Belohnung oder Sanktion von Verhalten, ...	Motivation und Demotivation, strategisches Management zu unternehmen; Bestimmung der tatsächlichen Bewertungsmaßstäbe von Erfolg und Misserfolg
Aufträge und Ressourcen	Gesetzliche Aufträge an die Kommunalverwaltung, Leistungs- bzw. Zielvereinbarungen, Budgets, verfügbare Personal- und Sachmittel, ...	Bestimmung der Mission sowie der zur Aufgabenerfüllung verfügbaren Ressourcen, ggf. Festlegung der Leistungen, Zielbestimmung
Formale und informale Strukturen und Prozesse	Aufgabenverteilung, Organisationsstrukturen, Corporate Governance, Aufsichts- und Kontrollrechte, soziale Kontrolle, Gruppendynamik, ...	Definition von Rollen und Verantwortlichkeiten, Eröffnung und Begrenzung der Spielräume für strategisches Management
Management	Verantwortliche Leitung und Steuerung von Institutionen, Organisationen und Organisationseinheiten, dispositive Tätigkeiten wie Planung, Organisation, Budgetierung, Führung, Berichtswesen, Koordination, ...	Langfristige, erfolgs- und entwicklungsorientierte Aspekte des Managements, ganzheitliche Perspektive, Fokussierung auf Integration und Koordination, Reflexion und Evaluation
Wertschöpfung bzw. Leistungserbringung	Operative Wertschöpfung, Ressourcenverbrauch, Erstellung von Produkten bzw. Dienstleistungen, Vollzug, Rechtsanwendung, Maßnahmen mit Außenwirkung, ...	Gewährleistung der langfristigen Leistungsfähigkeit der operativen Einheiten, Weiterentwicklung der Maßnahmen im Hinblick auf Effizienz, Qualität usw.
Wirkungen	Veränderungen bei Adressaten der Leistungen bzw. in der Kommune insgesamt, die durch die Maßnahmen direkt oder indirekt hervorgerufen bzw. beeinflusst worden sind, z.B. Verbesserung der Umweltbedingungen, Investitionen von Unternehmen, Senkung der Arbeitslosigkeit, Integration von Migranten, ...	Betrachtung und Bewertung der Effektivität und Zweckmäßigkeit von Leistungen bzw. Maßnahmen zur kommunalen Problemlösung
Legitimation	Akzeptanz und Unterstützung bei den Leistungsempfängern, politischen Entscheidungsträgern, Finanziers, Aufsichtsbehörden, Kooperationspartnern,...	Gewährleistung der langfristigen Akzeptanz, Unterstützung und Zufriedenheit durch Entscheidungsträger, von denen die Ressourcenzuweisung abhängt, sowie die Leistungsempfänger

Tabelle 4: **Faktoren der (Local) Governance und ihre Implikationen für das strategische Management**

Bedeutsam sind nicht nur die Ausprägungen dieser Variablen, sondern auch die Zusammenhänge zwischen ihnen. Die gesellschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen beeinflussen, was Gegenstand und wer Beteiligter der Problemlösung ist. Die Merkmale der institutionellen Arrangements beeinflussen sich gegenseitig. So bestimmen etwa die rechtlichen Bedingungen, die informalen Strukturen und die verfügbaren Ressourcen die Anreizmechanismen zwischen

den beteiligten Akteuren, deren Steuerung und Koordination untereinander und nicht zuletzt auch die Ergebnisse ihres kollektiven Handelns. Als Ergebnisse werden Leistungen erbracht, die Wirkungen erzielen (sollen). Von Leistungen und Wirkungen der Prozesse innerhalb des institutionellen Arrangements und der Fähigkeit zur Problemlösung hängt dessen Legitimation ab.

Wozu dieses Modell? Warum ist es notwendig, Governance zu betrachten, wenn man strategisches Management in Kommunen verstehen bzw. konzipieren will? Wir schlagen drei Antworten auf diese Fragen vor:

- Erstens, findet strategisches Management nicht „im luftleeren Raum" statt. Es kann nur begriffen und gestaltet werden, wenn die relevanten Einflussfaktoren angemessen berücksichtigt werden. Was angemessen ist, kann nicht a priori festgelegt, sondern muss in Managementprozessen und nicht zuletzt in strategischen Entwicklungsprozessen immer wieder neu bestimmt werden und den sich verändernden Rahmenbedingungen Rechnung tragen. So sind Veränderungen der Gemeindeordnungen zur Schaffung von mehr Beteiligungsmöglichkeiten oder die Reform der Gemeindefinanzen Veränderungen, die unmittelbare Auswirkungen auf die Strategieentwicklung in Kommunen haben können.
- Zweitens ist Governance wie Management nicht mit der konkreten Wertschöpfung zu verwechseln. Auch wenn Prozesse der Leistungserstellung bzw. -erbringung der Steuerung bedürfen, und das Management selbst verbindliche Rahmenbedingungen hat, so stehen doch die Leistungen und Wirkungen im Vordergrund. Governance bildet den Rahmen für die Wertschöpfung, Management beantwortet die Frage, wie die Wertschöpfung innerhalb dieses Rahmens gestaltet und entwickelt wird. In dieser Übersetzung bzw. grundsätzlichen Ausgestaltung der Freiräume, die Governance-Strukturen lassen, liegt das Aufgabenfeld des strategischen Managements. Veränderungen der Governance-Strukturen und -Prozesse haben oft nur mittelbare Auswirkungen auf die Leistungen und Wirkungen zur kommunalen Problemlösung.
- Drittens zeigt die jüngere Governance-Diskusssion, wie neue Governance-Formen an Bedeutung gewinnen, etwa durch intersektorale Kooperation (vgl. Klenk/Nullmeier 2003). Für das strategische Management ist das insofern von großer Bedeutung, als dass unterschiedliche Governance-Formen auch unterschiedliche Strategien, Zielsetzungen und Wege der Entscheidungsfindung implizieren. So stellen bspw. PPP an sich noch keine Verbesserung der kommunalen Problemlösungsfähigkeit oder der Effizienz da; hier kommt es auf das Management dieser gemischtwirtschaftlichen Arrangements an, ob die mit dieser Organisationsform verbundenen Erwartungen auch erfüllt werden können.

Local Governance kann als die konsequente Fortsetzung und Ergänzung dieser Entwicklung interpretiert werden. „Governance ist eine eigenständige, ‚self-organizing' Form der Koordination und Kooperation in interorganisatorischen Netzwerken, die sich aus Politik- und Verwaltungsorganisationen, Verbänden, Unternehmen und Non-Profit-Organisationen – mit oder ohne staatliche Beteiligung – zusammensetzen können" (Jann 2003, S. 449).

Problematisch an der gegenwärtig geführten Governance-Diskussion ist v.a. deren normativer Bias. Anstatt zunächst zweckmäßige analytisch-deskriptive Untersuchungsinstrumente zu entwickeln und diese anzuwenden, wird analog zur Managementdiskussion in der ersten Hälfte der 1990er Jahre vor allem präskriptiv vorgegangen. Zwar sind gerade Praktiker auf möglichst konkrete Handlungsempfehlungen angewiesen. Diese müssen jedoch auch fundiert sein und Transparenz über Grundannahmen und den empirischen Erkenntnisstand gewährleisten. Gerade daran mangelt es aber zahlreichen Governance-Konzepten. Erschwerend kommt hinzu, dass die Analyse von Governance-Strukturen und -Prozessen der größeren Reichweite wegen eine interdisziplinäre Herangehensweise erforderlich macht. Das gleiche gilt für Verständnis und Konzeption des strategischen Managements.

Trotz der empirischen Defizite mangelt es nicht an handlungsleitenden Konzeptionen zu diesem Thema. Wir greifen an dieser Stelle nur zwei in Deutschland verbreitete Ansätze auf, die speziell für die kommunale Ebene entwickelt wurden. Zu nennen sind vor allem die Konzeptionen

- der *Bertelsmann Stiftung* (vgl. Pröhl 2002; Pröhl/Sinning 2002; Wegener 2002): Dieser Ansatz beruht auf der bekannten und erfolgreichen Strategie, durch international vergleichende Untersuchungen und die Bildung von Innovationsnetzwerken (v.a. „Cities of Tomorrow") praxisorientierte Vorschläge für die Reform des öffentlichen Sektors in Deutschland zu erarbeiten und auch die praktische Umsetzung in interkommunalen Projekten wissenschaftlich zu begleiten. Die Bertelsmann Stiftung konzentrierte sich dabei nicht nur auf die Einführung neuer Steuerungsinstrumente, sondern stets waren auch Fragen der „bürgerorientierten Kommune" Gegenstand umfangreicher Anstrengungen (dokumentiert v.a. in Trott zu Solz 1998; Sinning/Wimmer 2000; Pröhl et al. 2002). Die Verknüpfung mit der ganzheitlichen Perspektive der Governance-Diskussion war daher naheliegend.
- des „aktivierenden Staates": Es wurde für die kommunale Ebene durch *Damkowski/Rösener* (2003) konkretisiert. Zunächst werden theoretisch „Public" und „Local Governance" als Steuerungsoptionen für die „Aktivierende Kommune" unterschieden. Public Governance wird dabei aus einer Abgrenzung zum NSM hergeleitet und als dessen Weiterentwicklung in Richtung der Auseinandersetzung mit staats- und gesellschaftstheoretischen Fragen begriffen. Local Governance wird definiert „als ein netzwerkförmiges Zusammenwirken aller Stakeholder (Bürgergruppen, Verwaltung, Rat, klassische Vereine, Verbände, Unternehmen) zum Wohle des Gemeinwesens" (Damkowski/Rösener 2003, S. 73). Die Operationalisierung wird insofern erreicht, als dass Ziele, Merkmale und Instrumente der „Aktivierenden Kommune" bestimmt und im Kontext von Rahmenbedingungen und kritischen Faktoren betrachtet werden.

Die operationalisierten Governance-Konzepte für Kommunen betrachten sowohl das kommunale Management als auch Fragen der Bürgerbeteiligung, Netzwerke und der kommunalen Problembearbeitung bzw. -lösung insgesamt. Der Verwaltung kommt dabei eine veränderte, aber immer noch zentrale Rolle zu. Offensichtlich ist es schwierig, Governance und strategisches Management der Kommune analytisch wie konzeptionell sauber von einander zu trennen.
Wenn konstatiert wird, dass die Trennung von Management und Governance nicht unproblematisch ist, so gilt dies erst recht für das strategische Management im speziellen. Deutlich wird dies bei dem Versuch der Zuordnung der bestimmter Variablen. Das liegt zunächst einmal daran, dass die deutsche Governance-Diskussion auf der Verbreitung des Managementansatzes (des NSM) aufbaut und diesen weiterentwickelt. Management wird für Governance in gewissem Masse vorausgesetzt. Bestimmten Defiziten der Managementtheorie und -praxis der 1990er Jahre soll durch die Governance-Diskussion entgegengewirkt werden. Management wird durch Governance ergänzt, aber nicht ersetzt.
Auch die Auseinandersetzung mit dem strategischen Management des NSM bzw. NPM steht für diese Fortentwicklung. Daher ist zu prüfen, ob und inwiefern sich Governance-Ansätze und Konzepte des strategischen Management voneinander abgrenzen lassen. Das wird insbesondere beim „Good Governance" Ansatz der Bertelsmann Stiftung deutlich, dessen Kriterien in weiten Teilen auch Elemente eines kommunalen strategischen Management sein könnten.
Die Frage, ob eine kommunale „Good Governance" durch strategisches Management erreicht werden kann, ist dementsprechend zu beantworten. Governance ist ein Phänomen, das sich selbst nur eingeschränkt zum Steuerungsobjekt machen lässt. Zwar ist es beispielsweise möglich, durch die Schaffung von Beteiligungsmöglichkeiten Anreize zum bürgerschaftlichen Engagement zu schaffen. Es bleibt jedoch den Bürgerinnen und Bürgern selbst überlassen, diese Möglichkeit zu nutzen – wann, wie und wofür auch immer. Insofern kann man bestenfalls von einer Kontextsteuerung ausgehen, die Rahmenbedingungen ändert, um eine beabsichtigte Veränderung herbeizuführen. Für das Verwaltungsmanagement kann dies trotz oder gerade wegen Dezentralisierung und teilautonomen Organisationseinheiten nicht genügen. Strategisches Management kann dazu beitragen einen besseren „Fit", eine bessere Passgenauigkeit zwischen Anforderungen aus dem Umfeld der Kommunalverwaltung, der Verwaltung selbst, ihren Teilen und den internen Managementsystemen herzustellen. Dafür ist Governance einerseits eine Voraussetzung, insbesondere was die breit verankerte Interessenartikulation, Willensbildung und Entscheidungsfindung in der Kommune betrifft. Andererseits sind Phänomene, die heute unter Governance subsumiert werden, auch Folgen eines strategischen Managements. So sind Entscheidungen über Privatisierungen oder Partnerschaften, aber auch umfassende kommunale Investitionsentscheidungen strategischer Natur, auch wenn sie nicht so genannt oder in ein entsprechendes Managementsystem integriert waren. Zusammenfassend lässt sich also festhalten, dass Governance und Management durch kommunale Strategieprozesse integriert werden können, was die Legitimität und Effektivität des kommunalen Managements verbessern kann, während die notwendige strukturelle und operative Umsetzung partizipativ gefundener Entscheidungen praktisch nur durch Verankerung im Verwaltungsmanagement und letztlich im unmittelbaren Verwaltungshandeln zu erreichen ist. Es kann also nicht genügen, strategisches Management als integrativen Prozess zu kennzeichnen und die einzelnen Schritte zu benennen. Es ist für ein aussagekräftiges Konzept unabdingbar, die einzelnen Schritte zu operationalisieren und genau zu beschreiben, wie die Teile zu einem schlüssigen Ganzen zusammengefügt werden können.
Es ergeben sich im Licht der Governance-Diskussion folgende Probleme, zu deren Lösung strategisches Management wertvolle Beiträge leisten kann:
Problemfokussierung: Der deutschsprachigen Governance-Diskussion geht es um die Gestaltung von Verfahren, die Öffnung von Institutionen, um Oberziele wie Legitimität und Effektivität. Was fehlt, ist jedoch die materiell-inhaltliche, die Policy-Dimension. Zur Lösung welcher Probleme sollen neuen Formen eigentlich (besser) beitragen als die herkömmlichen? Diese Frage kann sinnvoll nur in einem Strategieprozess beantwortet werden, in dessen Mittelpunkt konkrete Ziele und Wege kommunaler Problembearbeitung stehen. Dabei ist keineswegs vorauszusetzen, dass sich die beteiligten Akteure über Definition der Probleme und geeignete Möglichkeiten zu ihrer Lösung im klaren oder einig sind. Ein systematischer Strategieprozess kann diesen Interessenausgleich zu einem praktikablen (Zwischen-)Ergebnis führen, das die Entscheidungen für konkrete Maßnahmen und letztlich Wirkungen ermöglicht.
Koordination: Die Zahl der Beteiligten in Prozessen, die sich an Maßstäben der „Aktivierenden Kommune" orientieren, ist ungleich größer als bisher. Trotzdem war es schon immer schwierig, die bis dato relativ wenigen Beteiligten an Entscheidungsfindung und Verwaltungshandeln zu koordinieren. Wenn proaktive, positive Koordination tendenziell die negative, nachträgliche Koordination ergänzen soll, so steht dies im Widerspruch zu dem Ansinnen, möglichst viele und einflussreiche Beteiligungsmöglichkeiten zu schaffen. Durch strategisches Management wäre es besser möglich, einerseits diese Möglichkeiten zu gewähren, andererseits aber an der Lösung bestimmter kommunaler Probleme zu orientieren und zu disziplinieren. Bürgerschaftliches Engagement ist ebenso wenig Selbstzweck wie kooperative Leistungserbringung, sondern muss selbst effektiv und effizient sein, wenn es sich bewähren und tatsächlich einen Fortschritt gegenüber dem Status Quo darstellen soll. Darüber hinaus ist zu beachten, dass die isolierte Problembetrachtung zusätzliche Koordinationsprobleme verursacht, da der Einsatz kommunaler Ressourcen begrenzt ist und Ziele und Wege der Lösung einzelner Probleme durchaus im Widerspruch zueinander stehen können. Hier ist die Entwicklung und Anpassung einer kommunalen Gesamtperspektive notwendig, die durch die Strategieentwicklung der Kommune ermöglicht werden kann.
Organisationsgestaltung: Grundlegende Entscheidungen über die Entwicklung der Kommune müssen realisiert werden. Das bedeutet v.a., dass sie Auswirkungen auf das operative Geschäft der Verwaltung haben müssen. Strategisches

Management kann geeignet sein, die Integration strategischer Entscheidungen und alltäglichem Handeln bzw. Leistungen der Verwaltung zu gewährleisten. Ohne diese Verknüpfung drohen strategische Diskussionen und Entscheidungen zu „Luftschlössern“ zu werden, die keine Wirkung entfalten.

Langfristige Entwicklung: Wer glaubt, die neuen Ansätze kommunaler Governance würden sich automatisch zugunsten einer größeren Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit herbeiführen, unterliegt einem gefährlichen Trugschluss. Gerade die Beteiligungsmöglichkeiten stärken gut organisierbare Interessen, zu denen die langfristigen zweifellos nicht gehören, weil die Betroffenen (z.B. Kinder und Jugendliche) sich kaum oder gar nicht (z.B. „zukünftige Generationen“) artikulieren können. Auch im Verwaltungsalltag hat man kaum Zeit und Geld für „Gedankenspiele“ über die Zukunft. Strategisches Management muss hier also erhebliche Barrieren überwinden, um der Auseinandersetzung mit Fragen der mittel- bis langfristigen Entwicklung der Kommune und ihrer Verwaltung Geltung zu verschaffen, stellt aber die notwendige Ergänzung der Governance-Konzepte in diesem Sinne dar.

5 Governance-Entwicklungen und strategisches Management in Kommunen

„Governance kennzeichnet in der sozialwissenschaftlichen Diskussion einen Wandel der Formen politischer Steuerung und Koordination und gleichzeitig empirische Veränderungen im Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft (institutionelle Steuerung mit verteilter Kontrolle). Zu diesem neuartigen Governance-Begriff gehört auch die Schaffung oder Veränderung institutioneller Arrangements, der Regel- und Anreizstrukturen, die den Rahmen dieser Aktivitäten bilden und, ganz entscheidend, eine neue Arbeitsteilung zwischen Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft“ (Jann 2003, S. 449f.). Diese Definition, die noch einmal den Kern der Diskussion zusammenfaßt, ist insofern typisch, als sie (der Natur ihres Gegenstandes gemäß) recht allgemein gehalten ist. Wir gehen an dieser Stelle auf einige Entwicklungen ein, die für die realen Ausprägungen der Veränderung von Governance im Allgemeinen und auch speziell in Kommunen typisch sind, und betrachten Implikationen für eine Konzeption des strategischen Managements in Kommunen.

5.1 „Wiederentdeckung der Institutionen“

Die institutionalistische Perspektive entspricht dem politikwissenschaftlichen Trend des „Rediscovering Institutions“ (March/Olsen 1989; Mayntz/Scharpf 1995), in dem die Bedeutung von Institutionen in politischen Prozessen erforscht und anerkannt wird. Im Mittelpunkt stehen dabei weniger Organisationen und formale Normen, sondern korporative Akteure und Netzwerke sowie die damit verbundenen komplexen Verhandlungs- und Entscheidungsprozesse (vgl. Scharpf 2000). Problematisch ist v.a. die Definition des Begriffes der Institution. Zusammenfassend kann festgehalten werden, „dass eine politische Institution ein verbindliches Interaktionsnetzwerk ist, das mit einem politischen Problem verbunden ist. Unter den Beteiligten des Netzwerkes kann man ein Set von allgemeinen Verhaltensnormen und eine Reihe von Positionen mit spezialisierten Verhaltensregeln identifizieren. Die Institution hat ein Potenzial, die Schaffung von Ordnung im Bezug auf das Politikproblem zu unterstützen. Sie kann auch zu einem kollektiven Verständnis von Sinn unter den Beteiligten führen“ (Bogason 2000, S. 110 []). Diese Anerkennung der Bedeutung von Institutionen hat sich allerdings nicht nur in der Politik-, sondern auch in der Wirtschaftswissenschaft durchgesetzt. Institutionenökonomische und institutionalistische Betrachtungen (vgl. Ebers/Golsch 1999, Walgenbach 1999) haben nicht nur die Relevanz von Institutionen im Wirtschaftsleben hervorgehoben, sondern stellen auch wesentliche theoretische Grundlagen des NPM dar (vgl. Grüning 2000). Es wurde anerkannt, dass Institutionen Anreizstrukturen und damit ökonomisches Verhalten von Akteuren wirksam beeinflussen. Dabei wurde sowohl die Entstehung und auch der Zweck von Institutionen untersucht, als auch die deren (potenzielle) Auswirkung auf Akteursverhalten.

Institutionen stehen für Regulierung als ein Synonym für Governance. Neu ist, dass Regulierung nicht mehr zwangsläufig mit staatlichen Institutionen verbunden wird, etwa Gesetzen und einer Verwaltung zu deren Vollzug. Trotzdem benötigen auch die dezentralen, nach Autonomie strebenden Systeme Ordnungsmomente, also Institutionen.

Kommunale Grundnormen sind Gegenstand von Reflexion und Veränderung. Zur institutionellen Dimension kommunaler Governance gehört daher auch die Diskussion über die (Um-)Gestaltung kommunalpolitischer und administrativer Strukturen (v.a. durch Änderungen der Kommunalverfassungen) bzw. die Schaffung zusätzlicher Möglichkeiten zur Aktivierung bürgerschaftlichen Engagements. Die Analyse (deskriptiv) und Gestaltung (präskriptiv) kommunaler Institutionen, und damit verbunden der grundlegenden Anreiz- und Sanktionsstrukturen und -mechanismen ist daher ein besonders bedeutsames Element der wissenschaftlichen Erforschung und der praktischen Entwicklung der Local Governance. Zu diesen relevanten Institutionen zählen u.a.:

- zivil- und öffentlich-rechtliche Normen,
- Beschlüsse der Kommunalvertretungen wie kommunale Haushalt; Satzungen, Statuten und Geschäftsordnungen kommunaler Organisationen,
- gültige zivil- und öffentlich-rechtliche Verträge und Vereinbarungen,
- institutionelle und individuelle Ziel- und Leistungsvereinbarungen, Stellenpläne, Arbeitsverträge usw.

Zu beachten ist, dass dieser unvollständige Überblick nur formale Regelungen enthält. Faktisch wirksam werden aber zahlreiche informelle Regeln, wie Traditionen, Riten, „ungeschriebene Gesetze“ usw. Während für einzelne Akteure immer nur ein kleiner Ausschnitt der „rechtlichen Umwelt“ wahrgenommen wird und insofern effektiv ist, gilt für die Kommune und ihre typischen Strukturen und Prozesse nahezu die gesamte Komplexität der Regelungen. Eine umfassende Analyse der relevanten institutionellen Rahmenbedingungen ist daher de facto unmöglich. Das ist aus der Perspektive des strategischen Management insofern relevant, weil diese formellen und informellen Regelungen *sowohl Restriktionen als auch Potenziale kommunalen Handelns* bestimmen.

Die Umsetzung kommunaler Strategien bedarf praktisch immer der Veränderung bestimmter Normen. Das kann sich auf das Verfahren der Haushaltsaufstellung oder der Regeln zur Mittelverwendung beziehen (Globalbudget), auf Organisations- und Stellenpläne, vorgeschriebene Ablaufstrukturen oder Unterschriften- und Mitzeichnungsregeln. Bei der Strategieformulierung ist dies zu berücksichtigen. Spitz formuliert kann davon ausgegangen werden, dass eine neue Strategie, für die praktisch keine Regeln geändert werden, nicht effektiv sein kann. Relevant für die Chancen des kommunalen strategischen Managements im allgemeinen ist daher die Frage, welche Regelungen überhaupt durch welche Entscheidungsträger verändert werden können. Nur ein Teil der wirksamen Regelungen kann durch kommunale Entscheidungsträger mittel- oder unmittelbar beeinflusst werden. Bei anderen Regelungen ist das vielleicht potenziell

möglich, aber praktisch (wenigstens im Augenblick) nicht durchsetzbar bzw. opportun. Eine realistische (nicht pessimistische) Einschätzung dieser Grenzen ist geboten. Anzumerken ist, dass informelle soziale Normen oft schwerer geändert werden können als formale. Dass Regeländerungen praktisch immer Widerstand hervorrufen, braucht kaum noch betont zu werden.
Innovative Strategien können zu neuartigen institutionellen Arrangements führen. Oft fehlen dafür noch verbindliche, eindeutige Regeln. So hat beispielsweise der Bedeutungszuwachs öffentlich-rechtlicher Verträge oder von Vereinbarungen zwischen Verwaltung und Privaten zu juristischen Unsicherheiten, aber auch Kreativität bei Betroffenen geführt (vgl. Ellwein 1994). Nicht selten wird bei bislang unbekannten oder wenig verbreiteten Organisations- oder Kooperationsformen rechtliches „Neuland" betreten, was durchaus mit Risiken verbunden sein kann. In der Strategieentwicklung ist das zu berücksichtigen.
Regelungen sind in der Regel nicht einfach deswegen effektiv, weil sie formelle Gültigkeit besitzen. Wirksam werden sie, weil ihre Befolgung belohnt oder die Nichtbefolgung sanktioniert wird. Daher kann davon ausgegangen werden, dass der Erfolg von Strategien und insbesondere von deren Implementation weniger von Umfang oder Art der damit verbundenen Regelungen abhängt, als von Umfang und Art der Anreize und Sanktionen. Eine Strategie, deren Nichtberücksichtigung keine negativen Auswirkungen für die Betroffenen hat, ist ebenso wahrscheinlich zum Scheitern verurteilt wie eine, deren Berücksichtigung sich nicht lohnt.

5.2 Aufgabenverteilung und Politikverflechtung

Komplexe, entwickelte Gesellschaften der Gegenwart sind durch Differenzierung in funktionale Systeme gekennzeichnet, die eine Tendenz zur Selbstregelung, zumindest jedoch ein Autonomiestreben aufweisen. Dieses Grundmuster gilt auch innerhalb des politisch-administrativen Systems. Die Binnendifferenzierung des Staates ist durch eine horizontale (z.B. regional differenzierte) und vertikale (v.a. zwischen den Ebenen Bund Länder, Kommunen und zunehmend Europa) Aufgabenteilung gekennzeichnet. Die Aufteilung der staatlichen Aufgaben ist rechtlich fixiert. Sie bestimmt de facto den *Handlungsspielraum der Kommunen* und grenzt insofern auch das Feld für kommunale Strategieentwicklung ab.
Eng verbunden mit der Notwendigkeit zu Differenzierung und Aufgabenteilung ist das Problem der Politikverflechtung, also die gegenseitige Abhängigkeit der Ebenen (vertikal) und Funktionen (horizontal) im Hinblick auf Ressourcen, Informationen, Regelungen etc. Von der Differenzierung nach Aufgabenbereichen ist aber die nach Kompetenzarten zu unterscheiden, also die materielle Entscheidungs- und Verfügungsbefugnis: „Wenn die Erfüllung öffentlicher Aufgaben in aller Regel ein Zusammenwirken von Gesetzgebung und Verwaltung und von Einnahmenpolitik und Ausgabenpolitik erfordert, dann folgt aus der funktionalen Verteilung der Kompetenzarten in der Bundesrepublik auch, dass in aller Regel weder der Bund, noch die Länder oder die Gemeinden für sich allein imstande sind, drängende Probleme zu lösen und wichtige Aufgaben im ganzen zu bearbeiten. Charakteristisch für das politische System der Bundesrepublik ist deshalb die Politikverflechtung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, bei der die Länder über den Bundesrat an der Gesetzgebung und der Einnahmenpolitik des Bundes mitwirken, während der Bund Bestand und Inhalt der Verwaltungsaufgaben und den finanziellen Handlungsrahmen der Länder und Gemeinden im wesentlichen bestimmt" (Scharpf et al. 1976, S. 19). Handlungsfähigkeit und Handlungsrestriktionen der Kommunen werden also durch Aufgaben- und Kompetenzverteilung innerhalb der strukturellen Ordnung des Gesamtsystems festgelegt. Da Bund und Länder selbst unter erheblichem Konsolidierungsdruck stehen, werden Kosten zu Lasten der Gemeinden externalisiert (vgl. Karrenberg 2002). Dem gegenüber steht ein sehr umfangreiches Aufgabenspektrum der Kommunen. „Schätzungsweise 70 bis 80 Prozent der ausführungsbedürftigen Bundes- und Landesgesetze (und neuerdings der größte Teil des EU-Rechts) werden von kommunalen Dienststellen (...) und zwei Drittel aller öffentlichen Investitionen von den Kommunen verwirklicht" (Wollmann 2002, S. 25). Die Finanznot der Kommunen führt fast zwangsläufig zu Personalabbau und zu einer Verdrängung der „freiwilligen Aufgaben", also solchen Aufgabenbereichen, zu denen die Kommunen nicht durch Bundes- oder Landesrecht verpflichtet sind. Betroffen sind davon v.a. der Sozialbereich (mit Ausnahme der Sozialhilfe als Pflichtaufgabe) und kulturelle Angebote.
Trotz dieser Entwicklungen können die Kommunen auf spezifische Eigenschaften verweisen, die sie innerhalb des föderativen Institutionengefüges auszeichnen (vgl. Dieckmann 2001, S. 18ff.):

- Die unmittelbare Nähe zu Problemen und Betroffenen macht die Kommunen relativ reaktionsstark und -schnell.
- Der aus der Notwendigkeit zur Haushaltskonsolidierung geborene starke Problemdruck und das Streben nach einer Optimierung der Dienstleistungen führten zu einer herausragenden Rolle der kommunalen Ebene bei Reform der Verwaltung.
- Bei Städten und Gemeinden sind die Volksrechte und Beteiligungsmöglichkeiten stärker ausgeprägt als auf den anderen Ebenen.
- Der Gesetzes- bzw. Politikvollzug findet überwiegend auf kommunaler Ebene statt. Kommunale Verwaltungen verfügen über eine hohe Implementierungserfahrung und entsprechendes Wissen.

Mit dem strategischen Management in Kommunen ist „im Rahmen einer Gesamtstrategie auch die Entscheidung für grundlegende Organisations- und Kooperationsbeziehungen innerhalb des politisch-administrativen Systems als Steuerungssystem und seinem Umfeld, so vor allem den Zielgruppen, verbunden. (...) Es geht darum, grundlegende Prinzipien und Strukturen der zukünftigen längerfristigen Aufgabenwahrnehmung festzulegen." (Budäus/Finger 2001, S. 44). Die Aufgabenteilung zwischen den Ebenen bestimmt einerseits das Aufgabenspektrum, während neuere Anforderungen

zu einer Dynamik führen, deren Bewältigung strategisches Management dienen kann. Dabei geht es um die frühzeitige Antizipation der Aufgabenentwicklung in quantitativer und qualitativer Hinsicht, aber eben auch um die Notwendigkeit neu- oder andersartiger Leistungen oder Formen der Leistungserbringung. Auch die Aufgabenkritik als typisches NPM-Element ist Gegenstand des strategischen Managements. Neben der Frage, welche Leistungen überhaupt zu erbringen sind, ist zu klären, ob es alternative Formen der Aufgabenerfüllung gibt, z.B. durch Privatisierung, Neugestaltung der Prozesse oder ähnliches.
Im Hinblick auf die Problematik der Politikverflechtung, also der gegenseitigen Abhängigkeit vertikal und horizontal verkoppelter Strukturen und Prozesse gesellschaftlicher Problemlösung ist für das strategische Management in Kommunen festzuhalten, dass eine umfassende, also die Ursachen berücksichtigende Problembearbeitung nur unter Einbezug der davon institutionell betroffenen Akteure auf verschiedenen Ebenen und in verschiedenen Bereichen erfolgen kann.
Die Bewältigung und Gestaltung der kommunalen Aufgabenentwicklung, insbesondere unter den Bedingungen der Politikverflechtung, ist keine Aufgabe, die der Verwaltung allein überlassen bleiben kann. Konsequenz der Governance-Perspektive auf diese permanente Herausforderung kann es sein, bewusst verschiedene Akteure einzubeziehen, die Beiträge zur kommunalen Aufgabendefinition und -erfüllung leisten können.

5.3 Betrachtung und Bedeutungswandel der Koordinationsmechanismen

In der theoretischen Diskussion und anhand der praktischen Ausprägungen wird in der Governance-Diskussion die Frage thematisiert, welche *Steuerungsprinzipien* bzw. Mechanismen sozialer Koordination gesellschaftlicher Problemlösung zugrunde liegen, wodurch sie gekennzeichnet sind und wie sie im Kontext der Transformation des Staates und der Kommunen eingesetzt werden können, um die Problemlösungsfähigkeit, aber auch die Effizienz zu verbessern. Im Mittelpunkt steht die Aufgabenteilung zwischen Staat, Markt und Zivilgesellschaft und den zugrundeliegenden Mustern von Hierarchie, Wettbewerb und Solidarität; es wird nach einem problemspezifisch angemessenen „Mix“ von Koordinationsmechanismen gesucht. Entsprechend groß ist auch das Spektrum relevanter Steuerungsmodi, die zur Problembearbeitung zur Anwendung kommen (können). Dabei sind die verschiedenen Zwischenstufen bzw. Kombinationsmöglichkeiten zu betrachten. Verallgemeinert kann man mit Wiesenthal (2000, S. 63ff.) annehmen, dass die Bearbeitung jedes gesellschaftlichen Problems auf eine bestimmte Weise zu koordinieren ist, die nicht durch ein „Entweder/Oder“, sondern „sowohl als auch“ von Elementen von Markt, Gemeinschaft und Organisation. Das soll verdeutlichen, dass die verschiedenen Koordinationsmechanismen in unterschiedlichen Umfang zur Regelung eines bestimmten Problems beitragen können. Anzumerken ist, dass sie nicht beliebig eingesetzt werden können. Vielmehr sind jeweils bestimmte Voraussetzungen bzw. Funktionserfordernisse zu berücksichtigen. So kann die Erfüllung einer Aufgabe nicht durch Marktmechanismen gewährleistet werden, wenn es weder leistungsfähige private Anbieter noch kaufkräftige Nachfrager gibt. Entsprechend muss es für eine Aufgabenverlagerung in die Zivilgesellschaft vor Ort bürgerschaftliche Akteure geben, die bereit sind, die Aufgabenerfüllung zu garantieren. Darüber hinaus muss unterschieden werden, ob die Kommune für die entstehenden Kosten weiter (teilweise) aufkommen muss. Auch der umgekehrte Weg kann relevant sein, wenn wirtschaftliche oder zivilgesellschaftliche Akteure die kontinuierliche Leistungserbringung nicht garantieren können oder wollen.
Mit der Tendenz zur Konzentration der Kommunalpolitik und -verwaltung auf deren Gewährleistungsverantwortung geht der bewusste Einbezug von Koordinationsmechanismen wie Markt oder Netzwerk zur Leistungserbringung einher. In diesem Zusammenhang sei auch auf die zunehmende Betrachtung und Bedeutung von regionalen Netzwerken hingewiesen (vgl. Scherer/Walser 2003).
Kennzeichnend für die Ausprägung dieser Entwicklung ist gerade auf kommunaler Ebene die *Problemlösung durch Partnerschaften* (vgl. OECD 2001, Wegener 2002): Kriterien sind Netzwerke bzw. die Vernetzung der Kommune in Bezug auf Information und Kommunikation oder kooperative Produktion von Dienstleistungen. Durch Delegation von Verantwortung an Dritte und partnerschaftliche Maßnahmen zur Stärkung der Problemlösungsfähigkeit sollen lokale Kapazitäten ausgebaut werden. Der bewusste Einsatz verschiedener Koordinations- und Organisationsformen kommunaler Aufgabenerfüllung ist die theoretische wie praktische Grundlage für den Gewährleistungsstaat bzw. die „*Gewährleistungskommune*“, geprägt durch ein neues Verständnis von Aufgaben- und Verantwortungsteilung innerhalb der Kommune, also zwischen Unternehmen, Verbänden, Bürgerschaft, Politik und Verwaltung. Dazu zählt einerseits die Anerkennung einer kollektiven Verantwortung für die Bewältigung bestimmter Probleme und Aufgaben, andererseits die Differenzierung der Verantwortlichkeit für die konkrete Leistungserbringung. Dadurch bekommt die kommunale Leistungstiefen- und -breitenpolitik eine Schlüsselfunktion im strategischen Management (vgl. Naschold et al. 1996) und es entstehen *Netzwerke* innerhalb, aber auch zwischen Kommunen, die freiwillige Zusammenschlüsse sind, in denen verhandelt werden muss und die jeweiligen Zuständigkeiten bei der Problem- und Aufgabenbewältigung (innerhalb gewisser Grenzen) selbst geregelt werden.
Strategisches Management in der Kommune kann die verschiedenen Steuerungsmodi als Optionen für Strategien zur Problemlösung einbeziehen, wobei die spezifischen Eigenschaften und Erfordernisse sowie Vor- und Nachteile im Bezug auf den jeweiligen Sachverhalt zu bewerten sind. Für die Konzeption des strategischen Managements haben diese Entwicklungen einer relativen Entgrenzung der Verwaltung mehrere Konsequenzen. Bei der Strategieentwicklung ist zu berücksichtigen, ob, in welcher Form und in welchem Umfang Partnerschaften aufgebaut bzw. entwickelt werden

sollen. Dabei sind die entsprechenden Potenziale zu ermitteln, alternative institutionelle Arrangements zu bewerten und die Relevanz verschiedener Koordinationsmechanismen zu bestimmen. Nicht zuletzt muss Gegenstand von strategischen Analysen sein, welche Akteure überhaupt als Partner in Betracht gezogen werden können.
Von Strategien der Verwaltung können Strategien kommunaler Problemlösung unterschieden werden, die über die organisatorischen bzw. institutionellen Grenzen der Verwaltung hinausgehen. Diese Strategien unterliegen nicht den gleichen Restriktionen wie jene der Verwaltung und können insofern auch andere institutionelle Potenziale nutzen, Ressourcen erschließen und Regelungen durchsetzen, die nicht gegen, sondern mit oder sogar durch nicht politisch-administrative Teile der Kommune realisiert werden.
Aus dem Trend zu Partnerschaften und Kooperationsbeziehungen leitet sich die Notwendigkeit ab, die Partner bei der Strategieentwicklung einzubeziehen und deren Interessen und Handlungszwänge zu berücksichtigen. Insofern werden nicht nur zusätzliche Handlungsspielräume erschlossen, sondern durch den Kompromisszwang in den Kooperationsbeziehungen auch begrenzt. Grundsätzlich gilt, dass Kooperationsbeziehungen im Hinblick auf deren langfristige Entwicklung gestaltet werden müssen.
Eine Konzeption des strategisches Managements in Kommunen im Spannungsfeld unterschiedlicher Handlungslogiken kann nicht ohne Widersprüche oder Konflikte entwickelt werden. Strategisches Management dient der Formulierung und Realisierung von Absichten, die auch in Kooperationsbeziehungen nicht immer konsistent sind. Kooperative Strategieprozesse können diese Konflikte aber (teilweise) aufzeigen und frühzeitig zu Abstimmungen führen oder auch Grenzen der Kooperationsbereitschaft erkennen lassen.

5.4 Public Policies, politische Steuerung und gesellschaftliche Selbstregelung

Lange Zeit stand die politische Steuerung (vgl. dazu Mayntz 1987, Lange/Braun 2000) im Vordergrund der Policy-Forschung. Dabei wurde davon ausgegangen, dass dazu notwendig ein Steuerungssubjekt und -objekt (Wer steuert wen?) existieren müssen. In Steuerungsprozessen werden Steuerungsinstrumente angewendet, um Steuerungsziele zu realisieren. Das bedeutet jedoch keineswegs, dass Steuerungsversuche immer oder in der Regel erfolgreich wären. Damit stellte sich die Frage nach der Steuerungsfähigkeit (des Steuerungssubjekts, z.B. Politik und Verwaltung) und Steuerbarkeit (des Steuerungsobjektes, z.B. gesellschaftliche Teilsysteme wie Wirtschafts-, Wissenschafts-, Gesundheitssystem). Dabei wurden verschiedene Steuerungsprobleme erkannt: politische Steuerung kann wegen Implementations- und Motivationsproblemen scheitern, aber auch wegen mangelnden Wissens über „steuerungsrelevante Wirkungszusammenhänge“ oder wegen der „prinzipiellen Unmöglichkeit (...) mit den der zentralen Steuerungsinstanz verfügbaren Instrumenten zielsicher steuernd in bestimmte Systemprozesse einzugreifen“ (Mayntz 1987, S. 97). Festgestellt wurde an dieser Stelle auch, dass der staatliche Steuerungsakteur als „komplexes mehrstufiges Akteurssystem“ begriffen werden und der Implementationsprozess selbst zum Steuerungsobjekt werden muss. Typisch für den Policy-Ansatz ist Verwendung zyklischer Modelle (vgl. Jann/Wegrich 2003). Aus Governance-Perspektive ist v.a. von Interesse, inwiefern auch nichtstaatliche Akteure in Policy-Prozessen eine Rolle spielen, nicht zuletzt bei der Politikimplementation, und welchen Einfluss institutionelle Bedingungen auf Policy-Prozesse haben und umgekehrt. Dabei werden verstärkt Formen gesellschaftlicher Selbstregelung thematisiert, die sich oft „im Schatten der Hierarchie“ abspielen. Desweiteren werden „korporative Akteure“ betrachtet, die in Policy-Netzwerken aktiv und einflussreich sind sowie institutionelle Interessen verfolgen (vgl. Mayntz/Scharpf 1995, Scharpf 2000). Neuere Untersuchungen thematisieren transnationale Policy-Prozesse, etwa auf europäischer Ebene (vgl. Héritier 2002), oder die Politikentwicklung unter den Bedingungen „organisierter Anarchie“ (vgl. Peters 2002).
Die Policy-Forschung ist bislang kaum auf kommunale Prozesse eingegangen. Zwar wurde den Kommunen wichtige Funktionen für die Politikimplementation zugestanden. Die Erforschung kommunaler Politikfelder blieb aber weitgehend ein Randthema. Deutlich ist eine Gewichtsverlagerung von Planungs- (z.B. Wohnungsbau, Verkehr, Stadtentwicklung und Regionalplanung) oder Umweltthemen in den 1970er und 80er Jahren hin zu „Problem“-Policies, v.a. der kommunalen Finanz- und Haushaltspolitik (vgl. ausführlich Wollmann/Roth 1998).
Der Wandel im Verständnis politischer Steuerung hin zu einer verstärkten Berücksichtigung von Potenzialen gesellschaftlicher, z.B. bürgerschaftlicher Selbstregelung findet auf kommunaler Ebene, also „im Kleinen“ praktisch unmittelbare Bedeutung. Die „Aktivierende Kommune“ (vgl. Damkowski/Rösener 2003) setzt nicht nur auf mehr Bürgerbeteiligung bei der kommunalen Entscheidungsfindung, sondern auch auf Koproduktion öffentlicher Dienstleistungen oder deren Devolution (im Sinne von Rückverlagerung) in die Zivilgesellschaft.
Die Governance-Diskussion richtet die Aufmerksamkeit auf Policy-Prozesse in den Kommunen, verbunden mit den Problemen. „Zusätzlich zeichnet sich als Zukunftstrend eine Zusammenführung der bislang getrennt diskutierten und entwickelten Konzepte von Public Management und Public Policy zum ‚Public Governance‘ ab. Diese Perspektive öffnet den Blick auf das gesamte politisch-administrative System und die in diesem System verwendeten Handlungsinstrumente. Governance als Institutionenbündel umfaßt die öffentliche Verwaltung mit ihren zahlreichen Ebenen und Organisationsformen ebenso wie die Regierung, Legislative, Judikative sowie weitere Akteure, die in Politiknetzwerken öffentliche Funktionen bzw. Leistungen erfüllen. Die Governance-Perspektive erlaubt überdies eine differenziertere Analyse der Steuerungseignung und -leistung von Instrumenten des New Public Management. Damit eröffnet diese Perspektive die Möglichkeit, die bislang dominierende intra-organisatorische Verengung des Public Management zu überwinden und in ein umfassendes System zu integrieren“ (Reichard/Röber 2001, S.387).

Dabei stößt man an Grenzen, da es eine kommunale Selbst*regelung* wenigstens im rechtlichen Sinne nur sehr eingeschränkt gibt. Die Kommunen verfügen rechtlich und finanziell nicht annähernd über den Spielraum, der für autonome Politikentwicklung notwendig wäre. Das kontrastiert mit der Unmittelbarkeit der Forderungen der Bürger nach mehr Transparenz, Effizienz und Partizipation; die Ansprüche der Bürger erreichen die Entscheidungsträger (fast) direkt. Gerade für die Umsetzung politischer Programme ist es von Vorteil, dass es unmittelbare Kontakte zwischen Leistungserbringern und -empfängern gibt. Auswirkungen von Maßnahmen können schnell und einfach erfasst sowie besser antizipiert werden. Die Probleme gesellschaftlicher Komplexität stellen sich in Kommunen oft weniger dramatisch dar; die Koordination ist leichter, obgleich sie natürlich immer noch eine erhebliche Herausforderung bleibt.
Policy- und Strategieprozesse sind auf Problemlösungen ausgerichtet und stehen vor ähnlichen Herausforderungen. So gibt es auch bei der Umsetzung von Strategien erhebliche Probleme. Strategisches Management kann wie Policy-Prozesse so ausgestaltet werden, dass es zahlreichen unterschiedlichen Akteuren Beteiligungschancen bietet, es kann Optionen zur Implementation durch Private berücksichtigen und es weist insofern ein umfangreiches Spektrum an organisatorischen Möglichkeiten zur Problemlösung auf. Eine weitere Gemeinsamkeit ist die entwicklungsorientierte Grundlogik, die dem zyklischen Charakter der beiden Ansätze entspricht. Lösungen sind immer nur vorübergehend und können revidiert werden, wenn sie sich als unzweckmäßig erweisen. Sind diese Regelkreise jedoch nicht geschlossen, droht kommunalen Policies wie Strategien die Ineffektivität und damit auch der Verlust der Legitimation.
Eine besondere Gefahr des strategischen Management droht (wie der politischen Planung) in der Überschätzung von Steuerungsfähigkeit und Steuerbarkeit. Gerade bei angestrebten Wirkungen außerhalb der Verwaltung, also in der Gesellschaft, Wirtschaft, Kultur oder Natur der Kommune sind die komplexen Interdependenzen, Folge- und Wechselwirkungen zu unterschätzen. Strategien können immer nur Impulse im Sinne von Steuerungsversuchen bzw. der sog. Kontextsteuerung geben. Dass eine angestrebte Wirkung unmittelbar und kausal durch Maßnahmen im Sinne der Strategie erreicht werden kann, muss als Ausnahme und unwahrscheinlich betrachtet werden. Das liegt schon an der Komplexität der Probleme und deren Ursachen, von denen nur ein Teil, wenn überhaupt, beeinflusst werden kann. Entscheidend ist, dass ein Verständnis von Problemen, Ursachen und Wirkungsmöglichkeiten nicht vorausgesetzt werden kann, sondern mühsam erarbeitet werden muss. Entsprechende Evaluationen und Analysen können dabei einen erhebliche Aufwand verursachen und erfordern methodische Kompetenzen, die in der Verwaltung oft kaum zu finden sind. Allerdings ist der Erfahrungsschatz und die spezifische Problemkenntnis der Mitarbeiter der Verwaltung dabei nicht zu unterschätzen und daher systematisch zu nutzen.

5.5 New Public Management und Gewährleistungsstaat

Zentraler Anknüpfungspunkt für die Governance-Diskussion sind nicht zuletzt Reformen des politisch-administrativen Systems im Sinne eines immer stärker ausgeprägten *funktionalen* Verständnisses von Politik und Verwaltung (vgl. Jann 1998). Auf kommunaler Ebene standen in den 1990er Jahren diese Veränderungen v.a. unter der Überschrift des „Neuen Steuerungsmodells"; das entsprechende Staatsverständnis ist das des „Gewährleistungsstaats." An dieser Stelle soll nicht ausführlich auf die Elemente des NPM bzw. NSM eingegangen werden (vgl. Hood 1991, Banner 1991, KGSt 1993, Reichard 1995, 2003; Reichard/Röber 2001, Naschold/Bogumil 2000, Schedler/Proeller 2003). Hier können nur einige Aspekte, die gerade für die kommunale Ebene bedeutungsvoll sind, hervorgehoben und auf Anknüpfungspunkte für eine Konzeption des strategischen Managements hin betrachtet werden (vgl. Heinz 2000; KGSt 2000a,b,c, 2001; Fiedler/Vernau 2001, Eichhorn/Wiechers 2001, Banner 2002):

- Zunächst stellt das NPM bzw. NSM selbst einen Ansatz umfassenden strategischen Wandels der Verwaltung im allgemeinen, und einzelner Organisationen nicht zuletzt der Kommunalverwaltung im speziellen dar. Die Einführung neuer Steuerungsinstrumente und der angestrebte Organisations- und Kulturwandel in der Verwaltung stellen einen *langfristigen und zielorientierten Entwicklungsprozess* dar. Das Management des Wandels einschließlich der dazu notwendigen Entscheidungen und Maßnahmen ist strategisches Management der Verwaltung (vgl. Schedler/Proeller 2003).
- Mit dem Aufbau einer *dezentralen Organisationsstruktur* mit entsprechend dezentralisierter Fach- und Ressourcenverantwortung verbindet sich für die Führungskräfte der (teil-)autonomisierten Verwaltungseinheiten die Herausforderung, Fach- und Ressourcenentscheidungen vorzunehmen, diese zu integrieren und zu implementieren. Das entspricht der Chance und Notwendigkeit zu dezentralem strategischen Management („Suboptimierung") in den Fach- bzw. Funktionsbereichen.
- Parallel zur Dezentralisierung ist im NSM die Schaffung zentraler Steuerungs- und Controllingeinheiten vorgesehen. Mit *Steuerung und Controlling* sind Kernbereiche des strategischen Managements berührt. Sofern derartige Einheiten tatsächlich geschaffen werden, kommt ihnen eine Schlüsselrolle im Strategieprozess zu, insbesondere bei der Strategieformulierung und -evaluation. Außerdem ist hier auch eine institutionelle Schnittstelle von Verwaltungsführung (Wahlbeamte und Leiter der Fachbereiche) und Rat. Je nach tatsächlicher Ausstattung mit Kompetenzen und Ressourcen stellen diese Einheiten einen Trichter der (formalen) Informationsgewinnung, -verarbeitung und -weitergabe dar.
- Trotz zentraler Steuerungs- und Controllingeinheiten bewirkt die Dezentralisierung „zentrifugale Kräfte", weshalb vom Verwaltungsvorstand, also den kommunalen Spitzenbeamten, eine kollektive, integrative Führung erwartet wird (vgl. Banner 2002). Damit kommt dem „Verwaltungsvorstand" als zentralem Führungsgremium die unmittelba-

re Verantwortung für das strategische Management zu. Während die Steuerungs- bzw. Controllingeinheit den Charakter einer Stabsstelle hat und insofern nur Führungsunterstützung leistet, muss die *strategische Führung* vom „Verwaltungsvorstand" selbst geleistet und verantwortet werden (vgl. Hollenstein 2001). Unter den Bedingungen der inzwischen weit verbreiteten süddeutschen Ratsverfassung konzentriert sich diese Rolle de facto wahrscheinlich auf die (direkt gewählte) Verwaltungsspitze, sprich den (Ober-)Bürgermeister.

- Jenseits organisatorischer bzw. institutioneller Bedingungen, die durch das NSM geschaffen werden (sollen), sind gerade instrumentelle Aspekte hervorzuheben. Das gilt in erster Linie für die Gestaltung und Entwicklung von Leistungsvereinbarungen bzw. -aufträgen und damit verbundenen Globalbudgets. Je nach Ausgestaltung dieser Instrumente ist durch sie die beabsichtige *Umkehr der Steuerungslogik* von der Input- zur Outputsteuerung zu erreichen. Indem systematisch und anreizwirksam die Ergebnisseite des Verwaltungshandelns (Leistungen und Wirkungen) transparent und berücksichtigt wird, erfordert strategisches Management eine umfassende Auseinandersetzung mit den damit verbundenen Merkmalen, Zielen und Indikatoren sowie den entsprechenden Kosten.
- Durch Kosten- und Leistungsrechnung, (kosten- und ergebnisbezogenes) Controlling und Berichtswesen stehen je nach Ausgestaltung grundlegende *Informationen* für strategische Analysen und Entscheidungen zur Verfügung.
- Die *Kunden- und Qualitätsorientierung* als weiteres typisches NPM-Merkmal beeinflusst die Strategieentwicklung inhaltlich. So können Qualitätsentwicklung, Verbesserungen der Kundenzufriedenheit oder des Zugangs zu Leistungen zentrale Elemente kommunaler Strategien sein.
- Mit der *Wettbewerbsorientierung* verbindet sich die Herausforderung für die Verwaltung, sich (teilweise) unter Konkurrenzbedingungen auf (Quasi-)Märkten behaupten bzw. durchsetzen zu müssen. Dadurch wird ein Verständnis von strategischem Management relevant, das bislang für Unternehmungen typisch und für NPO`s eingeschränkt ebenfalls bedeutsam war. Dabei geht es nicht mehr nur um die Erreichung bestimmter Sachziele, sondern zunächst um die Erhaltung der Existenz der Organisation. Wenn die Leistungserbringung bzw. Aufgabenerfüllung auch durch Konkurrenten erfolgen kann, so ist die Existenz potenziell bedroht. Strategisches Management ist dann an dem Oberziel orientiert, den Bestand der Organisation zu sichern.
- Die *Verknüpfung von Input und Output* (und auch mit Impact und Outcome) stellt die eigentliche Herausforderung für das strategische Management unter den Bedingungen des NPM bzw. NSM dar, insbesondere aus mittel- bis langfristiger und entwicklungsorientierter Perspektive. Welche Ergebnisse mit dem Einsatz von Ressourcen erzielt und welche Ziele erreicht werden (Effektivität), ist eines der grundlegenden Erfolgskriterien im NPM. Gleiches gilt für die Effizienz. Dabei werden die klassischen (Formal-)Ziele der Verwaltung, Rechtmäßigkeit bzw. Legitimität weder ersetzt noch verdrängt, sondern ergänzt.

Neben den zahlreichen Elementen des NPM und ihren spezifischen Implikationen für das Verständnis kommunalen strategischen Managements hat gerade die Theorie und Praxis des Gewährleistungsstaates grundlegende Bedeutung für diese Interpretation. Im Kontext des Gewährleistungsstaates, der institutionell die Rollen der Auftraggeber und Auftragnehmer unterscheidet, muss sich eine Organisation bzw. Organisationseinheit entsprechend dieser Differenzierung positionieren. Es ist also zu klären, ob die von der Strategieentwicklung betroffene Organisation(-seinheit) der Auftraggeber- oder Auftragnehmerverwaltung zuzuordnen ist. Die Tatsache, dass sie bisher noch nicht mit einer Leistungsvereinbarung bzw. einem entsprechenden Globalbudget geführt wurde ist dabei noch kein eindeutiger Hinweis darauf, dass sie automatisch der Auftraggeberrolle zuzuordnen ist. Im Modell des Gewährleistungsstaates obliegt die Auftraggeberrolle bei der Politik und kleinen administrativen, unterstützenden Steuerungseinheiten. Insofern stellt die Auftraggeberverwaltung quantitativ nur einen sehr geringen Teil des Gesamtverwaltung, auch der kommunalen Kernverwaltung dar. Da theoretisch jeder Auftragnehmer potenziell substituierbar ist, sofern er bestimmte Kriterien erfüllt (vgl. Naschold et al. 1996; das gilt auch für sog. „hoheitliche" bzw. „Kern"-Aufgaben; vgl. dazu Proeller 2003), besteht für die Verwaltung als Auftragnehmer ein gewisses, wenn auch überschaubares Bestandsrisiko. So muss ein kommunaler Kindergarten befürchten, dass er durch eine privat getragene Einrichtung ersetzt wird. Wie konkret dieses Risiko ist, hängt von der kommunalpolitischen Diskussion, aber auch von der wahrgenommenen Leistung der Einrichtung ab. Für das strategische Management dieser Einrichtung bedeutet das beispielsweise, dass die Konkurrenzlage und mögliche Auslagerungsentscheidungen antizipiert, analysiert und ggf. beeinflusst werden müssen. Für das strategische Management der Leistungen ist hingegen ausschlaggebend, mit welchem Auftragnehmer bestimmte festzulegende Kriterien (z.B. Kosten, Qualität, Versorgungssicherheit) am besten erfüllt werden. Allerdings kann nie die Auslagerung aller Leistungen gleichzeitig thematisiert werden; eine Bewertung der Auslagerungspotenziale über das gesamte kommunale Leistungsspektrum hinweg würde bei sachlicher und auf mehreren Kriterien beruhender Betrachtung mehrere Jahre dauern. Allerdings ist das Risiko, auf den Prüfstand gestellt zu werden, nicht kalkulierbar. Daher ist die betroffene Organisationseinheit gut beraten, sich frühzeitig mit dieser Möglichkeit auseinanderzusetzen, auch wenn sie im Augenblick unwahrscheinlich sein mag. Nicht vergessen werden darf allerdings, dass auch der umgekehrte Weg möglich ist, nämlich dass Leistungen (wieder) integriert statt ausgelagert werden. Dadurch eröffnen sich Chancen, die ebenfalls Gegenstand strategischer Überlegungen sein können. In jedem Fall wird deutlich, dass die Rollenteilung von Auftraggeber und -nehmer zu einem differenzierten Verständnis von Strategien und strategischem Management führt. Im administrativen Kontext kann es schon deshalb keine beide Funktionen umfassende Normstrategien geben. Strategisches Denken und Handeln wird von diesen beiden Perspektiven aus zwangsläufig unterschiedlich interpretiert und praktiziert; die Strategien können sich widersprechen. „Opportunistische" Strategien sind nachvollziehbar, wenn die

Ressourcenaustattung oder gar die Existenz eines (bisherigen oder potenziellen) Auftragnehmers betroffen sind. Opportunismus bedeutet Anpassung an sich ändernde Bedingungen; das ist nicht nur legitim, sondern aus Sicht der Betroffenen auch notwendig. Allerdings stehen sie damit im Widerspruch zu den ebenfalls gerechtfertigten Interessen des Auftraggebers. Die Schlussfolgerung lautet, dass aus unterschiedlichen, aber jeweils legitimen Interessen unter den Bedingungen von Konkurrenz Konflikte erwachsen. Strategieentwicklung bedeutet daher auch Konfliktmanagement.
Die Betrachtung des NPM und des Gewährleistungsstaates kann in diesem Rahmen nur selektiv und unzureichend sein. Bei der Entwicklung eines umfassenden Konzeptes des kommunalen strategischen Managements wird auf hier genannte Aspekte weiter einzugehen sein; andere, die bislang nur am Rande oder gar nicht erwähnt wurden, sind zu ergänzen.

6 Strategisches Management im kommunalen Kontext

6.1 Besonderheiten des strategischen Managements in Kommunen

Zusammenfassend lassen sich drei wesentliche Entwicklungen festhalten, durch welche die Transformation kommunaler Entscheidungssysteme laut Bogumil (2001) in den 1990er Jahren durch gekennzeichnet war:

- *Verwaltungsmodernisierung durch (New) Public Management*: Unter dem Stichwort des Neuen Steuerungsmodells (NSM) bzw. des New Public Management (NPM) wurde ein Reformprozess eingeleitet, der darauf abzielt, bestimmte „Lücken" des kommunalem Managements zu schließen. Dazu gehören v.a. eine diagnostizierte Strategie- und Managementlücke, aber auch Defizite bei Legitimität und Attraktivität der Verwaltung. Der umfassenden Problemdiagnose wurde ein umfassendes Konzept entgegengesetzt, das auf dem NPM-typischen Wechsel von der Input- zur Outputsteuerung beruht. Damit verbunden ist nicht nur der Einsatz von Instrumenten für mehr Leistungs- und Kostentransparenz, sondern auch ein Modell dezentraler Organisation und Verantwortung sowie Qualitätsmanagement. Die „Aktivierung" den NSM sollte durch Wettbewerb mittels Leistungsvergleichen erfolgen (vgl. KGSt 1993).
- *Einführung direktdemokratischer Elemente*: Neben dem Trend zur Direktwahl der Bürgermeister und stellt die Einführung bzw. die Ausdehnung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid als Instrument der direktdemokratischen Bürgerbeteiligung ein wesentliches Kennzeichen der kommunalen Entscheidungsstrukturen dar. Im Zentrum dieser Entwicklung steht der Versuch, die (Input-)Legitimation des kommunalen Handelns zu erhöhen. Die kommunalpolitische Praxis dadurch insofern verändert, als dass dadurch Vetopositionen aufgebaut werden, die Verhandlungsanreize schaffen bzw. verstärken.
- *Ausbau kooperativer Formen der Demokratie*: Unter dem Stichwort der Bürgerkommune werden Wege gesucht und gefunden, das bürgerschaftliche Engagement zu verbessern und für die Bewältigung kommunaler Probleme nutzbar zu machen. Zu den erwarteten Leistungen des bürgerschaftlichen Engagements gehören neben der Übernahme sozialer und kulturellen Aufgaben durch zivilgesellschaftliche Akteure auch eine „eigene Wohlfahrtsproduktion mit erheblicher Produktivität und Beschäftigungswirkung" und „erhebliche Wirtschaftlichkeitseffekte im öffentlichen Sektor" (Roth 2001, S. 137f.). Angestrebt wird nicht zuletzt eine verbesserte soziale Integration und die Kompensation vermeintlicher oder tatsächlicher Legitimationsverluste der repräsentativen Demokratie.

In der Governance-Diskussion wird explizit davon ausgegangen, dass die verschiedenen, an der Problemlösung beteiligten Akteure unterschiedliche Handlungsorientierungen haben, die legitim und daher zu berücksichtigen sind. Dementsprechend gilt für Konzepte, die für die spezifischen Bedingungen in einem bestimmten Sektor hin entwickelt worden sind, dass sie bei der Anwendung unter anderen Bedingungen an jene angepasst werden müssen. In besonderem Masse ist dies für Konzeptionen des strategischen Managements geboten. Hervorzuheben sind damit, gerade bei der Anwendung von ursprünglich für Unternehmen entwickelte und dort auch erprobte Managementkonzepte, die *Besonderheiten von öffentlichen, in unserem Fall kommunalen Organisationen* bzw. von Kommunen insgesamt (vgl. Goldsmith 1997).

Wir verwenden die Zusammenfassung wesentlicher Unterschiede von Nutt/Backoff (1992, S. 22ff., vgl. Alford 2001) und ergänzen sie um eine Interpretation des Zusammenhangs von Local Governance und kommunalem strategischem Management :

Märkte: Für öffentliche Verwaltungen sind Märkte nicht nur anders definiert als für Unternehmungen, sie haben auch eine andere Relevanz. Märkte der Verwaltung werden durch „authorative networks", im Sinne der als Governance diskutierten institutionellen Arrangements und der darin aktiven Akteure bzw. Entscheidungsträger, definiert. Die Erwartungen und Bedürfnisse dieser Akteure und Netzwerke bilden damit Prämissen für die Strategieentwicklung und -implementation. Da Zusammenarbeit und Mitwirkung im öffentlichen Sektor erwartet werden, sind Marktmechanismen bzw. Wettbewerb oft zu substituieren. Durch den Gewährleistungsstaat, Auslagerungen u.ä. erhalten wettbewerbs- und damit konkurrenzorientierte Strategien und Managementansätze allerdings eine zunehmende Bedeutung. Da die Finanzierung nicht unmittelbar über den Markt erfolgt, sind strategische Aktivitäten auf die Beibehaltung finanzieller Arrangements gerichtet, also eine beständige und ausreichende Mittelzuweisung insbesondere durch die Politik in Budgetentscheidungen oder durch Auftragsvergaben. Darüber hinaus besteht eine erhebliche Unklarheit über die Marktcharakteristika, was dazu führt, dass Art und Weise der Leistungserbringung oft ohne ausreichende Informationsgrundlage bestimmt werden. Zwar ist es Ziel der verbreiteten Reformbemühungen, Bedürfnisse, Erwartungen u.ä. bei den Leistungsempfängern zu ermitteln und systematisch zu berücksichtigen. Trotzdem sind diesen Bemühungen Grenzen gesetzt, zumal die Anreizmechanismen der Verwaltung nicht darauf ausgerichtet sind (und sein können), ihren Output zu steigern. Leistungen sind Mittel zum Zweck, sei es um gesetzlichen Anforderungen genüge zu tun, oder tatsächlich bestimmte mehr oder weniger klar definierte Wirkungen bei den Adressaten oder in der Kommune insgesamt zu erreichen bzw. um kommunale Entwicklungen in einem bestimmten Sinne zu beeinflussen.

Begrenzungen: Da (v.a. gesetzliche) Aufträge und Verpflichtungen sowie die Aufgabenteilung die Autonomie und Flexibilität der (Kommunal-)Verwaltung, wirksam begrenzen, ist zunächst deren Sinn und Zweck zu reflektieren und zu begreifen, allerdings auch kritisch zu hinterfragen. Institutionelle Arrangements innerhalb des Staates, der Kommune, der Verwaltung, aber auch die Abgrenzung zum Privatsektor sind grundsätzlich zu respektieren, ohne dass sie als

Selbstzweck oder unveränderlich begriffen werden. Gerade die konkreten Veränderungen, die unter Governance-Entwicklungen subsumiert werden können (z.B. sektorübergreifende Kooperation und Koproduktion, Partizipation usw.), verdeutlichen einen grundlegenden Wandel, der allgemein eine Herausforderung für strategisches Management auf kommunaler Ebene darstellt. So ändert sich sowohl das Verständnis und die Funktion der Kommunalverwaltung, als auch ihre praktische Arbeitsweise. Damit steht auch strategischer Wandel als wesentliche Gestaltungsaufgabe des Managements fest.

Politischer Einfluss: Politische Akteure versuchen, die Verwaltung zu beeinflussen. Daher sind Verhandlungstaktiken und Interessendurchsetzung der Verwaltung in politischen Prozessen als wichtige Entscheidungspunkte zu berücksichtigen. Das Management der Beziehung von Politik und Verwaltung ist daher wesentliches Element des strategischen Managements. Governance-Entwicklungen wie Partizipation und Kooperation steigern den Aufwand entsprechender Verfahren zur Willensbildung und Entscheidungsfindung. Angesichts grundsätzlich knapper Ressourcen ist daher zu überlegen, wie der Aufwand dafür begrenzt werden kann, ohne die Legitimität des Verwaltungshandeln, aber auch die Bereitschaft politischer Entscheidungsträger zur notwendigen Ressourcenausstattung zu verringern. Durch die indirekte Kopplung der Legitimation (z.B. werden Kunden als Bürger, Partner als organisierte Interessenvertreter politisch aktiv und versuchen Einfluss zu nehmen), hat politisches Handeln der Verwaltung auch stets mittelbaren Charakter, was bei der Strategieentwicklung zu berücksichtigen ist. Entscheidend ist hier ein Gleichgewicht.

Hoheitlichkeit: Aktivitäten der Verwaltung mit Außenwirkungen haben oft hoheitlichen Charakter in dem Sinne, dass es einen Zwang für Kunden bzw. Bürger gibt, eine bestimmte Leistung (auch gegen den eigenen Willen) abzunehmen. Diese Aufgabenbereiche sind für die Verwaltung traditionell strategisch besonders relevant und sind daher in der Strategieentwicklung besonders zu berücksichtigen, nicht zuletzt deshalb, weil eine Funktionsstörung schwerwiegende Folgen haben kann und der Umgang mit der „Eingriffsverwaltung“ besondere Sensibilität erfordert. In Kommune gilt dies z.B. für die Gewerbe- oder Ordnungsverwaltung.

Wirkungsbereich: Wird die Bestimmung der Rolle der Verwaltung zu eng ausgelegt, können erhebliche Wirkungs- und Handlungsmöglichkeiten ausgeblendet werden. Umgekehrt kann sich auch eine unzureichende Berücksichtigung des externen Umfeldes negativ auf die Entwicklung auswirken. Grundsätzlich ist der Wirkungsbereich der Verwaltung nicht nur breiter, sondern auch vielseitiger als der von Unternehmungen. Einzelne Maßnahmen oder Leistungen können zahlreiche verschiedene Probleme adressieren und haben entsprechend komplexe Aus-, Neben- und Rückwirkungen. Außerdem handelt es sich in der Regel um Aufgaben, die von privaten Organisationen nicht wahrgenommen werden wollen, können oder (politisch festgelegt) sollen. Die Kommune ist im Sinne der kommunalen Daseinsfürsorge für die Lösung all jener Probleme zuständig, die von Markt, Zivilgesellschaft oder anderen staatlichen Organisationen nicht wahrgenommen werden (können). Bei der Strategieentwicklung ist daher auch zu prüfen, ob es neue Anforderungen an die Verwaltung in dieser Hinsicht gibt und bestimmte kommunale nicht unbeachtet bzw. ungelöst bleiben.

Überprüfung durch die Öffentlichkeit: Die Tätigkeit der Verwaltung unterliegt grundsätzlich dem kritischen Blick der Öffentlichkeit. Zwar kann die Verwaltung versuchen, Intransparenz zu schaffen und sich vermeintlich vor Nachprüfungen zu schützen. Das erscheint aber nicht als erfolgversprechender Weg. Transparenz und Partizipation werden in der Diskussion über Governance immer wieder gefordert, und diese Forderung kann die öffentliche Verwaltung letztlich nicht ignorieren. Daher ist der Strategieprozess, aber auch das Verwaltungshandeln insgesamt so gestalten, dass den Erfordernissen von Nachvollziehbarkeit und Überprüfbarkeit Rechnung getragen wird. In Kommunen, wo die Zusammenhänge relativ überschaubar sind, bestehen dafür auch verhältnismäßig gute Voraussetzungen, die genutzt werden können.

Eigentümerschaft: Öffentliche Organisationen haben nicht einen oder relativ wenige gut organisierte Eigentümer, wie es bei Unternehmen meistens der Fall ist, sondern im Vergleich dazu viele und schlecht organisierte. Theoretisch kann jeder Bürger als Eigentümer vieler öffentlicher Organisationen verstanden werden. Dementsprechend vielfältig und schwer durchzusetzen sind die Erwartungen, die an die Organisation gestellt werden. Das ist ein bedeutender Unterschied in der Strategieentwicklung von Unternehmen und öffentliche Organisationen. Bei ersteren ist es verhältnismäßig einfach, die Erwartungen der Anteilseigner zu ermitteln und zu berücksichtigen; bei letzteren ist die Frage, wie die „Eigentümer“-Interessen berücksichtigt werden können selbst Gegenstand von Entscheidungen.

Ziele: Die Ziele der Verwaltung sind relativ vielfältig, unklar, widersprüchlich und umstritten. Daraus ergibt sich eine typische Mehrdeutigkeit von Zielen und gemessenen Ergebnissen von Politik und Verwaltung. Dementsprechend gilt, dass Kennzahlen bzw. Indikatoren sehr unterschiedlich interpretiert werden (können). Die ursprünglichen Konzepte des strategischen Managements (und auch zahlreiche aktuelle Verwaltungsreformkonzepte) stellen insofern schwer zu realisierende Anforderungen bzw. postulieren nur bedingt realistische Annahmen. Strategisches Management kann und sollte nicht ohne Ziele konzipiert werden, muss aber die spezifischen Eigenschaften und Funktionen von Zielen in Politik und Verwaltung zugrunde legen. Gegebenenfalls kann es dabei zweckmäßig sein, nach Alternativen für klare Ziele Ausschau zu halten bzw. die Strategie selbst in Vordergrund des Prozesses zu stellen, also den Weg und nicht das Ziel.

Befugnisgrenzen: Verwaltungsmanager haben wesentlich geringeren Spielraum, das von ihnen gesteuerte System zu verändern bzw. neu zu gestalten. Dazu sind in der Regel politische bzw. legislative Entscheidungen notwendig. Strategisches Management der Verwaltung bewegt sich im „juristischen Dschungel“. Gerade auf kommuner Ebene ist dies eine wirksame Begrenzung strategischer Handlungs- und Entscheidungsspielräume, da Gesetze auf Landes- und Bundesebene beschlossen bzw. verändert werden. Zwar können Anstrengungen unternommen werden, um angestreb-

te gesetzliche Veränderungen dort zu beeinflussen, die Erfolgswahrscheinlichkeit ist jedoch real als sehr gering einzuschätzen. Letztlich muss gelernt werden, Handlungsspielräume aufzufinden und zu nutzen bzw. mit den Restriktionen umzugehen.

Leistungserwartungen: Vage Ziele führen zu unklaren Leistungserwartungen und Maßstäben für Erfolg und Misserfolg der Verwaltung. Außerdem führen Wahlen und entsprechende personelle Veränderungen dazu, dass die Umsetzung von Plänen unterbrochen oder Absichten ganz revidiert werden müssen, worauf die Organisation mit einer gewissen Trägheit reagiert. Kommunalveränderungen kennen die Situation, dass ein neuer Beigeordneter oder Bürgermeister zahlreiche wesentliche Entscheidungen neu bewertet bzw. „auf den Stand" gebracht werden muss, oder die Wirkung von bevorstehenden Wahlen. Der Strategieprozess muss daher etwa Termine von Wahlen und das Erscheinen neuer Entscheidungsträger berücksichtigen und sich auf Revisionen bzw. retardierende Momente einstellen. Gerade deshalb kann es angemessen oder notwendig sein, den Prozess zu beschleunigen und zeitlichen Druck zu schaffen. Außerdem ist eine gewisse Frustrationstoleranz notwendig.

Anreize: Grundproblem der Verwaltung und damit auch des strategischen Managements hier ist das Setzen bzw. die Existenz und Wirksamkeit von Anreizen, um das Verhalten der Akteure in eine bestimmte Richtung zu lenken. Das gilt für die Verwaltung im Allgemeinen ebenso wie für einzelne Organisationen und deren Untereinheiten. Governance betrifft wesentlich die Schaffung und Funktionsweise von gesellschaftlichen Anreiz- und Sanktionsmechanismen durch bzw. innerhalb von und zwischen institutionellen Arrangements. So muss im kommunalen Strategieprozess für positive Anreize für Beteiligung an Strategieformulierung und -implementation gesorgt werden wie für negative Folgen bei negativen Ergebnissen aus Strategieevaluationen.

6.2 Erfolgsmaßstäbe und -potenziale des Verwaltungshandelns

Aus den Spezifika des strategischen Managements in der Verwaltung ergibt sich vor allem ein wesentliches Problem: die unklaren Erfolgsmaßstäbe des Verwaltungshandelns. Naschold/Daley (1999, S. 54) gehen auf das Erfolgsproblem ein, indem sie argumentieren, dass die Ergebnisse in Kriegs- oder Unternehmensführung zwar komplex im Detail sein können, aber letztlich auf die Kategorien Sieg/Niederlage oder Gewinn/Verlust reduziert und entsprechend bewertet werden können. Ergebnisse bzw. Auswirkungen und damit auch Ziele des Verwaltungsmanagements können hingegen nicht so einfach auf ein einzelnes Bewertungskriterium hin reduziert werden. Vielmehr sorgt die Pluralität der kommunalen Anspruchsgruppen für die Koexistenz spannungsreicher, oft widersprüchlicher Ziele. „Strategien im öffentlichen Bereich haben viel stärker den in Konkurrenzdemokratien angelegten Aspekt, dass politische Interessen und auch politische Machterhaltungsinteressen besonders starke Faktoren sind. Sie sind oft nicht kongruent mit der in strategischen Managementsystemen angelegten Notwendigkeit, Ziele und Zielerreichungen explizit zu machen" (Fiedler 2001, S. 315f.; vgl. auch Elcock 1994, S. 56f.; McGregor 1993).

Unternehmen gelten als erfolgreich, wenn sie wachsen, d.h. auf zunehmende Marktanteile, steigenden Umsatz und Gewinn verweisen können. Aber wann ist eine Verwaltung erfolgreich? Für sie gibt es keine einfachen mess- und vermittelbaren Formalziele, die den Erfolg der Verwaltung relativ eindeutig nachweisen. Für Moore (1995, S. 10) ist die Wertschöpfung einer Organisation in der Verwaltung Maßstab für deren Erfolg: „This is clearly the proper conceptual definition of managerial success: to increase the public value produced by public sector organizations in both the short and the long run." Aber wie lässt sich die öffentliche Wertschöpfung definieren? Püttner (2002, S. 52) beantwortet diese Frage einfach: „Eine erfolgreiche Gemeinde ist dadurch gekennzeichnet, dass sie ihre Aufgaben, bürgerfreundlich und effizient erfüllt, eine schlechte dadurch, dass sie daran scheitert."

Zentral für die Definition von Erfolgsmaßstäben sind grundsätzlich die Erwartungen der wichtigsten Anspruch- und Interessengruppen einer Organisation. Während dies bei Unternehmungen v.a. die Eigentümer- bzw. Kapitalgeber, aber auch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind, ist es keineswegs einfach festzustellen, wer die zentralen Stakeholder der Verwaltung sind. Zweifellos ist hier die Politik zu nennen, aber „die Politik" gibt es nicht, sondern ein auch auf kommunaler Ebene fragmentiertes Geflecht aus von untereinander abhängigen Institutionen und Akteuren. Aber auch außerhalb der Politik gibt es zahlreiche Anspruchsgruppen, deren Interessen bei der Bestimmung von Erfolgskriterien einzubeziehen sind.

Dass die Erwartungen und Interessen dieser unterschiedlichen Stakeholder sehr heterogen sind ist offensichtlich. Das betrifft schon die einzelnen für sich. So ist es wahrscheinlich, dass innerhalb der Gruppe Bürger/-innen oder Mitarbeiter/-innen die Erwartungen sehr differenziert sein dürften und kaum vollständig *und* widerspruchsfrei kommuniziert werden können.

Was aber sind Erfolgspotenziale der Kommunalverwaltung? Aus unserer Sicht ist es bis heute nicht gelungen, eine brauchbares Set von Maßstäben zu entwickeln, anhand dessen der Erfolg einer Verwaltung bewertet werden kann. Anders als bei Unternehmungen kann die Erreichung von Formalzielen (Gewinn, Umsatz, Marktanteile usw.) wenn überhaupt nur sehr eingeschränkt als Erfolgsmaßstab verwendet werden. So ist diese Betrachtung bei kommunalen Unternehmen noch eher möglich als in der Kernverwaltung.

Im Sinne einer ausgewogenen Betrachtung schlagen wir folgendes Schema vor, nachdem sich Erfolgsmaßstäbe der Verwaltung bestimmen lassen:

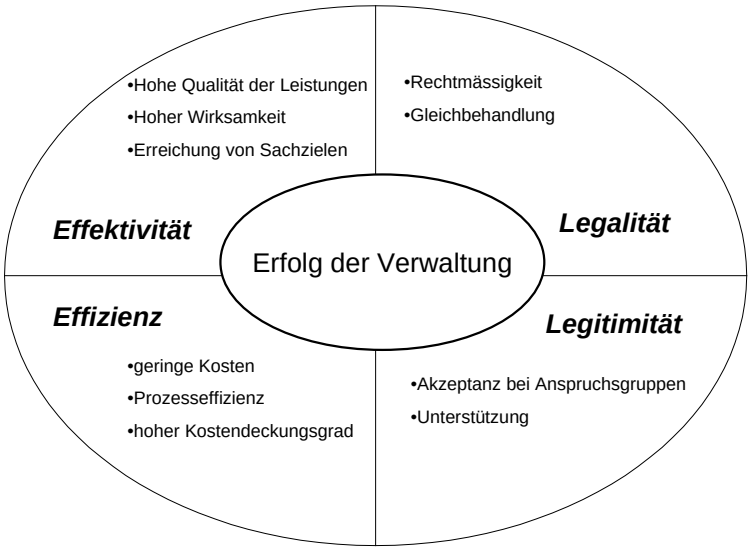


Abbildung 9: **Dimensionen des Erfolges der Verwaltung**

Diese Dimensionen des Erfolgs der Verwaltung können wie folgt umschrieben werden:
Legalität: In der Verwaltung gilt das Prinzip der Rechtmäßigkeit. Alle Aktivitäten der Verwaltung müssen rechtmäßig sein, also geltenden Normen (Verfassung, Gesetzen usw.) entsprechen. Gerade das Legalitätsprinzip kennzeichnet die Verwaltung als bürokratische Organisation im Sinne Max Webers. Es ist Grundvoraussetzung rechtsstaatlicher Herrschaft, garantiert die Gleichbehandlung der Bürgerinnen und Bürger und verkörpert die traditionelle Steuerungslogik der Verwaltung, nämlich die Konditionalprogrammierung. Eine Verwaltung ist im Sinne der Legalität dann erfolgreich, wenn es ihr gelingt, ihr Handeln im Sinne der bestehenden Rechtsordnung zu gestalten. Daran kann und will auch die Reformbewegung des NPM nichts grundlegend ändern (vgl. Mastronardi/Schedler 1998). Hinterfragt wird allerdings, ob das Legalitätsprinzip und die Rechtmäßigkeit des Handelns der Verwaltung als einziger bzw. mit Abstand bedeutendster Maßstab für den Erfolg der Verwaltung dienen kann.
Effektivität: Eine Verwaltung kann dann als erfolgreich betrachtet werden, wenn es ihr gelingt, die ihr gesetzten Sachziele zu erreichen. Das ist zunächst unabhängig davon, ob diese Ziele klar und eindeutig oder sogar messbar sind. Die Verwaltung ist es gewohnt, mit mehrdeutigen oder nicht explizit formulierten Zielen umzugehen. Daher wird oft auch die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns als dominantes Oberziel ausgewichen (vgl. Bogumil 2003). Allerdings sagt die Tatsache, ob eine Maßnahme der Verwaltung rechtmäßig war, noch nichts über deren tatsächliche Wirksamkeit bei den Adressaten („impact“) oder sogar dem Gesamtsystem aus („outcome“). Adressaten- und Systemwirkung, also eine angestrebter Zustand bzw. dessen Veränderung *außerhalb* der Verwaltung muss aber letztlich als Maßstab für deren tatsächliche Wirksamkeit herangezogen werden. Genau dies ist die Grundannahme der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (vgl. Schedler 1995). Dementsprechend ist auch die Effizienz der Leistungserbringung kein Maßstab, der allein genügt, um den Erfolg beurteilen zu können. Eine Leistung mag noch so kostengünstig erbracht werden; wenn sie ihren Zweck nicht erfüllt, sind selbst die geringsten Kosten immer noch zu hoch.
Legitimität: Im Unterschied zur Legalität geht es bei der Legitimität der Verwaltung nicht (vordergründig) um die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns, sondern um ihre Rechtfertigung, sprich die Akzeptanz und Unterstützung bei den wesentlichen Anspruchs- und Interessengruppen (Politik, Bürgerinnen und Bürger, Mitarbeiterinnnen und Mitarbeiter usw.) und letztlich der Gesellschaft insgesamt. Dabei kann eine gestufte Legitimation unterschieden werden: die Grundlegimation der Verwaltung bezieht sich auf einen gesellschaftlichen Konsens über die Funktion und Rolle der Verwaltung in der Gesellschaft und die über die Bereitschaft, dafür im notwendigen Umfang Ressourcen zur Verfügung zu stellen (z.B. über Steuern oder Gebühren); die institutionelle Legitimation bezieht sich auf einzelne Organisation und wird in der Regel durch die Politik gewährleistet; die individuelle Legitimation erfolgt durch die Akzeptanz bzw. Zufriedenheit von Bürgerinnen und Bürgern in ihrer Rolle als Kundin bzw. Kunde, also als Leistungsempfänger der Verwaltung (vgl. Schedler/Felix 2000). Die Legitimation wird durch Effektivität, Legalität oder Effizienz beeinflusst. Da die Grund- und institutionelle Legitimation unmittelbar und die individuelle Legitimation mittelbar durch die Politik erfolgt, kommt politischen Akteuren eine besondere Bedeutung zu. Die Perzeption des Verwaltungshandelns durch diese ist daher für die Legitimation der Verwaltung von besonderer Bedeutung, nicht zuletzt, weil die Verwaltung ressourcenabhängig von politischen Entscheidungen ist.
Effizienz: Angesichts der (sich tendenziell verschärfenden) Knappheit von Ressourcen, über welche die Verwaltung zur Erfüllung ihrer Aufgaben bzw. zur Erreichung ihrer Ziele verfügt, stellt sich von jeher auch und gerade in der Verwaltung die Frage nach einem günstigen Verhältnis von Input und Output, sprich eingesetzten Ressourcen und erbrachten Leistungen. Dabei kann die Verwaltung einerseits danach streben, den Aufwand für die Erbringung bestimmter Leistun-

gen in einem bestimmten Umfang zu minimieren oder mit einen bestimmten Aufwand ein Maximum an Leistungen zu erbringen, sei es im Hinblick auf Anzahl und/oder Qualität. Dieser eher banale ökonomische Grundsatz ist in der Praxis schwer zu realisieren, wenn es ein eingeschränktes Bewusstsein über Kosten und Leistungen in der Verwaltung gibt und effizientes Handeln nicht belohnt wird.
Offensichtlich können sich die diesen Dimensionen des Erfolges zuzuordnenden Ziele, Strategien und Maßnahmen im Einzelfall widersprechen. Das ist ebenso nachvollziehbar wie problematisch. Obwohl die Bedürfnisse und Erwartungen der Menschen widersprüchlich sind und sich zudem noch laufend verändern, soll die Verwaltung diesen Anforderungen gerecht werden, zuverlässig sein und möglichst wenig kosten. Hinzu kommt die systemimmanente Neigung, die Kosten der Verwaltung teilweise auf jene zu verlagern, die sich nicht artikulieren können. Das betrifft vor allem die Kostenverlagerung in die Zukunft, etwa durch Verschuldung oder Versorgungslasten. Dieses Dilemma der Verwaltung ist aber nicht nur eine Beschränkung für die Möglichkeiten des strategischen Managements in der Verwaltung, sondern auch Begründung für dessen Notwendigkeit: Strategisches Management soll die Problemlösungsfähigkeit der Verwaltung verbessern.
Die Auseinandersetzung mit den Erfolgsmaßstäben der Verwaltung ist ein wesentliches Element des strategischen Management. Dazu können Methoden der „Stakeholder"-Analyse verwendet werden (Kunden- und Mitarbeiterbefragungen, Workshops mit Politikern und anderen Anspruchsgruppen, Leitbildprozess, ...). Doch auch die Führungskräfte der Verwaltung sind gefordert, sich über die Bestimmung von Kriterien des Erfolgs in ihrem Verantwortungsbereich klar zu werden. Dabei gibt es durchaus erhebliche Spielräume für eigenverantwortliches Entscheiden und Handeln. Trotzdem bleibt es notwendig, ein Mindestmaß an Verbindlichkeit über die gesamte Verwaltung hinweg sicherzustellen. Dazu gehört gerade in der öffentlichen Verwaltung auch die Herstellung von Transparenz über das jeweilige Verständnis von Erfolg.
Die Definition von Erfolgsmaßstäben ist Voraussetzung für die Analyse und Bewertung von Erfolgs*potenzialen*. Potenziale sind Möglichkeiten, die bislang nicht bzw. nicht vollständig genutzt wurden. Erfolgspotenziale sind demnach unzulänglich genutzte Möglichkeiten der Verwaltung, erfolgreich im Sinne der jeweiligen Erfolgsdefinition zu sein. Wenn beispielsweise als Erfolgskriterium definiert wird, möglichst kundenorientiert und kostengünstig wirksame Leistungen erbringen zu wollen, dann ist zu fragen, ob tatsächlich alle Möglichkeiten genutzt wurden, die Kundenbedürfnisse zu befriedigen, die Kosten zu senken und die Wirkung der Leistungen zu evaluieren. Keine Verwaltung wird ernsthaft von sich behaupten, wirklich alle diese Potenziale ausgeschöpft zu haben. Keine Führungskraft würde berechtigter Weise behaupten, dass in ihrem Verantwortungsbereich nichts mehr zu verbessern wäre. Das liegt nicht an der Unfähigkeit, optimale Lösungen für bestimmte Probleme zu entwickeln und umzusetzen, sondern am stetigen Wandel der Rahmenbedingungen, etwa in technologischer Hinsicht. Potenziale müssen bewertet werden. Daher ist ihre Bestimmung immer auch ein subjektiver Prozess, bei dem individuelle Wahrnehmungen und Ansichten die Analyse und Entscheidungsfindung prägen. Daher kommt der Ausgestaltung des Strategieprozesses eine besondere Bedeutung zu.

6.3 Grundlagen der Konzeption des kommunalen strategischen Managements

Ein umfassendes Konzept des strategischen Managements in der Verwaltung kann sich nicht damit begnügen, einzelne Instrumente, Methoden und Verfahren zu betrachten, sondern muss eine Integrationsleistung erbringen. Integration heißt nicht nur ganzheitliche Betrachtung unter den Bedingungen von Komplexität innerhalb der Verwaltung und in ihrem Umfeld. Integration bezieht sich auch auf die Zusammenführung von Reflexion (als Verstehen), Konzeption (als Ausrichten) und Aktion (als Handeln) innerhalb der Verwaltung.
Die Herausforderung für ein ganzheitliches Konzept besteht aber auch in der Notwendigkeit, horizontale und vertikale Differenzierungen zuzulassen. So muss das Konzept geeignet sein, als Rahmen für die Strategieentwicklung auf der Ebene der Gesamtverwaltung, aber auch der Fachbereiche dienen zu können. Entsprechendes gilt für funktionale (z.B. Personal, Budgetierung) und integrierte Strategien, die auf die Lösung komplexer Probleme zielen. Das ist besonders für die kommunale Praxis relevant: „Festhalten lässt sich an dieser Stelle, dass Ansätze eines strategischen Managements auch in fortgeschrittenen Städten noch sehr unterentwickelt sind und damit sowohl die Verwaltungsführung als auch die Fraktionsspitzen vor dem Problem stehen, Steuerungskompetenz zu verlieren, wenn die dezentrale Ressourcenverantwortung verwirklicht ist" (Bogumil 2001, S. 169).
Wie bereits dargestellt, gibt es sehr unterschiedliche Möglichkeiten, sich dem Thema strategisches Management zu nähern. In der englischsprachigen Literatur dominiert die Orientierung auf den Strategieprozess, in deutschsprachigen Konzepten herrschen instrumentelle Ansätze vor. Weniger Aufmerksamkeit wird Fragen nach Inhalten und Akteuren der Strategieentwicklung zuteil. Uns scheint es wichtig, zu betonen, dass strategisches Management nur verstanden werden kann, wenn alle vier grundlegenden Aspekte – *Inhalte, Akteure, Prozesse, Instrumente* – relativ gleichgewichtig betrachtet und in eine ganzheitliche Konzeption einbezogen werden.

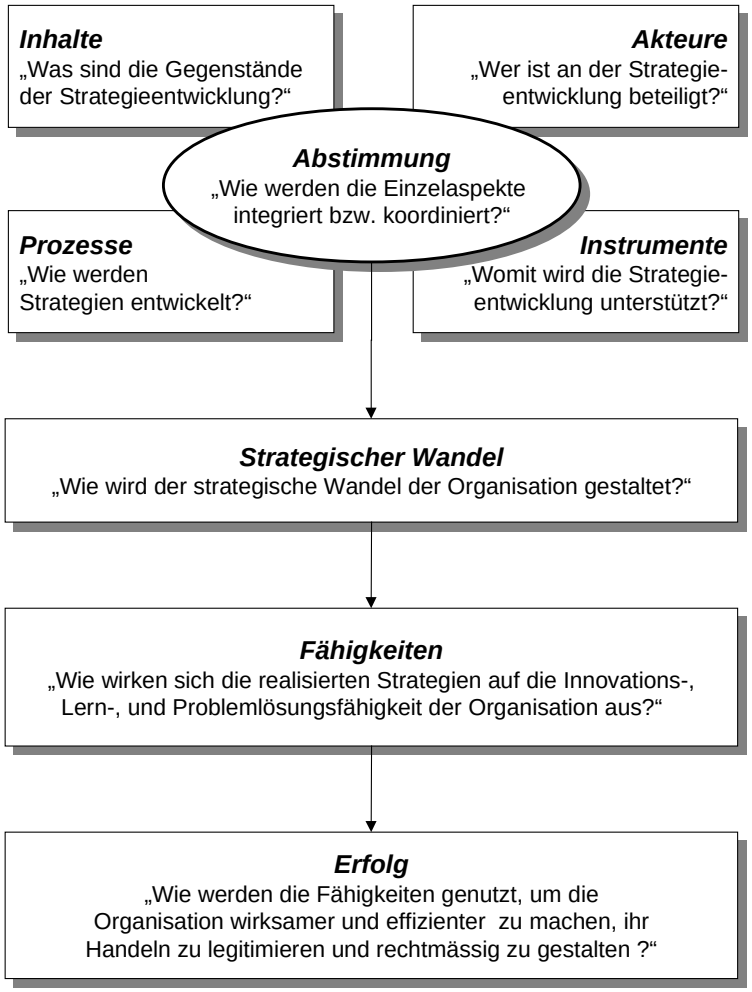


Abbildung 10: **Fragestellungen zur Konzeption des kommunalen strategischen Managements**

Insofern ist es zum einen notwendig, diese Aspekte in einem ersten Schritt näher zu betrachten. Andererseits können sie einzeln betrachtet noch kein zutreffendes Gesamtbild des strategischen Managements vermitteln oder eine solide Grundlage für konsistente Gestaltungsempfehlungen für die kommunale Managementpraxis liefern. Dazu ist in einem zweiten Schritt eine Synthese durch die *Integration* bzw. *Abstimmung* der Aspekte notwendig.

Grundlegend ist dafür, dass strategisches Management als Management des strategischen Wandels von Organisationen begriffen wird. *Strategisches Management wird hier verstanden als die Gestaltung der langfristigen und erfolgsorientierten Entwicklung von Organisationen der Verwaltung.* Werden Strategien nicht nur als Pläne, sondern auch als Muster der Gestaltung des strategischen Wandels betrachtet, öffnet man den Blick für die Tatsache, dass diese grundlegenden Veränderungsprozesse nicht nur bewusst gestaltet werden, sondern auch emergente Elemente enthalten. Dies ist kein Widerspruch zu Gestaltungsempfehlungen für die Managementpraxis, sondern eine notwendige Einsicht: Der strategische Wandel der Verwaltung kann durch Managementaktivitäten nicht vollständig gesteuert, aber massgeblich beeinflusst werden.

Veränderungsprozesse sind kein Selbstzweck. Letztlich ist der strategische Wandel darauf gerichtet, grundlegende *Fähigkeiten* der Organisation zu entwickeln und im Sinne vorgegebener oder selbst zu entwickelnder *Erfolg*smaßstäbe (v.a. im Sinne von Wirksamkeit, Legitimität, Effizienz und Rechtmäßigkeit) zu nutzen. Dazu gehören vor allem:

- *Innovationsfähigkeit*, verstanden als Bereitschaft der Organisation, ihrer Teile und Mitglieder zur Veränderung bzw. Erneuerung;
- *Lernfähigkeit*: „Der Erfolg einer Organisation, wie immer man ihn definiert, wird als abhängig von der Fähigkeit betrachtet, die Dinge auf neue Art zu sehen, ein neues Verständnis zu erlangen und neue Verhaltensmuster zu erzeugen – und all das auf kontinuierlicher Grundlage und so, dass die Organisation als Ganzes einbezogen wird“ (Argyris/Schön 1999, S. 10);
- *Problemlösungsfähigkeit,* bestehend aus Handlungsfähigkeit (vereinfacht interpretiert als die Fähigkeit einer Organisation, Aktivitäten zu entfalten und damit Wirkungen zu erzielen) und Reaktionsfähigkeit, also die Fähigkeit der Organisation, Anforderungen und Bedürfnisse aus ihrer Umwelt wahrzunehmen und angemessen zu berücksichtigen; Problemlösungsfähigkeit bedeutet also, dass die Verwaltung über die Möglichkeit verfügen muss, auf als Probleme wahrgenommene Entwicklungen wirksam einzuwirken.

Diesem einfachen Modell liegen mehrere Annahmen zugrunde, die hier kurz erläutert werden sollen. Sie können auch als Arbeitshypothesen verstanden werden, die falsifizierbar sind. Allerdings ist die empirische Überprüfung weder Gegenstand der Untersuchung noch des Modells an sich. Vielmehr ist die Darstellung dieser Annahmen notwendig, um das Modell verstehen und auch kritisch diskutieren zu können:

- Organisationen der Verwaltung werden als zweckgerichtete, produktive soziale Systeme betrachtet. Sie sind keine Maschinen, sondern bestehen aus Menschen, die freiwillig Beiträge zur Zweckerfüllung leisten. Management ist darauf gerichtet, die Arbeit der Mitglieder der Organisation zu koordinieren und auf näher zu definierende Erfolgsmaßstäbe hin auszurichten. Die Eigeninteressen der Betroffenen werden als legitim betrachtet und sind in Abstimmungsprozessen angemessen zu berücksichtigen.
- Die Abstimmung der verschiedenen Akteure, Inhalte, Prozesse und Instrumente ist eine gestaltungsbedürftige Aufgabe. Ergebnisse der Abstimmungsprozesse sind Konfigurationen der genannten Aspekte, die grundsätzlich variabel und dynamisch sind.
- Diese Konfigurationen beeinflussen massgeblich den strategischen Wandel der Organisation, also die langfristigen und erfolgsorientierten Entwicklungsprozesse. Strategisches Management als Gestaltung dieser Prozesse muss also bei der Abstimmung von Inhalten, Akteuren, Prozessen und Instrumenten ansetzen und dabei Emergenz und Dynamik berücksichtigen.
- Innovations-, Lern- und Problemlösungsfähigkeit werden einerseits von Prozessen des strategischen Wandels beeinflusst und stellen selbst die Voraussetzung für den Erfolg der Verwaltung dar.
- Organisationen der Verwaltung verfügen nicht über objektive oder einfache Erfolgsmaßstäbe und sind insofern Gegenstand von expliziten oder impliziten Vereinbarungen innerhalb der Organisation. Es wird jedoch davon ausgegangen, dass sich jedes Erfolgskriterium zumindest einer der Kategorien Effektivität, Effizienz, Legitimität und Legalität des Verwaltungshandelns zuordnen lässt.

Gegenstand der folgenden Ausführungen sind die vier aus unserer Sicht grundlegenden Aspekte strategischer Entwicklungsprozesse:

- Unter dem Stichwort der *Inhalte* („Was sind die Gegenstände der Strategieentwicklung?“) werden strategische Themenfelder, Ziele und Strategien näher betrachtet.
- Die Frage nach den relevanten *Akteuren* („Wer ist an der Strategieentwicklung beteiligt?“) wird anhand der politischen Beteiligten, der Verwaltungsführung, Beschäftigten und weiterer Anspruchsgruppen beantwortet.
- *Prozesse* („Wie entwickeln sich Strategien bzw. wie werden Strategien entwickelt?“) werden anhand der Unterscheidung der typischen Phasen Formulierung, Implementation und Evaluation betrachtet.
- Hinzu kommt eine kurze Übersicht über einige *Instrumente* („Womit wird die Strategieentwicklung unterstützt?“), geordnet nach den Kategorien Analyse, Konzeption und Umsetzung.

Anschließend wird thematisiert, wie eine Abstimmung dieser Aspekte erreicht werden kann, um den strategischen Wandel Organisationen der Verwaltung gestalten zu können, deren grundlegende Fähigkeiten zu entwickeln, zu nutzen und erfolgreicher zu werden.

7 Inhalte

Die inhaltliche Dimension des strategischen Managements, also der Gegenstand, die Frage nach dem „Was?“, steht allerdings kaum im Mittelpunkt von theoretischen und empirischen Betrachtungen (bedeutende Ausnahme: Bozeman/Straussman 1990).
Im Bezug auf die Konzeption eines strategischen Managements in der öffentlichen Verwaltung (und speziell in der Kommunalverwaltung) ist nicht zu bestreiten, dass bislang eine erhebliche Diskrepanz zwischen der Relevanz inhaltlicher Aspekte einerseits und deren Berücksichtigung in der Fachliteratur andererseits zu verzeichnen ist. An dieser Stelle kann diese Lücke nicht geschlossen werden. Trotzdem soll versucht werden, anhand der analytischen Unterscheidung von *Themenfeldern*, *Zielen* und *Strategien* als wesentliche Elemente der inhaltlichen Dimension des kommunalen strategischen Managements wesentliche inhaltliche Komponenten des strategischen Managements in Kommunen zu skizzieren.

7.1 Strategische Themenfelder

In der englischsprachigen Literatur (vgl. Nutt/Backoff 1992, 1993a,b; Bryson 1995, Perrott 1996, Joyce 2000) wird der Identifikation und Bearbeitung von spezifischen strategischen Themenfeldern, den sogenannten „strategic issues“, hervorgehoben und ist zentrales konzeptionelles Element:

- „Strategische Themenfelder zu identifizieren ist das Herz des strategischen Planungsprozesses. Man muss sich bewusst machen, dass ein strategisches Themenfeld definiert ist als grundlegende politische Frage bzw. als Herausforderung, die Auftrag, Mission und Werte der Organisation, Leistungsniveau und –mix, Kunden bzw. Nutzer, Zahler, Kosten, Finanzierung, Struktur oder Management betrifft.“ (Bryson 1995, S. 104 [Ü.d.V.]).
- „Ein Themenfeld ist definiert als ein Entwicklungstrend oder Ereignis innerhalb oder außerhalb der Organisation, die einen maßgeblichen Einfluss auf Fähigkeit der Organisation hat, ihre angestrebte Zukunft zu erreichen“ (Nutt/Backoff 1992, S. 119 [Ü.d.V.]).
- „Der Hauptgrund dafür, Themen von einem Management-Blickpunkt aus zu betrachten, ist, dass dies der Weg ist, um eine effektive Führung aufzubauen, die fähig ist, die strategische Ausrichtung zu bestimmen und strategischen Wandel umzusetzen“ (Joyce 2000, S. 69 [Ü.d.V.]).

Auch in der deutschen Diskussion wird dem strategischen Themenmanagement in der öffentlichen Verwaltung inzwischen Beachtung geschenkt. So unterscheiden Fiedler/Vernau (2001, S. 37f.; Fiedler 2001, S. 319f.) dafür zwei Alternativen: Schwerpunktsetzung bei Aufgaben bzw. Produkten und Konkretisierung von Themen durch Projekte. Ergänzt werden sollen diese Methoden durch Projekt- bzw. Themencontrolling und -management sowie entsprechende Planungsroutinen.
Der Nutzen der Identifikation von strategischen Themenfeldern kann sehr vielseitig sein. Zu den möglichen Vorteilen gehören (vgl. Nutt/Backoff 1992, Bryson 1995, Joyce 2000):

- Fokussierung bzw. Konzentration der Aufmerksamkeit auf das Wichtige;
- Schaffung von Spannung (zwischen einzelnen Themen), die für den Organisationswandel notwendig ist;
- Förderung von Ideen zur Bewältigung der Herausforderungen;
- Klarheit über konkrete Gegenstände des Strategieprozesses und Orientierung für den Strategieprozess an sich;
- Berücksichtigung von Trends bzw. Entwicklungen aus der Ermittlung von Meinungen und Bewertungen bei Kunden und Bürgern.

Themen haben für das strategische Management eine ähnliche Rolle wie Probleme für das Problemlösen. Sie grenzen den Gegenstand, das Objekt des strategischen Handelns ein und konzentrieren es auf bestimmte Schwerpunkte, denen eine besondere Bedeutung zugemessen wird. Da in Organisationen immer nur eine begrenzte Zahl von Entscheidungen getroffen werden kann und die Durchführung von Maßnahmen durch Ressourcenknappheit Restriktionen unterliegt, kommt der Auswahl der behandelten Themen eine große Bedeutung zu. Strategische Themen sind solche, die besondere Auswirkungen auf die langfristige Entwicklung der Organisation haben (können). Die Auswahl resultiert in einer Themenagenda, deren Bestimmung und inhaltliche Ausgestaltung Gegenstand des Strategieprozesses ist.

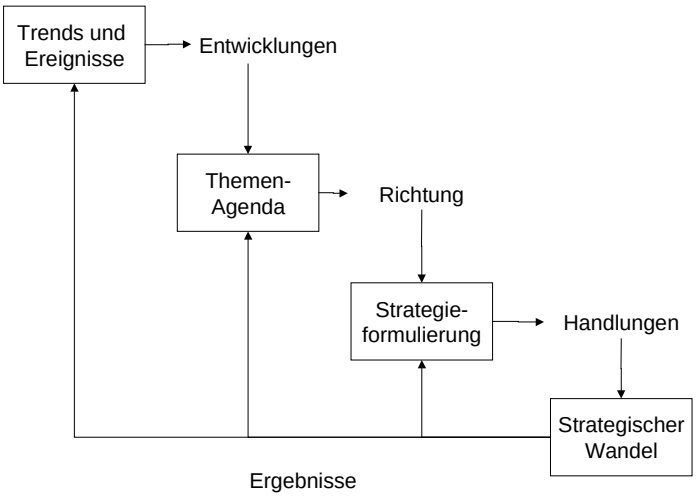


Abbildung 11: **Zusammenhang von Themenfeldern und Strategieprozess (vgl. Nutt/Backoff 1993a, S. 29)**

Die Definition von strategischen Themenfeldern bedeutet prinzipiell deren Festlegung bzw. Priorisierung. Dieses Verfahren ist selektiv: während einzelne Themenfelder als besonders relevant für den Erfolg und die langfristige Entwicklung der Organisation bzw. Kommune betrachtet werden, werden andere ausgeblendet oder treten zumindest in den Hintergrund. Dies scheint zunächst dem Anspruch des strategischen Managements auf Ganzheitlichkeit zu widersprechen. Gefragt wird allerdings nach Themen, welche die Organisation als Ganzes betreffen und für deren Entwicklung eine besonders kritische Bedeutung haben. Die Festlegung auf bestimmte strategische Themenfelder ist nicht in Stein gemeißelt, sondern selbst Veränderungen unterworfen. Die Aufmerksamkeit wechselt auch hier von einem Thema zum anderen. Allerdings muss die Festlegung der strategischen Themenfelder Verbindlichkeit haben, um auch über längere Fristen wirksam werden zu können.

Beispiele für strategische Themenfelder einer Kommune insgesamt können sein:

- die Definition und zielgerichtete Verbesserung von Lebensqualität und Zukunftsfähigkeit der Kommune;
- die kommunale Durchsetzung des Prinzips der Nachhaltigkeit;
- die Entwicklung der Kommune als Wirtschafts- und Bildungsstandort;
- die Bewältigung besonderer Herausforderungen wie Arbeitslosigkeit, Finanzkrise oder Strukturwandel;
- die Förderung bürgerschaftlichen Engagements, von Kooperationen oder die Durchführung von Verwaltungsreformen.

Für die Kommunalpolitik und -verwaltung könnten strategische Themenfelder sein:

- die Erhöhung der Attraktivität von kommunalpolitischen Engagement und von Arbeitsplätzen in der Verwaltung, Steigerung der Motivation der Beschäftigten;
- die Schaffung der „lernenden Verwaltung“ zur laufenden Anpassung an veränderte Rahmenbedingungen, Anforderungen und Erwartungen;
- die Einführung des Neuen Steuerungsmodell oder einzelner Instrumente;
- die systematische Ermittlung und Verbesserung der Wirksamkeit des Verwaltungshandelns;
- die zielorientierte Entwicklung der Schlüsselressource Personal der Verwaltung;
- Gender Mainstreaming zur Realisierung gleicher Lebens- und Berufschancen zwischen den Geschlechtern.

Joyce (2000) unterscheidet grundsätzlich drei Typen von Themenfeldern öffentlicher Organisationen:

- *Themenfeld Ressourcen*: Aktivitäten, die sich mit der Ressourcenknappheit auseinandersetzen;
- *Themenfeld Demokratie*: Aktivitäten, um kommunale Bedürfnisse besser zu berücksichtigen;
- *Themenfeld Organisation*: Aktivitäten, um die Leistungen bzw. die Leistungsfähigkeit der Organisation zu verbessern.

Offensichtlich schließen sich diese grundsätzlichen Themenfelder nicht aus, sondern bedingen einander.

Da unter den Bedingungen von Komplexität und Pluralität strategische Themenfelder bzw. Themen nicht a priori feststehen, kommt dem Prozess der Bestimmung der Themenfelder eine grundlegende Bedeutung für den Strategieprozess und damit für das gesamte strategische Management zu. Bryson (1995, S. 111ff.) unterscheidet vier mögliche Ansätze, strategische Themenfelder zu identifizieren:

- *Direkter Ansatz*: Mögliche Themen werden direkt benannt und priorisiert.
- *Zielansatz*: Zunächst werden Ziele für die Organisation definiert, anschließend werden Themen bestimmt, welche die Zielerreichung beeinflussen können.

- *Visionsansatz*: Es werden Szenarios einer angestrebten Vorstellung von der Organisation entwickelt und abgestimmt, dann erfolgt auch hier die Bestimmung von Themen, die für die Realisierung dieser Vision relevant sind.
- *Indirekter Ansatz*: Durch Analysen ermittelte mögliche Handlungsoptionen werden kategorisiert und dann auf deren Ursachen hin untersucht; Themen, die durch bestimmte Optionen adressiert werden, sind strategische Themenfelder der Organisation.

Auch wenn es bestimmte Grundmuster (und Moden) gibt, die Kommunen und ihre Verwaltungen erkennen lassen, so ist jedoch nicht „objektiv" und ex ante zu festzulegen, was eine besondere Herausforderung und damit ein strategisches Themenfeld der Verwaltung ist. Gerade hier entstehen auch Gefahren wie die Verdrängung bestimmter Themen. Man kann auch fragen, welches Interesse und welche Möglichkeiten die Kommunalpolitik hat, langfristige Herausforderungen zur Kenntnis zu nehmen, entsprechende Entscheidungen zu treffen und für deren Umsetzung zu sorgen. Das dürfte den Erfahrungen aus der kommunalen Praxis entsprechen. Der von der Politik geforderte Wandel der Wahrnehmung der eigenen Rolle (strategisches Handeln zur langfristigen Problemlösung statt Detailentscheidungen zur Bewältigung von Problemsymptomen) taucht in der Diskussion immer wieder auf, schon weil er plausibel sind. Doch handelt es sich hierbei um einen ebenfalls langfristigen Entwicklungsprozess, der allerdings durchaus Aussicht auf Erfolg hat, wie internationale Erfahrungen belegen (vgl. Naschold 1996).

Betont wird, dass strategische Themen konfliktträchtig sind, aber auch untereinander: Praktisch jedes strategische Themenfeld beinhaltet Konflikte: Was getan wird, warum es getan wird, wie es getan wird, wann es getan, wo es getan und wer es tut, wem es nützt und wer benachteiligt wird " (Bryson 1995, S. 104f. [Ü.d.V.]). Spannungen *innerhalb und zwischen* strategischen Themen sind also nicht zu vermeiden, sondern zu verstehen und zu berücksichtigen.

Andererseits und nicht im eben genannten Sinne misszuverstehen ist das Konzept der strategischen Themen *als* Spannungen, insbesondere im Hinblick auf strategischen Wandel („issues as tensions; vgl. Nutt/Backoff 1992, S. 127, 1993a). Demnach werden, ausgehend von einer idealtypischen Unterscheidung von Entwicklungen, denen Organisationen begegnen können, Themen als Spannungen zwischen den folgenden (widersprüchlichen) Entwicklungstypen interpretiert:

- *Gleichbehandlung*: Besteht eine offene und flexible sowie eine interne Ausrichtung der Wahrnehmung von Trends und Ereignissen, so ist v.a. von Bedeutung, dass die Betroffenen (also insbesondere die Beschäftigten) fair bzw. gleich behandelt und einbezogen werden.
- *Tradition bzw. Bewahrung*: Bei regulierter bzw. kontrollierter sowie intern ausgerichteter Wahrnehmung sind insbesondere Traditionen und Bewahrung des Bestehenden relevant.
- *Wandel*: Wenn die Wahrnehmung offen und flexibel ist, deren Ausrichtung jedoch äussere Trends und Ereignisse thematisiert, wird die Notwenigkeit des Wandels bzw. der Anpassung bedeutsam.
- *Produktivität*: Bei regulierter Perspektive und einem Fokus auf externe Gegebenheiten wird die Bedeutung von Outputs und letztlich der (Verbesserung der) Produktivität betont.

Da die Art der Wahrnehmung von Trends und Ereignissen (offen/flexibel vs. reguliert/kontrolliert) und die Ausrichtung der Aufmerksamkeit (intern vs. extern) in der Realität nie den Idealtypen entspricht, sondern in gewissem Umfang beide Dimensionen berücksichtigt, ergeben sich, so Nutt/Backoff, typische Formen von Spannungen, die damit quasi immer und automatisch zu typischen strategischen Themen und Themenfeldern werden. Diese dürften jedem Praktiker, nicht zuletzt aus Reformerfahrungen, vertraut sein:

- *Wandel vs. Produktivität*: Spannungen entstehen dadurch, dass während Veränderungsprozessen die Leistungserbringung nicht eingeschränkt werden darf oder die Kosten für die Veränderungsmaßnahmen die Gesamtproduktivität senken.
- *Gleichbehandlung vs. Wandel*: Spannungen entstehen, wenn Konstellationen der Status-, Ressourcen- oder Machtverteilung durch Wandel verändert werden, aber gleichzeitig Gleichbehandlung und Akzeptanz gewährleistet bleiben sollen.
- *Gleichbehandlung vs. Tradition*: Spannungen entstehen auch dann, wenn die Vorstellungen von Fairness nicht (mehr) mit den überkommen Traditionen und Besitzständen vereinbar sind (z.B. Senioritäts- vs. Leistungsprinzip).
- *Tradition vs. Produktivität*: Spannungen können auch dann auftauchen, wenn die Leistungen verbessert bzw. die Leistungsfähigkeit erhöht oder die Kosten gesenkt werden sollen, dies aber traditionellen Vorstellungen und Arrangements widerspricht.
- *Gleichbehandlung vs. Produktivität*: Spannungen entstehen auch dann, wenn Bemühungen und Steigerung der Produktivität mit Verbindlichkeiten und Vereinbarungen gegenüber den Beschäftigten (oder deren Vertretern) kollidieren.
- *Wandel vs. Tradition*: Spannungen resultieren aus der „Trägheit" von Organisationen, die wesentliche Hemmnisse von Veränderungsprozessen darstellen oder diese sogar verhindern bzw. unterlaufen können.

Strategisches Management des Wandels bedeutet also, sich dieser grundsätzlichen Themen anzunehmen und sie auf die Tagesordnung zu setzen.

Eadie (1983, S. 452, [Ü.d.V.]) berichtet von einem kommunalen Praxisbeispiel, bei dem die strategischen Themenfelder insbesondere nach zwei Kriterien ausgewählt wurden:

- „die Bedeutung der Themen, bestimmt anhand der wahrgenommenen Kosten, wenn man sich *nicht* mit ihnen auseinandersetzt und die Ansichten der Ratsmitglieder und der Öffentlichkeit über ihre Prioritäten;

- die Komplexität der Themen, welche den operativen Planungsprozess als ungenügendes Mittel erscheinen lassen, ihnen gerecht zu werden, und zwar in zweierlei Hinsicht: (1) verschiedene Akteure sind gar nicht durch die Kommunalverwaltung steuerbar, z.B. Landes- und Bundesverwaltung oder der Privatsektor, und (2) mehrere Bereiche der Kommunalverwaltung sind involviert."

Die Kritik, die an der Theorie rationaler Entscheidungen immer wieder vorgebracht wird, bekommt daher noch mehr Angriffsfläche. Die Frage, ob ein Thema auf die Agenda gesetzt wird, dürfte weniger von ihrer „objektiven" Bedeutung für die langfristige Entwicklung der Organisation abhängen, als von der Existenz und Durchsetzungsfähigkeit dafür engagierter Akteure. Auch verlangt die Definition von „*strategic issues*" Priorisierungen, die bekanntlich weder Politik noch Verwaltung sonderlich schätzen. Genau bei dieser Festlegung und Verbindlichkeit bestimmter Themen liegt also ein Problem, dass bei der praktischen Ausgestaltung des strategischen Managements gelöst werden muss.

7.2 Ziele

Strategisches Management steht in einer engen Verbindung zu „Management by Objectives". Ziele haben eine zentrale Funktion: „Strategisches Management entwickelt die langfristigen Zielsetzungen für die Stadt, leitet daraus mögliche Planungs- und Entscheidungsvorschläge ab und richtet das kommunale Handeln an diesen Vorgaben aus" (Fiedler 2001, S. 315). Eine typische Definition von strategischen Zielen beinhaltet Elemente wie die strategische Ausrichtung der Organisation oder angestrebte Vorstellungen von deren Zukunft und bezieht sich auf deren Mission oder Auftrag. Ziele sind zwar spezieller und konkreter als Leitbilder, sollen aber immer noch genug Raum für Kreativität und Innovation lassen, insbesondere für die operativen Einheiten (vgl. Koteen 1989, S. 120; Breisig 1999).

Bei der Betrachtung der Funktion von Zielen kommt man wieder am Ausgangsproblem des Erfolges der Verwaltung an: Die „Orientierung am realen Erfahrungsobjekt der öffentlichen Verwaltung" führt dazu, „innerhalb einer ‚Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltung' sämtliche Leistungs-, Erfolgs- und Finanzziele der öffentlichen Verwaltung zu berücksichtigen. Das bedeutet bei den Erfolgszielen, neben den kostenorientierten Erfolgszielen auch politische, administrative und rechtliche Erfolgsziele in Rechnung zu stellen. Eine ausschließliche Konzentration auf kostenorientierte Erfolgsziele würde der Situation der öffentlichen Verwaltung nicht entsprechen. Es ist im Gegenteil z.B. von einer Einbettung kostenorientierter Ziele in politische Ziele auszugehen und realistisch, Konflikte zwischen beiden Zieltypen anzunehmen" (Braun 1988, S. 24).

Aus Sicht der Politik kann es sinnvoll sein, die Erwartungen an die Verwaltung in Form von Zielen zu konkretisieren. Wenn Zielsetzung zu diesem Zweck erfolgt, erhält die Verwaltung die Möglichkeit, mit den ihr zur Zielerreichung (bzw. zur Aufgabenerfüllung) übertragenen Ressourcen und der entsprechenden Verfügungsrechte die Zielerreichung zu planen und mit entsprechenden Maßnahmen zu realisieren. Ziele *der Politik für die Verwaltung* sind weder mit Zielen der *Politik für sich* noch der *Verwaltung für sich* zu verwechseln. Es ist also relevant, Subjekt und Objekt der Zielsetzung zu unterscheiden. Geht man davon aus, dass die Politik wenig Neigung verspürt, nachprüfbare Ziele *für sich* zu definieren, so kann sich diese Abneigung auch auf ihr Verhältnis zur Verwaltung auswirken, weil sie letztlich in der Öffentlichkeit auch für Ergebnisse des Verwaltungshandelns verantwortlich gemacht wird (vgl. Mayntz 1973, Braun 1988, Bogumil 2003). Das betrifft allerdings in dieser Form nur die politische Verwaltungsspitze. Die Kommunalvertretung kann sehr wohl ein Interesse an Zielvorgaben für die Verwaltung haben, etwa um bestimmte eigene Prioritäten in administratives Handeln umzusetzen. Auch hier ist aber die Binnenkomplexität der Kommunalpolitik zu berücksichtigen: so wird die Mehrheitsfraktion bzw. -koalition im Rat weniger, die Opposition mehr Interesse an klaren Zielen haben. Diese Einschätzung geht allerdings von der Annahme aus, dass die Politik grundsätzlich wenig an Zieltransparenz interessiert ist. Dies wird zwar durch empirische Beobachtungen bestätigt, kann jedoch nicht immer vorausgesetzt werden.

Unabhängig davon, ob politische Akteure bereit sind, Ziele für sich oder für die Verwaltung zu definieren, sind Potenziale der Zielsetzung *der Verwaltung für sich* zu berücksichtigen. Wenn die Politik auf diese Steuerungsmöglichkeit verzichtet, ist dies kein Grund für die Verwaltung dies selbst auch zu tun, im Gegenteil: Die so entstehenden Freiräume können durch die Verwaltung genutzt werden, ohne dass entsprechende Vorgaben deren Entscheidungsautonomie begrenzen würden. Damit ist einem entscheidenden Argument gegen zielorientierte bzw. -basierte Managementkonzepte die Grundlage entzogen. Allerdings ist in der Praxis zu erwarten, dass die Skepsis der Politik gegenüber Zielen und v.a. Zieltransparenz auch in der Verwaltung vorzufinden ist. So kann ein breiter, verschiedene wichtige Anspruchsgruppen einbeziehender Prozess der Zielentwicklung die Widersprüchlichkeit der Ziele transparent und eine Festlegung schwierig machen, was traditionell zu vagen Zielen führt, um es „allen recht zu machen". Insofern ist die Autonomie der Verwaltung bei der Zielsetzung eingeschränkt. Die Herausforderung für das strategische Verwaltungsmanagement kann aber auch darin gesehen werden, trotz dieser Rahmenbedingungen klare und verbindliche Ziele zu definieren und die Verwaltung ihnen entsprechend zu steuern. Dass es schwer, problematisch und vielleicht auch undankbar ist, sich mit Zielen und Ergebnissen des Verwaltungshandelns auseinanderzusetzen, kann die Verweigerung dieser Auseinandersetzung wohl kaum entschuldigen. Strategisches Management als „geplante Evolution" kann nur realisiert werden, wenn die Bereitschaft besteht, Ziele nachvollziehbar und nachprüfbar zu gestalten und zu entwickeln. Ziele sind dabei nicht Selbstzweck, sondern Mittel zum Zweck einer angestrebten Entwicklung und Anpassung der Verwaltung insgesamt.

Anders als bei Prozessen der Zielsetzung der Politik oder der Verwaltung für sich, die innerhalb der Politik oder Verwaltung und weitgehend autonom ablaufen, kann bei der Zielsetzung der Politik für die Verwaltung idealtypisch unterschieden werden zwischen einem

- *hierarchischen* (die Politik definiert die Ziele für die Verwaltung ohne Berücksichtigung von deren Interessen und Anregungen als Weisung),
- *kooperativen* (die Politik definiert die Ziele für die Verwaltung mit Berücksichtigung von deren Interessen und Anregungen als Vereinbarung) und
- *quasi-autonomen Prozess* (die Verwaltung definiert die Ziele faktisch autonom und lässt sie von der Politik „absegnen").

Es erscheint offensichtlich, dass der letzte Typ gerade bei komplexen Zielsystemen Oberhand gewinnen muss, wenn Fähigkeit oder Wille der Politik zur Informationsverarbeitung und Entscheidungsfindung „ausgereizt" sind. Hierarchisch dürfte der Prozess dann sein, wenn es ein ausgeprägtes Misstrauen zwischen Politik und Verwaltung gibt, und kooperativ dann, wenn ein Vertrauensverhältnis gegeben ist.
In einem rationalen Verständnis von strategischem Management haben Ziele damit eine entscheidende Leit- und Schlüsselfunktion. Sie geben Orientierung und bilden Maßstäbe für die Bewertung von Erfolg und Misserfolg des Verwaltungshandelns insgesamt, aber auch einzelner oder kollektiver Leistungen.
Allgemein kann der Prozess der Zielbildung wie folgt modelliert werden:

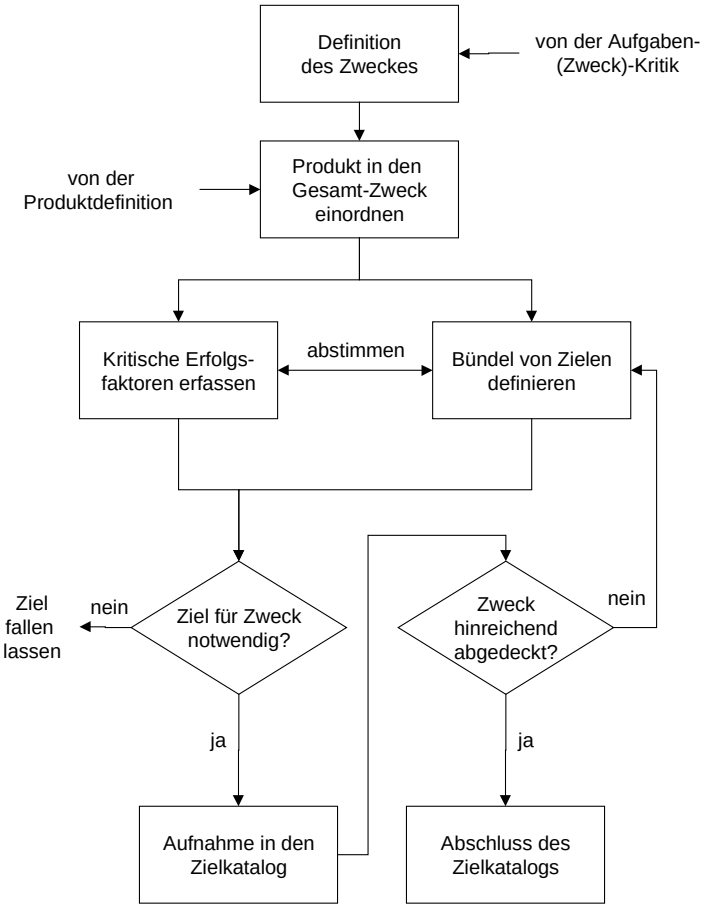


***Abbildung 12*: Prozess der Zieldefinition (vgl. Schedler/Proeller 2003, S. 123)**

Es wäre naiv, von einem rein deduktiven Charakter der Zielfunktion auszugehen. Ziele sind hoch politische Gegenstände der Diskussion, der Veränderung und Anpassung. Ziele können ihre steuernde Wirkung nur dann entfalten, wenn sie eine faktische Relevanz haben. Das bedeutet, dass sie in die Anreiz- und Sanktionsstrukturen der Verwaltung einbezogen werden müssen und in einen systematischen Feedbackprozess zu integrieren sind. Dabei geht es nicht nur um die Frage, ob (und warum) die Ziele (nicht) erreicht worden sind, sondern auch um die Einschätzung der Relevanz und Aktualität des Ziels an sich.
Visionen oder Ziele müssen nicht unbedingt am Beginn des Planungsprozesses stehen. Dieser kann einfach aus der Erkenntnis von Handlungsbedarf resultieren oder aus der Einsicht, dass bestimmte Strategien gescheitert sind. Teilweise ist es gar nicht notwendig, sich von vornherein über gemeinsame Ziele zu verständigen, wenn nämlich grundsätzlich wenigstens Einigkeit über den Gegenstand der Strategie besteht. Ziele können dann aus der Strategie abgeleitet werden und insofern strategiespezifisch sein (vgl. Bryson 1995, S. 39).

7.3 Strategien

Strategien bzw. deren Inhalte stellen den Kern des strategischen Managements dar. Daher kommt der Definition des Begriffs eine besondere Bedeutung zu:

- „Allgemein gesprochen befinden sich Strategien in der Schnittmenge einer Organisation mit ihrem externen Umfeld, von Gegenwart und Zukunft – und zwar in der Weise, dass die Ressourcen so effektiv wie möglich genutzt werden, um sich an dieses Umfeld anzupassen. Das übergreifende Ziel ist es, dass meiste aus den gegenwärtigen oder antizipierten Rahmenbedingungen zu machen, während man größte Kapital aus den Möglichkeiten und Grenzen zieht“ (Olsen/Eadie 1982, S. 15 [Ü.d.V.]).
- „Eine Strategie ist definiert als ein Muster von Zwecken, Vorgehensweisen, Programmen, Handlungen, Entscheidungen und Ressourcenallokationen, das bestimmt, was eine Organisation ist, was sie tut und warum sie es tut. Strategien können je nach Ebene, Funktion oder Zeitraum variieren. Strategien werden entwickelt, um sich mit den identifizierten strategischen Themen auseinanderzusetzen. (...) Diese Definition ist absichtlich breit gefasst, um die Aufmerksamkeit darauf zu richten, wie Konsistenz erreicht werden kann im Bezug auf die Rethorik der Beteiligten (was sie sagen), ihre Entscheidungen (worauf sie sich festlegen und wofür sie auch zu zahlen bereit sind) und ihr Handeln (was sie tun), sowie auch die Konsequenzen ihres Handelns. Wirksame Prozesse der Strategieformulierung und -implementation verknüpfen Rhetorik, Entscheidungen, Handeln und Konsequenzen zu einigermaßen kohärenten und konsistenten Verhaltensmustern über Ebenen, Funktionen und Zeit hinweg“ (Bryson 1995, S. 32f. [Ü.d.V.]).

Hervorzuheben ist der letzte Satz, nachdem Strategien als konsistente Muster der prozessualen Verknüpfung von Kommunikation, Entscheidungen, tatsächlichem Handeln und entsprechenden Ergebnissen verstanden werden können. Damit grenzt sich Bryson von einem Verständnis ab, das Strategien mit Plänen gleichsetzt. Dies geht auf die klassische Unterscheidung von Mintzberg/Waters (1985; vgl. Mintzberg et al. 1999) zurück. Sie differenzieren zwischen:

- *Strategie als Plan und als Muster*, also einerseits als vorausschauendes, beabsichtigtes Verhalten in einer Organisation, andererseits als retrospektiv zu ermittelndes, konsistentes Verhalten. Bedeutend ist dabei nicht nur die Feststellung, dass es beabsichtigte Strategien gibt, die zum Teil als bewusste („*deliberate*“) Strategien realisiert werden, zum Teil aber auch unrealisiert bleiben. Vielmehr macht Mintzberg darauf aufmerksam, dass es auch sich herausbildende Strategien gibt, die realisiert werden, obwohl sie eigentlich nie (explizit) beabsichtigt waren;
- *Strategie als Position und Perspektive*, also als angestrebte Stellung in einem übergeordneten Bezugssystem (Markt, Staat, Gesellschaft,...) oder als Art und Weise, wie eine Organisation handelt und sich selbst betrachtet;
- *Strategie als List,* also „als ein bestimmtes ‚Manöver‘, mit dem versucht wird, einen Gegner oder Konkurrenten hereinzulegen.“ (Mintzberg et al. 1999, S. 28)

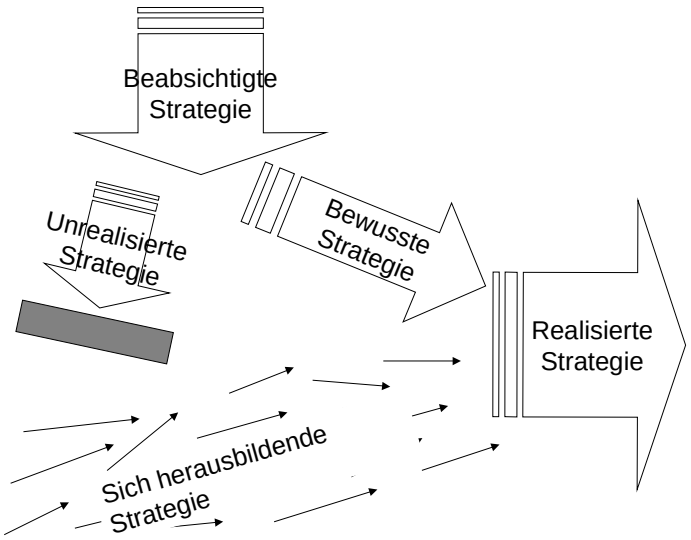


***Abbildung 13*: Bewusste und sich herausbildende Strategien nach Mintzberg et al. (1999, S. 26)**

Das ganze soll an einem Beispiel verdeutlicht werden: Eine flächendeckende Befragung von Gemeinden in der Schweiz zum Einführungsstand von Electronic Government ergab: „Obwohl immerhin fast 60 Prozent der Gemeinden mit Website eine zentrale Bedeutung des Themas [Electronic Government] nicht verneinen, haben rund 80 Prozent keine E-Government-Strategie formuliert. Nur neun Prozent haben ein Leitbild zu E-Government schriftlich festgehalten und noch weniger (sieben Prozent) haben Ziele definiert. Konkrete Schritte zur Umsetzung der Strategie fanden sich bei neun Prozent der Gemeinden mit Website, fünf Prozent haben auch einen Zeitplan dazu erarbeitet“ (Schedler/Summermatter 2003, S. 28). Offensichtlich hat der Großteil der Gemeinden mit einer Website auf die technologische Herausforderung des Internet reagiert. Allerdings hat nur ein sehr geringer Teil eine explizite Strategie formuliert und

Zielen und Umsetzungspläne definiert. Wie erklärt sich der Unterschied? Die Antwort könnte mittels der Unterscheidung von beabsichtigten und sich herausbildenden Strategien gegeben werden: Offensichtlich wurde viele kleinere Schritte unternommen (z.B. Aufschaltung einer Website, Erreichbarkeit per Email usw.), bei denen sich im Nachhinein ein Muster erkennen lässt (das als Electronic Government bezeichnet wird). So vollzieht sich ein umfassender strategischer Wandel der Verwaltung, ohne dass ein umfassender Plan dahinter steht. Bei einer engen Auslegung des Strategiebegriffes könnte man sagen, dass es hier gar keine Strategien gegeben hat, weil Vision, Ziele und Pläne nicht formal festgelegt wurden. Schließlich wurde keine Strategie formuliert. Andererseits hat sich durch faktisches Handeln der Verwaltung und zahlreiche Einzelentscheidungen daraus ein Muster ergeben, dass man als sich herausbildende Strategie begreifen und als Strategieformierung bezeichnen kann.

Ein anderes Beispiel für die Unterscheidung von geplanten und sich herausbildenden Strategien ist der Umgang mit strategischen Initiativen. Was geschieht, wenn einzelne Mitarbeiter, Führungskräfte oder Gruppen in der Verwaltung Initiativen ergreifen, die eindeutig auf eine bessere Nutzung von Erfolgspotenzialen zielen? Aus der Sicht formaler strategischer Planung wären diese Initiativen Irritationen, die als Gefährdung der Gesamtplanung bzw. deren Realisierung betrachtet werden müssen. Formalisierte Pläne sind inflexibel. Sie können angepasst werden, aber dies nur selten und wenig umfassend, wenn sie nicht ihrer Verbindlichkeit beraubt werden sollen. Bei enger Auslegung müssten strategische Initiativen verhindert, mindestens unterdrückt werden, um die Realisierung der Pläne nicht zu gefährden. Dadurch würden aber unter Umständen Verbesserungen mit langfristiger Wirkung verhindert, von Folgen bei der Motivation und dem Engagement der Mitarbeiter ganz zu schweigen.

Eine der wenigen empirisch-analytisches Studien zum Verständnis von Strategien (als Muster) im öffentlichen Organisationen stammt von Wechsler/Backoff (1986). Ausgehend von der Annahme, dass Strategien in öffentlichen Organisationen je nach Behörde, Politikfeld und Rechtsgebiet in Abhängigkeit von unterschiedlichen internen und externen Rahmenbedingungen variieren, untersuchten sie, wodurch diese Strategien gekennzeichnet sind und durch welche Faktoren sie beeinflusst werden. Ergebnis ihrer Fallstudien im US-Bundesstaat Ohio war eine Unterscheidung von vier Strategietypen, nämlich Entwicklungs-, Veränderungs-, Schutz- und politische Strategie. Die einzelnen Typen wurden wie folgt gekennzeichnet:

Merkmale	**Entwicklungsstrategie**	**Veränderungsstrategie**	**Schutzstrategie**	**Politische Strategie**
Strategiedimensionen:				
Stärke des externen Einflusses	Schwach	Stark	Stark	Mittel
Verortung der strategischen Steuerung	Intern	Extern	Extern	Intern
Antrieb für strategisches Handeln	Proaktiv	Reaktiv	Reaktiv	Reaktiv
Strategische Orientierung	Organisation	Politik	Politik	Politik
Orientierung auf Veränderung	Inkremental	Fundamental	Status Quo	Inkremental
Breite des strategischen Managements	Breit	Mittel	Eng	Eng
Niveau der Aktivitäten im strategischen Management	Hoch	Mittel	Niedrig	Niedrig
Strategische Bewegungsrichtung	Gemischt (intern und extern)	Intern	Gemischt	Gemischt
Einflussfaktoren auf die Strategie:				
Extern:				
Ressourcenbeschränkungen	-		+	
Präferenzen der Anspruchsgruppen		+		
Politische Agenda	+		+	+
Öffentliche Unterstützung			-	
Finanzielle Bedingungen		+	+	
„Balance of Power“	+			+
Gesetzliche Aufträge		+	+	
Intern:				
Führung	+		-	-
Kompetenz und Kapazität	+		-	-
Konsens	+	+		
Vor-/Umsicht	+			
Alternative Finanzie-	+			

rungsquellen				
Politiktyp			+	+
Technologie der Leistungserbringung		+		

Tabelle 5: **Strategietypen (vgl. Backoff/Wechsler 1986, S. 323, 326; + [-] = Anwesenheit [Abwesenheit] eines Einflussfaktors auf die Strategie)**

Diese Typen sollen an dieser Stelle nicht weiter erläutert werden, aber es wird deutlich, dass es eine Vielzahl von Kriterien gibt, anhand derer Strategien von Verwaltungsorganisationen untersucht, beschrieben und kategorisiert werden können. Zweifelsohne gibt es noch eine sehr viel größere Zahl von Strategietypen als die vier hier dargestellten. Sicherlich gibt es auch andere relevante Einflussfaktoren, die berücksichtigt werden können. Illustriert werden soll jedoch, dass Strategien in der Verwaltung so heterogen gestaltet und erklärt werden können wie die Verwaltung selbst. Durch die Dynamik innerhalb und im Umfeld von diesen Organisationen sind auch die Strategien Veränderungen ausgesetzt. Ein bislang praktisch unerforschtes Thema ist etwa die Frage von Strategiewechseln, deren Ursachen, Erscheinungsformen und Folgen.

In der Literatur lassen sich weitere Typologien von Strategien in der Verwaltung finden.

Galloway (1990, S. 6) unterscheidet drei Arten von Strategien im Bezug auf die organisatorische Einbindung, nämlich

- die *Gesamtstrategie*, welche die Aktivitäten und die Ausrichtung der Organisation als Ganzes bestimmt;
- *Teilstrategien*, die funktionale Aktivitäten bündeln und der Erreichung von Teilzielen dienen;
- *funktionale Strategien* auf der Ebene der Organisationseinheiten, die primär die Ressourcenverwendung und Koordination der Aktivitäten zur Leistungssteigerung betreffen.

Wenn ein ganzheitliches strategisches Management der Organisation erreicht werden soll, sind Interaktion und Integration dieser drei Arten von Strategien notwendig.

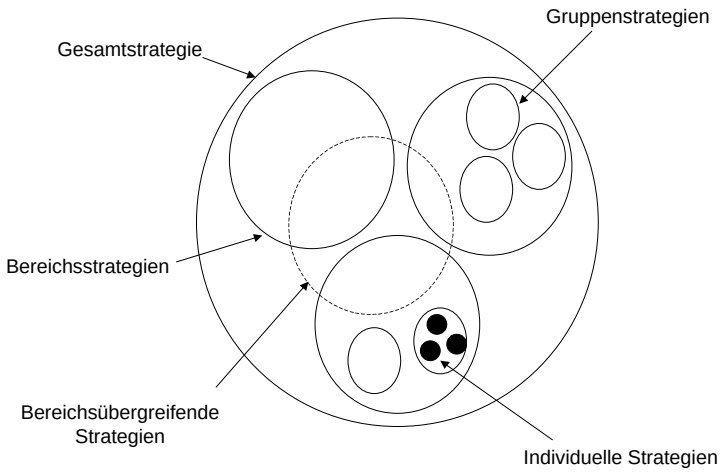


Abbildung 14: **„Sphären innerhalb von Sphären" (vgl. Worrall et al. 1998, S. 484)**

Analog dazu können mit Worrall et al. (1998; vgl. Abbildung) Gesamtstrategie, Bereichs-, bereichsübergreifende, Gruppen- und individuelle Strategien innerhalb der Kommune und auch innerhalb der Verwaltung unterschieden werden. Es ist offensichtlich, wie wichtig die inhaltliche Abstimmung unter diesen Bedingungen ist. Worrall et al. nehmen an, dass Strategien in diesem Kontext dann eher erfolgreich sind, wenn es um bereichsübergreifende Themen, etwa durch ähnliche Tätigkeiten und Prioritäten gibt, wenn Dienstleitungen bestimmte Gebiete mit relativ homogenen Problemlagen betreffen und wenn die Integration für eine starke Führungsgruppe oder -persönlichkeit gewährleistet wird (vgl. Worrall et al. 1998, S. 485)

Steane (1997) unterscheidet drei Typen von Strategien, die eher Unterschiede bei Anspruch und Reichweite des strategischen Managements veranschaulichen und verdeutlichen, dass die Abgrenzung zur Governance-Diskussion nicht einfach ist:

- *Lineare Strategien* gehen von einer stabilen Umwelt aus und betrachten aufeinanderfolgende Ziele und Handlungen. Die Aufgabe der Führung besteht darin, die Strategie verbindlich zu bestimmen.
- *Adaptive Strategien* beschäftigen sich mit dem organisatorischen Wandel und eine Abstimmung mit der Umwelt. Produkte bzw. Leistungen sind an geringe Veränderungen anzupassen. Die Führung hat die Verantwortung für die Gesamtstrategie, kann deren Ausübung aber delegieren.

- *Interpretative Strategien* fokussieren Normen oder Geschäftbsziehungen im Sinne einer gesellschaftlichen Vereinbarung, „bei der Individuen und organisationen kooperieren, um gemeinsame Ziele zu erreichen“ (Steane 1997, S. 465 [Ü.d.V.]). Führung bedeutet in diesem Zusammenhang das Ausüben von Einfluss auf die Gestaltung dieser Beziehungen durch die Schaffung von Sinn und Symbolen im Sinne von Werten.

Adaptive unterscheiden sich von linearen Strategien dadurch, dass sie mehr Variablen berücksichtigen müssen. Interpretative Strategien grenzen sich von diesen beiden Typen dadurch ab, dass sie auf sozialer Konstruktion beruhen und Normen und Beziehungen durch strategisches Management schaffen.

Was macht nun eine „gute“ Strategie aus? Pullen (1994, S. 11) beantwortet diese Frage, indem er schreibt, dass eine „gute Strategie“

- auf den *zentralen Aufgaben* der Organisation basiert und Aufgaben vermeidet, die nicht den Kernaufgaben entsprechen,
- zur Erreichung der gesetzlich festgelegten *Ziele* beiträgt sowie *Auftrag* und *rechtliche Anforderungen* verbindet,
- zu größerer *Autonomie* führt,
- mit dem Kreis der Anspruchsgruppen bzw. der Adressaten *zusammenarbeitet* respektive Widersprüche zu diesem vermeidet,
- *integral und vollständig* ist,
- sich mit der *Umwelt* der Behörde befasst,
- *anpassungsfähig* ist und Möglichkeiten nutzt,
- wenn *langfristig* angelegt, *konsistent* mit dem Lebenszyklus ist,
- wenn kurzfristig, leicht zu *implementieren* ist,
- wenn möglich *Hebelwirkung* besitzt.

Dabei ist zu berücksichtigen, ob es gesetzliche Bestimmungen gibt, die derartige Entscheidungen beeinflussen oder determinieren. Andererseits sollte auch berücksichtigt werden, dass es ein Ziel des strategischen Management von öffentlichen Dienstleistungen bzw. Maßnahmen sein kann, dass bestimmte Rechtsansprüche erst gar nicht entstehen, Probleme also vermieden werden, damit bestimmte Leistungen gar nicht erst erbracht werden müssen (z.B. Vermeidung, nicht Verweigerung von Sozialhilfe).

7.4 Weitere inhaltliche Aspekte

Grundlegend für die inhaltliche Ausgestaltung und Ausrichtung des strategischen Managements sind nicht nur Themenfelder, Ziele und Strategien, sondern zunächst die Inhalte von *Normen*, die das Verwaltungshandeln bestimmen. Auch wenn diese als Rahmenbedingungen des strategischen Managements verstanden werden müssen, weil sie in der Regel von der Kommune selbst kaum oder gar nicht festgelegt und verändert werden, so sind Bestimmungen aus Verfassungen, Gesetzen, Ausführungsbestimmungen, Richtlinien usw. die Basis auch und gerade kommunaler Strategieinhalte. Oft ist in diesen Normen festgelegt, welche Probleme wie zu behandeln sind. Der konditionale Charakter der Programmierung der Verwaltung durch die Regelungen präjudiziert daher immer zu einem gewissen Teil Möglichkeiten und v.a. Grenzen der inhaltlichen Strategieentwicklung. Der gesetzliche Auftrag kann daher auch typischerweise Ausgangspunkt für strategische Überlegungen sein, und zwar in dem Sinne, dass Gegenstand der Strategieentwicklung die Gewährleistung der Erfüllung des Auftrags unter Massgabe bestimmter Prämissen (wie Effizienz, Kundenorientierung, Einbezug der Bürger etc.) ist. Das wäre ein für die Verwaltung typisches und auch angemessenes Vorgehen, es ist aber nicht die einzige Möglichkeit.

Ebenfalls grundlegend für die inhaltliche Ausrichtung ist das *Leitbild* der Kommune, der Verwaltung insgesamt oder der einzelnen Organisation(-seinheit). Wenn auch Schwerpunktsetzungen oder konkrete Ziele für allgemein gehaltene *Visionen* oder die *Mission* untypisch sind, so beeinflussen sie doch die Strategieentwicklung. Ziele bzw. deren Erreichung oder kommunale Strategien dienen dazu, die gegebene bzw. wahrgenommene Mission zu erfüllen und damit den Anforderungen aus dem Umfeld gerecht zu werden. Außerdem können Ziele und Strategien Mittel zum Zweck eines angestrebten Zustandes der Kommune bzw. kommunaler Einrichtungen sein, also der Realisierung einer Vision dienen. Zweifellos ist diese zweckrationale Annahme theoretischer Natur. In der Realität dürfte das Verhältnis von Leitbild einerseits und Zielen und Strategien andererseits weitaus mehr von Wechselwirkungen geprägt sein. So können Ziele oder Strategien der Qualitäts-, Kunden- oder Wettbewerbsorientierung unter Umständen überhaupt erst dazu führen, dass das Leitbild thematisiert und explizit entwickelt wird.

7.5 Integration der Inhalte

Die Relevanz der Unterscheidung beabsichtigter und sich herausbildender Strategien wird deutlich, wenn man zusammenfaßt, dass bei der Strategieentwicklung nicht nur geplante Strategien berücksichtigt werden dürfen, sondern auch solche die wirksam werden, ohne ursprünglich explizit beabsichtigt gewesen zu sein. Diese Unterscheidung ist gerade in der Verwaltung von besonderer Bedeutung, weil es quasi eine typische Strategie der Verwaltung gibt, die als solche kaum wahrgenommen wird: die Strategie der Konzentration auf die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns. Auch wenn sie durch die NPM-typischen Strategien der Kunden-, Leistungs- und Kostenorientierung ergänzt bzw. herausgefordert wird, so stellt sie doch quasi eine Standardstrategie der Verwaltung dar, die eher implizierter Natur ist, weil sie

praktisch verinnerlicht wurde. Insofern prallen auch explizite und implizite Strategien im Prozess der Verwaltungsreform aufeinander. Wandel durch NPM ist insofern nicht nur eine kulturelle Herausforderung, sondern auch ein umfassender Strategiewechsel der Verwaltung hin zu expliziten, mehrdimensionalen Strategien.

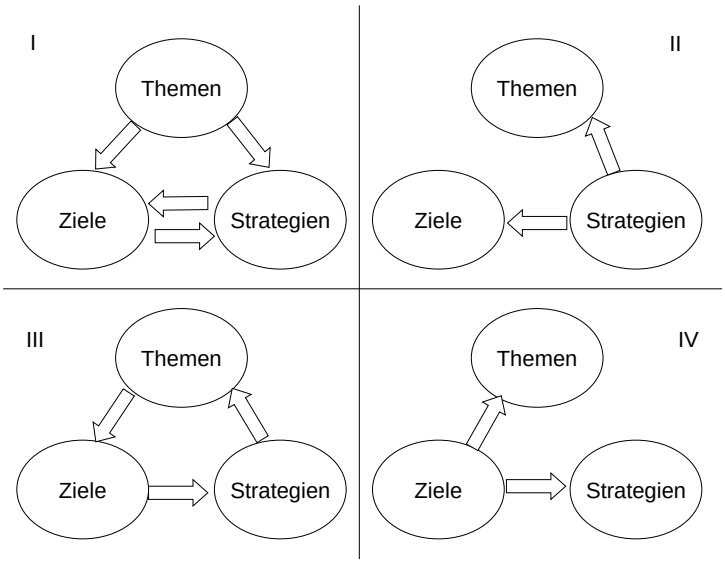


Abbildung 15: **Idealtypische Kombination inhaltlicher Elemente**

Die Abbildung veranschaulicht mögliche Konstellationen der inhaltlichen Elemente:

I. Gemäß der klassischen Ansätze (z.B. bei Bryson 1995, Nutt/Backoff 1992) wären Ziele und Strategien aus den strategischen Themenfeldern abgeleitet, die wiederum selbst aus Leitbild und Umfeldanalysen hervorgehen. Explizit definierte Themen, Ziele und Strategien im Sinne der Ansätze der strategischen Planung sind Voraussetzung für dieses Modell. Beispielsweise könnte aus dem Leitbild abgeleitet werden, die Verbesserung der Kundenorientierung der Verwaltung als Themenfeld zu bestimmen; daraus würde das Ziel abgeleitet, in Kundenbefragungen eine Zufriedenheit von mehr als 80 % zu erreichen; Komponenten der entsprechenden Strategie könnten eine Erweiterung der Öffnungszeiten, Verbesserung des elektronischen Leistungsangebots oder Mitarbeiterschulungen sein. Ziele und Strategien würden dabei in ständiger Wechselwirkung stehen und sich systematisch weiter entwickeln, während die Themenfelder diese Entwicklungen thematisch einrahmen.

II. Der zweite Typ stellt die tatsächlichen Strategien in den Mittelpunkt. Ziele und auch die Wahrnehmung wichtiger Themenfelder würden daraus ableiten bzw. erklären lassen. So kann beispielsweise die faktische Einführung von Komponenten des Electronic Government zur Beachtung von spezifischen Themenfeldern (wie Personalentwicklung) führen und mit eigenen Zielen konkretisiert werden (z.B. vollständige Ausstattung aller Beschäftigten mit PC und Internet).

III. Ähnlich dem ersten würden beim dritten Typ Ziele aus den Themenfeldern abgeleitet, die wiederum Strategien zur Zielerreichung hervorbringen. Allerdings ist dieses Modell ein geschlossener Kreislauf. Es könnte als durch eine Strategieevaluation ermittelt werden, dass eigentlich ein anderes Themenfeld adressiert wurde oder werden sollte. So kann dem Themenfeld „Attraktivität einer Beschäftigung in der Verwaltung“ das Ziel einer signifikanten Verbesserung von Motivation und Qualifizierung zugeordnet werden. Bei der Umsetzung einer entsprechenden Strategie kann sich herausstellen, dass das Führungsverhalten ausschlaggebend für Demotivation und Fluktuation, weshalb das Thema „Führung“ fortan selbst als strategisches Themenfeld betrachtet wird.

IV. Im Mittelpunkt des vierten Typs stehen die Ziele. Strategien, aber auch die Festlegung bestimmter Themenfelder würde aus den Zielen folgen und überwiegend deren Erreichung dienen. So kann es bspw. das übergeordnete Ziel der Kommunalverwaltung sein, sich an die Spitze der Reformkommunen zu setzen; Themenfelder (z.B. Einführung des NSM) und Strategien (z.B. Change Management) würden sich diesem Ziel unterordnen.

Da es sich hier um eine beispielhafte und idealtypische Unterscheidung möglicher Kombinationen von Themenfeldern, Strategien und Zielen handelt wird deutlich, wie vielfältig die Zusammenhänge zwischen diesen inhaltlichen Komponenten sein können. Unterscheiden können sich Richtung, Ausmaß und Bedeutung von Aus- und Wechselwirkungen von Themen, Zielen und Strategien an sich und zwischen einander.

Mit der inhaltlichen Dimension verbindet sich zwangsläufig die Beschäftigung mit den Maßstäben des Erfolgs der Verwaltung und Potenzialen von dessen Verbesserung. Jedem Erfolgskriterium lassen sich bestimmte Ziele, Strategien und typische Instrumente zuordnen, wie sie beispielhaft und ohne Anspruch auf Vollständigkeit

Erfolgskriterium	*Ziel*	*Strategien (Bsp.)*	*Instrumente (Bsp.)*
Effektivität	Maximale Wirksamkeit der Verwaltung	Messung und Bewertung der Wirksamkeit von Leistungen; Priorisierung von Leistungen; Koordination und Integration	Entwicklung und Erhebung von Wirkungskennzahlen; Evaluationen; Kundenbefragungen; SWOT-, Portfolio- und Gap-Analysen;
Legalität	Vollständige Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns	Ermittlung und Verbesserung der Rechtmäßigkeit	Entwicklung und Erhebung von Kennzahlen zur Rechtmäßigkeit; Null-Fehler-Politik; Rechtliche Aus- und Weiterbildung; Deregulierung
Legitimität	Maximale Zufriedenheit und Unterstützung der Anspruchsgruppen der Verwaltung	Erhebung und Verbesserung der Kundenzufriedenheit; Verbesserung der Partizipation; Verbesserung der Information und Kommunikation; Total Quality Management	Kundenbefragungen; Beschwerdewesen; Vorschlagswesen; Schaffung von zusätzlichen Beteiligungsmöglichkeiten; Stakeholder-Mapping; Informationsangebote
Effizienz	Optimales Verhältnis von Input und Output der Verwaltung	Kostensenkung; Schaffung von Transparenz bei Kosten und Leistungen; Prozessoptimierung; Leistungsabbau; Nutzung alternativer Formen der Leistungserbringung	Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung; Geschäftsprozessoptimierung; Portfolioanalyse; Auslagerungen; Steuerung mit Leistungsauftrag und Globalbudget; Benchmarking;

***Tabelle 6*: Ziele, Strategien und Instrumente für die Erfolgskriterien der Verwaltung**

Schon anhand dieser sehr abstrakten Darstellung wird deutlich, dass es durchaus erhebliche Zielkonflikte geben kann. Hinzu kommt, dass in den verschiedenen Bereichen der Verwaltung unterschiedliche Strategien in Bezug auf einzelne Sachziele verfolgt werden, die sich widersprechen. So verfolgen beispielsweise die kommunale Wirtschaftsförderung (Neuansiedlung von Unternehmen), die Strassenbauverwaltung (Ausbau des Verkehrswegenetzes), das Umweltamt (Verbesserung der Umweltqualität) und die Kämmerei (Haushaltskonsolidierung) funktional bedingte Ziele, die keineswegs gleichgerichtet sind. Selbst innerhalb einzelner Bereiche kann es widersprüchliche Ziele geben. So kann sich die kommunale Wirtschaftsförderung einerseits darum bemühen, Industriebetriebe anzusiedeln und andererseits den naturnahen Tourismus zu fördern. Die Tatsache, dass die Verwaltung über ein recht inkonsistentes und zudem noch dynamisches Zielsystem verfügt, liegt nicht unbedingt an der Unfähigkeit der Politik, ihre Zielvorgaben an die Verwaltung abzustimmen und zu koordinieren. Ursache dafür sind vor allem die widersprüchlichen Erwartungen an Politik und Verwaltung. Die Bürgerinnen und Bürger und daher auch die Politik erwarten von der Verwaltung ein gut ausgebautes Strassennetz und einen funktionierenden ÖPNV, die Schaffung von Arbeitsplätzen und eine gesunde Umwelt, gute Bildungseinrichtungen und möglichst niedrige Steuern. Hinzu kommen „Themenkonjunkturen“ durch die begrenzten zeitlichen Möglichkeiten, sich mit einzelnen Themen auseinanderzusetzen. Durch die politischen Institutionen können immer nur sehr wenige Themen gleichzeitig behandelt werden, weil die Problem- und Informationsverarbeitungskapazität gerade auf kommunaler Ebene im Verhältnis zur Komplexität der kommunalen Problementwicklung relativ gering ist.
Zieht man die weiteren grundlegenden Dimensionen des strategischen Managements in Kommunen hinzu (Akteure, Prozesse, Instrumente), vervielfacht sich die Zahl der Wechselwirkungen und Einflüsse auf die inhaltlichen Elemente der Strategieentwicklung. Ziel des strategischen Managements ist daher genau die möglichst weit gehende Auflösung solcher Widersprüche.
Im Bezug auf die *Akteure* des strategischen Managements ist v.a. die selektive Problemwahrnehmung zu betonen, die gerade bei der Definition der Themenfelder und damit verbundenen Priorisierungen wirksam wird. So ist nicht davon auszugehen, dass Politik, Verwaltungsführung und Beschäftigte die gleichen Themen für gleich wichtig halten; zudem dürfte die Problemwahrnehmung vor allem horizontal bzw. sektoral, also nach den jeweiligen Aufgaben- und Kompetenzbereichen der Akteure variieren. Ähnliches gilt für Ziele, allerdings weniger im Hinblick auf die konkreten Zielsetzungen, sondern im Bezug auf die Haltung zur Zieltransparenz an sich. Hinzu kommt eine zu erwartende erhebliche Menge an Zielkonflikten, wenn Ziele transparent und deren Erreichung nachprüfbar gemacht werden. Dies gilt umso mehr, wenn zahlreichen Anspruchsgruppen die Möglichkeit zur Beteiligung am Strategieprozess eingeräumt werden

soll. Den Beschäftigten kommt dabei die besondere Bedeutung zu, wesentliche Quelle für sich herausbildende Strategien der Verwaltung zu sein. Daraus resultiert für die Führungskräfte die Aufgabe, diese zu fördern, zu erkennen und in Einklang mit den beabsichtigten Strategien und der Zielerreichung zu bringen.

Der Zusammenhang der Inhalte und der *Strategieprozesse* ist zunächst durch die Unterscheidung von beabsichtigten und sich herausbildenden Strategien geprägt. Je nachdem, welches Verständnis von Strategien man zugrunde legt, werden auch Strategieprozesse unterschiedlich interpretiert. Typisch ist die Unterscheidung zwischen Strategieformulierung und -formierung (Welche Strategien sind beabsichtigt und welche Strategien werden tatsächlich realisiert?) als Ausdruck von Planung und Emergenz. Diese Differenzierung ist theoretisch und idealtypisch, denn in der Praxis des kommunalen Managements dürften immer wieder Elemente beider Ansätze zu finden sein. Bewertet werden kann die Ausprägung eventuell am Grad der Formalisierung von Strategien und der Empfänglichkeit für emergente Impulse, die diesen nicht entsprechen oder gar widersprechen. Im Fall der Verwaltung kann (trotz Verfahren strategischer Planung) explizite Strategieentwicklung als Ausnahme betrachtet werden. Strategien, verstanden als typische Problembearbeitungsmuster können daher in der Regel eher retrospektiv ermittelt werden als dass sie prospektiv formuliert und vereinbart würden. Themenfelder, Ziele und Strategien sind Gegenstände und Ergebnisse von Strategieprozessen zugleich. Um sie wird gestritten, sie bedürfen der Vereinbarung und Umsetzung sowie der laufenden Betrachtung und nachträglichen Bewertung. Ein systematischer Strategieprozess muss diese Anforderungen berücksichtigen und auf dieser Grundlage gestaltet sein.

Leichter zu veranschaulichen ist der Zusammenhang zwischen Inhalten und *Instrumenten* des strategischen Managements. Der Einsatz bestimmter Instrumente (z.B. SWOT-Analyse) kann dazu dienen, inhaltliche Fragen zu beantworten (oder bestimmte Fragen überhaupt zu stellen), andererseits impliziert der Einsatz gewisser Instrumente auch inhaltliche Komponenten (z.B. benötigen Planungen Ziele und beabsichtigte Strategien). Ziele können selbst Instrumente sein, sei es der Führung, der Steuerung oder der Kommunikation in Strategieprozessen. Der Einsatz bestimmter Instrumente ist praktisch nicht von deren inhaltlicher Ausgestaltung zu trennen. Einerseits geht es eher um die Frage, welche Instrumente überhaupt zum Einsatz kommen, andererseits steht im Mittelpunkt, wie sie konkret ausgeprägt und angewendet werden. Betrachtet man etwa die (Global-)Budgetierung oder Leistungsaufträge, so kommt es aus inhaltlicher Sicht darauf an, was denn mit diesen Mitteln festgelegt wird, welche Wirkungen damit erreicht werden sollen und wirklich erreicht werden. Der Einsatz bestimmter Instrumente kann aber auch Ausdruck bzw. Merkmal von Strategieinhalten sein. Wenn bspw. systematisch Leistungs- und Wirkungskennzahlen der Verwaltung erhoben, veröffentlicht und diskutiert werden, kann dies für das Ziel konsequenter Transparenz und organisatorischen Lernens stehen.

8 Akteure

Die Frage nach den Akteuren im Strategieprozess ist die nach dem „Wer?“, nach den handelnden Organisationen, Gruppen und Individuen im strategischen Management. Wir unterscheiden dabei grundsätzlich Führungskräfte der Verwaltung, politische Akteure, die Beschäftigten der Verwaltung und sonstige Anspruchsgruppen.

8.1 Führungskräfte der Verwaltung

Management bedeutet Führung. Darum sind die wichtigsten Akteure des strategischen Managements die Führungskräfte in der Verwaltung selbst. Ihnen kommt die Schlüsselverantwortung für die Gestaltung von Strategieprozessen und -inhalten zu und sie sind für den Einsatz der Instrumente des strategischen Managements verantwortlich.
In einer Umfrage unter Finanzverwaltern versuchten Bruton/Hildreth (1993) zu bestimmen, wovon deren Engagement für strategische Planung abhängt. Sie gingen von der Annahme aus, dass dieses insbesondere durch eine starke Außenorientierung der Person bestimmt würde. Ergebnis der Untersuchung war, dass jene Befragte eine Affinität zur strategischen Planung haben, die ein hohes Maß an Bezügen zum Umfeld der Organisation pflegen. Entsprechendes gilt für eine starke Orientierung auf die externen Ergebnisse des Verwaltungshandelns: Bei der Zusammenstellung von Teams für die strategische Planung sollten die Führungskräfte jene Personen auswählen, die am stärksten nach außen orientiert und den externen Kräften ausgesetzt sind. Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass genau diese Personen sich bei fachlichen Aktivitäten engagieren, Ergebnisse anhand der Bedeutung für die Gemeinschaft bewerten und erfolgreiche strategische Planung v.a. als Interaktion zwischen der Organisation und ihrem Umfeld betrachten. Diese Personen engagieren sich höchst wahrscheinlich intensiv für den Planungsprozess“ (Bruton/Hildreth 1993, S. 314 [Ü.d.V.]).
Zunächst sind verschiedene Typen von Führungskräften nach ihrer organisatorischen Einbindung zu unterscheiden, nämlich Verwaltungsspitze, Leiter dezentraler Organisationseinheiten sowie Projekt- und Gruppenleiter bzw. Prozessverantwortliche. Anhand der klassischen Unterscheidung von Managementfunktionen nach Gulick (1937) kann die Rolle der Führung auch im strategischen Management beschrieben werden; es sind dies „Planning, Organizing, Staffing, Directing, Co-ordination, Reporting, Budgeting“ (abgekürzt als „POSDCORB“). Stellt man die organisationsbezogene und managementfunktionale Unterscheidung in einer Tabelle dar, so ergibt sich folgendes Schema, das im Anschluss bezüglich der Rollen der Akteure im strategischen Management von Kommunen erläutert wird:

Funktion	***Verwaltungsspitze, zentrale Leitung***	***Leitung dezentraler Einheiten (Fachbereiche, Ämter)***	***Projekt- und Gruppenleitung, Prozessmanagement***
Planung („Planning“)	Verantwortung für strategische Planung (Ziel-, Maßnahmen- und Finanzplanung) auf Ebene Gesamtverwaltung	Verantwortung für strategische Planung (Ziel-, Maßnahmen- und Finanzplanung) auf Ebene Fachbereich/Amt; Mitwirkung an Planungsprozessen auf Ebene Gesamtverwaltung, Erkennung und ggf. Unterstützung dezentraler strategischer Initiativen	Verantwortung für operative Planung (Ziel-, Maßnahmen- und Finanzplanung) und Abstimmung strategischer Planung auf Ebene Fachbereich/Amt und Gesamtverwaltung; ggf. Mitwirkung an Planungsprozessen auf Ebene Gesamtverwaltung, Erkennung und ggf. Unterstützung dezentraler strategischer Initiativen
Organisation („Organizing“)	Festlegung der Grundzüge der Verwaltungsorganisation; Organisation von Strategieprozessen bzw. -projekten auf Ebene Gesamtverwaltung	Festlegung der Aufgabenverteilung und Organisation von Strategieprozessen bzw. -projekten auf Ebene Fachbereich/Amt	Festlegung der operativen Aufgabenverteilung auf Ebene Gruppe/Projekt, strategische Prozessoptimierung und Organisationsentwicklung
Personal („Staffing“)	Festlegung der Prinzipien des Personalmanagements; Personalentscheidungen, soweit nicht Wahlamt; Verantwortung für Entwicklung und Realisierung der Personalstrategie	Anwendung der Prinzipien des Personalmanagements, Verantwortung für Entwicklung und Realisierung der Personalstrategie und Personalentscheidungen auf Ebene Fachbereich/-	Anwendung der Prinzipien des Personalmanagements; Realisierung der Personalstrategie und Personalentscheidungen auf Gruppe/Projekt, soweit nicht durch Leitung Fachbe-

	auf Ebene Gesamtverwaltung	Amt, Mitwirkung an Entwicklung und Realisierung der Personalstrategie auf Ebene Gesamtverwaltung	reich/Amt erfolgt
Führung i.e.S. (Directing")	Festlegung und Realisierung von Führungsleitlinien für die Gesamtverwaltung	Mitwirkung an der Festlegung von Führungsleitlinien für die Gesamtverwaltung, Realisierung auf Ebene Fachbereich/Amt	Operative Führung auf Ebene Gruppe/Projekt bei Realisierung der Führungsleitlinien
Koordination („Coordinating")	Hierarchische Koordination und Abstimmung dezentraler Strategien, Integration, Definition von Prioritäten und Anforderungen an Strategien und Prozesse, Konfliktmanagement	Bereichsinterne Koordination von Strategien und Prozessen, selbstständige Abstimmung mit anderen Bereichen, Abstimmung zentraler und dezentraler Strategien	Gruppen- oder projektinterne Koordination von Strategien, Prozessen und Massnahmen
Kommunikation („Reporting")	Vermittlung interner Strategien nach außen und von externen Anforderungen nach innen, Abstimmung mit Anspruchsgruppen auf Ebene Gesamtverwaltung, Kommunikation von Leitbild und grundlegenden Zielen und Strategien	Vermittlung bereichsspezifischer Strategien an andere Bereiche, Verwaltungsspitze, Vermittlung der Gesamtstrategie im Bereich, Abstimmung mit spezifischen externen Anspruchsgruppen auf Bereichsebene, Kommunikation von bereichsspezifischen Zielen und Strategien an die Einheiten und Mitglieder des Bereiches	Vermittlung projekt- oder gruppenspezifischer Strategien an Verwaltungsspitze, andere Bereiche, Projekte oder Gruppen; Vermittlung der Gesamt- und Bereichsstrategien in Gruppe/Projekt, Abstimmung mit spezifischen externen Anspruchsgruppen, Kommunikation von spezifischen Zielen und Strategien an Mitglieder von Gruppen bzw. Projekten
Finanzen („Budgeting")	Verantwortung für Verknüpfung von Strategien und Budgetierung, Festlegung von Grundsätzen der Mittelzuweisung und -verwendung auf Ebene Gesamtverwaltung, Verantwortung für wirtschaftlichen und wirksamen Mitteleinsatz der Verwaltung insgesamt	Verantwortung für Verknüpfung von Strategien und Budgetierung auf Ebene Fachbereich/Amt, Verantwortung für wirtschaftlichen und wirksamen Mitteleinsatz in der Einheit	Verantwortung für wirtschaftlichen und wirksamen Mitteleinsatz in der Gruppe/dem Projekt, Kosten- und Leistungsbewusstsein im operativen Geschäft

***Tabelle 7*: Führungsrollen im strategischen Management**

Verwaltungsspitze: An der Spitze der administrativen Hierarchie konzentriert sich die Führungsverantwortung für die gesamte Verwaltung und vor allem für die strategische Führung. Hier werden grundlegende Entscheidungen getroffen und die Strategieprozesse der Gesamtverwaltung gesteuert bzw. koordiniert. An der Verwaltungsspitze konzentriert sich nicht zuletzt auch die Verantwortung dafür, ob solche Prozesse überhaupt stattfinden, wie sie mit Politikprozessen abgestimmt werden und ob dezentrale strategische Initiativen erkannt, unterstützt und ggf. auf die gesamte Verwaltung ausgedehnt werden. Bei einer dezentralen Architektur des strategischen Managementsystems kommt der Verwaltungsspitze die Aufgabe zu, die einzelnen funktionalen Strategien zu koordinieren und aufeinander abzustimmen, ohne dabei dezentrale Entscheidungskompetenzen unverhältnismäßig einzuschränken. Das gilt vor allem für die strategische Planung als Kernfunktion des strategischen Managements. Eine besondere Aufgabe der Verwaltungsspitze im strategischen Management ist die Kommunikation, in diesem Fall im Sinne der Vermittlung von Notwendigkeit, Zweck und Inhalten der Gesamtstrategie gegenüber allen wichtigen internen (v.a. Führungskräfte und Beschäftigte) und externen Anspruchsgruppen (v.a. politischen Akteuren). Da die Verwaltungsspitze in Deutschland (durch den Rat oder die Bevölkerung direkt) gewählt ist und demnach naturgemäß politischen Charakter hat, kommt ihr die eigentliche „Überset-

zungsfunktion“ zwischen politischer und Managementrationalität zu (vgl. Schedler/Proeller 2003, S. 54ff.). Außerdem bestimmt sie die grundlegenden Regelungen bzw. Leitlinien der einzelnen Managementfunktionen auf der Ebene der Gesamtverwaltung, v.a. in für die Strategieumsetzung wichtigen Kernfunktionen wie Organisation, Budgetierung und Personalmanagement.

Leitung dezentraler Organisationseinheiten: Die Inhaber von Führungspositionen als Fachbereichs- oder Amtsleiter, also die Manager der dezentralen Einheiten der Verwaltung, tragen vor allem die Verantwortung für die Strategieentwicklung und funktionelle Integration in ihrem Bereich. Sie stehen dabei vor der Herausforderung, den Anforderungen der Verwaltungsspitze und damit der Gesamtstrategie der Verwaltung gerecht werden zu müssen und die Konsistenz von beabsichtigten Strategien einerseits und operativem Management und emergenten Strategien andererseits zu erreichen. Außerdem müssen von den dezentralen Einheiten erhebliche Koordinationsleistungen durch Selbstregelung und Abstimmung mit anderen Bereichen und spezifischen externen Anspruchsgruppen erbracht werden. So sind die Manager von Fachbereichen und Ämtern damit konfrontiert, einen Prozess der „Suboptimierung“ innerhalb des Bereiches unternehmen und gestalten zu müssen, gleichzeitig Beiträge zur Entwicklung der Gesamtstrategie leisten und v.a. diese realisieren zu müssen. Im Unterschied zur Verwaltungsspitze kommt der Leitung der dezentralen Einheiten im Strategieprozess die Bedeutung zu, strategische Initiativen aus dem operativen Bereich erkennen und bewerten zu müssen, und ggf. in den Prozess der Entwicklung der Gesamtstrategie einzubringen. Entsprechendes gilt natürlich auch für Vorstöße, die von dieser Ebene selbst kommen.

Projekt- und Gruppenleiter, Prozessverantwortliche: Ähnliches wie für die Amts- und Fachbereichsleiter gilt für die operative Führung von Gruppen, Sachgebieten, Referaten usw. Hier besteht die unmittelbare Verbindung zum operativen Geschäft. Die Zwänge und Probleme des operativen Managements stellen die eigentliche „Gefahr“ für die Realisierung beabsichtigter Strategien dar, weil sie im alltäglichen „Durchwurschteln“ aus dem Blick geraten. Dies gilt nicht zuletzt für Personal-, Organisations- und Finanzentscheidungen, soweit sie auf dieser Ebene getroffen werden können. Auch die Kommunikation und Akzeptanz von Zielen und Inhalten der relevanten Strategien mit den Beschäftigten hängt davon ab, inwiefern die Führungskräfte auf dieser Ebene diese selbst verstehen und unterstützen. Bei Projekten, die definitionsgemäss zeitlich befristet sind und daher (über den eigenen Fortbestand hinaus) wenig ausgeprägte Anreize zum strategischen Denken und Handeln bieten dürften, gilt es vor allem, die Bedeutung des Projektes an sich zur Realisierung bestimmter Strategien bzw. der Erreichung bestimmter Ziele zu vermitteln. Durch Prozessoptimierung oder Reengineering können prozessorientierte Organisationsformen mit Prozessverantwortlichen bzw. -managern gestaltet werden; hier ist es entscheidend, die einzelnen Geschäftsprozesse in die Strategie des Bereiches und der Verwaltung insgesamt zu integrieren.

8.2 Politische Akteure

Politik und Verwaltung folgen unterschiedlichen Rationalitäten bzw. Handlungslogiken (vgl. Schedler/Proeller 2003, S. 53ff., Schedler/Kettiger 2003).

Grundlegende Unterschiede des strategischen Management zwischen den Sektoren haben daher mit Politik zu tun (vgl. Smith Ring/Perry 1985, S. 279ff. [Ü.d.V.]):

- „Politische Weisungen sind in öffentlichen Organisationen tendenziell schlechter definiert als in privaten.
- Die regulative Offenheit der Entscheidungsfindung schafft größere Beschränkungen für Führungskräfte der Verwaltung als für ihre Gegenüber im Privatsektor.
- Politische Führungskräfte und Entscheidungsträger sind grundsätzlich Gegenstand direkteren und nachhaltigeren Einflusses von Interessengruppen als Manager im Privatsektor.
- Öffentliches Management unterliegt besonderen Zeitbeschränkungen.
- Politische Koalitionen sind weniger stabil und neigen mehr dazu, während der Implementation zu zerfallen.“

Nach Weber (1992, S. 7) kann eine Frage als politisch bezeichnet werden, wenn „Machtverteilungs-, Machterhaltungs- oder Machtverschiebungsinteressen (...) massgebend“ sind: „Wer Politik treibt, erstrebt Macht – Macht entweder als Mittel im Dienst anderer Ziele – idealer oder egoistischer – oder Macht ‚um ihrer selbst Willen‘: um das Prestigegefühl zu genießen, dass sie gibt.“ „Macht ist also nicht etwas, was in der Politik auch vorkommt, sie ist die Quintessenz von Politik schlechthin“ (Luhmann 2002, S. 75). Das ist keine pessimistische, sondern eine realistische Einschätzung. Damit wird nicht unterstellt, Politiker wären nicht an Sachfragen oder Problemlösungen interessiert; eine solche Annahme wäre im Allgemeinen so falsch wie speziell in der Kommunalpolitik, wo ehrenamtliches Engagement wahrscheinlich weitgehend mit intrinsischer und altruistischer Motivation erklärt werden kann. Doch dies ist kein Widerspruch: Wer Probleme lösen will, benötigt institutionelle Gestaltungs- und Entscheidungskompetenzen, was letztlich funktionale Macht bedeutet. Im Unterschied zur Verwaltung befindet sich die Politik permanent in einem harten Wettbewerb um knappe Machtressourcen, die an Entscheidungen von Wählern (seinen Bürgern, Mitgliedern von Vertretungskörperschaften, Parteien, Fraktionen usw.) gebunden und darüber hinaus immer befristet sind. Hinzu kommt das grundlegende Dilemma, allzuständig und gleichzeitig bei der Informationsverarbeitungs- und Entscheidungskapazität (und damit bei der Problemlösungsfähigkeit) beschränkt zu sein.

Das NSM versucht, die Entscheidungsfindung und die politische Steuerung in der Kommunalpolitik und ihren Institutionen, nicht zuletzt durch strategisches Management, zu verändern bzw. zu „rationalisieren“ (vgl. KGSt 1996a, 1999). Dabei geht es mehr oder weniger um die Kompetenz- und Machtverteilung zwischen Rat und Verwaltung und damit um

die klassisch-idealtypische Unterscheidung von legislatorischer Programmsteuerung (mit dominanter Kommunalvertretung), exekutiver Führerschaft (mit dominanter Verwaltung[-sspitze]) oder einem korrelativen Führungssystem (mit ungefährer Gleichbedeutung von Rat und Verwaltung) als Modelle politischer Verwaltungsführung (vgl. Grauhan 1969).
Bisher haben sich die Machtpositionen durch die Massnahmen der Verwaltungsmodernisierung kaum verändert: „Von einer Neu- oder Umgestaltung des Verhältnisses zwischen Rat und Verwaltung ist bis jetzt jedenfalls wenig zu merken. (...) Dass die politische Organisation durch die Verwaltungsmodernisierung – trotz gegenteiliger Absichten – nicht verändert wird, liegt in der Missachtung der Logik politischer Prozesse. Die zentrale Grundannahme des Public-Management-Konzeptes, dass Zeit- und Informationsprobleme die wesentlichen Hindernisse für eine bessere politische Steuerung sind, ist völlig unzureichend. Prozesse der Parteienkonkurrenz, spezifische Anreizstrukturen (z.B. die Wahlkreispflege), die unterschiedlichen Rollen von Mehrheits- und Oppositionsfraktionen oder die spezifischen Eigeninteressen der Akteure prägen die politischen Prozesse auch auf kommunaler Ebene (...) und sind bei dem Versuch, die politisch-administrative Steuerung zu verbessern, zu berücksichtigen“ (Bogumil 2001, S. 244f.).
Das gilt in erster Linie für Veränderungen im Sinne des strategischen Managements. Moore (1995, S. 111ff.) und Joyce (2000, S. 39ff.) führen verschiedene Gründe an, warum es notwendig und sinnvoll ist, Politikern und politischen Prozessen in diesem Kontext Aufmerksamkeit zu schenken:

- In politischen Institutionen und Prozessen werden *Entscheidungen über Ressourcen* der Verwaltung getroffen – und damit über einen bestimmenden Einflussfaktor des strategischen Management insgesamt.
- In der demokratischen Legitimationskette sind politische (gewählte) Entscheidungsträger der Verwaltung übergeordnet und verleihen ihr die für ihr Handeln notwendige *(Input-)Legitimität* und entsprechende *Aufträge*.
- Strategieprozesse und die entsprechende Themenagenda der Verwaltung hängen auch von der aktuellen politischen Diskussion bzw. Tagesordnung ab, weil sie bestimmen, zu welchen *Themen* politische Entscheidungen möglich sind.
- Politiker greifen oft *unmittelbar* in das Verwaltungsgeschehen ein; sie kontrollieren es und verfügen über umfangreiche Informations- und Letztentscheidungsbefugnisse.
- Um bestimmte Ziele erreichen zu können, müssen oft Akteure einbezogen werden, die nicht im Bereich der Autorität des Managers liegen; daher müssen sie diese *überzeugen*, was naturgemäß eher eine politische Aufgabe ist. Dies gilt insbesondere für die Koordination und Kooperation mit anderen Organisationen.
- Ein *Verständnis* politischer Situationen und Probleme ist aus Sicht des strategischen Managements notwendig, wenn es sich angemessen zu politischen Absichten entwickeln soll.
- Führungskräfte der Verwaltung haben oft eine erhebliche *Eigenmotivation und ethische Orientierung*, sich für öffentliche Belange und für die Demokratie einzusetzen und verstehen sich als Verbindungsglied zwischen Bürger- und politischem Willen und der jeweiligen Organisation(-seinheit).
- *Unterstützung* durch die Politik ist für Beschäftigte der Verwaltung ebenso wichtig (z.B. damit bestimmte Anliegen berücksichtigt werden) wie die der Verwaltung für die Politik (z.B. um an Informationen zu gelangen).
- Nicht zuletzt bedarf es beim *strategischen Wandel* von Verwaltungsorganisationen der Unterstützung durch die Politik, sei es durch Entscheidungen, Ressourcen oder „Machtpromotoren".

Verwaltungsmanager müssen sowohl die Wahlzyklen berücksichtigen als auch Beratungsfunktionen für die Politik wahrnehmen. Oft sind Politik und Verwaltung praktisch kaum noch zu trennen: „In fact, in many public sector organisations, the top managers experience being directed and driven by the politicians. They know they are manageing as part of a political and not managerialist agenda“ (Joyce 2000, S. 46).
Moore (1995, S. 113) ergänzt diese für das Management in der öffentlichen Verwaltung grundlegende Aussage: „To be more precise, political management involves four elements: building (1) a climate of tolerance, active support, or ongoing operational assistance for a (2) manager, a policy, or an overall strategy among (3) those outside the scope of an official’s direct authority whose (4) authorizations or operational assistance are necessary to achieve the public purposes for which the official will be held accountable. In short, political management shapes mandates for action and invests them with the political support and legitimacy that managers need to direct operations and achieve mandated purposes.“
Für das strategische Management sind politische Entscheidungen grundsätzlich sehr bedeutsam. Das Verhältnis von Politik und Verwaltung in diesem Zusammenhang kann dabei (in Anlehnung an Grauhan 1969) wie folgt interpretiert werden:

- Strategisches Management *als Aufgabe der Politik*: politische (also gewählte bzw. wieder zu wählende) Akteure legen Ziele fest, bestimmen Programme zu deren Umsetzung und Überwachen deren Realisierung und Ergebnisse; die Verwaltung hat eine reine Umsetzungsfunktion; oder
- Strategisches Management *als Aufgabe der Verwaltung*: Organisationen der Kommunalverwaltung entwickeln ihre Ziele und Strategien relativ autonom und realisieren sie; Einflüsse der Politik werden eher als Störung empfunden; oder
- Strategisches Management *als gemeinsame Aufgabe von Politik und Verwaltung*: In differenzierten Verfahren werden Ziele und Strategien gemeinsam oder arbeitsteilig entwickelt und realisiert; unterschiedliche Perspektiven und Handlungslogiken werden akzeptiert und möglichst in Einklang gebracht.

In der aktuellen Diskussion verbreitet ist die letzte Variante. Allerdings haben alle drei Interpretationen ihre Relevanz, denn:

- Die Verwaltung auf eine reine Ausführungsfunktion bei der Strategieumsetzung reduzieren zu wollen, ist vollkommen unrealistisch, weil das Wissen und die Erfahrung bei der Formulierung beabsichtigter Strategien unverzichtbar ist – und emergente Strategien entstehen zu einem großen Teil in der Verwaltung. Allerdings kann es Themenfelder und Strategien geben, in denen eine eindeutige Führungsrolle der Politik notwendig und sinnvoll ist, nicht zuletzt im Sinne ganzheitlicher Ansätze bzw. der Local Governance. Politische Akteure, Logiken und Verfahren können dann den Strategieprozess dominieren; Umsetzungsaspekte treten hinter Konsens- und Entscheidungsfindung zurück.
- Andererseits kann es für die Strategieentwicklung einzelner Ämter oder Fachbereiche nicht als selbstverständlich betrachtet werden, dass politische Akteure eine Schlüsselrolle spielen; sei es aus Zeit- oder Informationsgründen. Gerade wenn man die Realisierung von beabsichtigten Strategien als eigentliche Herausforderung des Managementprozesses begreift, muss die Verwaltung das Verfahren und entsprechende Entscheidungen dominieren.
- Kooperation und Kompromiss sollten zwar angestrebt werden und erhöhen die Akzeptanz und die Wahrscheinlichkeit der Umsetzung der Strategie. Beides kann jedoch nicht immer vorausgesetzt oder (mit vertretbarem Aufwand) als erreichbar angesehen werden. So kann es sein, dass Politik oder Verwaltung ihre Interessen gegen die andere Seite durchsetzen. Allerdings ist kaum zu erwarten, dass derartige Verhaltensmuster dauerhaft erfolgreich sein können; sie führen zu einer Misstrauenskultur und belasten die Kooperations- und Kompromissbereitschaft zusätzlich.

Es wäre allerdings problematisch, wenn man Politik und Verwaltung zu sehr verallgemeinern würde. Tatsächlich können Organisationen, Gruppen und Individuen innerhalb der beiden Bereiche unterschiedliche Funktionen bzw. Rollen haben und entsprechend spezifischen Interessen und Handlungslogiken folgen. Dies gilt auch für das strategische Management.

Politische Verwaltungsspitze: Hierunter werden die direkt oder durch den Rat gewählten Funktionsträger verstanden, die an der Spitze der Verwaltung stehen: (Ober-)Bürgermeister, Landräte, (Ober-)Stadt- und Kreisdirektoren, Beigeordnete, Dezernenten usw. Sie sind nicht nur „Top Manager" der Verwaltung, sondern nehmen auch eine Schlüsselrolle in der Kommunalpolitik ein, nicht zuletzt weil sie in der Regel zu den wenigen hauptamtlichen Politikern auf kommunaler Ebene überhaupt gehören und durch die Kommunalverfassungen über relativ umfangreiche Kompetenzen verfügen. Für das strategische Management haben sie eine herausgehobene Bedeutung, ohne Beteiligung der Verwaltungsspitze kann es kein strategisches Management geben, das die gesamte Verwaltung und nicht nur einzelne Teile umfaßt. An der Spitze der Hierarchie konzentriert sich nicht nur die formale Autorität und Entscheidungskompetenz, sondern auch die Verantwortung und die institutionalisierte Kooperation mit dem Rat. Im Strategieprozess kommt der Verwaltungsspitze die entscheidende Führungsrolle zu, sei es als verantwortliche Position für die Gesamtstrategie oder als Koordinator dezentraler Teilstrategien. In größeren Verwaltungen mit mehreren Wahlbeamten kann diese Aufgabe im Sinne eines Vorstandsmodells „integraler Führung" (vgl. Banner 2002) organisiert werden. Inhaltlich ist die Verwaltungsspitze für die Grundzüge bzw. Eckpfeiler der Strategien zuständig, legt die Themenfelder fest und definiert die wichtigsten, die gesamte Verwaltung betreffenden Ziele.

Der Verwaltungsspitze kommt dabei die Aufgabe zu, strategische Initiativen zu starten bzw. zu erkennen und zu unterstützen. Sie koordiniert und steuert den Strategieprozess über alle Phasen hinweg und muss letztlich deren Integration, Konsistenz und Konsequenz gewährleisten. Darüber hinaus vermittelt sie im Prozess zwischen Rat und Verwaltung und bestimmt massgeblich die Spielregeln für den Strategieprozess mit.

Rat: Die Kommunalvertretung ist der wichtigste Ort für kommunalpolitische Diskussion und Willensbildung; er trifft wichtige Entscheidungen, v.a. über das kommunale Budget. Außerdem nimmt der Rat wichtige Kontrollrechte gegenüber der Verwaltung wahr. Gerade durch die Globalbudgetierung als neues Steuerungsinstrument werden theoretisch auch an den Rat Anforderungen nach Veränderungen gestellt. Praktisch sieht das bisweilen oft noch anders aus: „Die Arbeits- und Verhaltensweisen der Kommunalvertretung werden durch die Verwaltungsmodernisierung jedenfalls kaum tangiert. Verwaltungsmodernisierung wirkt vor allem auf die Arbeitsorganisation ein, das lokale politische System wird kaum tangiert. Für dieses ergeben sich noch am ehesten indirekte Effekte durch das Vordringen des ökonomischen Paradigmas in den Bereich der Kommunalpolitik" (Bogumil 2001, S. 245). Der Rat ist eine Institution mit einer erheblichen Binnenkomplexität; sei es im Hinblick auf seine Aufgaben, interne Strukturen (v.a. die Fraktionen und Ausschüsse) oder Prozesse. So unterscheiden sich die Handlungslogiken von Mehrheits- und Oppositionsfraktionen grundlegend; Ausschüsse folgen einer selektiven Problemwahrnehmung. Dementsprechend differenziert kann auch die Ausgestaltung der Rolle des Rates im Bezug auf das strategische Management sein. Hervorzuheben sind zwei grundlegende Funktionen: Erstens kann die regelmäßige Abstimmung zwischen Ämtern bzw. Fachbereichen einerseits und entsprechenden Ausschüssen andererseits bei der Strategieformulierung und -evaluation die Artikulation und weitgehende Berücksichtigung der Interessen von Rat und Verwaltung ermöglicht werden. Der Rat kann dadurch bzw. die Aufgaben- mit der Leistungsseite bei der Budgetierung verkoppeln oder im Zuge der Evaluation die Wahrnehmung seiner Aufsichtsfunktion systematisch verbessern. Die Verwaltung kann im Gegenzug von einer Kenntnis der Strategien im Rat ausgehen und die Wahrscheinlichkeit einer angemessenen Budgetierung erhöhen. Genau das ist die zweite wesentliche Funktion: dem Rat kommt durch die Budgetkompetenz (allerdings nach Vorbereitung der Verwaltung mit letztlich

nur graduellen Veränderungen und ohne eingeschränkten Spielräumen durch Mittelbindungen) eine bestimmende Bedeutung (de facto mit Vetoposition) bei einem der wichtigsten Instrumente der Strategieumsetzung zu, nämlich die Realisierung durch entsprechende Budgetierung. Eine weitere Möglichkeit des Einbezugs des Rates in Strategieprozesse kann die Vorlage oder sogar der Beschluss von Leistungsvereinbarungen sein.
Neben dem Rat (und seinen Elementen) und der politischen Verwaltungsspitze kommt noch anderen politischen Akteuren eine Bedeutung im Strategieprozess zu:

- *Parteien*: Die politischen Parteien sind zwar durch die Fraktionen im Rat vertreten, jedoch nicht unbedingt mit ihnen gleichzusetzen. Sie sind eigenständige, gut organisierte und relativ ressourcenstarke Akteure, die sich v.a. durch die Einbindung in überörtliche Netzwerke und Hierarchien kennzeichnen lassen; sie sind insofern nicht lokal begrenzt und müssen daher aber auch Rücksichten auf andere Ebenen und kommunale Parteiorganisationen nehmen. Für das kommunale strategische Management sind sie insofern relevant, als die lokalen Parteiorganisationen und ihre Entwicklung massgeblich beeinflussen, wer und wie (gegenwärtig und in Zukunft) an verantwortlicher Stelle Politik macht und welche Themen politisch als bedeutend erachtet, diskutiert und entschieden werden.
- *Bürgerinitiativen u.ä.*: Anders als Parteien sind Bürgerinitiativen thematisch und lokal begrenzt, verfügen aber durch ihre starke Fokussierung über großen Einfluss auf einzelne Themen. Daher kann es in bestimmten strategischen Themenfeldern sinnvoll oder sogar erforderlich sein, sie bei der Strategieentwicklung einzubeziehen.
- *Vereine und Gemeinden*: Vereine (z.B. Feuerwehr- oder Traditionsvereine) oder Gemeinden (v.a. Kirchgemeinden) können in kleinen Kommunen eine wichtige Rolle in der Kommunalpolitik spielen oder diese sogar dominieren. In diesem Fall gilt für den Strategieprozess eine Funktion analog zu Parteien oder Bürgerinitiativen.
- *Politische Akteure auf Landes-, Bundes- und europäischer Ebene*: Parteien, Parlamente, Regierungen und Behörden „übergeordneter" Ebenen und deren Mitglieder sind Akteure, die durch ihr Handeln und ihre Entscheidungen die Möglichkeiten und Grenzen kommunaler Entwicklungsprozesse mitbestimmen. Sie stehen dem kommunalen Strategieprozess in der Regel nicht unmittelbar zur Verfügung. Trotzdem ist es notwendig, entsprechende politische Prozesse systematisch zu beobachten und im Hinblick auf ihre Relevanz für kommunale Strategieprozesse zu bewerten.

8.3 Beschäftigte der Verwaltung und Personalvertretungen

Den *Beschäftigten* kommt im Strategieprozess eine ebenso wichtige wie vielfältige Bedeutung zu. Obgleich der Begriff ‚Management' eine (tatsächlich vorhandene) Aufgabe für Führungskräfte impliziert, sollte die Funktion der Beschäftigten im Strategieprozess nicht unterschätzt werden. Mit Stichworten wie Ko-Management, kooperativer Führung oder Mitbestimmung wird ein zeitgemäßes Verständnis von Management definiert, in dem die Beschäftigten nicht zu Objekten von Entscheidungen degradiert werden, sondern als Kernressource der Verwaltung auch in die Verantwortung für die langfristige Entwicklung genommen werden. Unabhängig davon, ob man mikropolitisch auf die „Veto-Position" der Beschäftigten gerade bei der Strategieumsetzung verweist, zwingt schon die Anerkennung der Grundprinzipien einer „menschlichen Verwaltung" zum Einbezug der Mitarbeitenden. Dabei geht es nicht zuletzt um den Respekt gegenüber den Leistungsträgern, also jenen, die den „Public Value" persönlich und unmittelbar produzieren.
Partizipation kann ein strategisches Themenfeld, aber auch ein Merkmal von Strategieprozessen sein. Das gilt nicht nur, aber auch und gerade im Bezug auf die Beschäftigten. So lassen sich Ziele und Strategien erfolgreicher Partizipation definieren und umsetzen. Das bedeutet für die Arbeitsorganisation der Verwaltung, also die operative Ebene, die Notwendigkeit, das Wissen, die Erfahrung und die Kreativität der Beschäftigten als primäre Quelle von Innovation anzusehen. Dementsprechend sind Möglichkeiten zur Ausbreitung dieser Innovationen zu schaffen. Wenn Innovations- und Anpassungsfähigkeit als Voraussetzung von strategischem Wandel der Verwaltung begriffen werden, dann hat dies unmittelbare Auswirkung auf die Einstellung zu diesen Potenzialen der Mitarbeitenden. Strategischer Wandel, wie Veränderung in der Verwaltung überhaupt, ist nur gemeinsam mit den Mitarbeitenden und bei Berücksichtigung ihrer Erwartungen möglich. Die Beteiligung ist daher schlicht ein Gebot der Vernunft.
Differenziert man die Funktion der Beschäftigten nach den typischen Prozessphasen, so ist zunächst die Rolle der Mitarbeitenden bei der *Strategieformulierung* zu klären. Die Bestimmung kollektiv geteilter Vorstellungen über die Zukunft, über die beabsichtigte Entwicklung der Organisation, setzt zunächst eine gemeinsame Interpretation des Status Quo voraus. Ein typisches Instrument kann die Mitarbeiterbefragung sein, sei es in schriftlicher Form, in Interviews o.ä. Grundlegend ist der Einbezug der Mitarbeitenden in die Leitbildentwicklung. Versteht man die Leitbildentwicklung als Prozess der Kulturentwicklung auf der Basis strategischer Elemente wie Mission, Vision und Führung der Verwaltung, so wird die oft betonte Unterscheidung zwischen Rhetorik und Praxis der Organisationskultur deutlich. Demnach ist nicht entscheidend, ob schriftlich festgehalten wird, was „wir wollen" und durch welche Merkmale der Umgang untereinander und mit den Kunden gekennzeichnet sein „soll", sondern welche Anstrengungen unternommen werden, um diese Anforderungen der Verwaltung an sich selbst tatsächlich zu realisieren. Nicht selten wird kritisch angemerkt, dass Leitbilder Selbstverständlichkeiten oder „Allgemeinplätze" enthalten; bei näherer Betrachtung werden dann aber doch Unterschiede zwischen Anspruch und Wirklichkeit deutlich. Auch wenn Entscheidungen im Kontext der Strategieformulierung durch die Führungskräfte zu treffen und zu verantworten sind, so sind die Erfahrungen und Meinungen der Beschäftigten diesen Entscheidungen mit zugrunde zu legen.

Die Phase der *Strategieumsetzung* ist entscheidend für den Erfolg von Strategien, also für die Beantwortung der Frage, ob die angestrebten Ziele erreicht und Probleme gelöst werden. Gerade wenn man die Unterscheidung von beabsichtigten und sich herausbildenden Strategien berücksichtigt oder strategisches Management als Prozess eines logischen Inkrementalismus interpretiert, sind die Beschäftigten der Verwaltung besonders relevant. Bestimmte Praktiken, die innovativ sind und sich nach dem „Graswurzel-Prinzip“ ausbreiten, sind Quellen emergenter Strategien, die vielleicht den beabsichtigten Strategien widersprechen, aber trotzdem zum Erfolg bzw. zur Zielerreichung der Verwaltung beitragen. Hier sind die Beschäftigten selbst die zentralen Akteure. Umgekehrt gilt, dass innovative Strategien schlichtweg unterwandert werden können, wenn die überkommenen Routinen so stark verankert sind, dass die Veränderungskraft der Organisation nicht ausreicht, um diese zu durchbrechen. Diese Routinen sind die tatsächlichen, die wirklich realisierten Strategien der Verwaltung schlechthin. Die Mitarbeitenden sind deren Träger; nur durch sie können sie verstanden und verändert werden.

Daher muss auch die *Strategieevaluation* hier ansetzen. Ohne die (Selbst-)Einschätzung der Beschäftigten können Strategien der Verwaltung weder umfassend analysiert noch bewertet werden. Selbst wenn man sich bei der Evaluation auf eine Erfolgsbewertung beabsichtigter Strategien beschränkt, so lassen sich Gründe für Erfolg oder Misserfolg der Strategien u.a. im operativen Bereich der Verwaltung verorten. Dies gilt vor allem für die typische Frage, ob und wie die Strategie implementiert und insofern wirksam wurde. Auch hier können Mitarbeiterbefragungen wertvolle Informationen liefern.

Für die gesamte strategische Entwicklung der Kommune ist die Beschäftigtenbeteiligung ein wesentlicher Erfolgsfaktor, gerade im Hinblick auf die notwendige Kulturveränderung. Das bestätigen auch die Erfahrungen aus dem „Netzwerk Kommunen der Zukunft“ (2002a,: 5): „Beschäftigtenbeteiligung (...)

- führt bei der Gestaltung von Veränderungsprozessen zu einem partnerschaftlichen Miteinander von Vorgesetzten und Beschäftigten, die jeweils einen anderen Teil des innerbetrieblichen Erfahrungsspektrums abdecken;
- führt bei der laufenden Aufgabenwahrnehmung zu gemeinsamer Verantwortung von Vorgesetzten und Beschäftigten;
- nutzt wesentliche Wissens- und Erfahrungspotenziale; (...)
- bringt Veränderungsergebnisse, die in gemeinsamer Auseinandersetzung erarbeitet und getragen sind und dadurch erst transparent und nachvollziehbar werden;
- fördert die Identifikation mit der Aufgabenstellung und steigert dadurch Produktivität, Qualität und Motivation; (...)

sichert die Nachhaltigkeit von Veränderungsprozessen“.

Im Unterschied zum unmittelbaren Einbezug der Beschäftigten ist die Integration der *Personalvertretung* in Deutschland de facto verbindlich. Auch bei Entscheidungen, bei denen die Personalvertretung de jure eigentlich kein Mitspracherecht hat, wäre es praktisch aussichtslos und unvernünftig, die institutionalisierte Beschäftigtenvertretung ignorieren oder gar bekämpfen zu wollen. Ein solches Vorgehen hätte heute zum einen wenig Aussicht auf Erfolg, zum anderen wäre es auch ein unnötiger Verzicht auf wertvolles Wissen und vor allem auf die Möglichkeit, die Beschäftigtenvertretung im Sinne eines (strategischen) Ko-Managements in die Mitverantwortung für die mittel- und langfristige Entwicklung der Organisation zu nehmen. Daher ist es für Strategieprojekte im weiteren Sinne, in der Praxis v.a. bei Reform- und Reorganisationsprojekten üblich, die Personalvertretung in die Projektstruktur bzw. -gremien einzubinden und ggf. Rahmenvereinbarungen zwischen Personalvertretung bzw. Gewerkschaften abzuschließen. Dies ist nicht nur im Interesse des Projekterfolges, sondern auch der Personalvertretung selbst. Sie erhält so Zugang zu Informationen und kann die eigenen Interessen in die Entscheidungsfindung innerhalb des Projektes einbringen. Gerade die Personalvertretung hat ein grundlegendes Interesse an der langfristigen Entwicklung der Organisation im Allgemeinen und dafür als notwendig erachtete Massnahmen im Speziellen; in diesem Sinne kann sie von einem konstruktiven Engagement in Strategieprozessen profitieren.

Besonders wichtig ist, dass die Personalvertretung die gewählte, also legitimierte Interessenvertretung der Beschäftigten darstellt. In Managementprozessen ist das insofern relevant, als dass die Ansicht der Personalvertretung als Meinung der Beschäftigten insgesamt interpretiert werden kann. Dies ist insbesondere dann von Bedeutung, wenn für aufwändige unmittelbare Erhebungen der Interessen der Beschäftigten nicht genug Ressourcen vorhanden oder Ergebnisse solcher Untersuchungen widersprüchlich sind. De facto hat die Personalvertretung damit die Interpretationshoheit über die Beschäftigteninteressen im allgemeinen. Umgekehrt gilt, dass die Personalvertretung Entscheidungen, an denen sie beteiligt war, gegenüber den Beschäftigten kommunizieren bzw. erklären kann und ggf. auch die Mitverantwortung übernehmen muss. Gerade Kompromisse, wie sie für Strategieprozesse typisch sind, können so vermittelt werden und werden tendenziell besser akzeptiert.

Einen interessanten Ansatzpunkt im Sinne eines strategischen Ko-Managements und einer nachhaltigen Personalratsarbeit in Kommunen stellt das Projekt „Personalratsarbeit der Zukunft“ der Hans-Böckler-Stiftung und der Gewerkschaft Ver.di dar. Ausgehend von der Annahme, dass die Regelungsmacht (sprich: der Einfluss) des Personalrates mit einer explizit definierten Strategie steigt, wird nach Instrumenten und Ansätzen gesucht, den veränderten Rahmenbedingungen der Personalratsarbeit wie der Kommunalverwaltung insgesamt Rechnung zu tragen. Dazu gehört der Umgang mit Wettbewerb, die Personalentwicklung, die Zielplanung des Personalrats oder die Betonung von Chancen des bürgerschaftlichen Enagagements.

Gerade wegen ihrer Bedeutung für die strategische Entwicklung und den Wandel der Kommunalvertretung ist es jedoch auch notwendig, dass die Strategien und Maßnahmen der Personalvertretung selbst auf den Prüfstand gestellt werden. Der Einsatz von Instrumenten wie der Beschäftigtenbefragung (vgl. Killian/Schneider 2003) dient nicht nur dazu, die Arbeit der Personalvertretung an den tatsächlichen Interessen und Bedürfnissen der Beschäftigten auszurichten, sondern frühzeitig Trends und Probleme zu erkennen, die für die langfristige Entwicklung der Kommune insgesamt Bedeutung haben können.

8.4 Weitere Akteure bzw. Anspruchsgruppen

Freeman (1984) hat betont, wie grundlegend die Berücksichtigung der Erwartungen und Interessen der zentralen Anspruchs- und Interessengruppen von Organisationen („Stakeholder“) für Verständnis und Konzeption des strategischen Managements ist. Das gilt umso mehr für die Verwaltung, die durch eine große Heterogenität der Stakeholder-Struktur und stark verteilte und unterschiedliche Einflussmöglichkeiten der Anspruchsgruppen gekennzeichnet ist. In der Abbildung sind beispielhaft Anspruchsgruppen der Verwaltung dargestellt, einige wurden bereits näher betrachtet.

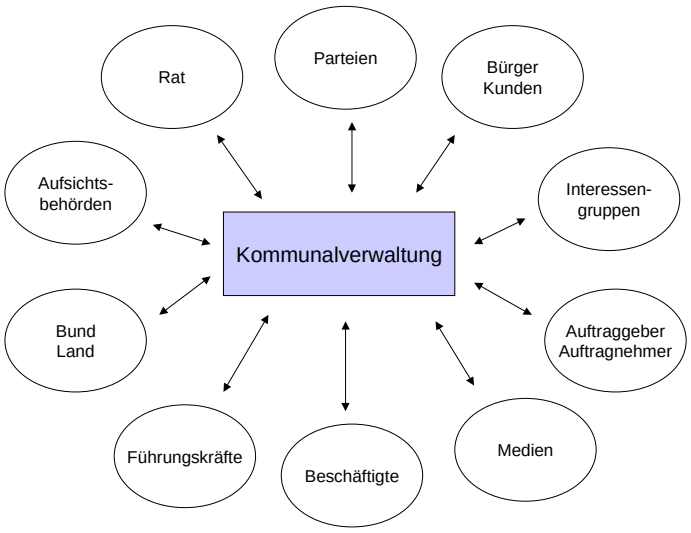


***Abbildung 16*: Anspruchsgruppen der Kommunalverwaltung**

Pullen weist auf ein „strategisches Dilemma“ hin, mit dem sich eine Organisation unter Umständen auseinandersetzen muss: „Was passiert, wenn die Interessen wichtiger Anspruchsgruppen kollidieren oder wenn die gesetzlichen Anforderungen einer Behörde den Interessen eines bedeutenden Kundenkreises zuwiderlaufen? Es kann passieren, dass eine Behörde in die Situation gezwungen wird, in der eine Entscheidung zwischen den Anforderungen des Gesetzes und dem fortgesetzten Überleben der Organisation getroffen werden muss“ (Pullen 1994, S. 9f. [Ü.d.V.]). Nun müssen Konflikte zwischen den Erwartungen an die Verwaltung nicht derartig überspitzt werden. Aber auch ohne solche Extremfälle ist schon beim Überblick über die verschiedenen Anspruchsgruppen deutlich, dass deren Erwartungen nicht immer „unter einen Hut“ gebracht werden können, also konfliktär sind. Dies ist eher die Regel als die Ausnahme, und ein Zustand, den die verschiedenen Akteure zu berücksichtigen haben. Wenn die Regelung von Konflikten zwischen individuellen, kollektiven und korporativen Akteuren als Politik verstanden wird, dann ist strategisches Management per definitionem politisch, erfordert also politisches Denken und Handeln. Genauer gesagt ist von Mikropolitik die Rede, also von Politik innerhalb und im Umfeld von Organisationen (vgl. Mintzberg 1983, Crozier/Friedberg 1979, Bogumil/Schmid 2001).

In der amerikanischen Literatur und den entsprechenden Konzepten wird den Stakeholdern und ihrer Integration in Strategieprozesse viel Aufmerksamkeit gewidmet. Dazu werden verschiedene Methoden und Schemata verwendet, v.a. zu Analysezwecken. Wer die wichtigsten Akteure innerhalb und im Umfeld der Verwaltung systematisch in die Strategieentwicklung einbeziehen will, muss ihre Erwartungen kennen und einordnen. Strategisches Management in der Verwaltung bedeutet auch und sicherlich nicht zuletzt, Unterstützer und Gegner allgemein oder in Bezug auf bestimmte strategische Themenfelder zu erkennen und im Sinne der eigenen Absichten entweder einzusetzen bzw. einzubinden oder zu neutralisieren bzw. sogar zu bekämpfen.

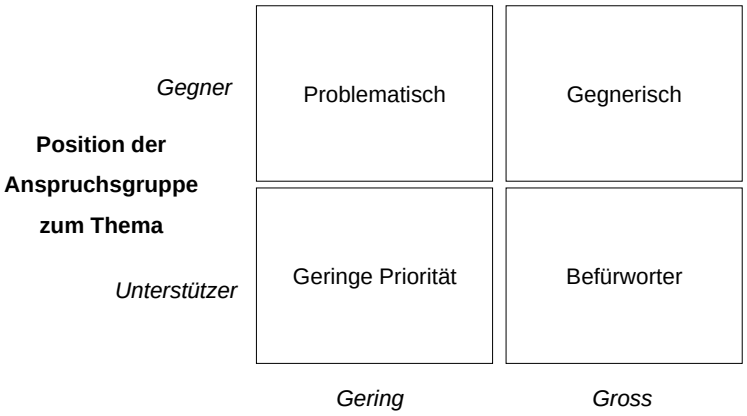


Abbildung 17: **Schema zur Klassifikation von Anspruchsgruppen (vgl. Nutt/Backoff 1992)**

Die folgende Aufzählung nennt weitere relevante Anspruchsgruppen der Kommunalverwaltung, deren typischen Interessen und Möglichkeiten zur Integration in Strategieprozesse:

Bürger: Die theoretisch wichtigste und praktisch am wenigsten konkret fassbare Anspruchsgruppe sind die Bürger der Kommune. Typische Erwartungen der Bürger an die Verwaltung sind die Bereitstellung eines umfassenden Leistungsangebotes zur kommunalen Daseinsfürsorge, die rechtmäßige Wahrnehmung der gesetzlichen Aufgaben, eine möglichst effiziente Aufgabenerledigung, die Berücksichtigung der Interessen der Bürger usw. Für den Bürger steht jedoch dessen Erwartung im Vordergrund, auf politisch-demokratische Prozesse in der Kommune Einfluss nehmen zu können. Problematisch an den Bürgern als Anspruchsgruppe ist die Tatsache, dass es nur sehr allgemeine kollektive Interessen und Erwartungen gibt, da die gesamte Bürgerschaft in sich sehr heterogen ist. Genau das ist auch der Grund, warum die Bürger an sich nur sehr schwer in kommunale Strategieprozesse zu integrieren sind. Erstens interessiert und engagiert sich nur ein geringer Teil der Bürger für Fragen der strategischen Entwicklung der Verwaltung bzw. der Kommune, zum anderen wäre es praktisch auch unmöglich, allen Bürgern eine aktive Mitarbeit zu ermöglichen. Insofern konzentriert sich der Einbezug auf die Anwendung bestimmter Instrumente und Methoden zur „Aktivierung“ bzw. des bürgerschaftlichen Engagements und hat oft konkrete Gegenstände, bei denen sich die unmittelbar Betroffenen beteiligen. Je nach Themenfeld ist daher zu prüfen, ob und wie Bürger davon betroffen sind und welche Möglichkeiten zur Beteiligung am Strategieprozess geboten werden können, ohne dass dieser ausufert. Dabei kann auf die bereits genannten Ansätze aus den Konzepten der Local Governance zurückgegriffen werden.

Kunden: Von Bürgern unterscheiden sich Kunden vor allem darin, dass sie Leistungen der Kommunalverwaltung empfangen und dass nicht jeder Kunde zwangsläufig ein Bürger der jeweiligen Kommune sein muss (so wird ein Stadttheater auch von Bewohnern umliegender Gemeinden genutzt). Die Erwartungen der Kunden orientieren sich daher typischerweise an den Leistungen und der Art und Weise der Leistungserbringung. Sie sind an einer guten Erreichbarkeit der Verwaltung, an kurzen Bearbeitungszeiten, niedrigen Gebühren usw. interessiert. Wie bei der Gruppe der Bürger, mit der es naturgemäß eine sehr große Schnittmenge gibt, besteht bei der Gruppe der Kunden das Problem der Heterogenität und der großen Menge beteiligter Individuen. Auch hier gilt: es können kaum alle Kunden in den Strategieprozess einbezogen werden. Möglichkeiten, ein breites Meinungsspektrum zu erheben und daraus Schussfolgerungen für allgemeine oder spezifische Strategien zu ziehen, sind Kundenbefragungen. Diese können methodisch unterschiedlich ausgestaltet sein, dementsprechend auch in Qualität und Umfang der Aussagen variieren. Argumentieren lässt sich, dass die Möglichkeiten dieses Ansatzes begrenzt, aber noch lange nicht ausgeschöpft sind. Zunächst gilt es zu akzeptieren, dass die Erwartungen der Kunden grundlegend für die Strategieentwicklung der Verwaltung sind und daher auch systematisch zu berücksichtigen sind. Eine Verwaltung kann kaum als erfolgreich betrachtet werden, wenn ihre Leistungsempfänger unzufrieden sind oder über die Kundenzufriedenheit keine validen Daten vorliegen.

Auftraggeber: Im Modell des Gewährleistungsstaates wird zwischen Auftraggebern und Auftragnehmern unterschieden. Kommunale Einrichtungen können in Form beider Typen in Erscheinung treten (u.U. sogar gleichzeitig): sie können Auftraggeber und -nehmer sein. Als Anspruchsgruppe einer administrativen Einheit kommen sehr unterschiedliche Auftraggeber in Betracht, je nach dem ob und wie Formen des Kontraktmanagements, der interinstitutionellen Leistungsvereinbarung und -verrechnung usw. praktiziert werden. Im weiteren Sinne ist die Verwaltung grundsätzlich Auftragnehmer des Gesetzgebers, im weitesten Sinne letztlich des Volkes. Im Gewährleistungsstaatsmodell mit seinem reflexiven Verständnis ist das Verhältnis weitaus konkreter. Zwischen Auftraggeber und -nehmer besteht ein Abhängigkeitsverhältnis. Der Auftragnehmer bedarf des Auftrags und der Zuweisung von Ressourcen, um ihn erfüllen zu können.

Die Ressourcenabhängigkeit der Verwaltung als Auftragnehmer ist daher enorm und entsprechend von grundlegender Bedeutung für Inhalte und Prozesse der Strategieentwicklung (vgl. Pfeffer/Salancik 1978). Die Einbindung in den Strategieprozess kann auf unterschiedliche Weise erfolgen. Mögliche Optionen sind die Verbindung von Strategieprozessen und Leistungsvereinbarungen oder die gemeinsame Durchführung und Auswertung von Evaluationen. Grundsätzlich ist anzunehmen, dass die Dauer und Intensität des Auftragsverhältnisses Auswirkungen auf die Qualität und Potenziale der Strategieintegration von Auftraggeber und -nehmer hat.

Auftragnehmer: Entsprechendes gilt auch in der umgekehrten Richtung. Ist die kommunale Einrichtung selbst Auftraggeber und Träger der Gewährleistungs- und Finanzierungsverantwortung, so stellen die entsprechenden Auftragnehmer wichtige Anspruchsgruppen dar. Sie erwarten v.a. die vereinbarungsgemässe Zuweisung von Ressourcen. Da die Auftragnehmer im Modell des Gewährleistungsstaates die Erbringer der unmittelbaren Leistungen sind, hängt der Erfolg kommunaler Strategien wesentlich davon ab, ob die Auftragnehmer im Sinne dieser Strategien handeln. Dazu müssen Voraussetzungen und Anreize geschaffen werden, sei es durch entsprechende Vereinbarungen oder die Berücksichtigung der Leistungsmöglichkeiten und -grenzen der Auftragnehmer. Ein rechtzeitiger Einbezug der Auftragnehmer in die Strategieentwicklung kann Umsetzungsprobleme vermeiden und insofern die Erfolgswahrscheinlichkeit der Strategie erhöhen.

Andere Verwaltungen: Administrative Institutionen, die von Strategien einer Verwaltung bzw. Verwaltungseinheit betroffen sind oder Einfluss auf deren Entwicklung und Umsetzung haben, sind grundsätzlich ebenfalls als relevante Anspruchsgruppe zu betrachten. Z.B. sind bei der Entwicklung einer Fachbereichsstrategie die Interessen der anderen Fachbereiche zu berücksichtigen, sofern es fachliche Berührungspunkte gibt (z.B. zur Erreichung umfassender Wirkungsziele), aber auch Behörden auf anderen Ebenen (Kommune, Kreis, Land, Bund, Europa). Je nach Themenfeld oder Ziel kann sich ein umfassendes Spektrum an zu berücksichtigenden anderen Verwaltungen ergeben, deren Erwartungen sich durchaus widersprechen können. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, den Einbezug dieser Akteure in den Strategieprozess differenziert zu gestalten, je nachdem ob eine aktive Beteiligung möglich, sinnvoll und notwendig ist. Entscheidend ist weniger, ob entsprechende Vertreter unmittelbar in Prozesse und Entscheidungen der Strategieentwicklung involviert sind, sondern dass die jeweiligen Erwartungen bekannt sind und Berücksichtigung finden.

Aufsichtsbehörden: Institutionen, welche die Rechts-, Fach-, Dienst- und Finanzaufsicht (z.B. Rechnungsprüfung) wahrnehmen, haben ebenfalls eine zentrale Rolle innerhalb der Anspruchsgruppen. Auch wenn die Strategien selbst nicht Gegenstand der Aufsicht sind, so müssen grundlegende Anforderungen, zu deren Überprüfung die Aufsichtsstrukturen bestehen, gewährleistet und dementsprechend berücksichtigt werden. Typisch ist etwa die staatliche Kommunalaufsicht, die bestimmte Themenfelder (z.B. Haushaltskonsolidierung) praktisch erzwingen kann und die Erreichung entsprechender Ziele überwacht.

Partner: Als Partner können alle jene Akteure verstanden werden, welche die Verwaltung bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben, und damit auch bei der Umsetzung ihrer Strategien unterstützen. Dabei kann es sich um öffentliche oder private Institutionen sowie Organisationen und Individuen handeln, die selbst von der Kooperation mit der Verwaltung bestimmte Erwartungen verbinden. Diese Erwartungen zu berücksichtigen kann dazu beitragen, die Partnerschaft langfristig zu erhalten, solange die Verwaltung die eigenen Interessen nicht vernachlässigt. Strategisches Kooperationsmanagement bedeutet daher, dass die unterschiedlichen Handlungslogiken akzeptiert werden. Diesbezügliche Verhandlungen und Vereinbarungen sind daher wichtige Elemente des Strategieprozesses, nicht zuletzt dann, wenn die Verwaltung auf die Unterstützung des Partners angewiesen ist oder sich dadurch zusätzliche Handlungsoptionen und -ressourcen erschließt, um ihre Ziele erreichen zu können.

Medien: Presse, Fernsehen und andere Akteure des Mediensystems erwarten von der Verwaltung Transparenz und Information. Öffentliche Verwaltung bedeutet, diese Erwartungen grundsätzlich auch zu erfüllen. Ggf. kann es sinnvoll sein, Strategien über die Medien zu kommunizieren, insbesondere wenn externe Unterstützung erforderlich oder erwünscht ist. Der Umgang mit den Medien kann selbst Gegenstand von Strategien sein. Wird eine Gesamtstrategie für die kommunale Entwicklung angestrebt oder soll die Bevölkerung insgesamt erreicht werden, ist eine Einbindung von Medienvertretern in den Strategieprozess nahezu unverzichtbar. Festzuhalten ist, dass die Verwaltungsspitze die Kommunikation mit den Medien in der Regel kontrollieren will, weil die Wahrnehmung der Verwaltung in der Öffentlichkeit von der Berichterstattung in den Medien abhängt. Da letztere ausschlaggebend für die Wahlchancen gewählter bzw. zu wählender Politiker sind, ist dies ein sensibler Bereich. Ebenfalls zu berücksichtigen ist, dass die Medien konkrete und tendenziell skandalöse Inhalte eher kommunizieren (können) als abstrakte und langfristige Themen, wie etwa Strategien.

Justiz: Die Verwaltung unterliegt dem Prinzip der Rechtmäßigkeit; Legalität ist ein wesentliches Oberziel in der demokratisch-rechtsstaatlichen Verwaltung. Verwaltungshandeln muss daher Prüfungen durch unabhängige Gerichte standhalten; jedem Bürger steht der Rechtsweg offen, wenn er durch einen Verwaltungsakt betroffen ist. Klassische Merkmale der Bürokratie, wie die Aktenmäßigkeit der Verwaltung, sind auf die Notwendigkeit zurückzuführen, das Verwaltungshandeln nachvollziehen, überprüfen und ggf. revidieren zu können. Dass die Gerichte durch ihre Entscheidungen unmittelbaren Einfluss auf das Verwaltungshandeln haben können, lässt sie zu wichtigen Anspruchsgruppen werden. Sie in Strategieprozesse unmittelbar einzubinden, ist jedoch nicht unbedingt sinnvoll. Letztlich müssen die Erwartungen der Gerichte, v.a. wenn sie klar kommuniziert worden sind, bei der Strategieentwicklung berücksichtigt werden, wenn etwa Massnahmen der Umsetzung nicht durch deren Entscheidungen „zu Fall gebracht“ werden sollen.

Externe Berater: Eine weitere, gerade für Strategie- und Veränderungsprozesse typische Gruppe von Akteuren sind externe Berater. Das können die inzwischen weit verbreiteten und etablierten kommerziellen Managementberater sein, sei es als Einzelpersonen oder Beratungsteams, oder auch Wissenschaftler, Experten mit besonderer Erfahrung oder Spezialisten für einzelne Fachgebiete, Rechtsberater oder Fachleute anderer Verwaltungen. Typisches Merkmal für diese Gruppe ist ihre Unabhängigkeit, d.h. sind eigentlich nicht in die Hierarchie der betroffenen Organisation eingebunden und müssen insofern relativ wenige Rücksichten nehmen. Außerdem haben sie einen „neutralen Blick" und bringen oft Erfahrungen aus ähnlichen Prozessen in anderen Organisationen ein. Üblicherweise werden die externen Berater in die Projektorganisationen eingegliedert und erhalten spezifische Aufgaben, die nicht (sinnvoll) durch interne Beteiligte wahrgenommen werden können oder sollen, wie Organisationsanalysen, Evaluationen usw. Externe Berater verursachen in der Regel einen nicht unerheblichen Aufwand; nicht selten übersteigt das Budget der Berater alle anderen Projektkosten. Die typische Bindung Externer an Projekte führt dazu, das bei Projektende, wenn das neue System „selbsttragend" sein soll, auf die Berater verzichtet werden muss. Insgesamt kann auf Anregungen und Erfahrungen von außen in Strategieprozessen kaum verzichtet werden; zu hinterfragen ist allerdings, welcher Aufwand angemessen ist, um deren spezifischen Vorteile zu nutzen.

8.5 Integration der Akteure

Führungskräfte, Politiker und Beschäftigte der Verwaltung sind die zentralen Anspruchsgruppen, die bei der Strategieentwicklung zu berücksichtigen sind. Bedeutsam ist daher, in welchem Verhältnis diese Gruppen zueinander stehen.
Grundlegend für die Strategieentwicklung ist das Verhältnis zwischen Führungskräften der Verwaltung, der (gewählten) Verwaltungsspitze und dem Rat. Zunächst gilt es festzuhalten, dass gewählte Mitglieder der Verwaltungsführung auch der Politik zuzuordnen sind; sie vereinigen praktisch verschiedene Rationalitäten und Funktionen in einem Amt. Während die Politik vor allem legitimiert sein muss und dementsprechend Mehrheiten für grundlegende (und damit strategische) Entscheidungen braucht, geht es der Verwaltungsführung vor allem darum, die für die Erfüllung mehr oder weniger konkrete Ziele und Aufträge durch die Wahrnehmung dispositiver Funktionen (Planung, Organisation, Kontrolle, ...) zu ermöglichen bzw. zu verbessern. Im Einzelfall können sich die Anforderungen von Politik und Verwaltungsführung widersprechen, im Allgemeinen sind sie jedoch eher komplementär. Strategieprozesse stehen an dieser Schnittstelle vor allem vor der Herausforderung, den unterschiedlichen Erwartungen gleichzeitig gerecht werden zu müssen; vereinfacht kann man sagen, dass die Verwaltung für die Politik ein Mittel, für die Verwaltung aber der (Selbst-)Zweck ist. Typischerweise ist die Frage der Budgetierung Knackpunkt in diesem Verhältnis, weil die politischen Entscheidungsträger sich keineswegs zwingend an Strategien der Verwaltung gebunden fühlen. Insofern kann die jährliche Budgetierung zur Falle für die Strategieumsetzung werden, v.a. wenn andere Themen in der öffentlichen Diskussion dominieren als zu Zeiten der Strategieformulierung (sofern an dieser überhaupt politische Akteure beteiligt waren). Problematisch ist auch, dass die Politik selbst heterogen ist und eigene Entscheidungen stets revidieren kann. Politik und Verwaltungsführung kommt die gemeinsame Aufgabe des „Agenda Setting of Strategic Issues" (Eadie/Steinbacher 1985) zu. Letztendlich hängt das Gewicht der Politik im Strategieprozess davon ab, inwiefern das Thema selbst „politisch" ist. Möglichkeiten, dies überprüfen, ist die Betrachtung

- „der Rolle der [gewählten] Politiker bei der Artikulation bei der Strategieformierung und die Einbettung politischer Programme im Prozess;
- des Grades, in dem Politikerin die Gestaltung des organisationsweiten Strategieprozesses und der Organisationsform einbezogen sind;
- die Art des Einbezugs von Politikern in strategische Schlüsselentscheidungen;
- ob die endgültige Strategie von Politikern bestimmt und vorangetrieben wurde; und
- das Ausmaß, in dem Politiker in die Überprüfung der Effektivität der Strategie einbezogen sind" (Worall et al. 1998, S. 480 [Ü.d.V.]).

Differenziert man die Rollen innerhalb von Politik und Verwaltungsführung sowie innerhalb der Typen von Strategien, so muss man etwa den Rat insgesamt und dessen Ausschüsse, Verwaltungsspitze und Fachbereichs- bzw. Amtsleiter und Gesamt- und Teilstrategien unterscheiden. Geht man davon aus, dass Strategien auf Fachbereichsebene entwickelt werden, so ist der Einfluss des entsprechenden Fachausschusses im Rat ggf. wichtiger als das Ratsplenum insgesamt, die Funktion des Fachbereichsleiter mit dezentraler Fach- und Ressourcenverantwortung wichtiger als die Verwaltungsspitze. Dementsprechend ist das Verhältnis im Strategieprozess zwischen diesen Teilen der Politik bzw. Verwaltung im Strategieprozess relevanter als jenes zwischen Politik und Verwaltung insgesamt. Mit anderen Worten: bei der Strategieentwicklung auf Fach(bereichs)ebene bzw. innerhalb bestimmter strategischer Themenfelder verlieren die Hierarchien an Bedeutung; vielmehr steigt die Relevanz horizontaler Koordination und Abstimmung zwischen den fachlich zuständigen bzw. betroffenen Untereinheiten. Dieser unterstellte Zusammenhang gilt wahrscheinlich stärker für große als kleine Verwaltungen und bei einer (parteipolitischen) Abhängigkeit der Verwaltungsspitze von der Ratsmehrheit. Insofern kann dezentrale Strategieentwicklung zu einer Dezentralisierung der Kommunikation zwischen Rat und Verwaltung führen. Die Abbildung soll den Zusammenhang veranschaulichen:

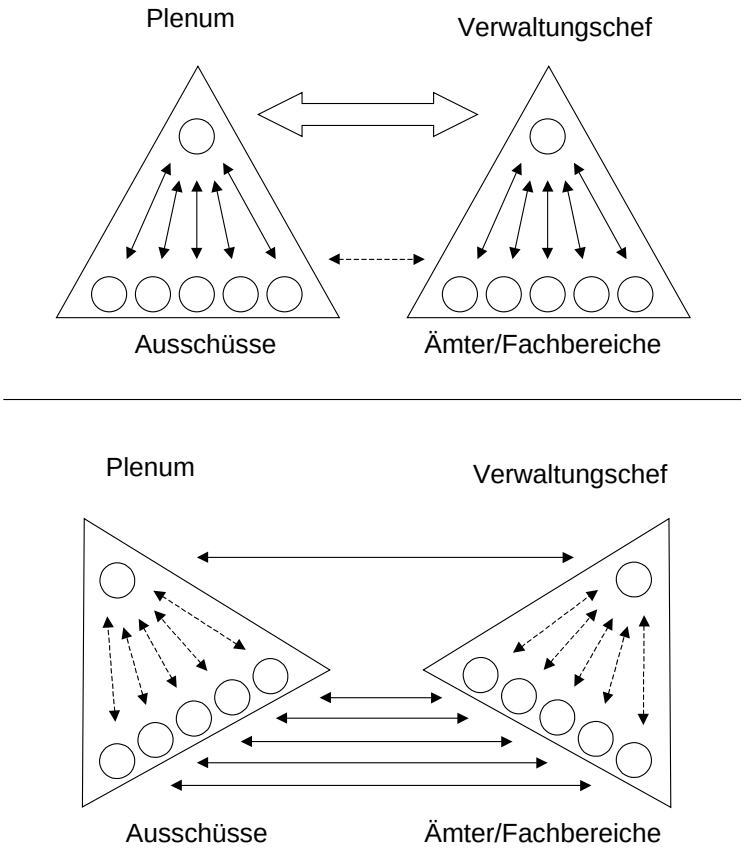


Abbildung 18: **Zentralisierte vs. dezentralisierte Kommunikation zwischen Rat und Verwaltung**

Anzumerken ist, dass mit einer solchen Kooperation von Politik und Verwaltung im Strategieprozess ein Verständnis von „unpolitischer Verwaltung" ebenso unvereinbar ist wie die Forderung, die Politik solle sich aus der Verwaltung heraus halten. Im Gegenteil: Es wird anerkannt, dass die Strategien der Verwaltung der Legitimierung durch die Politik bedürfen und de facto auf entsprechende Entscheidungen angewiesen sind, so wie die Politik die Verwaltung benötigt, um politische Ziele zu erreichen und Probleme langfristig lösen zu können. „In der Verwaltungswirklichkeit, also empirisch, treten Über- und Unterordnung von politischer Führung und Verwaltung, Willensbildung hier und Vollzug dort zurück und wird erkennbar, dass die Verwaltung am Prozess der Willensbildung beteiligt ist und außerdem im Vollzug ggf. den Willen verändert. Dabei muss die Willensbildung nicht immer zu vollziehbaren und kann manchmal zu gar keinen Anweisungen führen. Im ersten Falle hilft die Verwaltung dann nach, was oft mehr bedeutet als bloße Interpretation; im zweiten kommt es zu Prozessen der Selbstführung und -steuerung." (Ellwein 1994, S. 105)

Zweifellos ist die Schlüsselrolle von Politik und Verwaltungsführung im strategischen Management nicht unproblematisch: „So wird beispielsweise in den Ämtern und Beteiligungen befürchtet, dass nachhaltbare Ziele und transparente Maßnahmenpakete dazu führen, dass Politik und Verwaltungsspitze künftig noch stärker in das operative Geschäft ‚hineinregieren'. Gleichzeitig fürchten Politik und Verwaltungsspitze, dass ihr Einfluss schwinden könnte, da sie künftig über wenige, dafür aber über strategische Ziele führen und den Ämtern und Beteiligungen größere Handlungsfreiräume bei operativen Zielen für alle Beteiligten eine Win-Win-Situation darstellt, die sich in der Privatwirtschaft schon seit längerem durchgesetzt hat" (Lührs et al. 2002, S. 138).

Untersuchungen von kommunalen Modernisierungsprozessen (Bogumil/ Kißler 1998; vgl. auch Bogumil/Schmid 2001) haben die Unterscheidung verschiedener Machtspiele hervorgebracht:

- Das *Wählermaximierungsspiel* ist das dominierende Spiel in der Politik. Es wird vor allem von Verwaltungsspitzen, den Ratsfraktionen gespielt, und nicht zuletzt von den Bürgern als Wähler. Ziel ist die Verbesserung der Wahlchancen und letztlich die Mehrheit bei Wahlen durch Profilierung unter den Bedingungen von Konkurrenz und unterschiedlichen Meinungen. Dieses Spiel ist typisch für Prozesse der Regelsetzung.
- Das *Bargainingspiel* kommt vor allem zwischen Verwaltungsspitze und Beschäftigtenvertretung vor. Dabei geht es um Vereinbarungen und Verhandlungen, mit denen die beteiligten Akteure versuchen Lösungen zu erreichen, die

für beide Seiten vorteilhaft sind. Dieses Spiel ist dann relevant, wenn die Akteure letztlich aufeinander angewiesen sind und es vor allem um Regelinterpretation geht.

- Das *Hierarchiespiel* dominiert in Prozessen der Regelumsetzung; typische Akteure sind die auf verschiedenen Führungsebenen Beschäftigten, jeweils unterteilt in Modernisierungsbefürworter und -gegner. Dabei geht es um Machterhalt und -ausbau, Statussicherung und Aufstiegsmöglichkeiten. Je nachdem, ob durch den Veränderungsprozess ein Vor- oder Nachteil im Bezug auf diese Interessen erwartet wird, unterscheiden sich die jeweiligen Taktiken.

Dieser empirischen Typologie werden durch das NSM ein „Innovationsspiel“ (gekennzeichnet durch ein rationales Politikspiel, ein Ko-Management-Spiel und das Teamarbeitsspiel) entgegengesetzt, in dem die Spielregeln geändert werden. „Oder anders gesagt, wie kann es gelingen, eine neue ‚organisatorische Gesamtrationalität‘ mit den Interessen und Strategien der Akteure, also der individuellen Rationalität, zu vermitteln“(Bogumil /Schmid 2001, S. 125). Strategisches Management wird in diesem Zusammenhang auch als „Schnittstellenmanagement“ (Richter 2001) zwischen Kommunalpolitik- und -verwaltung verstanden.

Ähnliches gilt auch für Erfahrungen mit Prozessen der Lokalen Agenda 21. Hier ist von vornherein ein breiterer Fokus notwendig, weil es sich hier um Prozesse handelt, die eine Vielzahl von privaten Akteuren mit einbeziehen (sollen) und deren Ziele auf Handeln auf der individuellen Ebene angewiesen sind. Die individuelle Ebene kommunaler Strategien ist, nicht nur, aber zuerst, mit den Beschäftigten der Verwaltung gleichzusetzen. Stark (2000) unterscheidet drei Prozesstypen, mit denen auch Strategieprozesse allgemein interpretiert werden könnten:

- *Verständigungsprozesse* würden demnach darauf zielen, sich zunächst über bestimmte Begriffe und Rationalitäten zu verständigen, damit Kooperation und gegenseitige Interessenberücksichtigung angesichts einer sehr heterogenen Anspruchsgruppenstruktur überhaupt erst möglich werden.
- *Klärungsprozesse* sind dadurch gekennzeichnet, dass vor allem die Notwendigkeit der Strategieentwicklung und der Veränderung an sich anerkannt wird und der Veränderungsstil zum Thema der Auseinandersetzung wird, mit einem Kompromiss darüber, wie der Prozess gestaltet sein soll und welche Spielregeln man sich gibt.
- Last but not least sind Strategieprozesse *Entscheidungsprozesse,* und ohne Entscheidungen und entsprechende Maßnahmen sind Strategien reine Rhetorik. „Im Rahmen von Entscheidungsprozessen werden Veränderungsziele definiert, und es wird ein Veränderungsinstrumentarium entwickelt, mit dessen Hilfe es gelingt, umsetzbare Ziele gemeinsam zu formulieren und so den überfordernd wirkenden Gesamtprozess handhabbar zu machen“ (Stark 2000, S. 212).

Strategisches Anspruchsgruppenmanagement geht davon aus, dass es eine Pluralität von Akteuren und Erwartungen gibt, die nur beschränkt zu beherrschen ist – „man kann es nicht allen recht machen“. „Dabei stellt die Umsetzung des strategischen Anspruchsgruppenmanagements einen *iterativen* Prozess dar (...). Ausgangspunkt für ein erfolgreiches strategisches Anspruchsgruppenmanagement sind dabei die Festlegung der zukünftig verfolgten Richtung (...) in Form der Vision und die Kenntnis der Gewichtung der Anspruchsgruppen in ihrer Beziehung zur [Verwaltung]“ (Janisch 1992, S. 384).

9 Strategieprozesse

Während die inhaltliche Perspektive auf die Frage abstellt, *welche* Strategien in der Verwaltung geplant bzw. realisiert werden, bezieht sich die Prozesssicht auf die Frage, *wie* Strategien entwickelt werden bzw. sich entwickeln. Ohne die Betrachtung von Strategieprozessen kann der Inhalt von Strategien nicht verstanden werden und ohne Berücksichtigung der Strategien selbst ist eine Prozessbetrachtung gegenstandslos.
Will man Management über einzelne Entscheidungen und Maßnahmen hinaus verstehen, so kommt der Betrachtung von Managementprozessen eine zentrale Bedeutung zu. „Managementprozesse umfassen (...) alle grundlegenden Managementaufgaben, die mit der Gestaltung, Lenkung (Steuerung) und Entwicklung einer zweckorientierten soziotechnischen Organisation (...) zu tun haben“ (Rüegg-Stürm 2002, S. 79). Im Mittelpunkt stehen dabei strategische Entwicklungsprozesse. Solche Prozesse lassen sich bspw. an den folgenden Prüffragen untersuchen:

Kriterien für den Speyerer Qualitätspreis in der Kategorie Strategisches Management:

Analyse
- Wurden Stärken/Schwächen sowie Herausforderungen und Risiken/Chancen ermittelt?
- Erfolgte eine inhaltliche Anstimmung mit den Themenfeldern anderer Akteure?

Leitbild/Zieldefinition
- Wurden ein Leitbild sowie Ober-/Unterziele in Bezug auf die Gestaltung des spezifischen Themenfeldes entwickelt?
- Erfolgte eine inhaltliche Anstimmung mit den Themenfeldern anderer Akteure?

Strategieentwicklung
- Wurde die Strategie unter Verknüpfung mit dem gesamten Modernisierungsprozess entwickelt?
- Wurden alternative Strategien zur Zielverwirklichung unter verschiedenen Gesichtspunkten (z.B. finanziell, rechtlich, politisch etc.) entwickelt und bewertet?
- Erfolgte eine inhaltliche Anstimmung mit den Themenfeldern anderer Akteure?

Strategieumsetzung
- Wurde die Umsetzung anhand konkreter Maßnahmen durchgeführt?
- Wurde bei der Umsetzung die Verknüpfung mit dem gesamten Modernisierungsprozess beachtet?

Evaluation
- Wurde die Umsetzung im Hinblick auf die Zielerreichung anhand von Indikatoren geprüft?
- Wurden Verbesserungsmaßnahmen auf Grund erster Erfahrungen eingeleitet?

Für alle Aspekte gilt jeweils die Frage:
- Geschah dies unter Einbeziehung der Politik, gesellschaftlicher Gruppen, Kundinnen und Kunden, Bürgerinnen und Bürgern sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Verwaltung?

Abbildung 19: **Kriterien für den Speyerer Qualitätspreis in der Kategorie Strategisches Management (DHV 2003)**

Grundlegend für Strategieprozesse ist die Unterscheidung von *strategischem Denken und Handeln*. In der Verwaltung können anspruchsvolle Analysen von Prozessen, Leistungen und Wirkungen vorgenommen werden oder es kann anspruchsvoll geplant werden. Ob das tatsächliche Handeln und Entscheiden in der Verwaltung jedoch kongruent mit den Ergebnissen von Analysen und Plänen ist, kann keineswegs als selbstverständlich betrachtet werden, sondern muss durch das Management gesteuert werden. Die prozessuale Trennung von Strategieformulierung und -implementation vollzieht sich zwischen Reflexion und Konzeption einerseits und dem tatsächlichen Tun und Unterlassen in der Verwaltung andererseits.
Innerhalb der Dimension „strategisch denken“ ist darüber hinaus zu unterscheiden, ob eher *nach- oder vorgedacht* wird. Während Analysen und Evaluationen eher retrospektive Untersuchungen bzw. Bestandsaufnahmen sind, haben Visionen oder Planungen die Zukunft der Verwaltung zum Gegenstand. Das ist ein gravierender Unterschied, auch wenn die Wahrnehmung vergangener oder gegenwärtiger Zustände der Verwaltung oder ihres Umfeldes Schlussfolgerungen auf Vorstellungen und Absichten für die zukünftig beabsichtigte Entwicklung implizieren. Dieser Zusammenhang ist jedoch nicht selbstverständlich. Bei konzeptionellen Überlegungen und Planungen kann auf Basis von Analysen und Evaluationen entschieden werden; oft werden jedoch frühere Planungen einfach fortgeschrieben oder nur in sehr geringen Umfang verändert (was etwa für das jährliche Budgetierungsverfahren üblich ist). Insofern ist die Unterscheidung retro- und prospektiver Elemente strategischen Denkens und Entscheidens grundlegend.
Klassische Konzepte des strategischen Managements arbeiten mit kausalogischen Prozessmodellen, in denen nach umfangreichen Analysen des internen und externen Umfeldes Strategien formuliert, implementiert und evaluiert werden, bevor sich der Regelkreis mit der Reformulierung der Strategien wieder schließt (vgl. z.B. Bryson 1995, Bryson/Alston 1996, Nutt/Backoff 1992). Diese Grundlogik ist an sich nicht falsch und hat gerade für präskriptive Konzepte ihren Sinn. Allerdings ist sie nicht ausreichend, um die Wirklichkeit der Strategieentwicklung begreifen zu können. Es kann nicht prinzipiell davon ausgegangen werden, dass Strategieprozesse der Verwaltung zyklisch verlaufen. Aspekte der *Koordination* zwischen verschiedenen Strategien zwar nicht ausgeblendet, aber doch stark vernachlässigt werden. Typischer-

weise werden Phasen unterschieden, wie sie Montinari/Bracker (1986) in einem Beitrag für das renommierte Strategic Management Journal unterschieden haben:

- *Phase der Kontextanalyse*, bestehend aus politischer Analyse, Überprüfung der Aufträge, Ermittlung von Anforderungen der Öffentlichkeit, Untersuchungen der Ressourcenentwicklung und Leistungstiefe usw.;
- *Phase der Strategieentwicklung*, gekennzeichnet durch die Formulierung von Gesamtstrategie, Zielentwicklung, Maßnahmenplänen und Budgetierung;
- *Phase der Strategieimplementation*, mit Überprüfung und Anpassung der Struktur und der Informationssysteme;
- *Phase der Evaluation der Strategie*, durch Gewährleistung der Zuweisung von Verantwortung für die Entwicklung der Organisation.

Dieses Grundmuster für Strategieprozesse darf nicht mit der Realität verwechselt werden. In der Regel dienen diese Phasenmodelle als heuristische Methoden oder Rahmen für präskriptive Ansätze, die von geschlossenen Regelkreisen als Idealzustand ausgehen und klare Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge zwischen den Phasen unterstellen.

Wir verwenden die Unterteilung von *Formulierung, Umsetzung und Evaluation* von Strategien als analytischen Rahmen, nachdem bestimmte Prozessschritte grob kategorisiert werden können, je nachdem ob es sich um die Festlegung bestimmter Absichten, deren Umsetzung oder Bewertung der längerfristigen Entwicklung der Verwaltungsorganisation handelt. Weder sind diese Kategorien analytisch vollständig trennscharf, noch unterstellen wir eindeutige und einseitig ausgerichtete Prozessverläufe. Wir glauben auch nicht, dass in der Realität von Kommunalpolitik und -verwaltung die Existenz geschlossener Regelkreise vorausgesetzt werden kann, was die Strategieentwicklung betrifft. Trotzdem ist die Forderung nach systematischer Strukturierung des Strategieprozesses und nach Feedbacks plausibel:

- Bewusstes strategisches Denken und Handeln in der Kommune erfordert eine explizite Auseinandersetzung mit Absichten, die von den wichtigen Anspruchsgruppen geteilt werden und deren Realisierung man anstrebt.
- Strategisches Denken und Handeln müssen in dem Sinne verknüpft werden, dass diese expliziten Absichten eine Auswirkung auf das tatsächliche und langfristig wirksame Verwaltungshandeln haben.
- Das strategische Handeln muss rückblickend einer kritischen Bewertung unterzogen und in die Neuformulierung von Absichten und Veränderungen des Verwaltungshandelns integriert werden, um einen Prozess des organisatorischen Lernens zu erreichen, der die Voraussetzung für eine Anpassung der Verwaltung an sich verändernde interne und externe Bedingungen darstellt.

Die Analyse von Strategieformulierung, -umsetzung und -evaluation ist jedoch aus konzeptioneller Sicht unzureichend. Daher ist zu untersuchen, in welchem Zusammenhang, in welchen Konstellationen und Konfigurationen Elemente der drei Dimensionen zueinander stehen können und wie die Integration durch Abstimmung erreicht werden kann. Strategisches Management ist nur dann ganzheitlich, wenn reflexive, konzeptionelle und handlungsbezogene Elemente so zueinander in Beziehung gesetzt und verknüpft werden, dass sie langfristig erfolgs- und zielorientiert wirksam werden. Diese Synthese ist nicht nur eine theoretisch-konzeptionelle, sondern vor allem eine praktische Hauptaufgabe.

Wie bereits ausgeführt lassen sich strategische Entwicklungsprozesse als *Klärungs-, Verständigungs- und Entscheidungsprozesse* interpretieren. Strategieformulierung, -umsetzung und -evaluation weisen jeweils Merkmale der Klärung, Verständigung und Entscheidung auf. Während Klärungsprozesse darauf abzielen, etwa Ab- und Ansichten einzelner Akteure oder bestimmte Problemlösungsmuster transparent zu machen, geht es bei der Verständigung um den Ausgleich durch das Verstehen, Akzeptieren und Abstimmen verschiedener Meinungen; Entscheidungsprozesse sind vor allem dadurch gekennzeichnet, dass Ergebnisse der Klärung und Verständigung festgelegt und als verbindlich erklärt werden.

Zunächst ist jedoch zu betrachten, welche Prozesse überhaupt erst dazu führen, dass Verwaltungsorganisationen sich bewusst mit Strategien und strategischem Management auseinandersetzen.

9.1 Einführung von strategischem Management

Vor der Frage nach der Formulierung der Strategie ist auf die Prozesse einzugehen, die Strategieprozesse selbst thematisieren und unter welchen Bedingungen in öffentlichen Verwaltungen überhaupt Verfahren des strategischen Managements angewandt werden. Berry (1994) kam bei ihrer Untersuchung strategischer Planung in Behörden von US-Bundesstaaten zu interessanten Ergebnissen: Erwartungsgemäß wurde nachgewiesen, dass Behörden insbesondere dann zur Durchführung strategischer Planung neigen, wenn ihre „Schwester"-Verwaltungen (also solche mit gleicher bzw. ähnlicher Funktion) in Nachbarstaaten ebenfalls dieses Verfahren verwenden. Ebenfalls bestätigt wurde die Vermutung, dass eher zu Beginn der Amtszeit des vorgesetzten Wahlbeamten (z.B. zur Legislaturplanung) strategisch geplant wird als an deren Ende. Außerdem wurde die naheliegende Annahme bestätigt, dass diejenigen Behörden eher strategisch planen, die eine besondere Nähe zum Privatsektor aufweisen. Während in diesem Zusammenhang die Wirtschaftsorientierung ein starker Erklärungsfaktor ist, beeinflusst die Tatsache, dass eine Verwaltung ihre Leistungen unmittelbar im Bürgerkontakt erbringt, die Wahrscheinlichkeit strategischer Planung nicht nachweislich. Auch die Tatsache, dass ungenutzte Ressourcen („organizational slack") vorhanden sind, wirkt sich positiv auf die Wahrscheinlichkeit aus, strategische Planung anzuwenden – anders als die Größe der Organisation, der kein Einfluss nachgewiesen werden konnte.

Ein Jahr später (1995) veröffentlichte Berry gemeinsam mit Wechsler Ergebnisse einer Befragung von Behörden in US-Bundesstaaten, nach der nur zwei Faktoren als Ursache für die Einführung strategischen Managements beurteilt wur-

den, nämlich die Erfahrung des Verwaltungschefs in einer anderen Behörde und die Empfehlung des intern für Planung Zuständigen. Andere Ursachen, wie Auftrag des Gouverneurs, Empfehlungen externer Berater oder Erfahrungen anderer Behörden im gleichen oder einem anderen Staat wurden von mehr als der Hälfte der Befragten als nicht wichtig betrachtet. Das bedeutet freilich nicht, dass im Einzelfall trotzdem diese Faktoren verantwortlich waren. Hingegen waren die Ziele, die mit einer Einführung strategischer Planung verbunden wurden, sehr heterogen. Folgende Ziele wurde damit in Verbindung gebracht (in Klammern der Anteil der Befragten, die das Ziel als wichtig einstuften; vgl. Berry/Wechsler 1995, S. 162):

- Wunsch nach Ausrichtung von bzw. an politischen Programmen (96%);
- Verlangen, um verbesserte Geschäftspraktiken zu wetteifern (76%);
- Zwang zur Ausgabensenkung wegen Budgetrestriktionen und Finanzdruck (65%);
- Notwendigkeit zur Schaffung von Ausgabenprioritäten (60%);
- Symbol persönlicher Führung (53%);
- Reaktion auf Anforderungen von Anspruchsgruppen (43%).

Neben dem „Warum?“ der Initiation von Strategieprozessen stellt sich die Frage nach dem „Wie?“: Müller-Stewens/Lechner (2003, S. 79f.) verwenden für ihren Bezugsrahmen zur Gestaltung der Initiierungsarbeit verschiedene idealtypische Optionen. Plausibel für Strategieprozesse in der Verwaltung erscheinen diesbezüglich folgenden Hypothesen:

- Eine relativ große *Offenheit* und dezentrale Entscheidungs- und *Verantwortung*sstrukturen, wie im NSM konzeptionell angelegt, können den Erfolg strategischer Initiativen unterstützen; dadurch kann verhindert werden, dass Innovationen hierarchisch verhindert werden bzw. „steckenbleiben“. Die *Einflussrichtung* sollte zwischen top-down und bottom-up ausgewogen sein, um einerseits dezentrale Impulse aus dem operativen Bereich ausnehmen zu können und andererseits die notwendige Unterstützung und Verbreitung durch die Führung zu ermöglichen.
- Die *Beteiligung* sollte breit gestreut sein, um ein möglichst breites Spektrum an Initiativen berücksichtigen zu können. Der *Perspektivenmix* (z.B. intern/extern, Führung/Mitarbeiter, verschiedene Fachbereiche) sollte ebenso heterogen sein wie der *Fähigkeitenmix* (z.B. durch verschiedene Professionen) interdisziplinär, damit unterschiedliche relevante Sichtweisen und Meinungen in die Strategieentwicklung einfließen können.
- Im Bezug auf die Dauer der Initiierung gilt, dass einerseits genug Zeit vorhanden sein muss, um Vorschläge zu generieren, diskutieren und zu entscheiden, andererseits dürfen sie auch nicht „ausgesessen“ werden und damit wirkungslos verpuffen. *Auslöser* für solche Prozesse sind nicht kalender-, sondern eher problemorientiert zu suchen. Der *Zeithorizont* ist naturgemäß langfristig anzusetzen, was den Gegenstand der Planungen betrifft, und kurzfristig bezüglich des Planungsprozesses selbst.
- *Ressourcen* sind in der Phase der Initiierung eher sparsam einzusetzen, da die Implementation erwartungsgemäß den höchsten Aufwand verursachen dürfte. Beim *Methodeneinsatz* kann weniger gespart werden, insbesondere wenn es um die Steigerung der Kreativität oder die Ideengenerierung geht.
- Bei Initiierungsprozessen empfiehlt sich eine eher intuitive statt einer analytischen *Arbeitsweise*, eine qualitative (einzelfallbezogene) statt einer quantitativen (umfassenden) *Darstellungsform* und ein noch grober *Strukturierungsgrad*, um den Aufwand gering und die Übersicht über die Initiativen umfassend zu halten.
- In diesem Stadium ist von einer relativ geringen *Konfliktintensität* auszugehen, weil konkrete Entscheidungen hier noch nicht getroffen oder gar umgesetzt werden, es sei denn bezüglich der Frage, ob überhaupt ein Strategieprozess durchgeführt werden soll. Eine entsprechende Entscheidung wäre zentral zu treffen, wenn die ganze Verwaltung Gegenstand der Strategieentwicklung sein soll. Trotzdem kann eine demokratische *Entscheidungsform* schon von Beginn an die Legitimität des Prozesses (und des damit verbundenen Aufwandes) erhöhen. *Transparenz* ist von Beginn an hoch zu halten.

Bei der Initiierung von (bewussten) strategischen Entwicklungsprozessen wird geklärt, welche Zwecke und Ziele damit verfolgt bzw. erreicht werden sollen. Ergebnis der Verständigung darüber ist eine Entscheidung, ob und in welcher Form dieser Prozess bewusst gestaltet werden soll.

Die Betrachtung der typischen Phasen bzw. Elemente des Strategieprozesses ist scheinbar sinnlos, wenn die Bereitschaft zur bewussten Auseinandersetzung mit strategischen Entwicklungsprozessen in der Verwaltung fehlt. Es sei aber an die Unterscheidung beabsichtigter und sich herausbildender Strategien erinnert, die impliziert, dass es solche Prozesse auch gibt, wenn sie nicht bewusst gesteuert bzw. gestaltet werden. Insofern haben die nun zu beschreibenden Prozesselemente teilweise selbst dann ihre Relevanz.

9.2 Formulierung von Strategien

Strategieformulierung bedeutet vor allem Reflexion und Entscheidung. Während mit Reflexion der Versuch gemeint ist, Entwicklungen und Herausforderungen innerhalb und außerhalb der Verwaltung zu verstehen und zu bewerten, geht es bei Entscheidungen darum, verbindliche Grundlagen für praktisches Handeln zu schaffen. Reflexion im Sinne der Strategieformulierung ist anders als bei der Evaluation nach vorn, d.h. in die Zukunft gerichtet. Das gleiche gilt für Entscheidungen, die langfristig wirksam werden sollen oder zur Bewältigung zukünftiger Herausforderungen dienen. Dabei sind folgende Typen von Entscheidungen zu unterscheiden:

- *Rationale* Entscheidungen sind dadurch gekennzeichnet, dass sie auf möglichst objektiver Grundlage und unter der Annahme umfassenden Wissens getroffen werden, in dem zur Lösung eines bestimmten Problems (dessen Ursachen und Eigenschaften weitgehend bekannt sind) verschiedene alternative Optionen geprüft und die am meisten Erfolg versprechende ausgewählt wird.
- *Inkrementalistische* Entscheidungen sind begrenzt rational, weil sie ausgehend vom Status Quo und bereits praktizierten Problemlösungsmustern ausgehen und insofern nicht alle möglichen, sondern nur einige wenige, von den Entscheidungsträgern als befriedigend (nicht optimal) angesehene Lösung berücksichtigen. Typisch für diese Entscheidungen sind Versuch und Irrtum und damit eine schrittweise Anpassung und Verbesserung der Problemlösung (vgl. Lindblom 1988, Simon 1997).
- *„Mülleimer"-Entscheidungen* sind im Sinne der anderen beiden Ansätze praktisch nicht rational (weder begrenzt noch vollständig), sondern sind durch eher zufällige Konstellationen des Aufeinandertreffens von Problemen, Lösungen, Entscheidungsträgern und -situationen gekennzeichnet (vgl. March 1990).

Entscheidungen im Rahmen der Strategieformulierung, aber nicht nur hier, können dementsprechend vielfältig verstanden und auch normativ konzipiert werden. So ist die Forderung nach rationalen Entscheidungen plausibel, bei denen ein möglichst breites Spektrum an relevanten Informationen und Optionen berücksichtigt wird; darauf zielt etwa die Verwendung von Kennzahlen. Allerdings ist auch anzuerkennen, dass diesem Bemühen gewisse Grenzen gesetzt sind, weil entweder nicht alle notwendigen Informationen (rechtzeitig) zur Verfügung stehen, oder zur Verarbeitung dieser Informationen nicht genug Ressourcen zur Verfügung stehen. Darüber hinaus prägen die Muster bisheriger Problemlösung die Wahrnehmung entsprechender Möglichkeiten. Auch nicht untypisch, gerade für strategische Entscheidungen, ist die Tatsache, dass zwar Lösungen für bestimmte Probleme existieren, das entsprechende Problem aber nie so „akut" war, dass darüber entschieden worden wäre. Kurzum: alle drei Ansätze zu Verständnis und Konzeption haben ihre Relevanz für die Strategieformulierung:

- Erstens sind Entscheidungen möglichst gut *informiert* zu treffen, ohne die Informationsverarbeitungskapazität der Entscheidungsträger zu überfordern.
- Zweitens ist zu unterscheiden, wann eine schrittweise *Verbesserung* und wann eine grundlegende *Erneuerung* der Problemlösungsmuster notwendig ist.
- Drittens ist anzuerkennen, dass Entscheidungen nur zustande kommen, wenn Probleme, Lösungen, Entscheidungsträger und -situation „zusammenfinden", was oft nicht absichtlich herbeigeführt werden kann.

Typische Teilprozesse der Strategieformulierung verbinden zukunftsgerichtete Reflexion und Entscheidungen. Dazu gehören:

Klärung der Ausgangslage: Prozesse der Strategieformulierung sind zunächst einmal solche der Reflexion. Dazu gehört die Analyse der Organisation und ihres Umfeldes. Weniger problematisch als die Feststellung bestimmter Tatsachen der Entwicklung ist deren Bewertung im Hinblick auf notwendige oder zweckmäßige Entscheidungen und Maßnahmen, die sich daraus ergeben. Insofern ist die Klärung der Ausgangslage ein Verständigungsprozess über die Realität und Schlussfolgerungen aus ihrer Bewertung. Dabei können durch Instrumente wie Evaluationen, Analysen und Kennzahlen die notwendigen Informationen zur Verfügung gestellt werden.

Klärung der Vorstellung von Erfolg der Organisation: Da es keine objektive Erfolgsdefinition für die Verwaltung gibt, sind die Erfolgsmaßstäbe selbst durch entsprechende Klärungsprozesse zu ermitteln und festzulegen. Dies kann im Zuge eines Leitbildprozesses geschehen, aber auch selbst Gegenstand von grundlegenden Entscheidungen sein. Erfolgsmaßstäbe werden im Führungsverhalten deutlich. Je nachdem, welches Verhalten belohnt oder „bestraft" wird, sind entsprechende Muster zu erkennen. Bei der Strategieformulierung geht es vor allem darum, diese Erfolgsmuster transparent zu machen und zu homogenisieren.

Aufzeigen von Entwicklungsperspektiven: Das Denken in „alternative futures" ist für Prozesse der Strategieformulierung grundlegend und kann durch Instrumente wie die Szenariotechnik unterstützt werden. Die damit verbundenen Unsicherheiten, die Zukunft lässt sich nie vorherbestimmen, stellen gerade die Voraussetzung für strategisches Denken dar. Kontingenz, also die Tatsache, dass die Entwicklungen innerhalb und im Umfeld der Organisation verschiedene Ausprägungen annehmen können, ist die Ursache dafür, dass die möglichen Entwicklungsperspektiven der Organisation thematisiert und laufend einem Prozess der Abstimmung mit den angestrebten Vorstellungen unterzogen werden.

Erkennen von Notwendigkeit und Möglichkeiten der Veränderung: Strategisches Management ist als Prozess der systematischen Anpassung an dynamische Bedingungen zu verstehen. Dementsprechend ist die Anpassungs- und Veränderungsfähigkeit der Verwaltung immer wieder als Grundvoraussetzung für eine angestrebte Entwicklung zu thematisieren. Das ist eine Führungs- und Kommunikationsaufgabe. Sinn und Zweck von Veränderungen zu vermitteln schafft die Voraussetzung für den notwendigen strategischen Wandel, sei es als sukzessive Optimierung oder fundamentale Erneuerung.

Bestimmung der Themenfelder: Strategische Themenfelder begrenzen die Strategieentwicklung inhaltlich. Diese Selbstbeschränkung geht auf die Einsicht zurück, dass nicht alle internen und externen Aspekte der Organisationsentwicklung gleichzeitig behandelt werden können und die gleiche Bedeutung haben. Insofern stellt der Prozess der Definition von Themenfeldern eine Priorisierung der Themen dar, mit denen sich die Organisation auseinandersetzt. Derartige Entscheidung prädisponieren die Aufmerksamkeit und ggf. auch Entscheidungen zur Ressourcenverteilung; daher sind sie einerseits umstritten und unterliegen auch gewissen Konjunkturen. Bedeutend für den Erfolg von the-

menorientierten Ansätzen ist, dass die Aufmerksamkeit wenigstens solange erhalten bleibt, bis tatsächliche Maßnahmen umgesetzt worden sind. Die Gefahr besteht in Diskussionsprozessen über die Relevanz von Themenfeldern darin, dass mit viel Aufwand einzelne Themen priorisiert werden, diese Themen sich dann aber nicht in den formulierten und v.a. den realisierten Strategien entsprechend niederschlägt.

Definition von Zielen: Ziele sind, wie Kennzahlen, wichtige Instrumente, um den Erfolg oder Misserfolg der eigenen Anstrengungen sichtbar zu machen und bewerten zu können. Wichtiger als die Ziele selbst sind die Prozesse zu ihrer Festlegung und Überprüfung. Ziele sind weder Selbstzweck noch objektiv gegeben. Hervorzuheben ist, dass Ziele nur dann wirksam werden, wenn sie auch an Anreiz- und Sanktionsmechanismen gekoppelt sind. Wenn sich das Erreichen oder Verfehlen von Zielen nicht auswirkt, sind die Ziele selbst auch praktisch sinnlos, weil sie ihre Orientierungs- und Steuerungsfunktion verlieren.

Festlegung von Strategien: Ähnliches wie für Ziele gilt auch für Strategien. Sie sind allerdings noch umstrittener (auch politisch), da oft recht unterschiedliche Wege zum Ziel führen können. Diese Aussage ist nur scheinbar banal, wenn man berücksichtigt, dass die Festlegung von Strategien zu den potenziell konfliktträchtigsten Prozessen im Kontext des strategischen Managements gehört. Entscheidungen über Strategien haben konkrete Auswirkungen auf Personal, Organisation und Budgetierung – und dem entsprechend viele Betroffene mit teilweise widersprüchlichen Interessen. Gerade Veränderungsresistenz innerhalb der Organisation wird damit zum Problem für den Erfolg von beabsichtigten Strategien. Diese können scheitern, weil sie nicht oder unzureichend implementiert werden, und nicht, weil sie unüberlegt waren. Insofern muss jede Strategie auch die Frage nach ihrer Umsetzung mit beantworten, wenn sie eine Chance auf Erfolg haben soll.

Planung: Planungsprozesse, also „Entscheidungen über Entscheidungen“ (Luhmann 1966), bilden grundlegende Muster der Art und Weise, wie die Organisation ihr Handeln gestaltet und auf die Bedürfnisse von externen und internen Anspruchsgruppen abstimmt. Pläne sind Instrumente, um diese grundlegenden Entscheidungen und Absichten zu kommunizieren und bilden somit einen Orientierungsrahmen. Aus der Prozessperspektive ist es jedoch weitaus interessanter, wie geplant wird, also wie sich die inhaltliche Ausgestaltung von Planungen vollzieht. So kann die Entwicklungsrichtung (top-down vs. bottom-up) oder die Breite des Einbezugs (potenziell) Betroffener zu erheblichen inhaltlichen Unterschieden führen. Wie bei den Zielen hängt die faktische Wirkung der Planung davon ab, ob sich die Entscheidungsträger an die Vorgaben der Pläne gebunden fühlen und ihr Entscheidungsverhalten konsistent dazu ist. Planung als Prozess ist nicht mehr und nicht weniger als die Bestimmung von Absichten, verbunden mit der Festlegung von Wegen zu ihrer Realisierung. Planungen verknüpfen also Prozesse der Zieldefinition und der Bestimmung von Strategien.

Festlegung von Maßnahmen: Wenn es bei der Strategieformulierung nicht bei rein rhetorischen Absichtserklärungen und Leitbildern bleiben soll, so ist die konkrete Umsetzung der Strategien selbst zum Gegenstand von Planungsprozessen und Entscheidungen zu machen. Hier gilt, dass die Betroffenen zu beteiligen sind.

Organisation: Gegenstand der Strategieformulierung ist immer auch, wenigstens implizit, eine Vorstellung darüber, durch welche Merkmale die Organisation, v.a. die Aufgaben- und Kompetenzverteilung bzw. deren Veränderung gekennzeichnet ist und sein soll. Organisations- und Budgetentscheidungen sind die wichtigsten Festlegungen, um einer Strategie konkrete Gestalt und Wirkung zu verleihen.

Budgetierung: Finanzielle Entscheidungen, und damit verbunden die Verteilung von Verfügungsrechten innerhalb der Verwaltung sind als Ausdruck tatsächlicher Strategien bedeutende Ansatzpunkte für die Strategieformulierung. Sachlich-inhaltliche Entscheidungen, die nicht angemessen mit der Mittelverteilung verknüpft sind, bleiben entweder wirkungslos oder werden durch die realisierte Ressourcenzuweisung sogar konterkariert. Strategieprozesse nehmen in dem Masse an Relevanz für die tatsächliche Entwicklung der Organisation, aber auch im Ausmaß an Konflikthaftigkeit zu, wie strategische Entscheidungen finanzwirksam werden. Gibt es keine bewusste Strategieentwicklung, dann ist der Budgetprozess praktisch mit dem Prozess der Entwicklung emergenter Strategien gleichzusetzen.

Javidan/Dastmalchian (1988, S. 102f.) sind skeptisch, ob strategische Planung in Staatsbetrieben funktionieren kann: unklare Ziele, das Fehlen des Marktdrucks und eine begrenzte Autorität des Top-Managements be- oder verhindern die Erfolgsaussichten. Unter diesen Bedingungen geben sie folgende Empfehlungen:

1. Bestimme, ob es überhaupt einen Bedarf für strategische Planung gibt!
2. Kommuniziere den Sinn und die Notwendigkeit strategischer Planung!
3. Bereite das mittlere Management auf den Prozess vor!
4. Stelle dich hinter die (impliziten und expliziten) Schlüsselziele der Organisation!
5. Betone die Notwendigkeit für ausgeklügelte Maßnahmenpläne!
6. Prüfe die Abstimmung zwischen strategischen Vorstößen und dem Belohnungssystem der Organisation!
7. Überprüfe die Verbindung zwischen Planungs- und Budgetierungssystem!
8. Betone die Notwendigkeit für Monitoring und Evaluation des Erreichten!

Im Prinzip sollte durch Prozesse der Strategieformulierung geklärt und vermittelt werden, welche Absichten die Organisation verfolgt und wie sie diese realisieren will. Es ist jedoch offensichtlich, dass diese einfache Frage keineswegs einfach zu beantworten ist, wenn man strategisches Management als Prozess der Abstimmung zwischen den beteiligten Akteuren versteht, der auf gemeinsam geteilte Zielvorstellungen gerichtet ist. Auf die Verständigung über derartige gemeinsame Absichten zielt die Strategieformulierung. Zentral ist jedoch, ob und welche Entscheidungen getroffen

werden, sei es im Hinblick auf die Aufgaben der Beteiligten, die Ziele und Inhalte der Strategien, sowie die einzusetzenden Instrumente bzw. als notwendig und zweckmäßig erachteten Maßnahmen.

9.3 Implementation von Strategien

Organisations- und Kulturwandel sind wesentliche Merkmale des strategischen Steuerungskreislaufes der Verwaltung (vgl. Pröhl 2001b). Die Wirksamkeit beabsichtigter Strategien hängt nicht von deren anspruchsvoller Erarbeitung ab, sondern vor allem von der Frage, ob und wie (gemessen am Anspruch der eigenen Absichten) die strategischen Entscheidungen um- bzw. durchgesetzt werden können. Wie bereits ausgeführt, bringen Entscheidungen und konkretes Handeln die Verwaltung in Bewegung, nicht Planung an sich. Absichten müssen realisiert werden. Der Weg zur Strategieimplementation führt nur über Maßnahmen, den Budgetprozess, das System des Leistungsmanagements, Strukturveränderungen und andere „Hebel“, und letztlich müssen alle wesentlichen Entscheidungen und Aktivitäten in der Kommune bzw. der in der Verwaltung zumindest konsistent mit der Strategie sein (Poister/Streib 1999, S. 311).
Budgetentscheidungen sind ein Schlüssel zur Strategieimplementation (vgl. Heinz 2000, S. 144ff.). Einleuchtend ist, das strategische und Budgetentscheidungen konsistent sein sollen. Es ist aber auch nachgewiesen worden, dass Budgetprozesse selbst unter den Bedingungen der Existenz strategischer Steuerungssysteme alles andere als „rational“ verlaufen, sondern der Logik (mikro-)politischer Aushandlungsprozesse folgen und sich begrenzt rational, inkrementalistisch entwickeln (vgl. Wildavsky 1974). Da es keine objektiv richtigen Strategien zur Lösung kommunaler Probleme gibt, bleibt auch die Auswahl von Alternativen bei der Strategieformulierung ein politischer Prozess (selbst wenn gar keine „Politiker“ beteiligt sind). Bezieht man diesen Kritikpunkt auf den Strategieprozess selbst, so ist also nicht grundsätzlich davon auszugehen, dass neutral und objektiv wahrgenommen und entschieden wird, was Probleme, Ursachen, angemessene Strategien und Maßnahmen, angestrebte Wirkungen usw. sind. Insofern wecken solche Modelle Erwartungen, die nur schwer eingelöst werden können. So droht die Gefahr, dass der Strategieprozess zur reinen Symbolik wird; oder es kann dazu kommen, dass der Strategieprozess zum Schauplatz kommunalpolitischer Auseinandersetzungen wird, die eigentlich eher im Rat stattfinden sollten. Es wäre falsch, in solchen Fällen von einem Missbrauch des Strategieprozesses zu sprechen, da es legitim und nachvollziehbar ist, wenn die betroffenen Akteure versuchen, ihre Interessen durchzusetzen, sei es indem sie den Prozess ernst nehmen oder indem sie sich gar nicht oder nur scheinbar beteiligen. Berry/Wechsler (1995, S. 163 [Ü.d.V.]) fassen diese Herausforderung für die Implementationsprozesse zusammen: „Eine Beschränkung der langfristigen Voraussicht ist der jährliche Zyklus der Haushaltsplanung bzw. Budgetierung. (...) Es kann problematisch sein, sich an eine langfristige Ausrichtung der Behörde zu binden, wenn die Budgetprioritäten und -verwendung Gegenstand jährlicher Überprüfung und Aufsicht sind, und wenn Haushaltsentscheidungen Objekt kontinuierlicher Nachprüfung und von Veränderungen sind. Politische Krisen, die durch unerwartete Ereignisse hervorgerufen werden sind Faktoren, die auch den besten langfristigen Plan aus der Bahn werfen können“. Diese Einsicht ist bekannt, nicht zuletzt seit Wildavsky (1974) nachgewiesen hat, dass die Inkonsistenz von Planungen und Budgetprozess wesentlich zum Scheitern des anspruchsvollen integrierten Planungssystems PPBS beigetragen hat. Die Untersuchung von Berry/Wechsler (1995) brachte aber auch zum Ausdruck, dass es eine „friedliche Koexistenz“ von strategischer Planung und jährlicher Budgetierung geben kann, wenn die Verknüpfung auch sehr unterschiedlich ausgestaltet sein kann. So wurde festgestellt, dass für Budgetentscheidungen die Planungen berücksichtigt bzw. mit ihnen koordiniert wurden, zum Teil die Budgetierung sogar bestimmen. Teilweise war es sogar so, dass Forderungen nach mehr Geld oder Ausnahmen vom „Cutback“ mit dem strategischen Plan begründet wurden oder werden mussten. Teilweise, aber selten, wurden Ergebnisse aus Evaluationen und Leistungsmessungen sowohl für die Revision von Strategien und Budgets verwendet.
Bryson/Boal (1983) untersuchten die Implementation des „Metropolitan Land Planning Act“ von 1976 am Beispiel der Region Minnesota. Sie unterschieden dabei Kontext-, Prozess- und Ergebnisvariablen. Dabei kamen sie zu folgenden empirischen Ergebnissen, die für die Strategieimplementation relevant sind:

- Je länger die zur Verfügung stehende Zeit für die Implementation, desto höher die Akzeptanz für die Betroffenen.
- Ziele werden in Planung und Entscheidung dann ernst genommen, wenn von ihnen Resourcenzuweisungen (Budgets) abhängen.
- Je mehr Experten an Strategieformulierung beteiligt sind, desto höher ist deren Effektivität.
- Je größer der Umfang von Ressourcen, über die eine dezentrale Einheit verfügt, desto weniger ist die Bereitschaft erkennbar, sich an Formulierung und Implementation der Strategie zu beteiligen und desto geringer ist die wahrgenommene Unterstützung durch die Zentrale.
- Je stärker die Ziele und die Implementation der Strategie von den dezentralen Einheiten geteilt werden, desto größer ist die wahrgenommene Verbesserung der Entscheidungskapazität der dezentralen Einheiten und desto größer deren Zufriedenheit insgesamt und mit der Effektivität der Strategie.
- Je genauer die Ziele wahrgenommen wurden, desto größer die wahrgenommene Effektivität der Strategie.

Daraus lässt sich ableiten, dass für die Implementation nicht nur genügend Zeit zur Verfügung stehen muss, sondern sich auch ein partizipativer Ansatz und die Verkopplung mit finanziellen Anreizen empfiehlt. Offensichtlich spielen auch (klare) Ziele und deren Akzeptanz bei den dezentralen Einheiten eine wichtige Rolle für eine erfolgreiche Umsetzung. Mit Methoden wie Qualitätszirkeln oder Ansätzen der Organisationsentwicklung bestehen Anknüpfungspunkte für strategische Entwicklungsprozesse, die unmittelbar bei der Umsetzung auf operativer Ebene ansetzen.

Diese können aber auch im Widerspruch zu strategischen Entscheidungen stehen, insbesondere wenn sich inkrementalistische und prioritätenbasierte Vorgehensweisen gegenüber stehen. Beide Prozesstypen weisen spezifische Vor- und Nachteile auf:

	Stärken	***Schwächen***
Inkremental	- Einfach - Günstig - Wenig umstritten	- Budget und Strategie sind nicht verknüpft - Kleine Veränderungen - Einsparungen nach „Rasenmäherprinzip“ - Ressourcenumschichtung über Bereichsgrenzen hinweg schwierig
Prioritäten-basiert	- Budget und Strategie sind verknüpft - Ganzheitliche Betrachtung des Budgets - Partizipativ	- Zeitaufwendig - Eher umstritten - Umständlich

Tabelle 8: **Stärken und Schwächen inkrementaler und prioritätenbasierter Ansätze (vgl. Worrall et al. 1998, S. 489)**

Auch im Kontext der Strategieimplementation macht die analytische Unterscheidung von Klärungs-, Verständigungs- und Entscheidungsprozessen Sinn.
Veränderungen, etwa im Bezug auf die Ressourcen-, Aufgaben- und Kompetenzverteilung innerhalb der Verwaltung, aber auch als „Grenzverschiebung“ zu wirtschaftlichen oder zivilgesellschaftlichen Akteuren hin, bedürfen der Klärung. Zunächst ist oft gar nicht klar, welche praktischen und organisatorischen Auswirkungen strategische Entscheidungen tatsächlich haben bzw. welche Veränderungen durchgeführt werden müssen, um die beabsichtigte Strategie realisieren zu können. Daher ist zunächst zu ermitteln, wer in welcher Weise durch die Strategie betroffen ist und welche Maßnahmen dazu zweckmäßig, sinnvoll oder notwendig sind.
Selbstverständlich unterscheiden sich die Meinungen und Interessen der Prozessbeteiligten bezüglich der Akzeptanz der Strategie im Allgemeinen und einzelner Maßnahmen zu ihrer Umsetzung im Speziellen. Dies gilt nicht nur für die Beschäftigten, die bei angemessener Beteiligung die Chance haben, dass erwünschte Veränderungen herbeigeführt werden. Vielmehr sind die Entscheidungsträger vor die Unsicherheit gestellt, ob Reorganisationen oder eine neue Kompetenzverteilung Machtpositionen, den Zugang zu Informationen und Wissen oder Entscheidungsbefugnisse in einem Sinne verändern, der (scheinbar) nicht in ihrem Interesse liegt (vgl. Bogumil/Kißler 1998, Kißler et al. 2000). Da aber sowohl Führungskräfte als auch Beschäftigte ihre Arbeitsweise ändern müssen, wenn Veränderungen der Leistungserbringung und damit der Effektivität der Verwaltung erreicht werden sollen, sind deren Interessen nicht nur zu klären, sondern auch Verständigungsprozesse über Sinn und Zweck der Strategie und die Angemessenheit entsprechender Maßnahmen durchzuführen. Ähnliches gilt für politische Entscheidungsträger, deren Beschlüsse konsistent mit der Strategie sein müssen, wenn sie de facto nicht unterlaufen werden soll. Verständigung bedeutet auch anzuerkennen, wenn eine Strategie nicht oder zumindest nicht so wie beabsichtigt umzusetzen ist. Verbindet sich mit der Klärung der jeweiligen Interessen noch die Herausforderung, dass nicht alle Akteure ihre wahren Absichten auch preisgeben wollen (oder können), so steht der Verständigungsprozess vor dem Problem des mit ihm verbundenen Aufwandes.
Strategische Entscheidungen sind dadurch gekennzeichnet, dass sie andere Managemententscheidungen zwar nicht determinieren, aber doch lenken bzw. ein Muster vorgeben, innerhalb dessen sich Einzelentscheidungen einfügen sollten. Entscheidungsprozesse und deren Ergebnisse werden daher zum Maßstab für Relevanz und Umsetzung von beabsichtigen Strategien. Widersprechen die Entscheidungen den Vorgaben der Strategie und weisen auch sie erkennbare Muster auf, so hat sich eine Strategie herausgebildet, die zwar nicht beabsichtigt war, aber trotzdem wirksam ist. Bedeutsam sind dabei nicht die Merkmale der Entscheidungen selbst, sondern auch die Art und Weise, wie sie zustande kommen (z.B. bezüglich Beteiligung, zugrundeliegende Informationen usw.).

9.4 Evaluation von Strategien

Strategieformulierung und -umsetzung sind sicherlich grundlegende und unverzichtbare Phasen des Strategieprozesses. Es kann jedoch nicht davon ausgegangen werden, dass formulierte Strategien immer vollständig und wie beabsichtigt realisiert werden. Außerdem kann es im Zuge der Umsetzung zu nicht intendierten Aus-, Neben- und Rückwirkungen kommen. Zu hinterfragen ist natürlich auch, ob Strategien, so wie sie letztendlich verwirklicht werden, die mit ihnen ursprünglich verbundenen Ziele bzw. die angestrebten Wirkungen innerhalb und außerhalb der Verwaltung erreicht haben.

Um derartige Fragen thematisieren und klären zu können, und vor allem, um systematische Prozesse des organisatorischen Lernens und der schrittweisen Verbesserung der Handlungsfähigkeit der Verwaltung zu ermöglichen, sind Evaluationsprozesse unverzichtbar.

Koteen (1989, S. 209 [Ü.d.V.]) definiert das „Was und Warum von Evaluationen" wie folgt: „Evaluation ein systematisches Mittel um herauszufinden, wie gut man Dinge erledigt, die man sich vorgenommen hat, und was die wahrscheinlichen Gründe für Erfolge und Fehlschläge sind. Es handelt sich gewöhnlich um einen überlegten, geplanten und analytischen Prozess, der der Erfüllung bestimmter Zwecke dient. Der wichtigste Zweck ist es, systematisch zu untersuchen, was man in der Vergangenheit getan hat oder was man gerade tut, um die Leistungsfähigkeit in Zukunft zu verbessern. Man versucht, daraus Lehren zu ziehen und diese für die aktuelle oder zukünftige Planung nutzbar zu machen."

Offensichtlich ist die Evaluation als Prozess oder typische Phase der Strategieentwicklung nur schwer von ihrer Bedeutung als Instrument der Analyse von Strategien zu trennen. Elemente von Evaluationen kommen aber, gleichgültig ob als Instrument systematisch eingesetzt oder nicht, immer vor, weil Pläne, Muster und Ergebnisse des Verwaltungshandelns Gegenstand der (nicht zuletzt politischen) Analyse und Bewertung sind. Prozesse der Strategieevaluation sind dadurch gekennzeichnet, dass sie auf die Analyse und Bewertung von Phänomenen gerichtet sind, die in einem unmittelbaren Zusammenhang mit den Handlungs- und Problemlösungsmustern der Verwaltung stehen, respektive mit deren Veränderung. Sie können sich unmittelbar auf eine bestimmte Organisation(-seinheit) beziehen oder auf deren Umfeld.

Organisationsbezogene Gegenstände von Evaluationen können sein:

- *Organisation*: Strukturen und Prozesse der Verwaltung können als Gegenstand analysiert und bewertet werden, um Handlungsbedarf für die Strategieentwicklung zu identifizieren, Ansatzpunkte für Veränderung zu bestimmen bzw. Schwachstellen zu erkennen. Dazu können verschiedene Analyseinstrumente eingesetzt werden, ggf. gekoppelt mit einer Betrachtung der Entwicklung jenseits von Momentaufnahmen.
- *Veränderungen der Organisation*: Schwerpunkt organisationsbezogener Evaluationen sind Veränderungsprozesse, bspw. als Bewertung von Reformprojekten und -programmen und deren Ergebnissen. Dabei kann untersucht werden, ob die entsprechenden Maßnahmen umgesetzt worden sind und ob die damit verbundenen Ziele erreicht werden konnten. Es geht aber auch um eine Überprüfung der Zusammenhänge, die zum Erfolg oder Scheitern des Reformvorhabens geführt haben.
- *Leistungen und Leistungsfähigkeit*: Nicht nur die Verwaltung selbst, sondern auch die Ergebnisse ihres (alltäglichen) Handelns können Gegenstand systematischer Untersuchungen sein. So kann evaluiert werden, wie sich Veränderungen der Organisation auf die Leistungen auswirken, welche Eigenschaften die Leistungen aus Sicht ihrer Empfänger haben, welche Potenziale der Leistungsverbesserung es gibt oder auch, wie sich der Bedarf nach einer Leistung entwickelt oder ob sie substituierbar ist.
- *Wirkungen bzw. Wirksamkeit*: Mit dem Verwaltungshandeln, den dafür eingesetzten Ressourcen und den erbrachten Leistungen der Verwaltung verbinden sich Erwartungen bezüglich der Wirkungen bei den Adressaten („Impact") und in der Kommune insgesamt („Outcome"). Diese können (und sollten im Sinne der wirkungsorientierten Verwaltungsführung) Gegenstand systematischer Untersuchungen sein. Diese anspruchsvolle Aufgabe kann sich auf die Wirksamkeit bestimmter Leistungen, die mittelbaren Auswirkungen verwaltungsinterner Veränderungen auf die Effektivität, oder die Wahrnehmung der Wirksamkeit bei bestimmten Anspruchsgruppen beziehen.
- *Funktionale Aspekte*: Auch einzelne funktionale oder fachspezifische Aspekte können evaluiert werden, wie Kooperation mit Dritten, die Ressourcenentwicklung, Auswirkungen gesetzlicher Änderungen, die Führung usw.

Nicht vordergründig organisationsbezogen sind Evaluationsprozesse mit Bezug auf das Umfeld einer Organisation wie:

- *Politikevaluation*: Die Bearbeitung kommunaler Probleme bzw. die inhaltliche Ausgestaltung von bestimmten Politikfeldern ist nicht an einzelne Organisationen (z.B. dafür zuständige Ämter) gebunden, sondern praktisch Ergebnis der Interaktionen verschiedener Akteure und Maßnahmen, die wiederum im Rahmen entsprechender Regelungen stattfinden. Die Ergebnisse kommunaler Problemlösungsbemühungen können ebenso Gegenstand von Evaluationen sein wie die entsprechenden Prozesse selbst, einzelne Maßnahmen, oder die Aufgabenwahrnehmung einzelner Beteiligter.
- *Programmevaluation*: Eine Spezialform der Politikevaluation ist die Analyse und Bewertung von politischen Programmen, also integrierten Konzepten zur Lösung politischer bzw. kommunaler Probleme. Die Evaluation kann sich auf die Erreichung der zuvor definierten Programmziele, die Wirksamkeit einzelner Maßnahmen oder des Programms insgesamt richten.

Strategieevaluation bedeutet praktisch, derartige Prozesse oder Elemente zu kombinieren, um zu überprüfen und zu bewerten,

- ob eine beabsichtigte Strategie (wie beabsichtigt) umgesetzt wurde,
- ob die mit der Strategie verbundenen Ziele erreicht wurden,
- ob die Strategie die mit ihr angestrebten Wirkungen erreicht hat,
- welchen Anpassungs- bzw. Optimierungsbedarf an die Strategie oder deren Umsetzung es gibt,
- was aus der Anwendung der Strategie gelernt werden kann.

Evaluationen können auch dazu dienen, die qualitativen Zusammenhänge zur Problemdefinition und -bearbeitung systematisch zu untersuchen und so auch Potenziale für neue Problemlösungsmöglichkeiten zu erschließen.

Jenseits der Bewertung beabsichtigter Strategien, deren Umsetzung und Ergebnisse können Evaluationen dazu dienen, implizite Strategien kommunaler Problemlösung transparent zu machen bzw. Muster sich herausbildender Strategien zu erkennen und ggf. nutzbar zu machen.
Stach/Friedrichs (2001, S. 27) definieren folgende Grundsätze zur Evaluation im Kontext des kommunalen strategischen Managements:

- „Interne Evaluation sollte nicht beweisen, dass alles richtig gemacht wurde, sondern ein Lerninstrument sein, mit dem „gegengelenkt" und für die Zukunft geplant werden kann.
- Interne und externe Evaluation sollten nicht zur Sanktionierung von Beteiligten, sondern von diesen selbst als Verbesserungshilfe genutzt werden (Lernen statt Abstrafen).
- Trotzdem sollten Evaluationsergebnisse stets veröffentlicht werden, am besten zusammen mit geplanten und durchgeführten Maßnahmen.
- Prozessevaluation sollte vor allem festhalten, was, wann, warum, wo mit wem und zu welchen Kosten stattgefunden hat, welche Vorgänge erfolgreich sind und wo Stolpersteine liegen."

Wenn man einige Forderungen hinterfragen kann (z.B. grundsätzliche Veröffentlichung der Ergebnisse), so wird doch deutlich, dass Evaluationen sinnvoll und notwendig sind, um Lernschleifen zu erreichen, Erfolge bzw. Zielerreichung zu veranschaulichen und die entsprechenden Ursachen kritisch zu hinterfragen.
Evaluationsprozesse können also dazu dienen, Klarheit über tatsächliche Entwicklungen innerhalb und außerhalb der Verwaltung zu erreichen und damit die Grundlage zur sachlichen Bewertung von beabsichtigten und sich herausbildenden Strategien zu schaffen. Da diese Bewertungen aus den unterschiedlichen Perspektiven der beteiligten Akteure variieren, sind Evaluationen darüber hinaus als Verständigungsprozesse zu verstehen, ob und wie bestimmte Absichten formuliert und realisiert worden sind und welche Schlussfolgerungen als Ergebnis der tatsächlich erfolgten Maßnahmen und deren Wirkungen gezogen werden können. An dieser Stelle ist die Verknüpfung mit Prozessen der Reformulierung oder auch der Implementation von Strategien praktisch unmittelbar, weil entsprechende Entscheidungen durch Evaluationen begründet werden. Evaluationen haben insofern eine erhebliche Bedeutung für Entscheidungsprozesse, weil sie notwendige Informationen liefern und oft Schlussfolgerungen vorgeschlagen werden.

9.5 Integration des Strategieprozesses

Die eigentliche Herausforderung der Strategieprozesses besteht nicht in der „richtigen" Anwendung der einzelnen Instrumente oder der Ausgestaltung der einzelnen Phasen, sondern in deren Integration. Wichtiger als die Frage, wie eine Strategie formuliert werden kann oder soll, ist die Frage, wie sie realisiert werden kann. So wichtig wie die Frage, wie eine Strategie umgesetzt werden kann, ist die Frage, wie man die Umsetzung bewerten kann. Und wichtiger als die Frage, wie eine Strategie genau evaluiert werden kann, ist die Frage, welchen Einfluss diese Evaluation auf die Reformulierung der Strategie hat, wie also der idealtypische Regelkreis geschlossen wird.
Versteht man die Strategieentwicklung als iterative Wiederholung des Zyklus Strategieformulierung, -umsetzung und -evaluation, dann ergibt sich folgendes idealtypisches Muster:

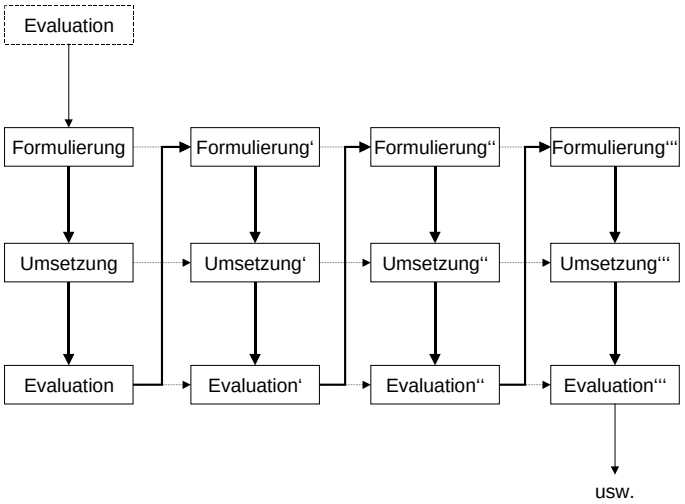


Abbildung 20: **Idealtypische Strategieprozesse im Zeitverlauf**

In der Realität dürfte diese Reihenfolge nie anzutreffen sein, wenigstens nicht in Reinform. Es ist aber durchaus davon auszugehen, dass die realisierten Strategien durch die in der Formulierungsphase beabsichtigten Strategien beeinflusst werden und bestimmte Muster und Implementationscharakteristika im Zuge der Evaluation erkannt werden. Folgende Strategiezyklen werden durch die Erkenntnisse der Evaluationen ebenso beeinflusst wie durch die früher formulierten

bzw. realisierten Strategien. Das bedeutet, dass beispielsweise die Strategieformulierung an Ansätze früherer Zyklen anknüpft und sich dabei nicht nur auf die Ergebnisse der Evaluation, sondern auch auf die Absichten, bezieht, die bereits formuliert wurden.
Bryson (1995, S. 38) weist darauf hin, dass Strategieprozesse in sehr unterschiedlichen Phasen des Zyklus beginnen können: So kann ein neues Mandat für die Organisation ebenso Ausgangspunkt für die Strategieentwicklung sein, wie ein plötzlich besonders problematisches strategisches Thema, der erfolglose Versuch, eine Strategie zu formulieren oder zu implementieren, oder die Evaluation bzw. Analyse bisheriger Aktivitäten. Gleichermaßen betont er, dass die Implementation oft beginnt, bevor die Planung eigentlich abgeschlossen ist. Bryson sagt darüber hinaus, dass seiner Erfahrung nach Strategieprozesse, gleich wo sie beginnen, wieder bei der Bestimmung der Mission der Organisation enden (bzw. damit dann wieder beginnen). Hinzu kommt, dass der Strategieprozess nicht immer im beabsichtigten Sinne verläuft, sondern sehr unterschiedliche Richtungen, Sprünge und Rückschritte durchläuft und dass die Phasen nie nacheinander, sondern versetzt oder parallel stattfinden. Es überschneiden sich Formulierung und Umsetzung, Umsetzung und Evaluation, sowie Evaluation und Reformulierung einer spezifischen Strategie und die Strategien bezüglich verschiedener Themenfelder und Ziele, Organisationen, Akteure usw. Daher kann nie genau gesagt werden, dass ein Strategieprozess beginnen oder enden würde, vor allem dann nicht, wenn sich herausbildende Strategien mit betrachtet werden.
Betrachtet man Strategieprozesse eher im Bezug auf die Abfolge des Einsatzes bestimmter *Instrumente*, so lassen sich auch hier typische Modelle konstruieren.

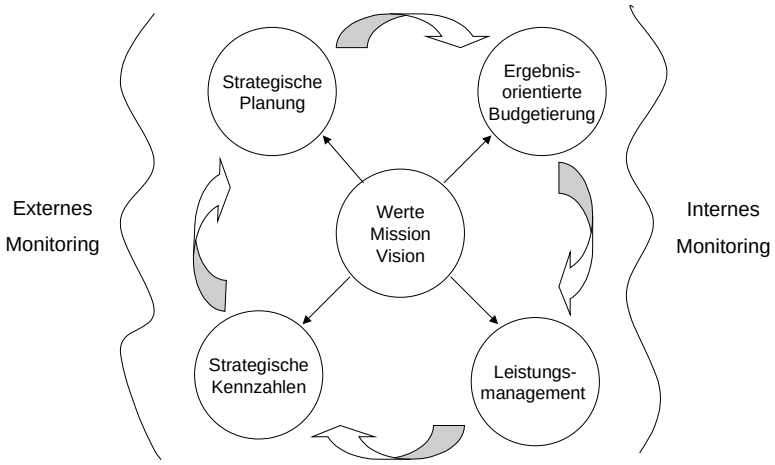


***Abbildung 21*: Strategieprozess nach Poister/Streib (1999, S. 318)**

Zwar sind solche Modelle übersichtlich und plausibel und können als Orientierungsrahmen für eine bewusste Gestaltung des Strategieprozesses dienen. Sie reduzieren jedoch die diesen Entwicklungen eigene Komplexität und konstruieren unter Umständen eine einfache bzw. vereinfachte Vorstellung. Das kann bei der praktischen Anwendung zu Frustrationen führen, insbesondere wenn die Instrumente praktisch nicht so angewendet werden, wie im Modell vorgesehen. Poister/Streib (1998, S. 311 [Ü.d.V.]) weisen darauf hin, dass strategisches Management kein linearer Prozess aus Planung, Implementation und Evaluation ist, sondern mit sich bringt, dass die Behörde von einer strategischen Perspektive aus geführt wird und dass sichergestellt ist, dass die Planungen aktualisiert werden und wirksam andere Managementprozesse beeinflussen und antreiben – „Strategisches Management bedarf des Folgenden:

1. kontinuierliches Monitoring der Anpassung zwischen der Organisation und ihrer Umwelt und Verfolgen externer Trends und Kräfte, die wahrscheinlich die Gesetzgebung oder die Behörde selbst beeinflussen werden;
2. Gestalten und Kommunizieren (internen und externen Zielgruppen gegenüber) einer Vorstellung (Vision) der Art von Organisation, die zu werden die Behörde anstrebt;
3. Schaffung strategischer Programme auf verschiedenen Ebenen und in allen Teilen der Organisation und Gewährleistung, dass diese die Triebkraft in allen anderen Entscheidungen sind;
4. Lenkung aller anderen Managementprozesse in ganzheitlicher Weise stattfindet, um diese strategischen Programme zu unterstützen und zu verbessern."

Berry/Wechsler (1995) fanden bei ihrer Untersuchung von strategischer Planung in den US-Bundesstaaten heraus, dass der Strategieprozess oft selbst erheblichen Veränderungen ausgesetzt ist. Dominant ist dabei die Erklärung, dass ein Wandel diesbezüglich v.a. dann auftritt, wenn es Wechsel an der Führungsspitze gibt und damit neue Ansichten und Anforderungen einziehen. Aber auch andere Ursachen wurden festgestellt:

- Erstens wurde ermittelt, dass der Prozess im Zeitverlauf immer umfassender wird, also nach und nach mehr interne und externe Anspruchsgruppen einbezogen werden.
- Zweitens war festzustellen, dass es eine Tendenz zur Formalisierung gibt, nicht zuletzt weil das zur Koordination des Prozesses als notwendig erachtet wurde.
- Ein dritter Trend war, dass der Zeithorizont ausgedehnt wurde, auf den sich die Planung bezieht, um keine wichtigen Themenfelder unberücksichtigt zu lassen.
- Viertens wurde der Strategieprozess in breiter angelegte, organisationsweite Qualitätsmanagement-Initiativen integriert, weil man davon ausging, dass sich die Ziele und Aktivitäten gegenseitig ergänzen würden.
- Fünftens wurde bemerkt, dass der Aufwand für die strategische Planung bei deren Einführung höher war als bei der späteren Anpassung und Revision.

Diese Erkenntnisse sind wenig überraschend. Bemerkenswert ist der Trend zur Formalisierung, weil zu viel Formalisierung als Gefahr für den Planungsprozess betrachtet wird. Also scheint es umgekehrt auch die Notwendigkeit zu einem Mindestmaß an Formalität zu geben, um die Komplexität des Verfahrens selbst beherrschbar und dessen Verlauf und Ergebnisse nachprüfbar zu machen. Auch scheint man zunächst zu unterschätzen, wer alles in den Prozess einzubeziehen ist. Hinzu kommt die Erkenntnis, dass strategische Planung nicht isoliert von anderen Managementmethoden und Optimierungsprozessen zu betrachten ist, sondern in deren Kontext betrachtet und damit abgestimmt werden sollte. Bezüglich des Aufwandes für den gesamten Prozess ist anfangs durchaus von einer hohen (v.a. zeitlichen) Belastung auszugehen, die sich bei der laufenden Anwendung der Verfahren verringert, nicht zuletzt durch eine gewisse Routine. McHugh (1997) zieht aus dem Beispiel des „disintegrated“ und dadurch praktisch gescheiterten Wandels in der britischen „Social Security Administration (SSA)“ den Schluss, dass mit rationalen und formalen Instrumenten allein Veränderungen nicht erfolgreich sein können, sondern gerade auf der individuellen Ebene durch einen Kulturwandel begleitet sein müssen. Dieser gelingt freilich nicht von selbst, sondern kann nur in Lernprozessen und bei angemessener Führung gelingen. Die einseitige Fokussierung auf die Steigerung der Effizienz kann die Einstellung und Leistungsbereitschaft der Beschäftigten negativ beeinflussen und gleichzeitig die Veränderungsbereitschaft beeinträchtigen. Diese Gefahr besteht vor allem dann, wenn Entscheidungen nicht umfassend kommuniziert und begründet werden. Als Ergebnis nicht integrierten strategischen Wandels war bei der SSA die Unfähigkeit zu beobachten, die wohlüberlegte Strategie auch umzusetzen, wodurch der vollständige Nutzen der aufwändigen strategischen Planung nie realisiert werden konnte.

Für die deutsche, stark juristisch geprägte Verwaltung und deren Kultur ist der Aufsatz von Landsbergen/Orosz (1996, in diesem Sinne auch Ellwein 1994, vgl. Mastronardi/Schedler 1998) bemerkenswert, der sich mit der Überschrift des „Problems der Grauzonen“ mit dem Verhältnis von Recht (bzw. Juristen) und strategischem Management in der Verwaltung beschäftigt. Sie argumentieren, dass eine dynamische und anpassungsfähige Verwaltung nicht exzessiv auf legalistische Verfahren, Formalismus und Bürokratie beharren darf: „Wir glauben, dass Verwaltungsmanager alle legalen Werkzeuge nutzen müssen, um die Strategie auf den Weg zu bringen. (...) Obwohl wir ganz eindeutig nicht die Auffassung vertreten, dass Führungskräfte illegal handeln, Verfassungsprinzipien oder ihr gesetzliches Mandat missachten dürfen, sind wir doch der Meinung, dass es Grauzonen des Rechts gibt, in denen nicht klar ist, was rechtlich möglich ist. Unsere Ansicht ist, dass die Manager diese Unklarheit annehmen und benutzen sollten, um ihre Strategien voran zu bringen. Anstatt vor den Grauzonen davonzulaufen sollten Führungskräfte in die in die Grauzonen hineinspringen – der Chancen wegen“ (Landsbergen/Orosz 1996, S. 259f. [Ü.d.V.]).

Ebenfalls zu berücksichtigen ist, dass die Strategien und die Koordination der einzelnen *Akteure* den Entwicklungsprozess massgeblich beeinflussen, sowohl in den einzelnen Phasen wie auch den gesamten Prozess betreffend. Zum einen kann davon ausgegangen werden, dass bestimmte Akteure (z.B. der Rat, die Verwaltungsspitze oder die Personalvertretung) de facto über Vetopositionen verfügen, sie also durch ein bestimmtes Verhalten (z.B. Nichtentscheidung, Verweigerung der Beteiligung usw.) die bewusste Formulierung, Realisierung oder Evaluation verhindern oder inhaltlich stark beeinflussen können. Daher kommt der Ausrichtung des Prozesses (top-down vs. bottom-up; vgl. Tabelle) eine besondere Bedeutung zu und kann für den Erfolg bzw. die Ergebnisse von Strategieprozesse als grundlegend betrachtet werden. Dabei gibt es kein Patentrezept; die Typen können daher auch eher als Begrenzungen eines Spektrums an Möglichkeiten der Prozessgestaltung begriffen werden.

Phase	***Merkmal der Veränderung***	***Top-Down***	***Bottom-Up***
Allgemein/ übergreifend	Form der Partizipation	- Keine - Beratend	- Delegierend - Repräsentativ
Initiation	Erkennen des Veränderungsbedarfs; Problemdefinition	- Von „oben“	- Von „unten“ - Aus der Mitte
Gestaltung	Delegation; Entscheidungsbefugnisse		
	- Ebene, an die delegiert wird	- Keine	- Mittlere Ebene - Untere Ebene
	- Form der	- Keine	- Substanziell

	Partizipation	- Beratend	
	- Typ der delegierten Entscheidungen	- Nicht-strategisch	- Strategisch
	Inhalt der Veränderungen	- Nicht-ermächtigend - Zentralisierend	- Ermächtigend - Dezentralisierend
	Veränderungshebel	- Autorität - Struktur - Umbau - Technologie	-
	Typische Verfahren	- Business Process Reengineering	- Total Quality Management - Organisationsentwicklung
Implementation / Institutionalisierung	Form der Partizipation	- Keine - Beratend	- Substanziell - Delegierend
	Kommunikation; Information	- Begrenzt - Einseitig	- Umfassend - Beidseitig
	Dezentrale Autonomie	- Nein	- Ja

Tabelle 9: **Top-Down vs. Bottom-Up-Ansatz (vgl. Thompson/Sanders 1997, S. 144)**

Neben den Akteuren beeinflussen auch die *Inhalte* den Strategieprozess. Problematisch können dabei Wechselwirkungen von Strategien in einzelnen Themenfeldern sein, die sich gegenseitig beeinflussen. Da die Möglichkeiten proaktiver Koordination (schon von den Ressourcen her) begrenzt sind, ist immer davon auszugehen, dass sich realisierte Strategien in einem Themenfeld auch auf andere Themen auswirken. Dies kann zu paradoxen Ergebnissen führen. Unter Umständen ist eine bestimmte Strategie zwar erfolgreich, aber ihre Wirkungen werden durch Neben- oder sogar beabsichtigte Wirkungen anderer Bereiche neutralisiert. Deutlich wird dies ggf. bei dem Versuch, ein übergreifendes Zielsystem zu konstruieren. Entsprechende Prozesse können an der Intensität der damit verbundenen (Ziel-)Konflikte sogar scheitern, insbesondere wenn die Strategieentwicklung sehr ernst genommen wird und beispielsweise mit Prioritäten bei der Budgetierung verbunden ist.
Damit wird deutlich, wie wichtig das Verständnis der Phasen der Strategieentwicklung als Klärungs-, Verständigungs- und Entscheidungsprozess ist. Zusammenfassend lässt sich folgende Matrix konstruieren:

	Strategieformulierung	***Strategieumsetzung***	***Strategieevaluation***
Klärung von ...	An- und Absichten der Beteiligten	Realisierungschancen, Interessen der Betroffenen, Handlungsspielräumen	Informationsgrundlagen, Funktionen der Evaluation
Verständigung bezüglich ...	Strategieentwicklung an sich, inhaltliche Schwerpunkte, einzusetzende Ressourcen	Sinn und Zweck der Strategie, Akzeptanz bei den Betroffenen	Bewertung bisher realisierter Strategien, Schlussfolgerungen, „lessons learned“
Entscheidung über ...	Themenfelder, Ziele, Strategien, Maßnahmen- und Budgetpläne usw.	Maßnahmen, Budgets	Anpassungsbedarf, Reformulierung der Strategie

***Tabelle 10*:** **Phasen und Funktionen von Strategieprozessen**

Anzumerken bleibt, dass die gesamte Strategieentwicklung als Prozess begriffen werden muss, der Gestaltung bedarf und gestaltet werden kann. Nicht nur die Erreichung bestimmter inhaltlicher Ziele für das Verwaltungshandeln, sondern auch der Prozess kann und muss Gegenstand der Diskussion und von Vereinbarungen zwischen Beteiligten sein. Auch die Strategieentwicklung muss letztlich den Erfolgsdimensionen Effektivität, Effizienz, Legitimität und Legalität gerecht werden, und er darf vor allem kein Selbstzweck sein.

10 Instrumente des strategischen Managements

Managementinstrumente dienen als Hilfsmittel für konkrete Probleme der Führung. Im Fall des strategischen Managements in Kommunen unterscheiden wir Instrumente zur Analyse, zur Konzeption und zur Umsetzung:

- *Analyseinstrumente* dienen dazu, Informationen und Wissen zu generieren, die für strategische Entscheidungen hilfreich bzw. notwendig sind. Dabei geht es nicht immer um objektive Fakten, sondern um wichtige Hinweise, sogenannte starke oder schwache Signale aus der Organisation oder ihrem Umfeld, die bei der Strategieentwicklung zu berücksichtigen sind. Analysen helfen, „informierte Entscheidungen" zu treffen oder festzustellen, worüber eigentlich entschieden werden muss.
- *Konzeptionelle Instrumente* haben den Zweck, die Formulierung von Absichten zu unterstützen, diese Absichten zu kommunizieren und ihnen Verbindlichkeit zu verleihen. Sie dienen der Organisation dazu, eine gemeinsame Vorstellung über die angestrebte Zukunft zu konkretisieren. Konzeptionelle Instrumente stehen daher in einem engen Zusammenhang mit Entscheidungen und Planungen.
- *Umsetzungsinstrumente* dienen der Realisierung der Absichten und der Durchführung der Maßnahmen, die als geeignet betrachtet werden, um bestimmte Ziele zu erreichen. Sie beziehen sich auf das konkrete Verwaltungshandeln, dass andererseits auch Ursprung sich herausbildender Strategien ist. Zweck dieser Instrumente ist es daher, Hindernisse für Strategien zu erkennen und wenn möglich zu beseitigen, um im operativen Bereich die als notwendig erachteten Veränderungen tatsächlich zu erreichen

An dieser Stelle sei davor gewarnt, strategisches Management als „Methodenbatterie" misszuverstehen (vgl. Müller-Stewens/Lechner 2003). Weder ist die Anwendung eines oder mehrerer Instrumente mit strategischem Management gleichzusetzen, was gerade bei Planungsinstrumenten naheliegt, noch garantiert der Einsatz bestimmter Werkzeuge auch deren Erfolg. Die Kunst des strategischen Managements bzw. der strategischen Führung besteht darin, in der richtigen Situation das geeignete Instrument für einen bestimmten Zweck einzusetzen. Werden Instrumente zum Selbstzweck, verlieren sie schnell ihren Wert und damit ihre Wirksamkeit.

In den folgenden Abschnitten stellen wir einzelne Instrumente und Methoden vor. Wir haben dabei weder einen Anspruch auf Vollständigkeit, noch können wir die einzelnen Instrumente in der eigentlich gebotenen Ausführlichkeit und Anschaulichkeit darstellen. Erwartet werden kann ein Überblick, der als Anregung zu begreifen ist. Grundsätzlich ist zu bedenken, dass Instrumente, die aus der Privatwirtschaft stammen bzw. für diese entwickelt wurden, auf ihre Relevanz für das Management öffentlicher Organisationen hin sorgfältig überprüft und angepasst werden müssen. Instrumente sind daher zu hinterfragen und auf ihre Tauglichkeit hin zu überprüfen.

10.1 Instrumente zur Analyse

SWOT-Analyse: (vgl. Koteen 1989, Bryson 1995, Hollenstein 2001, KGSt 2001) Eines der klassischen Instrumente des strategischen Managements ist die Untersuchung und Bewertung von Stärken („Strengths") und Schwächen („Weaknesses"), Chancen („Opportunities") und Risiken („Threats)" der Organisation. Der Zweck von SWOT-Analysen ist es, strategischen Handlungsbedarf zu identifizieren und strategische Themenfelder definieren zu können. Grundlegend ist dabei die Suche nach einer möglichst optimalen Abstimmung („strategic fit") von Trends und Anforderungen im Umfeld der Organisation mit deren interner Entwicklung.

- *Chancen* werden als (wahrscheinliche oder tatsächliche) Entwicklungen oder Ereignisse im Umfeld interpretiert, die besondere Möglichkeiten und Erfolgspotenziale für die Organisation bedeuten, aus denen sie Nutzen ziehen kann;
- *Risiken* sind jene (wahrscheinlichen oder tatsächlichen) Entwicklungen oder Ereignisse, die Bedrohungen für die Organisation darstellen bzw. ihr Schaden zufügen können;
- *Stärken* sind die Eigenschaften der Organisation, die als besondere Fähigkeit bzw. Kompetenz oder als Vorteile gegenüber anderen Organisationen gedeutet werden, und die es der Organisation ermöglichen sich im angestrebten Sinne zu entwickeln;
- *Schwächen* sind Zustände in der Organisation, die ihre Leistungsfähigkeit beeinträchtigen und als Nachteile im Vergleich mit anderen erscheinen, und die einer angestrebten Entwicklung der Organisation entgegenstehen (vgl. Koteen 1989, S. 112).

Zur SWOT-Analyse wird auf Betrachtungen des Umfeldes einerseits und der Organisation andererseits zurückgegriffen. Kriterien für die Einschätzungen sind kaum allgemein bestimmbar, sondern müssen von der Organisation selbst festgelegt werden. Problematisch ist ebenfalls, dass SWOT's oft nur selektiv wahrgenommen werden. Die Anwendung des Instruments erfordert die Fähigkeit zur Selbstkritik und zu einer sachlichen Bewertung, stellt aber trotzdem kein objektives Verfahren dar. So kann die Einschätzung bei verschiedenen Beteiligten ebenso variieren wie in verschiedenen Situationen. Die entscheidende Herausforderung bei dieser Analyse besteht jedoch in der Ableitung von Schlussfolgerungen für die Strategieentwicklung.

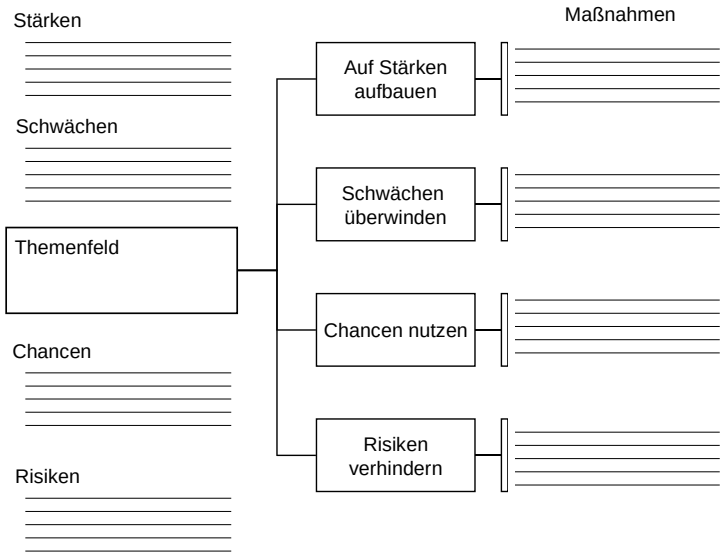


Abbildung 22: **Worksheet zur Ableitung von Maßnahmen aus der SWOT-Analyse (vgl. Nutt/Backoff 1992, S. 438)**

Üblicherweise wird die SWOT-Analyse im Rahmen von Strategieworkshops angewendet. Sie kann mit unterschiedlichem Aufwand betrieben werden. Der wesentliche Vorteil dieses Instrumentes ist es, dass sie den Mitgliedern der Organisation und nicht zuletzt den Trägern strategischer Entscheidungen dabei hilft, Bewusstsein für strategischen Handlungsbedarf zu gewinnen. Eine SWOT-Analyse generiert Argumente, mit denen strategische Entscheidungen begründet bzw. vermittelt werden können.

Portfolioanalyse: (vgl. Ruter/Eltrop 2001, Prince/Puffit 2001, Thom/Näf 2003) Die Portfolioanalyse ist in der Privatwirtschaft verbreitet, weil sie die Bewertung von Produkten oder Geschäftsfeldern mit Normstrategien verbindet. Dabei dienen v.a. marktbezogene Kriterien (typisch: Marktanteil und -wachstum) zur Kategorisierung. Im öffentlichen Sektor können diese Kriterien nur sehr begrenzt angewendet werden. Allerdings ist es möglich, das Verfahren mit anderen Kriterien anzuwenden. Der Zweck des Instrumentes ist es, Produkte und Tätigkeitsfelder der Organisation analytisch zu strukturieren und aus den Ergebnissen der Analyse Strategien abzuleiten. Der Grundgedanke der Portfolioanalyse besteht darin, die Produkte bzw. Tätigkeitsfelder der Organisation zu untersuchen, indem (in der Regel zwei) Kriterien gegenübergestellt und die Produkte oder Tätigkeitsfelder entsprechend der Einschätzung dieser Kriterien eingeordnet werden. Ergebnis ist eine Matrix oder eine sonstige zwei- oder mehrdimensionale Übersicht. Kriterien bei der Portfolioanalyse in der Verwaltung können beispielsweise sein:

- rechtliche Verbindlichkeit (z.B. freiwillig/Pflicht) der Aufgabe,
- Substituierbarkeit der Leistung,
- Entwicklung des Bedarfs der Leistung
- Kosten der Leistungserbringung,
- politische Bedeutung der Aufgabe.

Grundsätzlich können verschiedene Kriterien gewählt werden, abhängig davon, wer entscheidet und was entschieden werden soll. Im Rat werden ggf. andere Kriterien benötigt als in der Verwaltung. Auslagerungsentscheidungen bedürfen z.B. eines komplexen Kriteriensets (z.B. Spezifizierbarkeit der Leistung, Wirtschaftlichkeit, Existenz von Anbietern, strategische Relevanz, politische und juristische Einschätzung usw.; vgl. Naschold et al. 1996, Proeller 2003). Daher verbindet sich mit einfachen Analysemethoden die Gefahr, relevante Kriterien auszublenden. Trotzdem können anhand von Portfolioanalysen Handlungsoptionen gerade im strategischen Leistungsmanagement bzw. zur Aufgaben*zweck*kritik erarbeitet werden. Grundlegend ist eine solide Datenbasis, etwa über die Kosten oder den Umfang der Leistungserbringung. Unmittelbare strategische Bedeutung erhält die Portfolioanalyse dann, wenn wirklicher Wettbewerb eingeführt wird.

Stakeholder-Analyse: (vgl. Nutt/Backoff 1992, Bryson 1995, Scholes 2001a) Weniger „klassisch“, aber dafür von besonderer Bedeutung für Organisationen im öffentlichen Sektor ist die Analyse ihrer Anspruchsgruppen und deren Erwartungen. Zweck der Stakeholder-Analyse ist die Ermittlung der Ansprüche an die Organisation und dessen Management, von internen wie von externen Anspruchsgruppen. Diese Erwartungen variieren ebenso wie die Fähigkeit der verschiedenen Gruppen, ihre Interessen durchzusetzen. Daher ist zunächst zu ermitteln, wer die wesentlichen (d.h. einflussreichen, weil bspw. Ressourcen kontrollierenden) Anspruchsgruppen sind. Dann ist zu prüfen, welche Ansprüche diese Gruppen gegenüber der Organisation durchsetzen wollen (und können). Da die Erwartungen widersprüchlich sein können, ist festzulegen, wie die Organisation bzw. ihr Management mit diesen Ansprüchen umgehen kann und will. Problematisch ist, dass sich diese ändern können, die wirklichen Erwartungen u.U. nicht bekannt sind und nur vermutet werden können, oder dass diese innerhalb der Gruppen variieren. So dürfte schwer festzustellen sein, was die Mitarbei-

ter, der Rat oder gar die Politik für Erwartungen haben. Trotz gewisser Unsicherheiten bleibt die Stakeholder-Analyse ein bedeutendes Instrument des strategischen Management der Verwaltung. Wichtig ist, *dass* man sich systematisch mit den Anspruchsgruppen und ihren Erwartungen auseinandersetzt, um dies zur Grundlage der Strategieentwicklung machen zu können und strategische Themenfelder zu identifizieren. Die Anwendung dieses Instruments ist eine praktische Voraussetzung für legitimationsorientierte Strategien.

nalysen von Kennzahlen und Indikatoren: Zahlreiche Instrumente und Ansätze des strategischen Managements bauen auf der systematischen Verwendung von Kennzahlen bzw. Indikatoren auf, um möglichst objektive Entscheidungsgrundlagen zu schaffen. Da Erfolgskriterien im öffentlichen Sektor oft unklar, schwer zu definieren und noch schwerer zu quantifizieren sind, kommt nicht nur der Definition dieser Richtwerte und Messgrössen eine große Bedeutung zu, sondern auch der Frage, wie mit den erhobenen Daten umgegangen wird und wie sie analysiert werden. Zunächst ist festzustellen, welche Daten vorliegen und welche Aussagen auf ihrer Grundlage möglich sind. Kennzahlen und Indikatoren sind oft mehrdeutig und insofern zu interpretieren. Indikatoren weisen nur auf bestimmte Sachverhalte hin. Daher ist die Diskussion von Daten aus der Ermittlung von Kennzahlen und Indikatoren mindestens ebenso wichtig wie deren Erhebung selbst. Dabei ist es nicht unbedingt erforderlich, sich auf eine gemeinsame Deutung zu einigen. Stattdessen können auch verschiedene Entscheidungsalternativen mit den Ergebnissen begründet werden. Nachteilig ist der relativ hohe Aufwand für die Bildung und v.a. Erhebung von Kennzahlen und Indikatoren. Es besteht darüber hinaus die Gefahr von „Datenfriedhöfen“, wenn die Informationen nicht angemessen aufbereitet und genutzt werden.. Der entscheidende Vorteil von Kennzahlen- und Indikatoranalysen ist gerade die Schaffung einer soliden Informationsgrundlage für Entscheidungen. Auch wenn selbst diese Informationen mehrdeutig sein können, so sind sie jedoch einer ausschließlich auf subjektiven Annahmen basierenden Entscheidungsvorbereitung eindeutig vorzuziehen.

Benchmarking: Ein im deutschen Reformgeschehen verbreiteter Ansatz, der auch als Wettbewerbssurrogat betrachtet wird, ist das Benchmarking. Damit verbindet sich der einfache Grundgedanke, anhand bestimmter vereinbarter Kriterien Vergleiche zwischen verschiedenen Einheiten durchzuführen, sei es zwischen verschiedenen Organisationseinheiten wie Ämtern oder Fachbereichen, oder zwischen mehreren Gebietskörperschaften. Auf die Erhebung bestimmter (oft operativer) Kennzahlen folgt der Vergleich und die Ermittlung von Ursachen der Abweichungen zwischen den beteiligten Organisationen. Neben der üblichen Definition von „Best Practice“-Modellen steht dabei der Erfahrungsaustausch und die Ermittlung von Verbesserungspotenzialen im Vordergrund. So einfach wie die Grundidee ist deren Umsetzung erfahrungsgemäß nicht. Problematisch ist vor allem, dass die erhobenen Daten nicht immer vergleichbar sind. Daher sind Benchmarkingprojekte insbesondere dann sinnvoll, wenn sie über einen längeren Zeitraum stattfinden und genügend Zeit für die Diskussion der Ergebnisse eingeräumt wird. Für die Strategieentwicklung ist Benchmarking vielseitig einsetzbar. Zum einen können dadurch Stärken und Schwächen im Vergleich mit Anderen erkannt und mögliche Ursachen ermittelt werden. Außerdem können auch Strategien (z.B. im Sinne von Problemlösungsmustern) Vergleichsgegenstand sein, ebenso wie der Einsatz von Instrumenten oder ganze Systeme des strategischen Managements. Ein Nachteil des Benchmarking ist, neben der eingeschränkten Vergleichbarkeit der Daten, der damit verbundene erhebliche Aufwand. Daher ist in der Praxis oft eine Beschränkung der Vergleichsobjekte auf einige wenige Organisations- oder Aufgabenbereiche erforderlich, bis zu einer genauen Analyse einzelner Prozesse und Leistungen. Eine ganzheitliche Betrachtung der Organisation ist dann nicht mehr möglich. Allerdings können auch Detailuntersuchungen Signale liefern, die auf grundsätzlichere Probleme aufmerksam machen. Besonders vorteilhaft für das Benchmarking ist hingegen, dass der unmittelbare Vergleich Handlungsbedarf veranschaulicht und gerade die Bewertung von Stärken und Schwächen der Organisation versachlichen kann. Gelingt es darüber hinaus, Benchmarking zu grundlegenden Problemlösungsmustern der Verwaltung zu institutionalisieren, können auch strukturelle Verbesserungen jenseits einer rein operativen Optimierung ermöglicht werden.

Evaluationen: Anders als die Bewertung von Kennzahlen bzw. Indikatoren sind Evaluationen eher auf die Untersuchung qualitativer Zusammenhänge ausgerichtet. Evaluationen können sehr unterschiedliche Gegenstände haben, doch sie sind grundsätzlich retrospektive Bewertungen von Prozessen, Entwicklungen und Zusammenhängen. Typische Evaluationen in der Kommunalverwaltung können sein:

- *Wirkungsevaluation*: Mit Leistungen („Outputs“) der Kommunalverwaltung werden bestimmte Wirkungen bei den Adressaten („Impact“) oder in der Kommune insgesamt („Outcome“) angestrebt. Wirkungsevaluationen dienen dazu, Zusammenhänge zwischen Leistungen und Wirkungen zu ermitteln.
- *Strategieevaluation*: Strategien der Kommunalverwaltung, ob beabsichtigt oder sich herausbildend, können ebenfalls evaluiert werden. Bei geplanten Strategien kann untersucht werden, ob, wie und warum bestimmte Ziele (nicht) erreicht wurden und in welcher Form die Strategie angepasst werden sollte; bei emergenten Strategien gilt es zunächst, die Entscheidungs- bzw. Handlungsmuster zu erkennen und zu verstehen.
- *Evaluation von Veränderungsprozessen*: Veränderungen der Organisation, ob gewollt (z.B. als Reformprogramm) oder ungewollt (z.B. als kurzfristige Reaktion auf eine Krise), können ebenfalls Gegenstand rückblickender Bewertungen sein. So kann bei der Einführung neuer Steuerungsinstrumente überprüft werden, welche Probleme es bei der Implementation gab und ob sie ihren angestrebten Zweck tatsächlich erfüllen.

Mit Evaluationen verbinden sich verschiedene Probleme. Da sie sehr aufwändig sind und spezifische fachliche wie methodische Kenntnisse verlangen, sind sie teuer. So ist es sinnvoll, sich auf bestimmte Problembereiche zu konzent-

rieren. Dort wo fachkundige Evaluationen durchgeführt werden, bieten sie so fundierte und tiefenscharfe Informationen wie kein anderes Analyseinstrument.
Weitere Analyseinstrumente können sein:

- Ein leistungsfähiges und stufengerechtes *Berichtswesen*, das sich auf strategisch relevante Schlüsselinformationen beschränkt, diese aber systematisch ausgewertet und für Führungsentscheidungen verwendet werden, kann bereits Analysen enthalten und so v.a. die periodische und dauerhafte Versorgung mit Führungsinformationen sicherstellen (vgl. Andersen et al. 1994, Brun 2003).
- *Umfeldanalysen* dienen dazu, allgemein Trends oder Ereignisse zu identifizieren, die für die Entwicklung der Organisation relevant sind oder werden könnten. Dabei können verschiedene Aspekte berücksichtigt werden, wie das technologische, gesellschaftliche, rechtliche, politische, natürliche oder administrative Umfeld. Umfeldanalysen können auch zur Bestimmung von Konkurrenten oder von möglichen neuen Aufgaben dienen.
- *Ressourcenanalysen* haben insbesondere den Zweck, Informationen über die Grundlagen der Handlungs- und Leistungsfähigkeit der Organisation zu erhalten. Sie können sich auf das Personal, dessen Wissen, die Technologie oder auch Räumlichkeiten, technische Infrastruktur usw. beziehen.
- *Lücken- bzw. Potenzialanalyse* folgen dem einfachen Prinzip, Unterschiede zwischen angestrebten bzw. gewünschten (SOLL) und tatsächlichen bzw. realistisch zu erwartenden Entwicklungen (IST) zu ermitteln. Sie dienen v.a. dazu, Handlungsbedarf zu diagnostizieren.

Analysen bedürfen valider Datengrundlagen. Dazu eignen sich v.a. die inzwischen weit verbreiteten *Mitarbeiter- und Kundenbefragungen*. Auch hier gilt: eine Befragung macht noch keine Analyse. Dazu müssen die Daten systematisch erhoben, ausgewertet und auch diskutiert werden.

10.2 Instrumente zur Konzeption

Leitbild bzw. Vision und Mission: Zum Standardrepertoire der Instrumente des strategischen Managements gehört ein Leitbild, bestehend aus der Mission der Organisation und einer Vision von ihrer Zukunft. Während die Mission auf Mandate bzw. Aufträge abstellt, die der Verwaltung aus ihrer (v.a. politischen und rechtlichen) Umwelt vorgegeben werden, enthält die Vision insofern ein kreatives oder unternehmerisches Element, als dass sie einen angestrebten Zustand bzw. eine Entwicklung der Organisation in der Zukunft beschreibt. Das Leitbild soll Ausdruck eines Kompromisses sein, den nicht nur die Mitglieder der Organisation, also Führungskräfte und Beschäftigte teilen, sondern auch wichtige Anspruchsgruppen wie die Politik (vgl. Joyce 2000, S 73). In der Herstellung und Bewahrung dieses Konsenses besteht dann auch die eigentliche Herausforderung der Leitbildentwicklung. Dabei sind durch die jeweilige Organisation(-seinheit) folgende Fragen zu klären (vgl. Bryson 1995, S. 76ff.):

- Wer sind wir?
- Was sind die grundlegenden gesellschaftliche oder politischen Probleme, zu deren Lösung wir existieren?
- Was tun wir allgemein, um diese Probleme bzw. Bedürfnisse zu erkennen, sie vorauszusehen und auf sie zu reagieren?
- Wie sollen wir mit den Anforderungen unserer Anspruchsgruppen umgehen?
- Was ist unsere Philosophie und Kultur?
- Was macht uns einzigartig und unterscheidet uns von anderen?

Da sich viele „weiche“ Themen hinter den Fragen verbergen, ist deren Beantwortung nicht einfach. Entsprechend schwer ist es, sich auf eine gemeinsame Vorstellung über die Zukunft der Organisation zu einigen. Immer wieder wird betont, bei der Leitbildentwicklung sei der Weg das eigentliche Ziel, sprich die Auseinandersetzung mit diesen oder ähnlichen Fragen. Hinzuzufügen ist, dass die größte Gefahr und ein verbreitetes Problem der Anwendung darin besteht, dass das Leitbild zwar entwickelt wird, in seiner Anwendung aber wirkungslos bleibt, weil es entweder nicht bekannt ist, zu viele Gemeinplätze enthält oder die tatsächlichen Entscheidungen und Maßnahmen dem Leitbild widersprechen (vgl. Vogel 2003). Trotzdem schafft der Leitbildprozess ein „Selbstbewusstsein“ der Organisation und kann ganzheitliches Handeln und Entscheiden fördern, wenn das Leitbild „gelebt“ wird.
Szenariotechnik: Von der Ungewissheit der Zukunft war bereits die Rede. Eine Methode mit Kontingenz umzugehen ist die Szenariotechnik. Szenarios sind Beschreibungen der möglichen oder wahrscheinlichen Zukunft. Statt „einer Zukunft“ wird die Vielzahl möglicher Entwicklungen dadurch berücksichtigt, dass verschiedene Varianten entwickelt und Entscheidungen zugrunde gelegt werden. Dabei sind Szenarios keine Voraussagen. Zur Entwicklung von Szenarien kann wie folgt vorgegangen werden (Bloom/Menefee 1994, S. 226f.; vgl. Robbins 1995):

- *Aufbereitung von Hintergrundinformationen* wie Leitbild, Ziele Programme und Planungen; Erkennen von Punkten, an denen die Organisation verwundbar ist; Bestimmung des Zeitraumes, für den die Szenarien entwickelt werden sollen;
- Auswahl kritischer Indikatoren durch *Identifikation von Schlüssenvariablen* oder Triebkräfte, also Entwicklungen mit Einfluss auf die Entwicklung der Organisation;
- *Bestimmung sekundärer Variablen*, welche die Entwicklung der Schlüsselvariablen beeinflussen könnten;
- *Erstellen der Szenarios* durch Konstruktion von zwei bis vier Beschreibungen der möglichen Zukunft durch die Berücksichtigung der Entwicklung der Variablen; grundsätzlich empfiehlt sich die Beschreibung eines wahrscheinlichen (überraschungsfreien), eines pessimistischen und eines optimistischen Szenarios;

- *Bewertung* der Szenarien anhand von Kriterien wie Glaubwürdigkeit, Vollständigkeit, Realismus oder Wahrscheinlichkeit.

Nachteil der Szenariotechnik ist die Gefahr der Verwirrung, die praktische Schwierigkeit, die Wahrscheinlichkeit der Szenarien angemessen zu bewerten und die Unmöglichkeit, alle möglichen Szenarien und Einflussfaktoren zu bestimmen und zu berücksichtigen. Der Vorteil gegenüber der klassischen Planung besteht darin, sich nicht auf eine Entwicklung zu konzentrieren, sondern verschiedene Möglichkeiten in Betracht zu ziehen. Trotzdem ist die Szenariotechnik keine „Kristallkugel" (Robbins 1995).

Strategische Planung: Traditionell haben Langfristplanungen eine besondere Rolle im Instrumentenkasten des strategischen Managements; zuweilen werden sie damit gleichgesetzt. Strategische Planung (im engeren Sinne, nicht als Synonym für strategisches Management) dient dazu, die beabsichtigte Strategie klar und nachvollziehbar zu definieren. Dazu wird typischerweise in folgenden Schritten vorgegangen:

- Definition von strategischen Themenfeldern anhand von Analysen,
- Ableitung von Zielen aus Vision und Mission in diesen Themenfeldern
- Ableitung von Maßnahmen zur Realisierung dieser Ziele,
- Planung der Umsetzung der Maßnahmen.

Formalisierte Planungen sind als Instrumente und noch mehr als Managementprinzip Gegenstand von berechtigter Kritik (vgl. Mintzberg 1995). Dazu gehören mangelnde Voraussehbarkeit der Zukunft, die unzulängliche Berücksichtigung der Implementation bzw. die Tatsache, dass diese die Planungen konterkarieren kann, Probleme der Zieldefinition, die Konzentration auf beabsichtigte Strategien zulasten emergenter Entwicklungen, und vor allem Formalismus und Zentralisierung, welche die Flexibilität der Organisation und die Anpassungsfähigkeit an eine dynamische Umwelt einschränken. Die Kritik ist berechtigt und wird durch die Praxis immer wieder bestätigt. Ging man zunächst noch davon aus, dass Pläne mit mehr Aufwand und Professionalisierung der Planung und der Planer immer weiter verbessert werden könnten, hat sich inzwischen die Einsicht durchgesetzt, die Leistungsfähigkeit der Planung als begrenzt einzuschätzen. Trotzdem ist Planung insofern alternativlos, als dass sie systematisch Absichten artikuliert und ihnen eine gewisse Verbindlichkeit verleiht.

Integrierte Aufgaben- und Finanzplanung/Legislaturplanung: Eine spezielle Form der strategischen Planung ist die integrierte Aufgaben- und Finanzplanung. Während es traditionell eine mittelfristige Finanzplanung gibt, ist die Verknüpfung der Input- mit der Output- und Wirkungsseite in der strategischen Planung noch nicht weit verbreitet. Während die Legislaturplanung praktisch das politische Regierungs- bzw. Arbeitsprogramm darstellt und einmalig für die gesamte Legislaturperiode erstellt wird, unterliegt die integrierte Aufgaben- und Finanzplanung (IAFP) einer jährlichen Anpassung, obwohl sie auch auf mehrjährige Zeiträume hin ausgerichtet ist (vgl. Haldemann/Carigiet 2001, Brühlmeier et al. 2001). Der IAFP enthält sowohl die geplanten (Global-)Budgetsummen für die Leistungsgruppen, als auch Kennzahlen und Indikatoren für Leistungen und Wirkungen für diese. Das Planungsverfahren zur Aufstellung des IAFP veranlasst daher zu einer flächendeckenden Zusammenstellung mehrjähriger Voranschläge der Finanzen, direkt verbunden mit einer angestrebten bzw. prognostizierten Leistungs- bzw. Aufgabenentwicklung einschließlich Wirkungszielen. In der Praxis (z.B. in Schweizer Kommunen und Kantonen) basiert der IAFP auf der Zusammenstellung aller Leistungsaufträge und Globalbudgets für die Verwaltung, verbunden mit einem mehrjährigen Ausblick. Nachteilig wirkt sich nicht nur die planungstypische Störanfälligkeit gegenüber Ungewissheiten in der Zukunft aus, sondern auch die zweifelhafte Verbindlichkeit gegenüber dem jährlichen Budgetprozess. Allerdings wird diese Verbindlichkeit auch nicht unbedingt beansprucht; der IAFP soll vielmehr als Orientierungsrahmen dienen. Außerdem gewährleistet er, dass Finanz- und Aufgabenentwicklung nicht isoliert betrachtet und geplant werden, sondern in einem engen Zusammenhang. Dadurch wird dieses Instrument der verbreiteten Forderung gerecht, die Budgetierung nicht getrennt von der strategischen Planung in den einzelnen Themenfeldern zu betreiben, sondern mit ihr zu verknüpfen.

Ziele, Kennzahlen und Indikatoren: Für die Konzeption der Abstimmung der Organisation mit ihrer Umwelt, aber auch um über Orientierungspunkte im strategischen Wandel zu verfügen und nicht zuletzt als Führungsinstrumente im engeren Sinne sind Ziele, Kennzahlen und Indikatoren notwendige und wertvolle Hilfsmittel. Sie dienen nicht nur der Information und Analyse. Im Kontext der Konzeption sind Ziele, Kennzahlen und Indikatoren festzulegen. Ziele sind dabei vereinfacht zu verstehen als Konkretisierung der Absichten, als angestrebte Zustände innerhalb oder außerhalb der Organisation. Ziele können sich auf verschiedene Erfolgsmaßstäbe beziehen und stellen selbst solche dar. Kennzahlen sind Messgrössen, die erhoben werden können und sollen, um die Zielerreichung, aber auch allgemein Zustände oder Entwicklungen innerhalb der Organisation und in ihrem Umfeld betrachten und bewerten zu können. Sind diese nicht unmittelbar messbar, so können Indikatoren als messbare Hilfsgrößen mittelbare Informationen liefern, die Anhaltspunkte für nicht direkt messbare Phänomene geben. Die Bedeutung von klaren Zielen, Kennzahlen und Indikatoren wird oft betont, so wie ihre Zweckmäßigkeit gelegentlich bestritten wird. Da die Erfolgsmaßstäbe im öffentlichen Sektor unklar und umstritten sind, wird auch der Zweck von Zielen bezweifelt. Andererseits kann argumentiert werden, dass die Möglichkeiten der Zielbildung auch innerhalb dieser Grenzen in der Verwaltung sicherlich nicht ausgeschöpft worden sind, entsprechendes gilt für Kennzahlen und Indikatoren. Letztere sind nicht nur sorgfältig auszuwählen (welche Informationen brauchen wir wirklich?), sondern auch im Bezug auf ihre möglichen Deutungen hin zu relativieren. In Deutschland hat sich das KOMPASS-Projekt der Bertelsmann Stiftung um diesen Ansatz verdient gemacht und für zahlreiche Themenfelder Ansätze entwickelt.

Maßnahmenplanung: Um eine Realisierung der beabsichtigten Strategien zu gewährleisten, sind Planungsentscheidungen grundsätzlich mit zu ihrer Umsetzung erforderlichen Maßnahmen zu verknüpfen. Maßnahmenplanung bedeutet daher zunächst nicht mehr, als diese Erfordernisse zu ermitteln, zu bewerten, abzustimmen und darüber zu entscheiden. Problematisch ist dabei vor allem die Komplexität der Maßnahmenplanung, da strategische Planungsentscheidungen sehr vielfältige Auswirkungen haben können und entsprechend breit zu verankern sind. Insofern ist sie insbesondere ein Koordinations- und Überzeugungsproblem. So können Akteure, die negativ durch eine Maßnahme betroffen sind (und sei es weil für sie Aufwand entsteht), aber selbst keinen Nutzen erkennen, wenig Bereitschaft zeigen, die Maßnahme durchzuführen. Damit diese Probleme nicht erst bei der Umsetzung selbst erkannt werden und um diese eventuell zu verhindern, ist die Planung der Aktivitäten zur Realisierung mit der gebotenen Sorgfalt zu gewährleisten, allerdings ohne den Aufwand dafür unverhältnismäßig groß werden zu lassen.

10.3 Instrumente zur Umsetzung

Leistungs- bzw. Zielvereinbarungen: „Als Leistungsvereinbarungen werden sämtliche Aufträge, Kontrakte und Vereinbarungen bezeichnet, die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung zwischen Politik, Verwaltungsführung, Verwaltungseinheiten und Dritten regeln. [Sie] konkretisieren die übergeordneten und operativen Ziele, die zu erbringenden Leistungen und die dafür zur Verfügung gestellten Mittel (Globalbudget). Verwaltungsintern kommt den Leistungsvereinbarungen die Funktion von Managementvereinbarungen zu, im Verhältnis zu Dritten sind es Verträge“ (Schedler/Proeller 2003, S. 146f.). Vereinbarungen dieser Art sind zwar noch nicht die Regel in der Verwaltung, sie gehören aber zum Standardrepertoire neuer Steuerungsinstrumente und entsprechen dem klassischen Konzept des „Management by Objectives“ (vgl. Koteen 1989, S. 154ff.). Leistungs- bzw. Zielvereinbarungen sind deshalb wichtige Instrumente zur Umsetzung, weil Maßnahmen zur Strategieimplementation sich zwangsläufig in den grundlegenden Regelungen von Aufgaben und Leistungen innerhalb der Verwaltung, zwischen Politik und Verwaltung, sowie im Verhältnis zu Partnern bei Kooperations- bzw. Koproduktionsbeziehungen (z.B. bei PPP’s) niederschlagen müssen. Allerdings ist das kein einseitiger Top-Down-Prozess, sondern vollzieht sich als Prozess der Verhandlung zwischen den Beteiligten. Anpassungen der Vereinbarungen, die von dezentralen Einheiten initiiert werden, sind Ausdruck sich herausbildender Strategien. Insofern kann die Analyse von dezentralen Initiativen Hinweise zu Mustern emergenter Strategien bei den Leistungserbringern deutlich werden lassen. Vorteile der Leistungs- und Zielvereinbarungen als Instrumente der Strategieumsetzung sind die Transparenz und Verbindlichkeit, sowie der partizipative Charakter, sofern die Vereinbarung nicht einseitig diktiert wird. Nachteilig kann sich auswirken, dass Leistungsvereinbarungen, wenn sie einmal entwickelt und in Kraft gesetzt wurden, sich als relativ veränderungsresistent erweisen können. Die starke Position der dezentralen Einheiten im Verhandlungsprozess kann die Umsetzung der Strategie verhindern, wenn keine Bereitschaft zur Veränderung besteht. Dieses Risiko kann jedoch vermieden werden, wenn es bei der Strategieentwicklung zu einem umfassenden Einbezug der Auftragnehmer innerhalb und außerhalb der Verwaltung kommt.

Auch auf der operativen Ebene kommt den Zielvereinbarungen mit den Mitarbeitern eine besondere Rolle bei der Strategieumsetzung zu. Ziele machen auf der strategischen Ebene nur Sinn, wenn diese auch ins Alltagsgeschäft „übersetzt“ und damit für das operative Verwaltungshandeln unmittelbar Bedeutung erhalten. Im „Netzwerk Kommunen der Zukunft“ wurde dabei die Erfahrung gemacht, dass der Erfolg von Zielvereinbarungen von einem klaren Bekenntnis der Verwaltungsspitze abhängt und nur auf der Grundlage eines neuartigen Führungsverständnisses gelingen kann (vgl. Netzwerk Kommunen der Zukunft 2002b, S. 29).

Budgetierung: Analog zu Ziel- und Leistungsvereinbarungen ist die Budgetierung, im Sinne des NPM in Form von Globalbudgets, wesentlich für die Realisierung der beabsichtigten Strategien. Die Budgetierung ist aber auch Ausdruck impliziter Strategien. Die Verknüpfung von Strategien und Budgets ist die idealtypische Schlüsselforderung, um die Implementation geplanter Strategien zu ermöglichen. Bekanntlich sind Veränderungen bei der Mittelverteilung schwer durchzusetzen, wie überhaupt die Budgetierung ein sehr konfliktreiches Verfahren darstellt (vgl. Wildavsky 1974). Dies ist gerade deshalb der Fall, weil mikropolitischer Erfolg und Misserfolg im Budgetprozess quantifiziert werden können. Maßnahmen in diesem Bereich brauchen daher gute Begründungen. Auch hier stellt die strukturelle Veränderungsresistenz ein erhebliches Umsetzungsproblem dar, das keinesfalls unterschätzt werden darf. Strategien, die sich bei der Mittelverteilung nicht konkret auswirken, sind ggf. „Papiertiger“. Gelingt es jedoch in diesem Bereich substanzielle oder auch symbolisch bedeutsame Entscheidungen durchzusetzen, ist ein wichtiges Hindernis der Realisierung der Strategie erreicht.

Reorganisation: Ein weiterer Schwerpunkt der Instrumente zur Strategieumsetzung liegt bei der Frage der Organisation, also der Aufgaben- und Kompetenzverteilung der Verwaltung, aber auch im Verhältnis zu Dritten. Die Umsetzung einer beabsichtigten Strategie hat oft die Folge, das praktisch neu geregelt werden muss, wer wie welche Aufgaben wahrnimmt. Reorganisationen sind sehr aufwändig. Zum einen müssen sie sorgfältig vorbereitet werden (etwa durch Organisations- bzw. Aufgabenanalysen), zum anderen ist mit einer neuen Struktur auch ein Umstellungs- und Folgeaufwand verbunden. Insbesondere wenn sich die Tätigkeiten der Beschäftigten ändern, sind Um- und Einlernprozesse notwendig. Auch die Kommunikation und Überzeugung in Reorganisationsprozessen kann großen Aufwand verursachen, der akzeptiert werden muss. Auch hier gilt: (Re-)Organisation ist ein sichtbarer Ausdruck von Strategien und Voraussetzung für deren Wirksamkeit.

Umsetzung geplanter Maßnahmen: Aktivitäten, die im Zuge der Maßnahmenplanung zur Strategieumsetzung als erforderlich erachtet und festgelegt wurden, sind die wichtigsten Instrumente der Strategieentwicklung. Dabei geht es um mehr als die reine Ausführung geplanter Maßnahmen. Es können grundsätzlich nie alle relevanten Faktoren antizipiert und im vornherein berücksichtigt werden, die Einfluss auf die Realisierung der Strategie haben. Daher kann nicht die formalistische Befolgung detaillierter Pläne vordergründiger Gegenstand der Umsetzung sein, sondern die Einleitung und kontinuierliche Entwicklung von Veränderungsprozessen im Sinne der Strategie.
Monitoring bzw. Erhebung von Kennzahlen und Indikatoren: Kennzahlen und die Indikatoren müssen laufend ermittelt werden, damit sie für Analysen nutzbar sind. Dies ist zwangsläufig im Zuge der Umsetzung zu gewährleisten. Die kontinuierliche Datenerhebung für Managementinformationen kann dabei von elektronischen Systemen unterstützt werden (vgl. Gerhardt 2002, Hövekamp 2002). Monitoring, also die Veranschaulichung und Überwachung von Entwicklungsprozessen innerhalb und außerhalb der Organisation durch Bereitstellung systematisch erhobener, zweckdienlicher Daten, dient der Schaffung von Transparenz und stellt insofern die Grundlage für eine (selbst-)bewusste Entwicklung der Organisation bzw. deren kritische Begleitung dar.
Information und Kommunikation: Ohne Verständigung und Austausch bzw. Weitergabe von Wissen ist die Vermittlung und kooperative bzw. partizipative Entwicklung von Strategien unmöglich. Gerade zur Erhöhung der Akzeptanz und der Realisierungschancen sind zahlreiche Beteiligungsmöglichkeiten zu bieten. Der damit verbundene Aufwand ist zwar zwangsläufig hoch; er ist jedoch so lange als angemessen zu betrachten, wie er sich im beschriebenen Sinne auszahlt.
Operative Führung: Schlüssel zur Strategieumsetzung sind Führungsverhalten bzw. -entscheidungen im Alltag der Organisation. Die operative Führung, die letztlich Mitarbeiterführung bedeutet, ist nicht nur verantwortlich für Motivation, Prozessmanagement usw., sondern muss auch die Konsistenz des Verhaltens der Führungskräfte im Verhältnis zur Strategie und deren Weiterentwicklung gewährleisten. Dabei ist vor allem die Neigung zu einer selektiven Wahrnehmung von Problemen und Lösungen zu überwinden – und das damit verbundene „Durchwurschteln“ durch systematisches Lernen zu ersetzen.

10.4 Balanced Scorecard

Die Balanced Scorecard (BSC) erfreut sich in Theorie und Praxis des strategischen Managements in der Verwaltung einer großen Beliebtheit, zumindest wenn man nach der Anzahl der entsprechenden Veröffentlichungen geht (vgl. Kaplan/Norton 1997, 2001; Wise 1997, Dumont du Voitel 2001, Scherer/Alt 2002, Horváth/Kühnle 2002). Sie stellt ein leistungsfähiges Instrument dar, das Analyse, Konzeption oder Umsetzung integriert.
Das Prinzip der BSC ist relativ einfach: Sie beruht auf der ausgewogenen („balanced“) Integration von vier Perspektiven (Kunden-, Finanz-, Lern- bzw. Entwicklungs-, Prozessperspektive), denen aus der Strategie abgeleitete Ziele, Kennzahlen („scores“) und Maßnahmen zugeordnet werden. Die für Unternehmungen entwickelte BSC verbreitet sich auch schnell in der Verwaltung, nicht zuletzt wegen des klaren Rahmens und des überzeugenden Grundprinzips. Trotzdem gibt es Probleme bei der Anwendung, da konzeptionellen Anpassungen an die Besonderheiten der Verwaltung erforderlich sind. Kaplan/Norton (1997) sehen den Anpassungsbedarf vor allem bei der Finanz- und der Kundenperspektive. Dazu schlagen sie folgenden Ansatz vor:

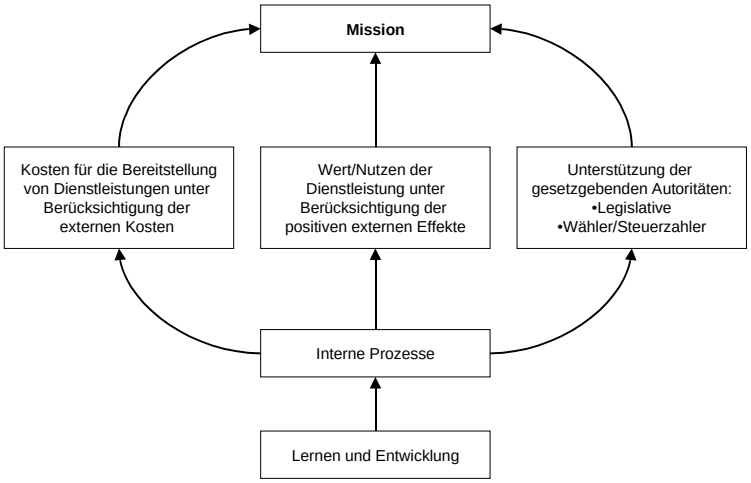


Abbildung 23: **Finanz- und Kundenperspektive für Behörden nach Kaplan/Norton (2001, S. 122)**

Tatsächlich finden sich in den zahlreichen Veröffentlichungen zur BSC in der Verwaltung sehr unterschiedliche Interpretationen insbesondere der vier Perspektiven. Die BSC hat dabei nicht nur mit den Problemen ihrer einzelnen Elemente

zu kämpfen (Zielformulierung, Definition von Kennzahlen usw.), sondern ihr Kern, ihre Vision und ihre Strategie, sind oft Ergebnis der Erstellung einer BSC und nicht deren Ausgangspunkt. Hinzu kommt die Tatsache, dass die einfache BSC der Komplexität des Aufgabenspektrums ebenso wenig gerecht wird wie jener der Anspruchsgruppen. Das bedeutet nicht, dass die BSC für den Einsatz in der Verwaltung nicht geeignet ist, aber sie muss den spezifischen Bedingungen angepasst werden. Ihr Einsatz ist insbesondere dann Erfolg versprechend, wenn sie auch und gerade in den dezentralen Organisationseinheiten angewendet und abgestimmt wird. Vorteile des Einsatzes des BSC in der Kommunalverwaltung sind (vgl. Lührs et al. 2002):

- einheitliches Managementsystem, einsetzbar in verschiedenen Bereichen;
- Verständlichkeit, Förderung der Kommunikation; gemeinsame Planung zwischen Verwaltung und Politik
- Zielorientierung, Umsetzung durch Maßnahmenplanung.

Die Einführung der BSC ist jedoch nicht unproblematisch. So entsteht bei der Einführung ein erheblicher Aufwand, um erstmals Ziele und Kennzahlen zu definieren und abzustimmen. Außerdem können Unsicherheiten beim Umgang mit dem Instrumentarium entstehen, insbesondere bezüglich der Transparenz bei Zielen und Maßnahmen betrifft. Im Unterschied zur verbreiteten Empfehlung, sich bei der Strategieentwicklung auf bestimmte, besonders bedeutende Themenfelder zu konzentrieren und so die Komplexität zu reduzieren, stellt die BSC ein Instrument dar, das ein Managementsystem konstruiert und sinnvollerweise flächendeckend eingesetzt werden muss. Dabei kann der Blick für Schwerpunktsetzungen verloren gehen. Andererseits ist die BSC ein (fast einzigartiges) Instrument, um systematisch die Transparenz und Umsetzung von Strategien sowie die Integration verschiedener Perspektiven gewährleisten zu können.

Ein Beispiel für die Anpassung der BSC an die Bedingungen der Kommunalverwaltung ist die „Beiligungs-Strategie-Karte (BSK)“ für Personalräte und Kommunen, wie sie gemeinsam von der Hans-Böckler-Stiftung und der Gewerkschaft Ver.di im Rahmen des Projektes „Personalratsarbeit der Zukunft“ entwickelt wurde. Ausgehend von einer Ziel- und Strategiebetrachtung besteht die BSK aus den Perspektiven Beschäftigte, Personalratsarbeit (Prozess), Wertschätzung (von außen) sowie Kompetenz und Ressourcen des Personalrats. Entscheidend ist je doch, dass diesen Perspektiven konkrete Zielwerte und Kennzahlen zugeordnet sind, eine Erfolgsmessung und Trendermittlung durchgeführt wird und praktische Maßnahmen festgelegt werden.

10.5 Integration der Instrumente

Zunächst fassen wir die wichtigsten Instrumente des strategischen Managements in der Kommunalverwaltung noch einmal zusammen:

Instrument	***Zweck***	***Vorteil***	***Nachteil***
SWOT-Analyse	Bewertung und Abstimmung interner und externer Entwicklungen	Schaffung von Bewusstsein für Handlungsbedarf	Unklare Bewertungsgrundlagen
Portfolioanalyse	Analyse und Bewertung des Aufgaben-/ Leistungsspektrums	Kriteriengeleitete Veranschaulichung und Bewertung der Leistungen	Gefahr der Ausblendung wichtiger Kriterien
Stakeholder-Analyse	Ermittlung der Anspruchsgruppen und ihrer Erwartungen	Bewusstsein für Bedürfnisse und Erwartungen im Umfeld und innerhalb der Organisation	Erwartungen sind schwer festzustellen und variieren innerhalb und zwischen den Anspruchsgruppen
Kennzahlen und Indikatoren	Ermittlung und Bewertung einer objektiven Datenbasis	Klare Datenbasis und quantifizierter Nachweis von Entwicklungen	Mehrdeutigkeit, nicht immer nachweisbare Zusammenhänge
Benchmarking	Vergleich zwischen Organisationen bzw. Organisationseinheiten	Anschaulichkeit, Nachweis und Verbreitung von Best Practices, Quasi-Wettbewerb	Fokussierung operativer Aspekte
Evaluationen	Retrospektive Bewertung von Prozessen und Ergebnissen	Tiefenschärfe, Ermittlung von Ursache-Wirkungs-Zusammenhängen, Informationen zu Verbesserungspotenzialen, Nachweis der (In-)Effektivität	Aufwand, schwer feststellbare Kausalzusammenhänge
Leitbild	Vermittlung von Auftrag und angestrebter Zukunft der	Schaffung eines Konsenses über die grundsätzliche	Gefahr reiner Symbolik bei inkonsistentem

	Organisation als Grundlage der Strategieentwicklung	Ausrichtung der Organisation, breite Verankerung	Entscheiden und Handeln insbesondere der Führung
Szenariotechnik	Aufbereitung alternativer Vorstellungen über die Zukunft	Keine Festlegung auf eine Variante, Offenheit für Kontingenz	Keine klare Entscheidungsgrundlage („es kommt darauf an“)
Strategische Planung i.e.S.	Zukunftsorientierte „Entscheidungen über Entscheidungen“	Klare Entscheidungsgrundlagen, Rationalität	Gefahr des Formalismus, Implementationsprobleme
Integrierte Aufgaben- und Finanzplanung	Mehrjährige verbundene Finanz- und Aufgabenplanung	Verknüpfung der Input- mit der Outputplanung bzw. -entwicklung	Unklare Relevanz für jährliche Budgetierung, Anfälligkeit für Unsicherheiten
Maßnahmenplanung	Festlegung der zur Strategieumsetzung erforderlichen Aktivitäten	Verankerung der langfristigen Absichten im operativen Geschäft	Komplexität, Koordinationsprobleme, Widerstände
Leistungs- und Zielvereinbarungen	Festlegung der Aufgaben und Kompetenzen	Transparenz, Verbindlichkeit, Partizipation	Status-Quo-Orientierung, Veränderungsresistenz
Budgetierung	Mittelzuweisung bzw. -verteilung in der Organisation	Schaffung wirksamer Anreize zu strategiekonformem Handeln	Status-Quo-Orientierung, Veränderungsresistenz
Reorganisation	Veränderung der Aufgaben und der Aufbau und/oder Ablauforganisation	Strukturelle Verankerung der Strategie („structure follows strategy“), Effizienzverbesserung	Aufwand, Widerstände
Operative Führung	Steuerung der Geschäftsprozesse	Gewährleistung der Strategieumsetzung durch Konsistenz mit von Entscheidungen im Alltagsgeschäft der Strategie	Neigung zur „Durchwurschteln“, selektive Wahrnehmung
Information; Kommunikation	Vermittlung von Zweck und Ausgestaltung der Strategie, Partizipation	Erhöhung von Akzeptanz und Unterstützung der Strategie	Aufwand, Notwendigkeit zu umfassenden Kompromissen
Monitoring	Veranschaulichung und Überwachung von Entwicklungen	Transparenz als Grundlage (selbst-) kritischer Entwicklungsprozesse	Aufwand, Gefahr von „Datenfriedhöfen“ durch geringe Relevanz bei Entscheidungen
Balanced Scorecard	Ausgewogene Integration von Perspektiven, Zielen, Kennzahlen und Maßnahmen	Übersichtlichkeit, Verknüpfung von Aspekten der Analyse, Konzeption und Umsetzung	Konzeptioneller Anpassungsbedarf für die Verwaltung, Einführungsaufwand, Konzentration auf wenige Anspruchsgruppen

Tabelle 11: Instrumente des kommunalen strategischen Managements

Die hier aufgezählten und kurz beschriebenen Instrumente sind nur einige von einer Vielzahl möglicher Methoden und „Werkzeuge“. Die Anzahl verschiedener Varianten der instrumentellen Ausgestaltung des strategischen Managements, insbesondere des Strategieprozesses, wird noch durch die unterschiedlichen Kombinationsmöglichkeiten dieser Instrumente vervielfacht. Es wäre fatal zu glauben, die Qualität des strategischen Managements in einer Verwaltungsorganisation würde vom Umfang oder von der Zahl der eingesetzten Instrumente abhängen. Wie beim Einsatz jeglicher Managementinstrumente und nicht zuletzt auch dem strategischen Managements insgesamt ist zu klären, welches Steuerungsproblem gelöst werden muss bzw. welchen Zweck ein Instrument erfüllen soll. Instrumente sind kein Selbstzweck, sondern stehen selbst unter dem Druck, sich für ihre Effizienz und Wirksamkeit rechtfertigen zu müssen. Je nach Anspruch und Ausgestaltung des Strategieprozesses können die Kombinationen des Einsatzes der verschiedenen Instrumente sehr unterschiedlich ausgestaltet sein. Die Abbildung soll mögliche Varianten veranschaulichen.

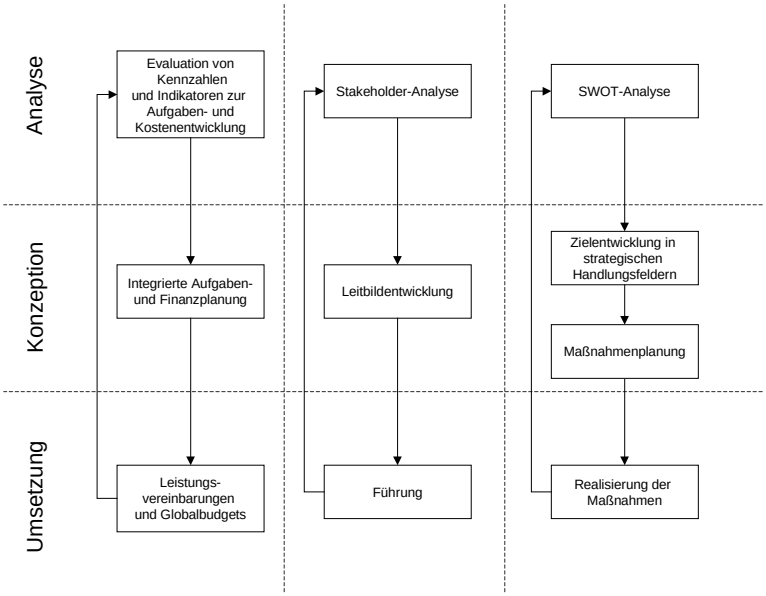


***Abbildung 24*: Alternative Kombinationen von Instrumenten**

Um eine zweckmäßige Integration der Instrumente zu gewährleisten, ist folgendes zu berücksichtigen:

- Die Auswahl der Instrumente ist nur dann zweckmäßig, wenn Instrumente der Analyse, der Konzeption und der Umsetzung kombiniert werden. Selbst die anspruchsvolle Anwendung innerhalb von einer oder zwei dieser Dimensionen kann einen integrierten Strategieprozess nicht gewährleisten. Typisch ist das Problem, dass mit viel Aufwand verschiedene Analysen durchgeführt werden, die aber nicht zu Entscheidungen, geschweige denn zu deren Umsetzung führen. Ausgewogener Instrumenteneinsatz bedeutet also, mindestens je ein Analyse-, Konzeptions- und Umsetzungsinstrument anzuwenden.
- Nicht alle Instrumente passen zueinander. So ist die Portfolioanalyse bspw. ein Instrument, dass speziell zur Analyse und Bewertung von Aufgabenbereichen, Leistungen usw. konstruiert ist. Mithilfe dieser Methode kann kaum ein Leitbild entwickelt werden; effektives Monitoring setzt die Definition von Kennzahlen ebenso voraus wie die Verwendung der erhobenen Daten als Entscheidungsgrundlage.
- Je nach Ausgestaltung und spezifischem Zweck ist zu unterscheiden, ob ein Instrument einmalig, unregelmäßig oder periodisch eingesetzt werden soll. Dies hängt nicht zuletzt von den Erwartungen und Erfahrungen im Umgang mit den Instrumenten ab. Naheliegend ist es, ein Leitbild als dauerhaftes Instrument zu entwickeln; Kennzahlen sind periodisch auf ihre Zweckmäßigkeit hin zu überprüfen, sollten jedoch nur wenig verändert werden, um Entwicklungen über längere Zeiträume hinweg beobachten zu können; Monitoring ist laufend durchzuführen, um Abweichungen von erwarteten oder angestrebten Entwicklungen bemerken zu können.
- Der Umgang mit den Instrumenten kann und muss gelernt werden. Die Kompetenz zum kritischen Umgang mit den Instrumenten ist Voraussetzung ihrer erfolgreichen Anwendung. Selbst dann kann es Situationen geben, in denen die Anwendung einer bestimmten Methode nicht zum Erfolg führt. So wird die Portfolioanalyse naturgemäß mit dem Bestreben gleichgesetzt, Auslagerungs- oder Privatisierungsentscheidungen vorzubereiten. Das kann Widerstände bei den Beschäftigten hervorrufen, die etwa eine kontinuierliche Optimierung der der Leistungsqualität anstreben. Insofern können die Instrumente, zumindest unter bestimmten Bedingungen, gegensätzliche Wirkungen erzeugen.

Darüber hinaus sind einige Zusammenhänge zu den Dimensionen Inhalte, Akteure und Prozesse des strategischen Managements festzuhalten:

In Bezug auf die *Strategieinhalte* gilt, dass einerseits die Zweckmäßigkeit, Auswahl und praktische Ausgestaltung der Instrumente von Themenfeld, Zielen und Strategien abhängig ist, und andererseits auch die Instrumente die inhaltlichen Aspekte prägen. Zunächst bedarf die Definition der strategischen Themenfelder Analysen, Bewertungen und Entscheidungen, welche durch einige der genannten Instrumente, wie etwa die SWOT-Analyse, vereinfacht oder erst ermöglicht werden. Ziele wurden als Instrumente beschrieben und stellen gleichzeitig Instrumente des strategischen Managements dar: Ziele können Mittel zum Zweck der Konkretisierung der Planungen bzw. Absichten sein, sie können aber inhaltlich selbst Zweck für die Strategien sein, die auf ihnen aufgebaut werden. Beabsichtigte Strategien bedürfen der Vereinbarung, Konkretisierung und Kommunikation mittels bestimmter Methoden, um umgesetzt und damit wirksam werden zu können; sich herausbildende Strategien können nur unter Einsatz analytischer Instrumente, insbesondere Evaluationen, erkannt werden. In umgekehrter Blickrichtung hängt die Zweckmäßigkeit von Instrumenten vom Themenfeld, von der Beschaffenheit (z.B. der Definierbarkeit) der Zielsetzungen und vom Strategietyp ab.

Bezüglich der *Akteure* ist zu fragen, durch wen welche Instrumente eingesetzt werden bzw. wer bei der Anwendung der Instrumente einbezogen wird. Diese Frage ist nicht a priori zu beantworten. Nahe liegt, dass Umsetzungsinstrumente

eher durch Führungskräfte bzw. Beschäftigte der Verwaltung verwendet werden; allerdings sind Instrumente wie Leistungsvereinbarung und Globalbudgets eindeutig unter Einbeziehung der Politik zu gestalten. Da es sich bei den beschriebenen Instrumenten in der Regel um Verfahren bzw. Methoden handelt, muss die Frage der Akteurszuordnung differenziert betrachtet werden. So können Analysen durch die Verwaltung vorbereitet werden, etwa durch die Aufbereitung von Daten aus Rechnungswesen und Controlling, Bewertungen und Schlussfolgerungen erfolgen aber unter massgeblicher Mitwirkung der Politik. Typisch ist dafür etwa die Formulierung der Ziel- bzw. Leistungsvereinbarung für die Ämter: Sie wird erfahrungsgemäß durch die Verwaltung vorbereitet und dann durch die Verwaltungsspitze bewertet; der Rat kann je nach Ausgestaltung des Verfahrens die endgültige Entscheidung darüber treffen, die Entscheidung zur Kenntnis nehmen, Stellung nehmen oder sich gar nicht (oder „nur“ im Zuge der Budgetierung“) mit ihnen beschäftigen. Je nach institutioneller und individueller Entscheidungskompetenz variiert auch die faktische Anwendung der Instrumente.

Grundlegend ist der Zusammenhang zwischen *Strategieprozessen* und Instrumenten. Strategieprozesse werden massgeblich durch die Art und Weise bestimmt, in der Instrumente ausgewählt und angewendet werden, und dadurch, welche Ergebnisse damit erzielt werden. Die idealtypischen Phasen der Strategieentwicklung, Strategieformulierung, -implementation und -evaluation, bedürfen jeweils spezifischer Instrumente bzw. lassen sich durch diese erkennen. Dabei ist zu beachten, dass die hier gemachte Unterscheidungen von analytischen, konzeptionellen und umsetzungsorientierten Instrumenten nicht immer eindeutig den Phasen zuzuordnen ist. Analytische Instrumente haben bspw. ihre Relevanz für alle drei Phasen, sei es zur Evaluation realisierter oder zur Formulierung beabsichtigter Strategien, oder zur Informationsgewinnung im Laufe der Implementation.

11 Integration des strategischen Managements in Kommunen

11.1 Strategisches Management als Abstimmungsprozess

Am Anfang des Buches haben wir strategisches Management zunächst als langfristige und erfolgsorientierte Gestaltung von Organisationen der Verwaltung definiert, in diesem Fall der Kommunalverwaltung. Aus der Governance-Perspektive kann man ergänzen, dass institutionelle, und das heißt hier vor allem sektorenübergreifende kooperative Arrangements einbezogen werden, die sich auf die Lösung kommunaler Probleme richten. Der breitere Fokus dieser Betrachtungsweise bringt auch die Notwendigkeit mit sich mehr Akteure mit unterschiedlichen Handlungsorientierungen und damit auch anspruchsvollere Prozesse zu betrachten.
Bereits die sich auf einige wenige Aspekte – Inhalte, Akteure, Prozesse und Instrumente – beschränkende Konzeption der Strategieentwicklung in der Verwaltung macht deutlich, wie komplex der Gegenstand ist. Ebenso offensichtlich ist die entscheidende Herausforderung, diese Aspekte durch Prozesse der *Abstimmung* zu integrieren (vgl Ingman et al. 2002). Bei der Betrachtung einer einzelnen oder umfassenden Gesamtstrategie kann vereinfacht nach dem folgenden Schema vorgegangen werden:

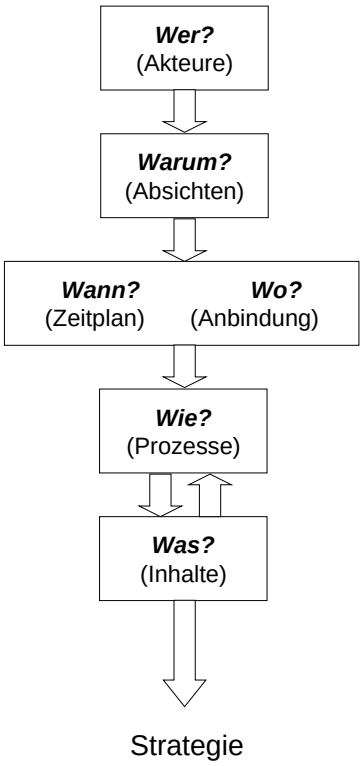


***Abbildung 25*: Elemente der Strategieentwicklung in Anlehnung an Nutt/Backoff (1992, S. 407)**

Schwieriger gestaltet sich die Abstimmung, wenn innerhalb einer Organisation oder eines Gemeinwesens mehrere Strategien bewusst entwickelt werden oder wenn davon ausgegangen wird, dass Strategien *sich herausbilden* (etwa im Sinne von Problemlösungsmustern) und dann im nachhinein koordiniert werden müssen. Entsprechendes gilt auch für das Verhältnis der Strategieentwicklung zu anderen Managementansätzen und -verfahren wie z.B. Total Quality Management (vgl. Vinzant/Vinzant 1993, 1996 a, b; Asser/Haines 1995) oder Auslagerungen (vgl. Rondinelli/Iacono 1996).
Legt man die vier hier behandelten Dimensionen des strategischen Managements zugrunde und betrachtet man deren gegenseitigen Abhängigkeiten, so wird deutlich, wie anspruchsvoll deren Abstimmung tatsächlich ist. Die Tabelle zeigt einige allgemeine Fragen, die durch Abstimmungsprozesse im Kontext des strategischen Managements beantwortet werden könnten bzw. sollten:

Abstimmung von ...	***Inhalten mit ...***	***Akteuren mit ...***	***Prozessen mit ...***	***Instrumenten mit ...***
... Inhalten	Wie werden Themen, Ziele und Strategien von einzelnen	Wer wird an der Definition von strategischen The-	Welche Maßnahmen müssen in welcher Folge	Welche Instrumente können genutzt werden, um die

	Funktionsbereichen und Ebenen sowie von externen Akteuren miteinander so koordiniert, dass die Wechselwirkungen berücksichtigt werden können?	menfeldern und Zielen sowie bei der Strategieentwicklung beteiligt?	durchgeführt werden, um Strategien in Bezug auf bestimmte Themenfelder und Ziele zu formulieren, zu implementieren und zu evaluieren?	Bearbeitung bestimmter Themen, die Zielentwicklung und -kontrolle, und die Strategieentwicklung zu unterstützen?
...Akteuren	Wie werden Themen, Ziele und Strategien durch die beteiligten Akteuren bewertet und welche Auswirkungen haben diese Einschätzungen für die Entwicklung dieser inhaltlichen Elemente?	Wie werden die einzelnen Akteure aus Politik, Verwaltungsführung, Beschäftigten und weiteren relevanten Anspruchsgruppen so koordiniert, dass eine Entscheidungen über die Ausrichtung der Organisation zur Problemlösung und deren Umsetzung möglich ist?	Welche Maßnahmen müssen in welcher Folge durchgeführt werden, um die verschiedenen Akteure angemessen an der Formulierung, Implementation und Evaluation von Strategien zu beteiligen?	Welche Instrumente können genutzt werden, um die Abstimmung zwischen den Akteuren bzw. Anspruchsgruppen zu unterstützen?
...Prozessen	Wie können die Besonderheiten der einzelnen Themen, Ziele und Strategien bei der Strategieformulierung, -implementation und -evaluation berücksichtigt werden?	Welche Funktionen sollen die beteiligten Akteure in den verschiedenen Phasen des Strategieprozesses wahrnehmen?	Wie werden die einzelnen Phasen des Strategieprozesses so aufeinander abgestimmt, dass eine effektive Implementation der formulierten Strategie ermöglicht und bewertet wird, dass emergente Strategien berücksichtigt und Evaluations- zu Lernprozessen werden?	Welche Instrumente können genutzt werden, um Strategieformulierung, -implementation und -evaluation zu unterstützen bzw. wirksam zu gestalten?
...Instrumenten	Wie können die Besonderheiten der einzelnen Themen, Ziele und Strategien bei der Auswahl und dem Einsatz der Instrumente berücksichtigt werden?	Welche Rolle kommt den verschiedenen Akteuren bei Anwendung bestimmter Instrumente zu?	Welche Auswirkungen hat die Nutzung bestimmter Instrumente auf die Gestaltung des Strategieprozesses und dessen einzelne Phasen?	Wie können die einzelnen Instrumente so aufeinander ausgerichtet werden, dass sie ihre Zweckerfüllung gegenseitig unterstützen?

Tabelle 12: **Fragestellungen in Abstimmungsprozessen des strategischen Managements**

Da die vollständige Beantwortung all dieser Fragen in der Praxis kaum möglich ist, die Antworten in verschiedenen Situationen unterschiedlich sein können und außerdem die verantwortlichen Entscheidungsträger keineswegs immer einer Meinung sein werden, ist eine wichtige Aufgabe der strategischen Führung, die richtigen Fragen zur richtigen Zeit zu beantworten. Das gilt zunächst einmal für die Frage, ob und wie Strategieprozesse überhaupt stattfinden sollen.

Bryson und Roering (1988) untersuchten acht Kommunalverwaltungen mit der Frage, wie deren Strategieprozesse gestaltet wurden. Dabei kamen sie zu folgenden Ergebnissen:

- In allen Fällen neigten die Versuche strategische Planung zu initiieren zur Desintegration. Das könnte erstens an der kaum zu bewältigenden Menge an zu verarbeitenden Informationen und zu treffenden Entscheidungen liegen. Zweitens wurden Prozesse „recycled" wenn sie auf mehreren (auch politischen) Ebenen gleichzeitig thematisiert wurden. Drittens kumulierten Probleme innerhalb des Strategieprozesses mit solchen, die nicht unmittelbar dessen Gegenstände waren.
- Es gab erhebliche Unterschiede in der Länge bzw. den Zeitplänen für den Prozess, was die These bestätigt, dass Strategieprozesse in öffentlichen Organisationen tendenziell länger dauern und auch häufiger unterbrochen werden.
- Der erfolgreiche Abschluss des Prozesses hing von der Beteiligung machtvoller Akteure ab, die den Prozess legitimierten, auch wenn sie selbst nicht unbedingt Unterstützer waren. Außerdem war Unterstützung durch mehrere Promotoren nicht nur die Regel, sondern auch konstruktiv. Diese Unterstützung erschien nicht nur notwendig, um den Aufwand zu rechtfertigen, sondern auch wegen der Hilfe bei wichtigen, übergreifenden Entscheidungen.
- Die erfolgreiche Initiation des Strategieprozesses erforderte (mindestens) einen starken Promotor an der Spitze, der sich v.a. für den Prozess einsetzt, weil er die Erreichung bestimmter angestrebter Ergebnisse erwartet.
- Diese Schlüsselpromotoren waren genau dann am wichtigsten, wenn der Prozess am meisten zur Desintegration neigte, nämlich bei der Festlegung der Themenfelder und der Strategieformulierung. Gerade wenn bei ersten Schwierigkeiten die Motivation der Beteiligten nachließ, war ein motivierender Unterstützer erforderlich, der sich zum Prozess bekannte. Dabei war dessen Unterstützung durch Berater hilfreich.
- Bei allen Fällen verließ man sich auf Lenkungsteams. In der Regel war dies durch die Berater so verlangt, aber hilfreich aus Integrationsgründen und um eine breite Absicherung zu gewährleisten.
- Was als strategischer Plan galt, variierte sehr stark. Es kamen sowohl formale Strategiepläne, aber auch differenzierte Entscheidungsvorlagen für politische Gremien oder eher informelle Pläne, die aus Papieren, Entscheidungspaketen, Memoranden etc. bestanden, und sie sich eher mit Einzelthemen beschäftigten, vor.
- Die Bereitschaft Zeit für den Prozess zur Verfügung zu stellen, variierte in Umfang und veränderte sich im Prozess, v.a. in Abhängigkeit von der individuell wahrgenommenen Bedeutung des Prozesses. Dabei gab es sowohl geplante als auch spontane Arrangements.
- Die Teilnehmer strebten danach, dass Leitbilder, strategische Themenfelder und Strategien technisch rational, politisch akzeptabel und moralisch, ethisch und rechtlich unangreifbar waren. Insofern bildeten sich bestimmte Muster hinsichtlich formaler Anforderungen an die Elemente des Strategieprozesses heraus.
- Jede Einheit passte den Prozess an die eigene Situation an, wobei sie unterschiedlich auf durchaus ähnliche Herausforderungen (z.B. Desintegration) reagierten und unterschiedlich viel Zeit in den Prozess investierten.

An anderer Stelle betont Bryson (1988b), dass Strategieentwicklung dann geeignet oder sogar erforderlich ist, wenn „big wins" statt „small wins", erzielt werden sollen, d.h. wenn besondere Herausforderungen zu bewältigen sind. Dazu gehören unerwartete bzw. unstetige Veränderungen, struktureller Wandel, neue Koalitionen und Werte, neue Vorstellungen und Konzepte, grundlegende Entscheidungen zur Ressourcenallokation oder das Erscheinen besonderer Persönlichkeiten.

Ein eher großer statt eines kleinen Gewinns für die Kommune wird erwartet, wenn bewusst Strategieprozesse im Sinne des Governance-Ansatzes unternommen werden, die nicht nur systematisch die Bürgerschaft einbeziehen, sondern wegen ihrer Breite auch aufwändig und damit langwierig sind. Eine entsprechende Fallstudie hatte die Stadt Rock Hill in South Carolina zum Gegenstand. Wheeland (1993, 2003) untersuchte deren auf zehn Jahre angelegte Strategie „Empowering the Vision (ETV)" im entsprechenden Abstand. Bereits während der Strategieformulierung (vgl. Wheeland 1993) hatte man dort folgende Lektionen gelernt:

- Für einen erfolgreichen Strategieprozess ist eine starke und stabile Führung notwendig. Der Prozess in Rock Hill wurde gemeinsam von Bürgermeister und Stadtdirektor getragen, begleitet durch gegenseitigen Respekt und sich ergänzende Fähigkeiten.
- Ebenso wichtig ist es, genügend Ressourcen für den Planungsprozess (zu haben) und bereitzustellen. „Am falschen Ende zu sparen" wurde hier als Gefahr für den Prozess betrachtet. Trotzdem wurde auf ein angemessenes Verhältnis von Kosten und Nutzen geachtet.
- Eine weitere Lektion ist es, verschiedene zivilgesellschaftliche Institutionen mit Schlüsselfunktion für die Integration in der Gemeinde einzubinden. Dieses Vorgehen ermöglichte nicht nur eine relative einfache Umsetzung des Plans, sondern sorgte für Bekanntheit und Unterstützung des Prozesses.
- Promotoren für den Reformprozess zu finden ist ein weiterer wichtiger Erfolgsfaktor. So kam der Projektleiterin von ETV besondere Bedeutung zu derjenigen, die den Prozess zusammenhielt und gleichermaßen mit Details und bedeutenden Grundfragen befasst war.
- Eine Schlüsselrolle spielten auch die Berater, die eher als „Erzieher" fungierten. Sie vermittelten eher Hintergrundwissen über Ursprünge und Entwicklung der Gemeinde oder methodische und Verfahrensfragen. Die Berater dominierten jedoch nie den Prozess.

- Eine weitere Lektion ist es, die Strategieentwicklung als kreativen Prozess mit einer großen symbolischen Bedeutung zu verstehen. So wurden Workshops veranstaltet, die auch kontroverse Themen nicht ausblendeten.
- Darüber hinaus ist es wichtig, Veränderungen zu visualisieren. Statt eines geschriebenen Plans wurden Modelle und Grafiken verwendet, welche die Visionen veranschaulichten und so die Absichten (be-)greifbar machen sollten. Auch die Medien wurden systematisch dabei einbezogen.
- Hinzu kam eine abgesicherte und breit angelegte Bürgerbeteiligung. Dazu wurden verschiedene Methoden genutzt, um möglichst viele Bürger in den Prozess einzubeziehen. Eine besondere Rolle spielten Gruppen für Schwerpunktthemen (Wirtschaft, Grünanlagen, Geschichte, Funktionales, Bildung, Kultur), die sehr heterogen zusammengesetzt waren und auch bewusst Minderheiten integrieren sollten.
- Ein wesentlicher Vorteil des Prozesses war die ihm zugrunde liegende Philosophie eines „lebendigen Planes". Im Vordergrund stand dabei die Bewegung der Stadt in eine bestimmte Richtung und nicht, wann und wie genau dieses Ziel erreicht würde.

Als Wheeland (2003) nach zehn Jahren eine Bestandsaufnahme durchführte, kam er zu folgenden Ergebnissen: Es war gelungen, klare Verantwortlichkeiten zuzuweisen und die Umsetzung von ETV transparent zu machen. Außerdem gelang es auch, das Risiko der Nachfolge in den Schlüsselpositionen (Bürgermeister und Stadtdirektor) zu überwinden. Während der gesamten Dauer wurde der Plan angepasst und (erfolgreich) versucht, weiterhin die notwendige Unterstützung für die Umsetzung zu garantieren. Im Zuge einer umfassenden Revision nach fünf Jahren wurde beschlossen, der Stärkung der Nachbarschaften mehr Gewicht zu geben und das Projekt umzubenennen. Die sechs Gruppen blieben weiterhin bestehen. Nach dem Ende der zehnjährigen Laufzeit der Implementationsphase wurde eine Evaluation durchgeführt, bei der (Miss-)Erfolge und (Nicht-)Erreichtes bewertet wurden. Außerdem konnte von dem im Planungsprozess erworbenen und vermittelten Wissen langfristig profitiert werden, zumal Lernprozesse systematisch gepflegt wurden. Ein derartiger Ansatz gemeindeweiter strategischer Planung ist ein Modell kollektiver Entscheidungsfindung und als solcher erheblichen Konflikten ausgesetzt. Trotzdem war es gelungen, eine breite Unterstützung für die gemeinsam im Konsens formulierten Absichten zu finden. Langfristig zahlte sich sowohl aus, dass es einen breiten Einbezug der Bürger und bewusst auch der verschiedenen Minderheiten gab, als auch die systematische Integration von Schlüsselakteuren aus den verschiedenen Sektoren, die nicht nur Ressourcen bereitstellten, sondern auch die öffentliche Meinung im Sinne des Vorhabens beeinflussten. Besonders bedeutend war jedoch das klare Bekenntnis und Engagement von Bürgermeister, Stadtdirektor und einigen Ratsmitgliedern, die ihre Führungsrolle voll annahmen. Bestandteil der partizipativen Philosophie war nicht nur die Anerkennung verschiedener Interessen, sondern auch die konsequente Information aus den Gremien heraus. Außerdem kann der Prozess auf zahlreiche konkrete Ergebnisse in verschiedenen Bereichen verweisen. Letztendlich das herausragende Resultat die Tatsache, dass ein „Governance Network" geschaffen wurde, das durch vielfältige intersektorale Partnerschaften gekennzeichnet ist.

Auch wenn man dieses Beispiel einen Einzelfall darstellt, so wird doch deutlich, dass ein Ansatz der strategischen Managements sehr facettenreich sein kann. Das Beispiel zeigt deutlich die Veränderung der Schwerpunktsetzung von einem Planungsansatz hin zu einem Modell der Kontextsteuerung (vgl. Naschold/Bogumil 2000) bzw. der Local Governance. Im Vordergrund steht eine zielorientierte Entwicklung ohne übertriebenen Formalismus, aber mit klarer Verantwortung, ohne Konflikte zu verdrängen, aber mit der Bereitschaft, an Lösungen dafür zu arbeiten.

11.2 Strategisches Management als Veränderungsprozess

Strategische Entwicklungsprozesse sind dynamisch und somit laufend Veränderungen unterworfen. Akteure ändern ihre Absichten oder ihr Verhalten; Themen oder Ziele verändern sich, ebenso wie Prozesse nie gleich verlaufen oder Instrumente eingeführt oder abgeschafft werden. Die Verwaltung gleicht an keinem Tag ihrem Zustand an einem anderen Tag in der Vergangenheit oder Zukunft, Veränderung ist ihr Grundmerkmal.

Veränderung ist also nicht untypisch für die Verwaltung, sie ist nicht zu bestreiten (oder gar zu bekämpfen). Entscheidend ist also nicht, *ob* die Verwaltung sich ändert, sondern *wie*. Veränderung bedeutet nicht zwangsläufig Verbesserung, und was eine Verbesserung darstellt, ist häufig umstritten. In der Theorie ist daher auch vom evolutionärem Management die Rede (vgl. Malik 1996, Kirsch 1997). Führung oder Steuerung von und in Organisationen bedeutet demnach, Veränderungen zielgerichtet zu gestalten und als Chance zu Verbesserungen zu begreifen. Veränderungen sind dabei nicht immer direkt steuerbar oder vorauszusehen, aber, davon wird ausgegangen, sie können beeinflusst werden.

Organisationen bedürfen der *Ausrichtung*, d.h. ihre Entwicklung soll in eine bestimmte Richtung gelenkt werden. Konzepte wie die „lernende Organisation" (Argyris/Schön 1999), „geplante Evolution" (vgl. Kirsch 1997) oder „logischer Inkrementalismus" (Quinn 1980) stehen für das Bestreben, Veränderungen mit Zielen, der Mission oder einer Vision der Organisation zu verbinden oder deren Fähigkeiten so zu entwickeln, dass sie besser auf die Anforderungen ihrer Anspruchsgruppen reagieren kann, ihre Effektivität steigert, zu Erneuerung und Anpassung in der Lage ist oder einfach ihre Handlungsfähigkeit erhöht.

Der strategische Wandel von Organisationen ist das Schwerpunktthema der wissenschaftlichen Diskussion über strategisches Management in den vergangenen Jahren. Hintergrund für diesen Trend ist unter anderem die Akzeptanz von Grenzen der Planung angesichts der durch Komplexität von Organisation und ihrer Umwelt hervorgerufenen Ungewissheiten (vgl. Mintzberg 1995), die Anerkennung von begrenzter Rationalität organisatorischer bzw. strategischer Ent-

scheidungsprozesse (vgl. Becker 1996) sowie die Tatsache, dass Dynamik von Organisationen als Regel, nicht als Ausnahme betrachtet werden muss, verbunden mit der Notwendigkeit kontinuierlicher Anpassungen an neue soziale, ökonomische, technologische, politische u.a. Rahmenbedingungen. Dies gilt erst recht für Organisationen der Verwaltung und vor allem auf der Ebene der Kommunen, wo diese Dynamik Probleme hervorruft, auf die in der Kommune Antworten gefunden werden müssen.

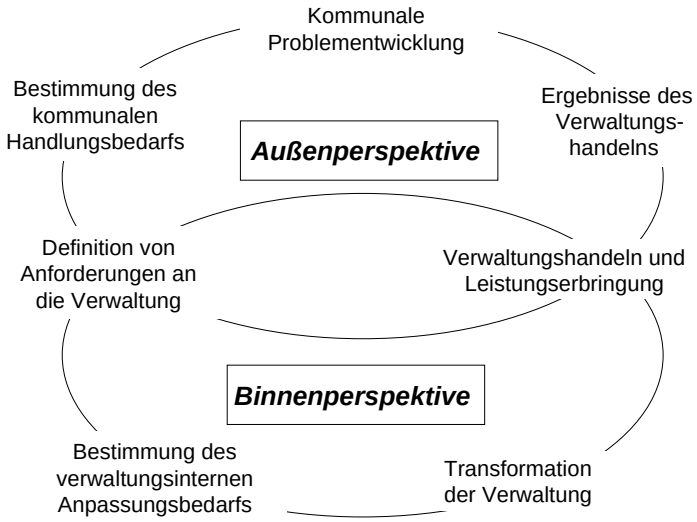


Abbildung 26: Perspektiven kommunaler Problem- und Verwaltungsentwicklung

Grundsätzlich gilt es, zwischen kommunaler Problementwicklung (innerhalb und zwischen einzelnen Politikfeldern) und der Entwicklung der Verwaltung (oder allgemeiner: institutionellen Arrangements kommunaler Problemlösung) zu unterscheiden. Strategisches Management der Verwaltung wird in diesem Modell als kontinuierlicher Prozess der Wahrnehmung und Berücksichtigung von Anforderungen an die Verwaltung, die aus der kommunalen Problementwicklung resultieren, und als Einwirken der Verwaltung auf die Probleme durch Verwaltungshandeln bzw. Leistungen der Verwaltung. Die Abbildung zeigt vereinfacht diesen Zusammenhang: Er ist grundlegend für das Verständnis von Local Governance, weil er für die Integration von institutioneller bzw. organisatorischer Innen- und Außenperspektive steht. Das Modell sagt freilich noch nichts darüber aus, ob die internen Veränderungen in der Kommunalverwaltung oder anderen kommunalen Institutionen geeignet oder angemessen sind, um der Problementwicklung gerecht zu werden. Zumindest wird in der Governance-Diskussion davon ausgegangen, dass eine Verbesserung der Problemlösungsfähigkeit der Verwaltung allein nicht ausreicht, sondern wirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Akteure zu sektorübergreifenden Arrangements herangezogen werden können, oder bestimmte Probleme sogar nur oder besser ohne direkte politisch-administrative Beteiligung lösbar sind.

Daraus ergibt sich für das Management kommunaler Einrichtungen jedenfalls die Notwendigkeit, den unvermeidlichen Wandel der jeweiligen Organisation zu gestalten, um die geforderte permanente Anpassung an die dynamischen Bedingungen zu gewährleisten. Das bedeutet, dass die Verwaltung auf diese Entwicklungen reagieren muss. Sie kann mit absehbaren Entwicklungen aber auch proaktiv umgehen, d.h. sie kann (in gewissen Grenzen) Herausforderungen und Probleme frühzeitig erkennen bzw. antizipieren und vorausschauende Handlungsstrategien entwickeln.

Die Gestaltung des strategischen Wandels der Verwaltung ist also eine wesentliche Aufgabe des strategischen Managements in der Kommune. Veränderungen in eine bestimmte Richtung zu lenken, setzt lernende Organisationen voraus, die in „geplanter Evolution“ im Sinne eines „logischen Inkrementalismus“ ihren Wandel bewusst wahrnehmen und ausgestalten.

Logischer Inkrementalismus: Der Begriff und die Beschreibung geht auf Lindblom (vgl. z.B. 1988) zurück, der sich anhand empirischer Betrachtungen und Analysen faktisch gegen Modelle „synoptischer (Total-)Planung“ richtet und davon ausgeht, dass „partisan mutual adjustment“, also die am „Machbaren“ orientierte wechselseitige Abstimmung relativ autonomer dezentraler Entscheidungsträger das bessere Problemlösungsmuster darstellt als zentrale, hierarchische Koordination. Diese Methode ist einerseits geeignet, durch „trial and error“ schrittweise Verbesserungen und Steigerungen der Effektivität hervorzubringen, also die Problemlösung zu optimieren. Andererseits kann sie auch zum „Durchwurschteln“ führen und sie verhindert grundlegende Erneuerung bzw. Innovation (dadurch unter Umständen aber auch teure Fehlschläge). Für die Managementforschung hat v.a. Quinn (1980) diesen Ansatz fruchtbar gemacht. In Bezug auf das strategische Management fand er heraus: „Tendenziell entstehen die wirkungsvollsten Strategien Schritt für Schritt in einem iterativen Prozess, in dem die Organisation die Zukunft sondiert, experimentiert und eher aus einer Reihe von partiellen (inkrementalen) Verpflichtungen gelernt wird, als durch umfassende Formulierungen von globalen Strategien. Gute Manager sind sich dieses Prozesses bewusst und sie intervenieren bewusst in ihn. Sie nutzen ihn, um die verfügbaren Informationen zu verbessern, die für Entscheidungen zur Verfügung stehen, und um eine psychologi-

sche Identifikation aufzubauen, die für erfolgreiche Strategien wesentlich ist. Dieser Prozess ist logisch und inkremental. Solch ein logischer Inkrementalismus ist kein ‚Wurschteln', wie die meisten Leuten das Wort verstehen. Richtig gesteuert ist es eine bewusste, zweckmäßige und proaktive Führungsmethode ist. (...) Folglich diktiert die Logik, dass die Führungskräfte ihren Bereich schrittweise ihren jeweiligen Anforderungen entsprechend steuern. Und die unvorhersehbaren Interaktionen der Subsysteme miteinander und mit dem vielfältigen Umfeld erfordern, dass die Gestaltung der Gesamtstrategie abgestimmt stattfindent. Effektive strategische Manager in großen Organisationen erkennen diese Realitäten an und versuchen, proaktiv die Entwicklung der Strategien sowohl der Subsysteme als auch der Organisation insgesamt in einer logisch-inkrementalen Weise zu gestalten" (Quinn 1980, S. 58f. [Ü.d.V.]).

Inkrementalismus ist also die typische Form der Entwicklung, Anpassung und Optimierung von Organisationen. Manager sind gut beraten, das zu akzeptieren und sollten diese Entwicklungen „logisch" lenken, ihnen eine bestimmte Richtung geben und vor allem die Potenziale von Selbststeuerung und -koordination nutzen, die dieser Ansatz impliziert. Ähnlich argumentiert Kirsch (1997, S. 286ff.) mit dem Konzept der „geplanten Evolution als drittem Weg zwischen synoptischer Totalplanung und ‚Muddling Through'".

Lernende Organisation: Grundlegend für den strategischen Wandel von Organisationen ist deren Interpretation als lernende Organisation, und ein Verständnis dafür, wie organisatorische Lernprozesse gestaltet sind. Senge (1996, S. 24) betrachtet die lernende als eine „Organisation, die kontinuierlich die Fähigkeit ausweitet, ihre eigene Zukunft schöpferisch zu gestalten". Einflussreich waren hier vor allem Erkenntnis aus der Organisationspsychologie und -soziologie, die sich auf die Betrachtung sogenannter weicher Faktoren, wie die Organisationskultur, konzentrieren. Unterschieden werden Ein- und Doppelschleifen-Lernen („single loop-" bzw. „double loop-learning"):

- „Unter *Einschleifen-Lernen* verstehen wir instrumentales Lernen, das Handlungsstrategien oder Annahmen, die Strategien zugrunde liegen, so verändert, dass die Wertvorstellungen einer Handlungstheorie unverändert bleiben. (...) Bei derartigen Lernereignissen verbindet eine einzige Rückmeldeschleife, die durch eine organisationale Untersuchung zustande kommt, aufgespürte Irrtümer – das heißt ein Aktionsergebnis, das nicht den Erwartungen entspricht und daher überraschend ist – mit Handlungsstrategien der Organisation und den ihnen zugrunde liegenden Annahmen. Diese Strategien oder Annahmen werden ihrerseits abgeändert, damit die Leistung der Organisation im Rahmen ihrer bestehenden Wertvorstellungen und Normen bleibt. (...)
- Unter *Doppelschleifen-Lernen* verstehen wir ein Lernen, das zu einem Wertewechsel sowohl der handlungsleitenden Theorien als auch der Strategien und Annahmen führt. Die Doppelschleife bezieht sich auf die beiden Rückmeldeschleifen, welche die festgestellten Auswirkungen des Handelns mit den Strategien und Wertvorstellungen verbinden, denen die Strategien dienen. Strategien und Annahmen können sich gleichzeitig mit einem Wertewechsel oder als Folge davon ändern." (Argyris/Schön 1999, S. 35f.)

Ein typisches Beispiel für Einschleifen-Lernen in der Kommunalverwaltung wäre eine Reorganisation der Geschäftsprozesse, während der Bewusstseinswandel in der Verwaltung bezüglich ihrer Adressaten „vom Untertan zum Kunden" als Doppelschleifen-Lernen betrachtet werden kann. Strategischer Wandel von Organisationen der Verwaltung ist ein Lernprozess, der sich auf beide Lerntypen erstrecken kann. Mit ihren Strategien ändern Organisationen ihre Handlungsweisen. Nur wenn diese Veränderungen als Lernprozesse begriffen und gestaltet werden, kann von einem „logischen" Inkrementalismus gesprochen werden, der den Zufall durch den Irrtum ersetzt (Müller-Stewens/Lechner 2003). Damit verbindet sich als wohl größte Herausforderung des kommunalen strategischen Managements ein umfassender Wandel der Verwaltungskultur (vgl. Johnson 2001, Jann 2002b).

Wie können Akteure, Inhalte, Prozesse und Instrumente so ausgerichtet werden, dass eine geplante Evolution der Verwaltung erreicht werden kann? Nutt/Backoff (1993b) beantworten diese Frage anhand von Thesen zum strategischen Wandel öffentlicher Organisationen durch strategisches Management und strategische Führung:

- Das „Maßschneidern" eines Strategieprozesses für öffentliche Organisationen verbessert die Aussicht auf erfolgreiche Transformation.
- Das Aufdecken von grundsätzlichen Entwicklungen erhöht die Veränderungsbereitschaft.
- Organisationen, die ihre Ursprünge und Geschichte kennen und schätzen sind eher zu Veränderungen bereit.
- Öffentliche Organisationen werden eher durch Bedrohungen angetrieben, weshalb gerade Chancen betont werden müssen, wenn sie sich verändern.
- Die Betrachtung von internen und externen Chancen und Risiken, Stärken und Schwächen verbessert Veränderungsmöglichkeiten.
- Organisationen, die Analysen und Bewertungen von Ressourcen und Anspruchsgruppen durchführen, sind erfolgreicher bei der Schaffung eines praktikablen Umsetzungsplanes und können mögliche Schwierigkeiten bei der Strategieimplementation besser identifizieren.
- Die Einrichtung von Partizipationsmöglichkeiten für wichtige Anspruchsgruppen führt zu größeren Chancen auf Realisierung des Organisationswandels.
- Veränderung bedarf der Kooperation zwischen den wichtigen Anspruchsgruppen um die Strategie zu unterstützen und Möglichkeiten der Finanzierung zu finden.
- Führungskräfte und Führung spielen eine Schlüsselrolle im Transformationsprozess.
- Eine Führungsgruppe, die aus Schlüsselfiguren bzw. Promotoren innerhalb und außerhalb der Organisation besteht und den Strategieprozess führt, verbessert die Aussichten für den Organisationswandel.

- Der Erfolg einer Strategie hängt von ihrem Innovationsgrad ab.
- Führungspersönlichkeiten, die auf einen autoritären Stil verzichten, andere ermächtigen und sich um Koordination bemühen sind geeigneter für Veränderungsprozesse in Organisationen des öffentlichen Sektors.

Zugleich Ziel und Voraussetzung des strategischen Wandels der Verwaltung ist die Entwicklung und Nutzung grundlegender Fähigkeiten ihrer Organisationen. Fähigkeiten werden als „komplexe Interaktions-, Koordinations- und Problemlösungsmuster einer Organisation verstanden. Oft sind sie mit der spezifischen Wissensbasis verbunden. Sie werden in langwierigen Entwicklungsprozessen aufgebaut, und sie sind aufgrund ihrer komplexen Zusammensetzung und organisatorischen Verankerung weder zu transferieren noch käuflich zu erwerben. (...) Die zentrale Aufgabe des strategischen Managements liegt in der Anpassung, Integration und Rekonfiguration von internen und externen Fähigkeiten und Ressourcen. Ziel ist es, jeweils den Anforderungen einer sich kontinuierlich verändernden Umwelt gerecht zu werden“ (Müller-Stewens/Lechner 2003, S. 360; vgl. Edeling 2001, Ferlie 2002). Fähigkeiten werden durch routinierte Handlungen von Individuen und Gruppen koordiniert und greifen auf die kulturelle Tiefenstruktur der Organisation zu. Fähigkeiten stellen Potenziale dar, die den Handlungsspielraum der Organisation definieren. Das Erwerben von Fähigkeiten verläuft in komplexen und organisationsspezifischen Lernprozessen.

Kirsch (1997, S. 8f.) unterscheidet drei Ordnungen von Fähigkeiten von Organisationen im Kontext des strategischen Wandels:

- Primäre Fähigkeiten sind auf die *Leistungen der Organisation* bezogen: „die Fähigkeit, neue Produkte zu entwickeln, zu produzieren und zu vermarkten, die Fähigkeit, einen Zugang zu erforderlichen Ressourcen aufrecht zu erhalten und wichtige Technologien zu beherrschen; die Fähigkeit, mit den Ansprüchen und Forderungen der vielfältigen Anspruchsgruppen (‚Stakeholder‘) umzugehen.
- Sekundäre Fähigkeiten beziehen sich auf die *Einschätzung* der primären Fähigkeiten und die *Innovationsfähigkeit* als Voraussetzung zur Entwicklung der primären Fähigkeiten.
- Tertiäre Fähigkeiten sind Basisfähigkeiten der Organisation und darauf gerichtet, Fähigkeiten erster und zweiter Ordnung zu entwickeln und zu entfalten: „Basisfähigkeiten sehen wir in der *Lernfähigkeit*, der *Handlungsfähigkeit* und *Responsiveness* (Empfänglichkeit der Organisation)“.

Strategisches Management der Kommunalverwaltung ist auf die Entwicklung und Nutzung von Fähigkeiten aller drei Ordnungen gerichtet. Entscheidend für Verwaltungsorganisationen ist letztlich deren *Problemlösungsfähigkeit*, also das Produkt der Responsiveness der Organisation, vereinfacht gesagt ihrer Reaktionsfähigkeit auf Ereignisse oder Probleme in ihrem äußeren Umfeld, und der Handlungsfähigkeit: „Die Handlungsfähigkeit lässt sich vereinfacht als die Fähigkeit eines Systems beschreiben, auf wahrgenommene Probleme angemessen zu reagieren. Eine Organisation ist umso handlungsfähiger, je häufiger vollständige Handlungszyklen auftauchen, also Problemlösungsbemühungen initiiert und zu einer Entscheidung gebracht werden, zu deren Verwirklichung auch die erforderlichen Ressourcen und die Akzeptanz der Betroffenen mobilisiert werden können.“ (Kirsch 1997, S. 9)

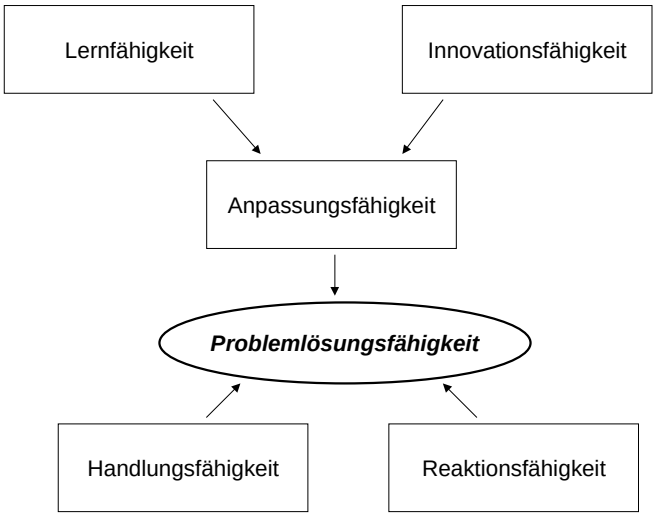


Abbildung 27: **Problemlösungsfähigkeit als zentrale Basiskompetenz der Verwaltung**

Fruchtbar für das Verständnis der Problemlösungsfähigkeit der Verwaltung ist das Konzept der strategischen Relevanz, verstanden als „administrative capacity“ („definiert als „der Grad, in dem neue Governance-Formen erfolgreich im Sinne der Bewältigung gesellschaftlicher oder administrativer Probleme sind, für die sue geschaffen wurden“ [Nelissen 2002, S. 12; Ü.d.V.]), also als „*Verwaltungs- und Steuerungskapazität*, die es [den jeweiligen politisch Verantwortlichen; Anm. d. Verf.] ermöglicht,

- Bedarfe und Wünsche zu ermitteln,
- strategische und politische Ziele zu formulieren,
- Leistungsketten zu identifizieren,
- Planungen vorzunehmen,
- Entscheidungen zu treffen und
- die entsprechenden institutionellen Arrangements einzugehen und zu überwachen“ (Naschold et al. 1996, S. 60).

Das Konzept der strategischen Relevanz bezieht sich auf konkrete Leistungen und die mit ihnen verbundenen Ziele. Die Leistungen der Verwaltung entscheiden einerseits über die Effektivität der Problemlösung. Andererseits setzen sie Handlungs-, Anpassungs- und Reaktionsfähigkeit voraus. Dazu

- „müssen strategische Ziele definiert werden,
- zum anderen müssen Leistungen und ihre Qualitätsstandards im Rahmen der gesamten Leistungskette im Hinblick auf diese Ziele überprüft werden (einschließlich möglicher Sekundärstandards und positiver wie negativer externer Effekte),
- und schließlich müssen, falls Leistungen und Leistungsmerkmale als für die Erreichung strategischer Ziele als unabdingbar angesehen werden, institutionelle Arrangements im Hinblick auf die politische Steuerbarkeit der einzelnen Leistungen ausgewählt werden.“ (Naschold et al. 1996, S. 62)

Zu unterscheiden ist grundsätzlich die Entwicklung von Fähigkeiten und damit von Handlungspotenzialen bzw. -möglichkeiten einerseits und deren tatsächliche Ausnutzung andererseits. Es ist offensichtlich, dass Potenziale allein nicht genügen. Strategisches Management bedeutet, diese Handlungs-, Leistungs- und Wirkungspotenziale zu erkennen, zu entwickeln und vor allem zu nutzen.

11.3 Strategisches Management als Führungsprozess

Strategisches Management ist keine Ansammlung von Methoden und auch nicht in erster Linie ein Managementsystem. Strategisches Management ist eine Aufgabe, und zwar eine *Führungsaufgabe* (vgl. Bichsel 1994).

Die Führung ist eine wesentliche Schwachstelle der bisherigen Reformbemühungen auf kommunaler Ebene. Trotz der Veränderungen im Steuerungssystem und der Einführung neuer Steuerungsinstrumente hat sich das Selbstverständnis der Führungskräfte in der Verwaltung bislang kaum verändert. Zwar bedarf es gerade hier auch eines Kulturwandels, also einer Veränderung der Führungskultur. Es wäre jedoch sehr oberflächlich, wenn man glauben würde, den veränderten Anforderungen an die Führungskräfte könnte allein dadurch genüge getan werden, dass man einen kooperativen statt eines autoritären Führungsstils wahrnimmt.

Wesentlich anspruchsvoller ist der notwendige Wandel des Selbstverständnisses der Führung. Erstens kann man allzu oft in der Verwaltung erleben, dass Führungskräfte sich als erste Sachbearbeiter, als Experten in fachlichen Fragen, und nicht in Angelegenheiten der Führung von Mitarbeitern und Organisationen bzw. Organisationseinheiten verstehen. Dass die zu führenden Einheiten entwicklungsfähige und entwicklungsbedürftige Gebilde sind, wird selten akzeptiert und noch weniger dem Führungsverhalten zugrunde gelegt. Da Entscheidungen gerade im operativen Bereich oft noch zentralisiert sind, zumindest bei schwierigen bzw. problematischen Einzelfällen, dürfte in der Verwaltung immer noch die Regel statt die Ausnahme sein. Das führt dazu, dass die Führungskräfte mit operativen Entscheidungen ausgelastet oder gar überlastet sind und keine Zeit für strategisches Denken und Handeln mehr bleibt. Das Problem verschärft sich dann, wenn die Verwaltung insgesamt recht klein ist und man schneller der Versuchung erliegt, Einzelfälle an sich zu ziehen; teilweise ist es aus Kapazitäts- bzw. Auslastungsgründen sogar notwendig. Die Erklärung dafür liegt auf der Hand und ist im Rekrutierungsprinzip zu finden: Seniorität. Wer zuvor als Sachbearbeiter oder Referent gearbeitet hat, wird sich in seiner Führungsfunktion auch ähnlich verhalten, zumindest für eine gewisse Zeit. Die grundlegenden Unterschiede der Tätigkeit und die spezifischen Anforderungen von Führungstätigkeiten – Planung, Motivation, Vertretung der Einheit nach außen – sind grundverschieden von den operativen Aufgaben. Das Verhalten der Führungskräfte ist aber klar operativ geprägt und zeigt ähnliche Muster, die für Führungspositionen aber unangemessen oder sogar kontraproduktiv sein können.

Zweitens sind auch und gerade politisch gewählte Führungskräfte – Wahlbeamte wie Bürgermeister, Beigeordnete bzw. Dezernenten u.ä. – ähnlichen Problemen ausgesetzt. Deren Verhalten ist weniger durch administrativ-operative Muster geprägt als durch politische. Auch hier kann die Fähigkeit zur Führung komplexer Organisationen nicht unbedingt vorausgesetzt werden. Führung muss gelernt, für Führung muss qualifiziert werden. Eine Person, die von außen kommend in verantwortlicher Position eine Führungsrolle übernimmt und zuvor keine Führungserfahrung hatte, steht vor den gleichen Herausforderungen. Außerdem bedeutet auch die Tatsache, bereits eine Führungsfunktion gehabt zu haben, nicht automatisch, dass man auch den spezifischen Führungsaufgaben an der Spitze einer Verwaltung gerecht werden kann. Entsprechendes gilt für Persönlichkeiten mit Erfahrungen im Rat oder in Verwaltungen auf anderen Ebenen. Beides ist sicherlich von Vorteil. Ratserfahrung bedeutet beispielsweise, die kommunalpolitischen Zusammenhänge und Mechanismen zu kennen, überzeugen und verhandeln zu können. Trotzdem kann es problematisch sein, den Sprung vom Verwaltungsamateur im Rat zum Verwaltungsprofi zu schaffen, zudem in zentraler, verantwortlicher Stellung.

Aus den praktischen Erfahrungen im „Netzwerk Kommunen der Zukunft“ (2002c, S. 45) wurde deutlich, „dass für die Entwicklung einer neuen Führungskultur ein tief greifender Wandel in den Köpfen aller Akteure stattfinden muss. Um

das zu erreichen, sind auch Prozesse des Entlernens anzustoßen bzw. zu vollziehen. Alte, bewährte Einstellungen und Verhaltensmuster sind zugunsten neuer Erkenntnisse und Werte zu verändern. Dieser Weg ist immer langwierig und verlangt gerade in der doch relativ verfestigten Organisationskultur der öffentlichen Verwaltung viel Energie und Ausdauer."

Von den unklaren Erfolgsmaßstäben war bereits die Rede. Es ist offensichtlich, dass aus dem Erfolgsproblem ein Führungsproblem wird, wenn das Fehlen „objektiver" Erfolgskriterien nicht kompensiert wird. Wenn Führungskräfte in Politik und Verwaltung keine Erfolgsmaßstäbe definieren, fehlt der Organisation und ihren Beschäftigten die Orientierung. Insofern ist strategische Führung in erster Linie eine Kommunikationsaufgabe. Ziele, Programme und Maßnahmen müssen vereinbart und erklärt werden, man muss um Unterstützung für sie werben, denn diese kann nicht vorausgesetzt werden, obgleich die Unterstützung der Strategien selbst Voraussetzung für deren Umsetzung, Wirksamkeit und damit Erfolg ist. Strategisches Management hat zum Ziel, diese Orientierung zu erreichen: „Ein Knackpunkt, der wieder und wieder betont werden muss, ist der, dass strategisches Denken und Handeln das sind, was wichtig ist – nicht strategische Planung." (Bryson 1995, S. 2 [Ü.d.V.]). Zu ergänzen ist, dass Strategien sich v.a. in Entscheidungen manifestieren – und Entscheidungen zu treffen ist die zentrale Managementaufgabe schlechthin. Zahlreiche Entscheidungen haben, ob dies dem Entscheidungsträger bewusst ist oder nicht, langfristige Auswirkungen. Strategisches Denken bedeutet daher auch, diese Implikationen bewusst zu machen und in die Abwägung der Argumente einzubeziehen: „Strategisches Management verlangt einen ganzheitlichen Blick plus die Fähigkeit, strukturellen Wandel, Kulturwandel, die Einführung neuer Systeme und die Gestaltung neuer Prozesse zu kombinieren. (...) Strategisches Management (...) erfordert die Schaffung und Pflege von Vertrauen und Respekt zwischen Ebenen und Gruppen innerhalb einer Institution und zwischen der Institution und anderen Schlüsselakteuren in ihrem Umfeld. Das verlangt Zeit und Bemühungen des höheren Managements, aber umfaßt auch viele andere Mitarbeiterkategorien. Management, könnte man sagen, ist zu bedeutend, um den Managern allein überlassen zu werden" (Harrison/Pollit 1994, S. 283 [Ü.d.V.]).

Die Vermutung liegt nahe, dass zahlreiche Probleme des Verwaltungsmanagements auch durch ein Defizit an strategischer Führung begründet werden können. Die Konzentration auf kleine Aufgabenbereiche und kurzfristiges Denken führen zu Defiziten bei Koordination und Effektivität des Verwaltungshandelns, aber auch zu Demotivation der Beschäftigten und damit zur unzureichenden Nutzung oder gar dem Verlust von deren Wissen und Kreativität. Gerade diese Gefahr ist angesichts der immer anspruchsvoller werdenden Aufgaben bei immer knapper werdenden Ressourcen nicht länger hinzunehmen, sondern bedarf der verantwortungsvollen erfolgs- und zielorientierten Führung. Sie ist darauf gerichtet, die Entwicklung der Verwaltung bewusst zu thematisieren und zu gestalten. Dass dieser Prozess eigentlich nie wirklich endet begründet die Notwendigkeit strategischen Managements und widerspricht ihr keineswegs. Wenn die Komplexität und damit die Dynamik des kommunalen Umfeldes und auch der Verwaltung selbst anerkannt wird, so bedeutet das auch, die Chance der Veränderung zu begreifen, ihr durch strategisches Management gerecht zu werden und immer wieder neu entstehende Potenziale der Verbesserung aufzudecken und zu nutzen.

12 Strategisches Personalmanagement in der Kommunalverwaltung als Anwendungsfall

12.1 Einordnung des strategischen Personalmanagements

12.1.1 Definition

„Als Personalmanagement werden alle betrieblichen Managementfunktionen bezeichnet, die sich unmittelbar oder mittelbar auf die Beschäftigten eines Betriebes beziehen. (...) Personalmanagement ist derjenige Teil des betrieblichen Personalwesens (= Oberbegriff), der Planung, Steuerung und Kontrolle des Personals zum Gegenstand hat“ (Reichard 2001b, S. 180).

Was qualifiziert Personalmanagement in diesem Sinne als strategisch? Wir sprechen dann von *strategischem* Personalmanagement, wenn die langfristige Entwicklung des Personals und dessen systematische Verknüpfung mit der (angestrebten) Entwicklung der Verwaltung betrachtet wird. Das Management der „Human Resources“ ist eine Managementfunktion, die Entwicklung der Personalstrategie damit grundlegender Teil der Gesamtstrategie der Verwaltung. Andere funktionale Strategien können Auswirkungen auf die Personalstrategie haben, wie sich auch umgekehrt diese auf die funktionalen Strategien auswirkt. Organisationsentwicklung ist immer auch Personalentwicklung – und umgekehrt (vgl. Korintenberg 1997).

12.1.2 Funktionen

Das Personalmanagement ist selbst funktional differenziert. Zu den wichtigen Aufgaben des Personalmanagements gehören (vgl. Wald 1996, Vaanholt 1997):

- Personalplanung,
- Personalbeschaffung bzw. -auswahl,
- Personalentwicklung, insbesondere Aus- und Fortbildung,
- Personalführung,
- Personalbeurteilung,
- Personalentlohnung, Entgeltgestaltung bzw. Gestaltung von Anreizsystemen,
- Personalfreisetzung.

Wir verstehen strategisches Personalmanagement vor allem als Verknüpfung von Personal*politik*, Personal*planung* und Personal*entwicklung*, sowie die Integration, Abstimmung und Ausrichtung der Teilfunktionen des Personalmanagements.

Als *Personalpolitik* wollen wir wie Reichard (2001b, S. 180) „Leitbild, Grundsätze und Grundregeln der Personalarbeit“ verstehen. Der Begriff der Personalpolitik ist allerdings zweideutig: Einerseits kann er sich auf die grundsätzlichen politischen Entscheidungen (Gesetze, Verordnungen, Tarifbestimmungen usw.) beziehen, die einen mittel- oder unmittelbaren Bezug zum Personal der Verwaltung haben bzw. die Ausgestaltung des Personalsystems allgemein bestimmen (vgl. in diesem Sinne Schedler/Proeller 2003, S. 233f.). Typische Beispiele dafür sind Tarifverträge als Ergebnisse tarifpolitischer Vereinbarungen, Beamtengesetze und Besoldungsordnungen von Bund und Ländern bis hin zu den Regelungen des Öffentlichen Dienstes in Grundgesetz, Landes- und Kommunalverfassungen. Zum anderen können damit grundsätzliche Entscheidungen oder Handlungsmuster einer Gebietskörperschaft oder Organisation der Verwaltung verstanden werden, die ihre Beschäftigten bzw. das betriebliche Personalsystem betreffen. Dazu kann die Selbstverpflichtung zur Ausbildung gehören oder die Praxis, dass Stellen prinzipiell erst intern auszuschreiben sind, bevor nach externen Bewerbern gesucht wird. Zur (faktischen, informellen) Personalpolitik kann es allerdings auch gehören, bestimmte Stellen „nach Parteibuch“ zu besetzen.

Zum Verständnis der Personalpolitik öffentlicher Institutionen genügt es nicht, nur rechtlich-formale Bedingungen zu betrachten, sondern auch Prozesse ihrer Entstehung und Anwendung. In Kommunen ist vor allem die Praxis des Personalmanagements zu berücksichtigen, bei der sich im Laufe der Zeit bestimmte Muster erkennen lassen, die nicht zuletzt kulturell fest verankert und daher auch schwer zu ändern sind. Das kann beispielsweise Beförderungen (nach Seniorität, Leistung, „Parteibuch“, usw.), Beurteilungen (pro forma, standardisiert, anhand von Zielvereinbarungen usw.), die Ausgestaltung von Bewerbungs- bzw. Stellenbesetzungsverfahren, die Verwendung von Leistungsanreizen oder Methoden der Stellenbemessung und -planung betreffen. Die Personalpolitik der Kommune ist oft nur als mehr oder weniger konsistentes Muster von personalbezogenen Entscheidungen zu verstehen. Zur Personalpolitik kann es gehören, eine explizite Personalstrategie zu entwickeln und diese umzusetzen, oder bewusst darauf zu verzichten. Ebenso relevant ist die grundsätzliche Verteilung der Kompetenzen für Personalentscheidungen oder ein besonders verbreiteter Führungsstil.

Eine klar betriebliche Ausrichtung hat die *Personalplanung* in der Kommunalverwaltung. Personalplanung umfaßt die Ermittlung des kurz-, mittel- und langfristigen Personalbedarfs sowie die Beantwortung der Frage, wie dieser Bedarf gedeckt werden soll. Dabei ist nicht nur die Herausforderung zu bewältigen, dass weder der Bedarf (z.B. wegen ungewisser Aufgabenentwicklung) noch die Beschäftigtenentwicklung (z.B. wegen nicht absehbarer Fluktuation) oder rele-

vante Rahmenbedingungen (z.B. Kommunalfinanzen) genau zu schätzen sind, insbesondere angesichts einer notwendigen qualitativen (etwa hinsichtlich des Bedarfs bestimmter fachlicher Qualifizierungen) oder quantitativen Differenzierung. Wald (1996, S. 63ff.) unterscheidet dabei Individualplanung (Stellenbesetzungs-, Entwicklungs- und Einarbeitungsplanung) und Kollektivplanung (Planung von Personalbedarf, -beschaffung, -erhaltung, -entwicklung und -kosten).
Im Kontext des strategischen Personalmanagements ist v.a. die Kollektivplanung relevant, aber auch die Grundsätze der Individualplanung. Schon die Aufzählung der Aspekte verdeutlicht die Komplexität, die Personalplanung entwickeln kann. Entscheidend ist dabei nicht formale oder inhaltliche Exaktheit, sondern die systematische Auseinandersetzung mit der Frage der langfristigen Deckung des Personalbedarfs. Ergebnis eines solchen Prozesses kann das Erkennen bestimmter Entwicklungen sein (z.B. Pensionierungswellen, außergewöhnliche Fluktuation), die zur Planung und Realisierung von Maßnahmen führen, um frühzeitig erkannte Probleme rechtzeitig zu lösen oder gar nicht erst entstehen zu lassen. In der Verwaltung ist das besonders wichtig, weil Personalentscheidungen fast immer langfristig wirksam sind.
Vaanholt (1997, S. 107) weist auf den Zusammenhang von neuen betriebswirtschaftlichen Steuerungsinstrumenten in der Verwaltung und Funktionen des Personalmanagements hin, so auf die Bedeutung des Personalcontrollings und der Personalbudgetierung. Auf die Personalplanung wirkt sich das Personalcontrolling dadurch aus, dass es die Informationsgrundlage verbessert und ggf. eine Früherkennung von bestimmten Entwicklungen möglich wird. Eine Globalbudgetierung, die konsequent auch Personalbudgets einschließt, verlagert praktisch die Planung in die dezentralen Einheiten; zentrale Planung auf der Ebene der Gesamtverwaltung wird erschwert oder erhält eher eine Koordinationsfunktion.
Von zunehmender praktischer Bedeutung und Beachtung ist die *Personalentwicklung* der Verwaltung. Dabei kann Personalentwicklung im engeren Sinne als Zusammenfassung aller Bemühungen um Aus- und Weiterbildung der Beschäftigten der Verwaltung verstanden werden. Ein umfassenderes Verständnis legt die KGSt (1994, S. 9) zugrunde: „Personalentwicklung sind systematisch gestaltete Prozesse, die es ermöglichen, das Leistungspotenzial von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zu erkennen, zu erhalten und in Abstimmung mit dem Verwaltungsbedarf verwendungs- und entwicklungsbezogen zu fördern.“ Der Zusammenhang mit dem strategischen Management ist offensichtlich: Personal- und Organisationsentwicklung gehen Hand in Hand und sind praktisch kaum voneinander zu trennen, sondern vielmehr aufeinander abzustimmen (vgl. Korintenberg 1997). Personalentwicklung ist Voraussetzung für Organisations- und Kulturwandel als typischem Gegenstand von strategischen Entwicklungsprozessen der Verwaltung. Das „Leitbild lernende Verwaltung“ (vgl. Kühnlein/Wohlfahrt 1994, 1995) wird hier unmittelbar thematisiert und realisiert. Angesichts der beschriebenen Bedeutung des Personals für eine erfolgsorientierte Entwicklung der Verwaltung kommt der Personalentwicklung eine Schlüsselfunktion im strategischen Personalmanagement zu. Dementsprechend ist ganzheitliche Betrachtung der Personalentwicklung notwendig. Das bedeutet, Zusammenhänge mit der Personalplanung (z.B. Ermittlung des zukünftigen Qualifikationsbedarfes) ebenso zu berücksichtigen wie mit einzelnen Instrumenten des Personalmanagements (z.B. Mitarbeitergesprächen, Karriereplanung, Stellenbesetzung) oder die Organisation des Personalwesens (z.B. in Bezug auf die Frage, wer über Weiterbildungsbudgets entscheidet). Damit verbindet sich dann auch die erforderliche Abstimmung mit Zielen, Prozessen und Instrumenten des strategischen Managements. Beispielsweise haben Strategien der Kostensenkung, der Reorganisation oder des Qualitätsmanagements Auswirkungen auf die Anforderungen an das Personals, denen nicht zuletzt durch Personalentwicklung entsprochen werden muss. Das gilt insbesondere auch für die Führungskräfteentwicklung.
Neben Personalpolitik, -planung und -entwicklung ist auch die systematische *Gestaltung der weiteren Funktionen* des Personalwesen Gegenstand strategischen Managements. Personalbeurteilung und -entlohnung haben beispielsweise durchaus Einfluss auf die Motivation und individuellen Entwicklungschancen, die wiederum den Erfolg der Verwaltung insgesamt beeinflussen. Auch eine gut funktionierende Personalverwaltung ist unverzichtbar. Vor allem aber müssen die Leitlinien der Personalführung so definiert und realisiert werden, dass sie den einzelnen Strategien entsprechen und die Zielerreichung angemessen unterstützen.

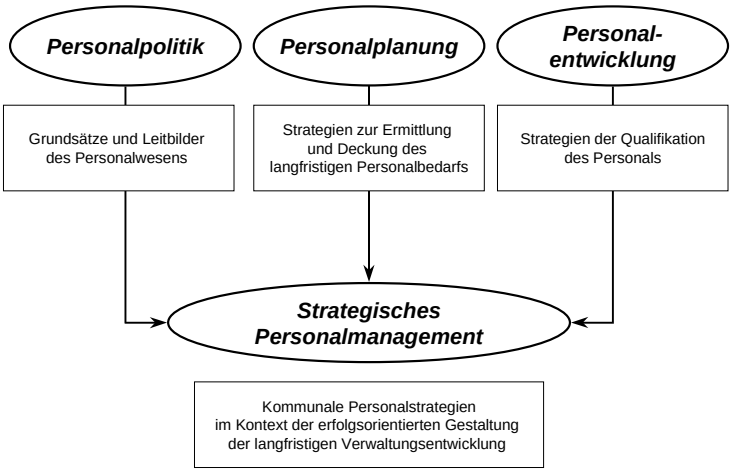


Abbildung 28: **Integration der Elemente des strategischen Personalmanagements**

Ergebnis der Personalpolitik, -planung und -entwicklung ist die Personalstrategie der Verwaltung. Strategisches Personalmanagement resultiert also immer in Personalstrategien oder hat diese implizit oder explizit zum Gegenstand. Der Erfolg bzw. die Wirksamkeit strategischen Personalmanagements hängt deshalb vor allem davon ab, wie diese Funktionen wahrgenommen, abgestimmt und integriert werden.

12.1.3 Bedeutung

Die Relevanz des Personals für den Erfolg der Verwaltung braucht kaum näher erläutert werden: die Beschäftigten bilden das „Humanpotenzial" der Verwaltung, sie bilden die *Grundlage für ihre Aufgabenerfüllung*. Das Personal ist Träger des dafür notwendigen Wissens bzw. von verschiedenen Fähigkeiten und stellt seine Arbeitskraft für die Leistungserbringung zur Verfügung. Dazu muss Personal vorhanden sein, also rekrutiert werden (können), sein Einsatz muss geplant und mit den verschiedenen personalwirtschaftlichen Funktionen unterstützt werden. Das Personal ist nicht nur der unbestreitbar größte Leistungsträger, sondern auch eine bedeutende Kostenart wie in allen Dienstleistungsbetrieben. „Das strategische Personalmanagement ist die konsequente Folge auf die Herausforderungen an die öffentliche Verwaltung und die unabdingbare Herausforderung für das Gelingen der Verwaltungsmodernisierung, der derzeit größten Herausforderung für die politische Führung, die Führungskräfte, Mitarbeiter und Personalmanager in der öffentlichen Verwaltung. So stellt das strategische Personalmanagement den Versuch dar, der Vision vom „Humanpotenzial als Quelle der ‚Einzigartigkeit der Verwaltung' ein Stück näher zu kommen" (Korintenberg 1997, S. 161).
Das Personalmanagement der Verwaltung unterliegt dabei *Veränderungen*. So können folgende Reformtrends in den OECD-Ländern festgestellt werden (vgl. Shim 2001, S. 323):

- Öffentliches Personalmanagement nähert sich immer mehr an das Personalmanagement im Privatsektor an, etwa im Hinblick auf die zunehmende Bedeutung der Effizienz.
- Es gibt zahlreiche Bestrebungen, Kompetenzen im Personalmanagement zu dezentralisieren und damit größere Freiheiten und Flexibilität zu erreichen.
- Im Gegenzug werden Rechenschaftspflichten verschärft, etwa in Bezug auf Leistungen und Verwaltungsethik.
- Verwaltungen versuchen zunehmend, sich als vorbildliche Arbeitgeber zu profilieren.

Gerade der letzte Punkt ist besonders relevant, um die Bedeutung des strategischen Personalmanagements zu verdeutlichen. Schon in der Begründung des NSM diagnostizierte die KGSt (1993, S. 11f.) eine „Attraktivitätslücke". So besteht das Dilemma, dass die Kommunalverwaltung „ihre Aufgaben in Zukunft mit weniger, dafür höher qualifiziertem Personal erfüllen muss." Die dafür erforderlichen Arbeitskräfte erwarten jedoch Arbeitsbedingungen (von der Arbeitsorganisation bis zur Bezahlung), welche die Verwaltung oft nur eingeschränkt bietet. Darüber hinaus schadet der Attraktivität der Verwaltung als Arbeitgeber die Ansicht, dort würde Kreativität nicht zugelassen und Leistung nicht anerkannt.
Für die langfristige Entwicklung der Kommunalverwaltung, für ihre Problemlösungs- und Innovationsfähigkeit stellt ein solcher Zustand eine akute Bedrohung dar. Wenn ihr Erfolg massgeblich von den Beschäftigten abhängt, so sinkt mit der Attraktivität auch ihre Handlungs- und Leistungsfähigkeit. Darüber hinaus gehört es zu den verbreiteten Annahmen der Verwaltungsreform, dass die Beschäftigten zu beteiligen, den neuen Anforderungen gemäß zu qualifizieren und für Veränderungen zu motivieren sind. Es wäre allerdings riskant, davon auszugehen, dass dieser Bedeutung in der Praxis immer oder auch nur grundsätzlich Rechnung getragen wird. So sind die weitgehend an überkommenen Traditionen orientierten Rahmenbedingungen wenig geeignet, den Anforderungen an ein zeitgemäßes Personalmanagement gerecht zu werden.

12.1.4 Rahmenbedingungen

Personalmanagement in der Verwaltung bedeutet grundsätzlich, sich mit einer Vielzahl von Regelungen auseinandersetzen zu müssen. Wald (1996, S. 36ff.) zählt die wichtigen *Rechtsgrundlagen* auf; zu ihnen gehören v.a.

- Verfassungsrechtliche Grundlagen;
- Arbeitsvertragsrecht;
- Arbeitnehmerschutzrecht und Berufsbildungsrecht;
- Beamtenrecht;
- Tarifrecht und Mitbestimmung;
- Verfahrensrecht.

Hinzu kommen allgemeine Normen des öffentlichen bzw. des Verwaltungsrechts, wie etwa das Verwaltungsverfahrensrecht, und vor allem die umfassende Rechtssprechung. Zwar gab (z.B. die Dienstrechtsreform von 1997) und gibt es Bemühungen, die rechtlichen Grundlagen des Personalwesens und -managements in der Verwaltung zu verändern und anzupassen; an der Tatsache, dass eine fast unüberschaubare Menge an Normen zu berücksichtigen ist, kann und wird sich wenig ändern. So komplex wie die Materie ist auch deren Regulierung, obgleich Deregulierung und Flexibilisierung immer wieder gefordert werden (vgl. Reichard 2001b).

Für die Kommunen ist das zentrale Problem v.a. in personalpolitischer Hinsicht, dass sie diese Normen in der Regel gar nicht direkt beeinflussen oder gar verändern können, sondern auf Entscheidungen von Bundes- und Landesparlamenten und -regierungen angewiesen sind. Wenn diese Entscheidungen nicht oder wenigstens nicht im Sinne der Kommunen getroffen werden, können die Kommunen in der Regel nur hilflos zuschauen und müssen sich mit Status Quo arrangieren. Wesentliche Ausnahme ist die Beteiligung an Tarifverhandlungen, wo die Kommunen jedoch auch nur als eine Gruppe unter anderen involviert sind.

Zusätzlich beschränkt werden die Möglichkeiten des Personalmanagements durch die ständig abnehmenden *finanziellen Handlungsspielräume* der Kommunen: Maßnahmen, die Geld kosten, werden so oft von vornherein als mögliche Option ausgeschlossen. Mag man auf monetäre Leistungsanreize noch verzichten können, so schlägt sich das etwa bei der Personalentwicklung deutlich negativ wieder, etwa mit einem im Vergleich zur Privatwirtschaft wesentlich geringeren Aufwand für Aus- und Fortbildungsmaßnahmen.

Zu den relevanten Rahmenbedingungen für das kommunale Personalmanagement gehören auch und sicherlich nicht zuletzt die *Arbeitsmärkte*. Personal muss auf dem Arbeitsmarkt akquiriert werden (können), um die Personalbedarf der Verwaltung befriedigen zu können und um sicherzustellen, dass alle Aufgaben in einer bestimmten Qualität und in angemessenem Umfang erbracht werden können. Da die Verwaltung ein Dienstleistungsbetrieb ist, kommt der Beschaffung des „richtigen", also bedarfsgerechten Personals entscheidende Bedeutung zu. Dies gilt umso mehr, als dass die Bindung an kommunale Arbeitnehmer wegen der besonderen Rechte der Beschäftigten im öffentlichen Dienst eher langfristig sind, und Personalentscheidungen relativ schwer zu revidieren sind. Die Art und Weise, wie eine Kommune in den für sie relevanten Arbeitsmärkten agiert, kann Gegenstand bewusster Strategien sein; in der Regel kann sie jedoch lediglich als Handlungsmuster wahrgenommen werden. Welche Ziele mit welchen Mitteln erreicht werden, sollte aber nicht dem Zufall überlassen bleiben, sondern Gegenstand systematischer Bemühungen sein. Personalpolitik, -planung und -entwicklung dienen letztlich dem Ziel der Personalbedarfsdeckung. Die Berücksichtigung der Entwicklung von Arbeitsmärkten und ein strategisches Personalmarketing können die Chance verbessern, dieses Ziel zu erreichen.

Rechtliche Rahmenbedingungen, Arbeitsmärkte, vor allem aber die Ausgestaltung der betrieblichen Personalpolitik und -führung definieren de facto die *Anreizsysteme* der Kommunalverwaltung. Diese Anreizsysteme beeinflussen wiederum massgeblich das Verhalten der Beschäftigten bei der Erfüllung ihrer Aufgaben, ihre Leistungs- und Kooperationsbereitschaft. Wirksam können neben materiellen auch soziale Anreize (wie Anerkennung) sein, die subjektiv empfundene Gerechtigkeit (z.B. bei Beurteilung und Beförderung) oder auch die Möglichkeit zur selbständigen Entwicklung (vgl. Schedler 1993). Strategisches Personalmanagement bedeutet auch die bewusste Entwicklung der Anreizsysteme, die in ein übergeordnetes betriebliches Zielsystem integriert ist und dabei einem Leitbild folgt, das die Gestaltung der Anreizsysteme als Voraussetzung für den Erfolg der Verwaltung begreift.

Das *Neue Steuerungsmodell* verändert die organisatorischen Rahmenbedingungen des Personalmanagements in den Kommunen. Damit verbindet sich vor allem die Neuordnung der Ressourcenverantwortung und der entsprechenden Entscheidungskompetenzen zugunsten der dezentralen Einheiten. Die Dezentralisierung des Personalmanagements ist etwa an Ansätzen zu einer internen Leistungsverrechnung für Personalverwaltung oder Maßnahmen zur Personalentwicklung zu erkennen. Bedeutsam ist in diesem Zusammenhang die praktische Integration von Personalführung und der Verantwortung für die anderen Funktionen des Personalmanagements. Das Personalmanagement wird damit zur selbstverständlichen Führungsaufgabe, was zuvor keineswegs selbstverständlich war, da die Zuständigkeiten zwischen Personalabteilung bzw. -amt und dezentraler Führung aufgespalten war. Für ein strategisches Management des Personalwesens, das Grundsätze für die gesamte Verwaltung definieren und auch realisieren soll, ist die mit der Dezentralisierung verbundene Desintegration zunächst problematisch; zumindest wird etwa die Personalplanung und -entwicklung zunehmend „bottom-up" als „top-down" durchgeführt. Damit verbindet sich die Chance, die spezifischen Bedürfnisse der dezentralen Bereiche im Hinblick auf die Personalfunktion zu thematisieren und bei der Entscheidungsfindung zu berücksichtigen. Abstimmung, Integration und Koordination wird dann vordergründig im Zuge der Gestaltung der kommunalen Personalpolitik gewährleistet, bei einer starken Position der Personalverantwortlichen in den Fachbereichen.

Die *Governance*-Diskussion oder typische Erscheinungsformen wie PPP oder Rechtsformwandel kommunaler Betriebe stellen auch für das Personalmanagement eine Herausforderung dar. In kooperativen Arrangements kann nämlich nicht immer eindeutig definiert werden, welche Rahmenbedingungen gelten und gelten sollen. Die unterschiedlichen Erfahrungshintergründe und Handlungsorientierungen können bei einer Festlegung von Personalstrategien für „hybride" Organisationsformen öffentlicher Aufgabenwahrnehmung zum Erfolgsfaktor werden. So ist etwa zu klären, welche rechtlichen Bedingungen für die Beschäftigten innerhalb solcher Arrangements gelten, wie „Übergänge" etwa bei Privatisierungen geregelt werden, bis hin zum Problem von „Downsizing", möglichen Kündigungen oder der Bewahrung im öffentlichen Dienst erworbener Rechtsansprüche. Zweifellos hat die Gestaltung des Personalwesens und -managements für Kooperationsbeziehungen zwischen den Sektoren eine strategische Bedeutung, nicht zuletzt deswegen, weil hier Grundlagen geklärt und vereinbart werden müssen, die innerhalb der einzelnen Sektoren relativ eindeutig sind.

12.2 Elemente des strategischen Personalmanagements in Kommunen

An dieser Stelle greifen wir die zuvor allgemein beschriebenen Dimensionen des strategischen Managements auf und wenden das Schema auf das strategische Personalmanagement an. Betrachtet werden also

- *Inhalte* des strategischen Personalmanagements, also dessen Themenfelder, Ziele und Strategien;
- *Akteure* im strategischen Personalmanagement, also politische und administrative Führung, die Beschäftigten und die Personalvertretung, sowie sonstige relevante Anspruchsgruppen;
- *Prozesse* des strategischen Personalmanagements, also die Formulierung, Implementation und Evaluation von Personalstrategien; sowie
- *Instrumente* des strategischen Personalmanagements, die zur Analyse, Konzeption und Umsetzung von Personalstrategien eingesetzt werden können.

Anschließend ist zu klären, wie die Integration dieser Elemente in Bezug auf das strategische Personalmanagement in Kommunen erreicht werden kann.

12.2.1 Inhalte kommunaler Personalstrategien

Das Personal grundsätzlich als strategisches *Themenfeld* der Verwaltung zu betrachten, weil die Beschäftigten diejenigen sind, die kommunale Leistungen und damit auch Wirkungen der Verwaltung erzeugen. Je nach Situation und spezifischen Rahmenbedingungen vor Ort lassen sich bestimmte *Themen* des strategischen Personalmanagements identifizieren, die in besonderer Weise behandelt werden müssen, damit die Personalfunktion im Sinne der Gesamtstrategie und anderer funktionaler Teilstrategien in den Fachbereichen gewährleistet werden kann. So kann der Mangel an bestimmten Fachkräften oder eine Pensionierungswelle eine akute Bedrohung der Funktions- und Leistungsfähigkeit der Verwaltung in Teilen oder als Ganzes darstellen, also Probleme, für die rechtzeitig Lösungen erarbeitet werden müssen. Insofern ist es Gegenstand des strategischen Personalmanagements, solche Probleme zu erkennen und auf die Agenda von kommunalen Managementprozessen zu setzen.

Strategische *Ziele* im Personalmanagements sind dadurch gekennzeichnet, dass sie angestrebte Zustände beschreiben, die im Zusammenhang mit der Personalfunktion einerseits und deren zukünftiger Ausgestaltung andererseits sind. Solche Ziele sind also Merkmale eines angestrebten Zustandes des Personals der Verwaltung. Auch die strategischen Ziele des Personalmanagements können anhand der grundlegenden Erfolgskriterien unterschieden werden. So kann eine Verbesserung der Effizienz des Personaleinsatzes, die Gewährleistung der Rechtmäßigkeit oder Steigerung der Effektivität des Verwaltungshandelns durch personalbezogene Zielsetzungen angestrebt werden.

Bei *Personalstrategien* geht es darum, wie diese Ziele erreicht werden sollen und welche Mittel dazu eingesetzt bzw. welche Maßnahmen dazu durchgeführt werden sollen. Bezugsobjekt kann das gesamte Personal der Verwaltung sein, Teile davon, oder funktionale Aspekte des Personalmanagements, wie Qualifikation, Mitarbeiterzufriedenheit, Führung oder Personalkosten. Je nach dem variieren auch die Maßnahmen und Instrumente oder organisatorische und finanzielle Auswirkungen bzw. Voraussetzungen. Dabei können bestimmte Maßnahmen durchaus dazu dienen, mehrere Ziele gleichzeitig zu realisieren (z.B. durch Weiterbildung).

Ziele und Strategien müssen aufeinander abgestimmt sein, d.h. die Strategien des Personalmanagements müssen geeignet sein, dass die entsprechenden Ziele auch erreicht werden. Nur realisierte Strategien können im Sinne der angestrebten Ziele wirksam werden. Ziele und Strategien dienen dazu, auf Herausforderungen innerhalb und außerhalb des Personalwesens zu reagieren bzw. diese zu antizipieren. Sie sind daher stets unmittelbar oder mittelbar mit strategischen Themenfeldern verknüpft, die eine besondere Bedeutung für die langfristige Entwicklung der Verwaltung bzw. deren bewusste Gestaltung haben. Die Tabelle zeigt einige typische Beispiele für eine solche *Integration*:

Thema	***Ziele***	***Strategien***
Personalbedarf	- Sicherstellung, dass einsatzbereites Personal zur Verfügung steht, um alle Aufgaben erfüllen zu können - Senkung der Fluktuation	- Systematische Personalbedarfsermittlung und -planung - Neue Formen der Rekrutierung - Steigerung der Motivation

	und des Krankenstandes	- Ermittlung und Bekämpfung der Ursachen von Krankheiten und Fluktuation
Organisation	- Verbesserung der Organisation des Personalmanagements	- Dezentralisierung der Personalverantwortung an Fachbereiche oder Ämter - Personalabteilung als „Service Center“ mit interner Leistungsverrechnung - Einführung Personalberichtswesen - Systematisches Personalcontrolling
Qualifikation	- Sicherstellung, dass einsatzbereites Personal mit der notwendigen Ausbildung und Erfahrung zur Verfügung steht, um auch anspruchsvolle Aufgaben erfüllen zu können	- Leitbild „Lernende Verwaltung“ - Erarbeitung einer Personalentwicklungsplanung inkl. Qualifikationsbedarf und Budgetierung - Erhöhung des Weiterbildungsbudgets; Festlegung von Mindestumfang für Weiterbildung pro Mitarbeiter
Motivation	- Verbesserung der Mitarbeiterzufriedenheit und Leistungsbereitschaft	- Neugestaltung der Arbeitsorganisation - „Job-Enrichment“, „Job-Enlargement“ - Psychologische Schulung der Führungskräfte
Leistung, Qualität	- Sicherung bzw. Erhöhung der Qualität der Dienstleistungen	- Mitarbeitergespräche mit Zielvereinbarungen - Gruppenarbeit - Leistungsorientierte Entlohnung und Beförderung - Leistungs- statt Arbeitszeiterfassung
Partizipation	- Verbesserung der Beteiligungsmöglichkeiten der Beschäftigten	- Regelmäßige Mitarbeiterbefragung - Neudefinition der Beteiligungsrechte - Einbezug Personalvertretung
Innovation	- Erneuerungs- bzw. Verbesserungspotenziale sollen erkannt und besser genutzt werden	- Belohnung von Vorschlägen und deren Umsetzung durch Prämien oder andere Anreize - Kulturwandel
Kosten	- Senkung oder Konsolidierung der Personalkosten	- Überprüfung der Organisation, Aufgabenkritik, ggf. Auslagerung - Budgetierung und Limitierung der Personalkosten

Tabelle 13: **Themen, Ziele und Strategien des strategischen Personalmanagements (Beispiele)**

12.2.2 Akteure im strategischen Personalmanagement

Wie das strategische Management allgemein ist auch das strategische Personalmanagement als Aufgabe zu verstehen, an denen verschiedene Akteure mit unterschiedlichen Funktionen und Interessen beteiligt sind. Im Unterschied zu Konzepten des strategischen Managements allgemein ist die Rollenverteilung im Personalmanagement expliziter Diskussionsgegenstand, wobei diese Diskussion wenig kontrovers ist (vgl. KGSt 1996b, Korintenberg 1997, Reichard 2001b). In Bezug auf strategische Aspekte des Personalmanagements lassen sich die folgenden Akteure bestimmen:

Verwaltungsspitze: Zunächst liegt es an der Verwaltungsspitze, ob eine bewusste Strategieentwicklung durchgeführt und entsprechende Entscheidungen getroffen und umgesetzt werden. Das setzt die Bereitschaft voraus, die Personalstrategie und damit verbundene Einzelfragen zu thematisieren und sich für die Realisierung formulierter Strategien einzusetzen. Die Verwaltungsspitze entwickelt gemeinsam mit den dezentral für das Personal Verantwortlichen, mit der Personalvertretung und ggf. politischen Akteuren die Personalpolitik der Verwaltung; d.h. sie bestimmt den Rahmen (soweit in ihrer Entscheidungskompetenz) und gestaltet die entsprechenden Klärungs-, Verständigungs- und Entscheidungsprozesse bezüglich des Personalwesens insgesamt. Gemeinsam mit der Politik entscheidet die Verwaltungsspitze über Grundfragen des Personalmanagements und ist insofern wesentlich für die Personalpolitik der Kommune verantwortlich. Wenn auch prinzipielle Entscheidungen bezüglich Personalplanung und -entwicklung durch die Verwaltungsspitze zu treffen sind, so steht deren Umsetzung nicht im Mittelpunkt der personalbezogenen Managementaktivitäten der Verwaltungsspitze. Ihr kommt v.a. die Funktion der Koordination sowie der Kontrolle der Umsetzung personalpolitischer Grundsatzentscheidungen zu.

Führungskräfte dezentraler Einheiten: Die unmittelbare Personalführung und Aufgaben der Personalplanung und -entwicklung obliegen v.a. den Fachbereichs- und Amtsleitern mit dezentraler Fach- und Ressourcenverantwortung, und damit der Verantwortung für das Personal ihrer Organisationseinheiten. Personalplanung und -entwicklung sind ihre wesentlichen Aufgaben; an der Entwicklung und Umsetzung der Personalpolitik wirken sie (nicht zuletzt dadurch) massgeblich mit. Entscheidungen im Personalmanagement, die Entwicklung und Realisierung spezifischer Personalstrategien für den eigenen Verantwortungsbereich und die Abstimmung und Koordination bzw. die Integration in die übergreifende Personalstrategie der Verwaltung sind zentrale Komponenten der strategischen Führungsfunktion. Das bedeutet praktisch, dass sich im Führungs- und Entscheidungsverhalten der Führungskräfte dezentraler Einheiten die tatsächlich realisierte Personalstrategie der Kommune manifestiert und wirksam wird. Das bedeutet auch, dass die Gestaltung und der Erfolg des kommunalen Personalmanagements mit den dezentralen Führungskräften steht und fällt.

Politik: Anders als bei der Entwicklung allgemeiner oder fachlicher bzw. politikfeldbezogener Strategien ist die Rolle der Kommunalpolitik, hier v.a. des Rates, in Bezug auf Personalangelegenheiten sehr beschränkt. Zwar kann man Personalentscheidungen, soweit sie vom Rat getroffen werden, als wichtige langfristige und wegen ihrer mittelbaren Auswirkungen durch die Amtsführung der Betroffenen auch als erfolgskritisch für die Kommune insgesamt betrachtet werden. Die Gestaltung des Personalmanagementsystems insgesamt, Fragen der Organisation, der Anreiz- oder Arbeitsplatzgestaltung obliegen jedoch praktisch nur indirekt den Einfluss- und Entscheidungsmöglichkeiten des Rates oder der Parteien. Zwar haben gerade Budgetentscheidungen und entsprechende Ausführungsbestimmungen (etwa zum Globalbudget) Auswirkungen auf die realisierbare Personalstrategie der Kommune und mit Anfragen oder kritischen Diskussionsbeiträgen kann die Verwaltung im Hinblick darauf auf bestimmte Probleme aufmerksam gemacht werden. Doch letztlich dürfte das kommunale Personalmanagement kaum auf ein großes Interesse der Politik stoßen. Das liegt nicht zuletzt an den fehlenden Entscheidungsmöglichkeiten, v.a. wegen der Zuständigkeit von Bund und Ländern für die wesentlichen Normen des öffentlich-rechtlichen Personalwesens. Allerdings ist das Personal auch und gerade im Sinne des NSM durchaus bedeutungsvoll für die Politik: Wenn es um die Erreichung durch den Rat (etwa in Form von Leistungsaufträgen an die Verwaltung) bestimmter Sachziele geht, so das Personal der Verwaltung, dessen Qualifikation und Leistungsbereitschaft eine grundlegende Voraussetzung dafür, dass diese Leistungs- oder Wirkungsziele realisiert werden können. Der Umgang mit dem Personal ist daher zwangsläufig Gegenstand der politischen Kontrolle der Verwaltung. Darüber hinaus können einzelne Probleme (z.B. bezüglich Mobbing, Diskriminierung o.ä.) erhebliche Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit und damit auch in der Politik erregen. Grundsätzlich gilt im Sinne des NSM jedoch, dass die Verwaltung der Politik gegenüber relativ autonom Personalentscheidungen treffen und ihr Personalmanagementsystem gestalten können soll.

Personalservice: Die Personalabteilung bzw. das Personalamt der Kommunalverwaltung bündelt Aufgaben und Fähigkeiten, die zwar das Personal betreffen, aber nicht sinnvoll durch die dezentralen Verwaltungseinheiten selbst wahrgenommen werden sollen oder können, etwa aus Gründen der Effizienz oder Koordination. Im NSM kommt dem Personalservice also eine Unterstützungsfunktion in Personalangelegenheiten zu, wobei wesentliche Entscheidungen durch die Leistung der dezentralen Einheiten zu treffen sind. Daraus folgt für die Rolle in der Strategieentwicklung, dass der Personalservice hier beratend und koordinierend integriert werden kann, ohne allerdings selbst massgeblicher Entscheidungsträger zu sein. Diese Unterstützungsfunktion bezieht sich im Sinne des strategischen Managements weniger auf Fragen der Personalverwaltung, sondern insbesondere auf Personalplanung und -entwicklung. So kann die Aufgabe des Personalservice darin bestehen, die dezentrale Planungen und Qualifikationsbedürfnisse zu bündeln und abzustimmen, allerdings ohne über eigene Entscheidungsbefugnisse oder sogar über das Weiterbildungsbudget zu verfügen. Die Einführung und Anwendung neuer Personalmanagementinstrumente kann durch den Personalservice unter-

stützt werden. Evaluationen im Personalbereich können ebenfalls durch ihn durchgeführt werden. Dabei empfiehlt sich u.U. eine interne Leistungsverrechnung mit den dezentralen Einheiten.
Beschäftigte: Die Beschäftigten sind nicht nur Gegenstand des strategischen Personalmanagements. Personalmanagement bedarf der Kooperation mit den Betroffenen. Zahlreiche Instrumente können nur angewendet werden, wenn die Beschäftigten dazu bereit sind; bestimmte Klärungs- und Entscheidungsprozesse bedürfen ihrer Mitwirkung, Ziele und Personalstrategien können nur durch Beteiligung der Beschäftigten realisiert werden. Das gilt v.a. für die Personalentwicklung. Wird sie über die Köpfe der Betroffenen hinweg betrieben, so bleiben Potenziale der Qualifikation und Motivation ungenutzt und schränken so die Leistungsfähigkeit der Verwaltung insgesamt ein. Auch bei der Personalplanung oder der Entwicklung und Realisierung eines personalpolitischen Leitbildes ist die Mitwirkung der Beschäftigten unverzichtbar. Ein Hauptmanko des überkommenen Personalwesens in der Verwaltung ist es, entsprechende Entscheidungen nicht genügend mit den Beschäftigten abzustimmen. Dadurch entsteht bei ihnen das Gefühl, dass ihre Ansichten nicht erwünscht oder relevant dafür seien. Ein Personalmanagement, das die Beschäftigten und ihre Interessen, Wünsche und Absichten nicht zur Kenntnis nimmt, muss zwangsläufig ineffektiv sein kann der Schlüsselfunktion des Personals für die langfristige Entwicklung der Verwaltung und ihren Erfolg nicht gerecht werden.
Personalvertretung: Aus allen drei Funktionen des strategischen Personalmanagements ist die Personalvertretung nicht wegzudenken. Das ergibt sich nicht nur aus den gerade im Personalwesen besonders ausgeprägten Mitwirkungsrechten der Personalvertretung im Sinne des Personalvertretungsrechts. Auch und gerade im Personalwesen kommt der Personalvertretung eine zentrale Rolle bei der Verständigung über und Vermittlung von personalstrategischen Entscheidungen und deren Umsetzung zu. Das gilt in erster Linie für die Personalpolitik der Kommunen. Leitbilder und Grundsätze des Personalwesens können nicht ohne Mitwirkung der Personalvertretung umgesetzt werden. Diese werden kaum auf Akzeptanz stoßen, wenn die Personalvertretung bei deren Entwicklung nicht konsequent und systematisch einbezogen wird. Hier geht es nicht nur um die Akzeptanz der Personalvertretung gegenüber den Beschäftigten einerseits und den Führungskräften der Verwaltung andererseits. Zentral für die Begründung der Rolle der Personalvertretung ist die Tatsache, dass sie Wissen, Erfahrung und Informationen bezüglich des Personals bündelt, die Bedürfnisse der Beschäftigten kennt (oder kennen sollte) und insofern ein nicht zu vernachlässigendes Kompetenzzentrum für Personalfragen in der Verwaltung darstellt. Probleme und langfristige Herausforderungen im Bezug auf die Personalfunktion sind bei der Personalplanung und -entwicklung zu berücksichtigen. Durch die Mitwirkung an Stellenbesetzungsverfahren und auch als Beschwerdeinstanz für die Beschäftigten ist die Personalvertretung neben Führungskräften und Personalservice außerdem von großer Bedeutung für die Implementation und v.a. die Evaluation der Personalstrategie.
Die Integration und Abstimmung der relevanten Akteure untereinander variiert mit den zu treffenden Entscheidungen bzw. mit den zu lösenden Problemen. Daher kommt es nicht zuletzt auf die Kompetenzverteilung innerhalb des Personalwesens bzw. -management an. Im NSM wird davon ausgegangen, dass die Leitung der dezentralen Organisationseinheiten grundsätzlich über die Ressourcen verfügt, also über personalbezogene Einzelfragen und auch über die Personalstrategie entscheidet. Allerdings ist nicht zu bestreiten, dass die Spielräume für langfristige und grundsätzliche personalbezogene Entscheidungen an dieser Stelle sehr begrenzt sind, nicht zuletzt wegen der allgemeinen Rahmenbedingungen. Strategisch wirksam sind hier v.a. Stellenbesetzungen und Personalentwicklung. Damit verbindet sich die Personalplanung für die jeweilige Einheit, die jedoch zentral koordiniert und abgestimmt werden muss. Noch deutlicher wird die Notwendigkeit übergreifender Regelungen bei der Personalpolitik der Kommune insgesamt: Sie ist v.a. von der Verwaltungsspitze und der Personalvertretung zu gestalten. Die Konsistenz von Personalpolitik und -planung einerseits und Personalführung und -entwicklung andererseits ist damit von einem möglichst widerspruchsfreien Entscheidungsverhalten der zentralen und dezentralen Akteuren des Personalmanagements abhängig.

12.2.3 Prozesse des strategischen Personalmanagements

Strategisches Management, auch und gerade in Bezug auf das Personal der Verwaltung, kann als zyklischer Entwicklungsprozess verstanden werden, bei dem Elemente der Strategieformulierung, -implementation und -evaluation systematisch aufeinander ausgerichtet werden, um den unverzichtbaren Beitrag des Personalwesens zur Entwicklung und Realisierung der Gesamtstrategie oder anderer funktionaler Teilstrategien der Verwaltung zu gewährleisten.
Zunächst ist bedeutend, ob innerhalb der Verwaltung explizite Personalstrategien entwickelt werden (sollen) oder nicht. Auch eine Verwaltung ohne formulierte Personalstrategie weist bestimmte Handlungs- und Entscheidungsmuster bei der Personalpolitik, -planung und -entwicklung auf, auch wenn diese nicht systematisch reflektiert und diskutiert werden, oder derartige Prozesse finden schlicht nicht unter der Bezeichnung „Entwicklung einer Personalstrategie“ statt. Es kann davon ausgegangen werden, dass nur sehr wenige Kommunen über explizite Personalstrategien verfügen, jedoch praktisch alle über implizite. Im Sinne des Anspruches, strategisches Denken und Handeln bewusst zu machen und einem Prozess des logischen Inkrementalismus gezielt zu gestalten muss es daher darum gehen, einerseits diese Muster zu erkennen und andererseits so zu verändern, dass sie stärker auf die beabsichtigte Entwicklung der Gesamtverwaltung abgestimmt sind.
Bei der *Formulierung* der Personalstrategie geht es um die Klärung von Erfordernissen und Bedingungen des Personalwesens, die Verständigung der Beteiligten über die gemeinsamen Absichten und vor allem um Entscheidungen über

Ziele und Maßnahmen zur langfristigen Gestaltung und Entwicklung des Personals der Verwaltung. Dazu gehört praktisch die Entwicklung der kommunalen Personalpolitik und der Personalplanung.
Im Mittelpunkt der *Implementation* stehen die Maßnahmen zur Realisierung der formulierten Strategien. Eine besondere Bedeutung kommt dabei der Personalführung zu. Das Verhalten der Führungskräfte, deren personalbezogene Einzelentscheidungen und daraus resultierende Handlungsmuster prägen das tatsächliche Personalwesen und die realisierten Personalstrategien mehr als personalpolitische Grundsätze, die unter Umständen ignoriert oder konterkariert werden. Daher ist es wichtig, die Umsetzung personalstrategischer Entscheidungen auch laufend zu überprüfen, was faktisch v.a. das Führungsverhalten betrifft.
Von zentraler Bedeutung für die Implementation der Personalstrategie ist die Personalentwicklung und damit die praktische Gewährleistung, dass die zur Aufgabenerfüllung der Verwaltung notwendigen „Humanressourcen" auch zur Verfügung stehen. Das betrifft aber nicht nur die Qualifikation der Mitarbeiter, sondern auch deren Motivation und Einsatzbereitschaft.
Prozesse der *Evaluation* dienen dazu, Bewertungen der realisierten Personalstrategien oder von Einzelinstrumenten und -maßnahmen des Personalmanagements vornehmen zu können. Sie basieren auf oder quantitativen Analysen und können auch den Zweck erfüllen, die Erreichung bestimmter strategischer Ziele zu überprüfen oder die Erwartungen an bestimmte Strategien oder Instrumente mit den tatsächlichen Ergebnissen zu vergleichen.
Die Prozessphasen des strategischen Personalmanagements bilden einen Zyklus, der praktisch weder einen eindeutigen Anfang noch ein klar bestimmbares Ende hat. Die *Integration*sleistung besteht v.a. darin, die Phasen konsistent aufeinander abzustimmen, mögliche Unstimmigkeiten oder Initiativen zur Veränderung zu erkennen und angemessen darauf zu reagieren. Das gilt entsprechend für die drei Aspekte Personalpolitik, -planung und -entwicklung. Maßnahmen und Entscheidungen in einem Bereichen beeinflussen jene in den anderen mittel- oder unmittelbar. Ein personalpolitischer Grundsatzentscheid, wie die Formulierung eines entsprechenden Leitbildes, zieht Entscheidungen und Maßnahmen in Planung und Personalentwicklung nach sich. Aus der Umsetzung von Maßnahmen des Personalmanagements können sich neue Themen ergeben, die bei der Reformulierung der Personalstrategie zu berücksichtigen sind. So zeigt sich etwa die Notwendigkeit zur Führungskräfteentwicklung im Kontext der Einführung des NSM erst dann wirklich, wenn die Manager unter den neuen Bedingungen real agieren müssen. Hinzu kommt die Notwendigkeit, Strategieprozesse in anderen funktionalen Bereichen oder im Bezug auf die Gesamtverwaltung zu berücksichtigen und personalbezogene Anforderungen zu erkennen und in die Entwicklung der Personalstrategie einzubeziehen.

12.2.4 Instrumente des strategischen Personalmanagements

Personalstrategien können danach gekennzeichnet werden, welche Personalmanagementinstrumente zum Einsatz kommen, wie und wann sie eingesetzt werden und wie diese Instrumente miteinander verknüpft sind. So ist es einerseits bedeutend, ob grundsätzlich Mitarbeitergespräche mit Zielvereinbarungen durchgeführt werden oder ob es prinzipiell materielle Leistungsanreize gibt; andererseits ist relevant, ob diese Instrumente verkoppelt werden, die Zielerreichung also bspw. mit Prämien belohnt wird. Grundsätzlich sind die Instrumente nicht von den Prozessen des Personalmanagements zu trennen; aus der Anwendung bestimmter Instrumente bzw. Entscheidungen darüber ergeben sich die Entwicklungsprozesse und umgekehrt.
Bei der Formulierung und Evaluation von Personalstrategien können verschiedene *Analyseinstrumente* zum Einsatz kommen. Sie werden verwendet, um den konkreten Entscheidungs- und Handlungsbedarf im Bezug auf die Personalpolitik, -planung und -entwicklung zu ermitteln. Für die Personalplanung ist es beispielsweise sinnvoll, *Gap-Analysen* durchzuführen: Dazu werden der geschätzte zukünftige Personalbedarf und -bestand gegenübergestellt. Dort wo sich erhebliche Lücken zwischen dem erwarteten Bedarf und dem dafür zur Verfügung stehenden Personal feststellen lassen, ist der Handlungsbedarf zu konkretisieren. So kann bei einer wahrscheinlichen Unterdeckung geplant werden, wie diese mit Aus- oder Fortbildungsmaßnahmen oder gezielter Rekrutierung verhindert werden kann; bei Personalüberhang sind entsprechend frühzeitig Alternativen für den Einsatz des nicht benötigten Personals zu entwickeln. Ein anderes Instrument die *Auswertung von Kennzahlen* und Indikatoren des Personalmanagements (z.B. Mitarbeiterzufriedenheit, Krankenstand, Fluktuation, Umfang und Budget der Aus- und Weiterbildung usw.). Sie kann durchgeführt werden, um den Erfolg von personalstrategischen Maßnahmen zu bewerten, z.B. die Zweckmäßigkeit der betrieblichen Personal- oder Führungskräfteentwicklung, oder um die Qualität des internen Personalservices zu ermitteln (Personalcontrolling). Besonders wichtig im Personalbereich sind *Arbeitsmarktanalysen*: hier kann untersucht werden, wie sich der kommunale oder regionale Arbeitsmarkt (insbesondere für bestimmte fachliche Qualifikationen) entwickelt und welche Schlussfolgerungen für die Deckung des Personalbedarfs gezogen werden können. Auch und gerade im Kontext des Personalwesens spielen *Mitarbeiter- und Führungskräftebefragungen* eine wichtige Rolle. Defizite und erfolgreiche Praktiken des Personalmanagements können am besten dadurch ermittelt werden, dass das Personal selbst die Möglichkeit erhält, diese zu benennen und zu bewerten. Durch flächendeckende Umfragen in der Verwaltung können personalstrategische Themenfelder identifiziert werden, durch Interviews mit den Beschäftigten kann der Handlungsbedarf konkretisiert werden. Zur Integration einzelner analytischer Instrumente kann eine SWOT-Analyse für das Personalwesen stattfinden, bei der Chancen und Risiken ermittelt sowie Stärken und Schwächen des Personalmanagements bewertet werden.

Instrumente für die *Konzeption* bzw. Formulierung von Personalstrategien dienen vor allem dazu, Entscheidungen zu treffen und vorzubereiten. Im Mittelpunkt steht die Formulierung eines personalpolitischen *Leitbildes*, das die Grundsätze und Leitlinien des Personalmanagements explizit darstellt und begründet, und das deutlich macht, welchen Beitrag Personal und Personalmanagement für den Erfolg der Gesamtverwaltung leisten sollen. Ebenfalls grundlegend ist die Formulierung konkreter personalstrategischer *Ziele* sowie von *Plänen*, die veranschaulichen, wie diese Ziele erreicht werden können und sollen. Instrumente der *strategischen Personalplanung* sind u.a. Stellenpläne, Personalbedarfs-, -beschaffungs- und -einsatzpläne, sowie die mittelfristige Personalkostenplanung. Letztere kann in einem engen Zusammenhang mit dem Integrierten Aufgaben- und Finanzplan stehen, da die Personalkosten einerseits einen großen Anteil am generellen Finanzbedarf haben und andererseits der Personalbedarf von der Aufgabenplanung abhängt. Dazu gehört zwangsläufig die *Planung von Maßnahmen* zur Umsetzung der Personalstrategie, etwa der Einführung neuer Personalmanagementinstrumente. Ebenfalls von grundlegender Bedeutung sind *Organisations- und Budgetentscheidungen*, da sie in der Regel unmittelbare Auswirkungen auf das Personalmanagement haben. Dazu zählt etwa die Dezentralisierung der Kompetenzen für Personalentscheidungen oder die Globalbudgetierung mit der Deckungsfähigkeit von Personalkosten und anderen Kostenarten.
Das Spektrum der Instrumente, mit denen die *Umsetzung* der Personalstrategie erfolgen kann, ist breit und umfaßt praktisch den gesamten „Werkzeugkasten" des Personalmanagements. Dabei kommt es nicht nur darauf an, welche Instrumente verwendet werden, sondern wie sie konkret ausgestaltet sind. Werden beispielsweise regelmäßig Mitarbeitergespräche durchgeführt, so hängt deren Wirkung letztlich davon ab, ob die dort getroffenen Vereinbarungen auch eingehalten bzw. kontrolliert werden, also verbindlich sind, und zwar für beide Seiten. Maßnahmen zur Umsetzung der Personalstrategie können beispielsweise sein:

- Durchführung von Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen zur Realisierung von Personalentwicklungsprogrammen,
- Durchführung von Stellenbesetzungsverfahren, Umsetzungen oder Abordnungen zur Realisierung der Personaleinsatzplanung,
- Veränderungen der Arbeitsplatzgestaltung bzw. der Arbeitsorganisation zur Steigerung der Attraktivität der Arbeitsplätze,
- Durchführung von Maßnahmen zur Führungskräfteentwicklung, usw.

Zusammenfassend ergibt sich ein beispielhafter Überblick über mögliche Instrumente strategischen Personalmanagements in Kommunen:

Analyse	***Konzeption***	***Umsetzung***
- Analytische oder summarische Stellenbemessung - Stellenbewertung - Personalcontrolling - Erhebung von personalbezogenen Kennzahlen und Indikatoren - Schätzung des Personalbedarfs - Ermittlung des Qualifikationsbedarfs - Mitarbeiter- und Führungskräftebefragung - Arbeitsmarktanalysen - Potenzialanalyse - Personalkostenrechnung	- Personalbedarfsplanung - Stellenplanung - Personaleinsatzplanung - Aus- und Fortbildungsprogramme - Konzept zur Führungskräfteentwicklung - Rahmenvereinbarung mit der Personalvertretung - Karriereplanung - Personalpolitisches Leitbild - Führungsleitlinien	- Mitarbeitergespräche - Maßnahmen zur Aus- und Weiterbildung - Assessment Center - Einarbeitungshilfe - Mentoring, Coaching - Einführung leistungsorientierter Beurteilungsverfahren - Leistungsmessung - Prämierung - Personalführung - Mitarbeiterzirkel zum Erfahrungsaustausch - Schulungen zur Führungskräfteentwicklung - „Entbeamtungs-" oder „Verbeamtungspolitik" - Vergrößerung der Handlungsspielräume - Veränderung der Arbeitsorganisation

***Tabelle 14*: Instrumente des strategischen Personalmanagements in Kommunen (Beispiele)**

Ein *integrierter Einsatz der Instrumente* des strategischen Personalmanagements bedeutet, dass die einzelnen Instrumente so aufeinander abgestimmt sind, dass die Prozesse Formulierung, Implementation und Evaluation der Personalstrategie unterstützt. Isolierter oder nicht koordinierter Einsatz von einzelnen Instrumenten kann dazu führen, dass deren Potenziale nicht ausgeschöpft oder die beabsichtigten Ziele nicht erreicht werden (können). Strategische Personalführung bedeutet also, die richtigen Instrumente zur richtigen Zeit und am richtigen Ort anzuwenden, und die Betroffenen dafür auch angemessen zu qualifizieren und zu motivieren.

12.3 Integration kommunaler Personalstrategien

Wie beim strategischen Management allgemein besteht die besondere Herausforderung des strategischen Personalmanagements in der Ausgestaltung von Abstimmung, Veränderung und Führung. Abstimmungsprozesse im personalstrategischen Kontext können sich auf die

- Verknüpfung von Inhalten, Akteuren, Prozessen und Instrumenten des Personalmanagements,
- Integration von Personalpolitik, -planung und -entwicklung und
- Beziehungen zwischen diesen beiden Aspekten beziehen.

Dabei sind v.a. folgende typische Fragen zu beantworten:

- Was sind die Themen, Ziele und Strategien, um die Funktionsfähigkeit und Leistungsbereitschaft des Personals zu gewährleisten? Wie wird die inhaltliche Ausrichtung der Personalstrategie mit der Gesamtstrategie und den funktionalen Teilstrategien der Verwaltung verbunden?
- Wer wird mit welchen Rechten und Pflichten an der Entwicklung der Personalstrategie beteiligt? Wer trägt die Verantwortung für deren Gestaltung und Realisierung?
- Welche Entscheidungen und Maßnahmen sind dafür zu treffen, welche Informationen werden benötigt und durch welche Instrumente kann die Entwicklung der Personalstrategie unterstützt?
- Welche Grundregeln gelten für das Personalwesen der Verwaltung insgesamt? (Wie) sollen oder müssen sie geändert werden?
- Wie kann dem Personal- und Qualifikationsbedarf langfristig entsprochen werden?

Nicht alle diese Fragen können und sollen gleichzeitig gestellt und beantwortet werden. Sie stellen auch nur einen Teil derjenigen Herausforderungen dar, auf die reagiert werden muss. Hervorzuheben ist, dass die entsprechenden Lösungen und Antworten immer wieder kritisch überprüft werden müssen, zum einen weil ihre Wirksamkeit nicht vorausgesetzt werden kann und zum anderen weil sich relevante Rahmenbedingungen geändert haben können.

Strategisches Personalmanagement als Veränderungsprozess bedeutet, dass immer wieder neu versucht wird, den Beitrag des Personals zur Verbesserung der Problemlösungsfähigkeit der Verwaltung zu erhöhen. Anpassungs-, Handlungs- und Reaktionsfähigkeit der Verwaltung hängen von ihrem Personal ab und sind insofern wesentliche Ansatzpunkte für entsprechende Optimierungsversuche. Dabei ist allerdings Klarheit darüber zu schaffen, dass es um Menschen geht, nicht um Maschinen: „Hauptelemente des strategischen Personalmanagements sind Personal- und Organisationsentwicklung in einem eng verknüpften Zusammenwirken. Der Mensch steht als Träger der Verwaltungspotenziale im Mittelpunkt: die Entfaltung des Humanpotenzials ist das eigentliche Ziel. Dieses kann nur erreicht werden durch das Zusammenwirken aller Konzeptelemente und aller Verantwortlichen des Personalmanagements, die ihre unterschiedlichen Rollen haben. In diesem Sinne ist das strategische Personalmanagement ein ständiger, an der Qualität des Menschen und der Aufgabe orientierter Prozess“ (Korintenberg 1997, S. 160).

Damit ist auch die Charakterisierung des Personalmanagements als Führungsaufgabe angesprochen. Personalstrategien manifestieren sich in Entscheidungen. Ihr Erfolg hängt unter anderem davon ab,

- ob es gelingt, die relevanten Akteure zur Auseinandersetzung mit der langfristigen Entwicklung des Personals zu bewegen, Konsens zwischen ihnen über entsprechende Entscheidungen zu erzeugen und diese auch umzusetzen,
- ob die Klärungs-, Verständigungs- und Entscheidungsprozesse dazu beitragen, die Erbringung des Beitrages des Personals zum Erfolg der Verwaltung und ihrem Wandel zu gewährleisten,
- personelle Implikationen anderer strategischer Entscheidungen zu berücksichtigen und
- operative Maßnahmen konsistent mit personalstrategischen Grundsätzen zu realisieren.

Im Mittelpunkt der Führung steht die Leistungsbereitschaft der Beschäftigten der Verwaltung und damit deren Motivation und Qualifikation. Das Personal ist jedoch kein Selbstzweck, sondern muss sich daran orientieren, was Ziele und Strategien der Verwaltung insgesamt und einzelner Funktionsbereiche sind. Zwar ist die Einsatzbereitschaft motivierten und qualifizierten Personals Voraussetzung für die Effektivität und damit Legitimität der Verwaltung insgesamt. Das alleinige Vorhandensein dieser Ressourcen garantiert den Erfolg jedoch nicht und ist insofern zu hinterfragen. Personalabbau widerspricht damit nicht unbedingt dem Ziel, die Effektivität der Verwaltung, also letztlich ihre Wirkung auf die Lösung kommunaler Probleme zu verbessern. Die entscheidende Frage hier ist *nicht ob, sondern wofür und wie* das Personal eingesetzt wird. Damit verbindet sich die Herausforderung zur Integration von Personalpolitik, -planung und -entwicklung. Die Grundsätze des Personalwesens der Verwaltung müssen geeignet sein, zur Deckung des langfristigen Personalbedarfs beizutragen und die Qualifikation und Motivation der Beschäftigten zu erhöhen. Die Planung muss den personalpolitischen Grundsätzen entsprechen und Potenziale der Personalentwicklung systematisch einbeziehen. Die Personalentwicklung muss ebenfalls den personalpolitischen Vorgaben entsprechen und auf die Deckung des Personalbedarfs gerichtet sein. Die drei Funktionen des strategischen Personalmanagements sind also offensichtlich voneinander abhängig und können nicht getrennt voneinander betrachtet werden. Der Personalpolitik kommt dabei die besondere Stellung zu, auch Grundsätze der Personalplanung und -entwicklung zu bestimmen, so wie jene aller Funktionen des Personalmanagements. Folgende Themen können bspw. Gegenstände der kommunalen *Personalpolitik* sein:

- personalpolitisches Leitbild (Grundsätze und -regeln in Bezug auf das kommunale Personalwesen, allgemeine Werte und Zielsetzungen, Vorstellung über angestrebte Form der Zusammenarbeit, Grundsätze der Mitarbeiterbeteiligung usw.);
- Organisation der Entscheidungs- und Verantwortungskompetenzen im Personalwesen; ggf. Auslagerung bestimmter personalbezogener Dienstleistungen wie Fortbildung, Personalverwaltung, Buchhaltung usw.;

- Vorgaben zur Personalkostenentwicklung, z.B. Stabilisierung oder Senkung der Kosten, Regelungen zur (internen) Leistungsverrechnung bei personalbezogenen Dienstleistungen;
- Ausgestaltung der Personalplanung, z.B. Zuständigkeiten, Fristen, Formalisierung, inhaltliche Ausgestaltung, Verbindlichkeit, Planungsprozess usw.;
- Festlegungen zu Instrumenten und Regeln der Personalbeschaffung bzw. -auswahl, ggf. differenziert nach Funktionen;
- Prinzipien der Personalentwicklung, z.B. Verpflichtung zur Aus- und Fortbildung, Formen der Bedarfsermittlung, Finanzierung, Ort und Art der Weiterbildung usw.;
- Leitlinien der Personalführung, z.B. kooperativer Führungsstil, Führungskräftebewertung usw.;
- Ausgestaltung und Zweck der Personalbeurteilung,
- Entlohnungs- und Beförderungsgrundsätze, Prinzipien der Vergaben von Leistungsprämien oder anderen Anreizen usw.;
- Einsatz von Instrumenten des Personalmanagements, z.B. Mitarbeitergespräche, Befragungen, Job-Enrichment und Job-Enlargement;
- Grundsätze zur Personalfreisetzung, z.B. Verzicht auf betriebsbedingte Kündigungen;
- Rahmen- und Tarifvereinbarungen mit Gewerkschaften bzw. Personalvertretung, Gestaltung von Sozialplänen,
- Ver- oder Entbeamtungspolitik;
- grundsätzliche Nutzung von tarif- bzw. beamtenrechtlichen Spielräumen;
- Übergangs- bzw. Übernahmeregelungen bei formeller oder materieller Privatisierung;
- Gestaltung der Arbeitsverhältnisse bei PPP;
- Einbezug der Personalkosten in die Globalbudgetierung.

Die unvollständige Darstellung möglicher Themen personalpolitischer Entscheidungen verdeutlicht, wie umfassend entsprechende Verständigungsprozesse sein können, zumal es sehr unterschiedliche Möglichkeiten, Gründe und Folgen geben kann, solche Fragen zu stellen und zu beantworten.

Wesentlich anspruchsvoller als die Integration von Themen, Zielen und Strategien innerhalb des Personalwesens ist die Abstimmung mit inhaltlichen Strategieelementen anderer Funktionsbereiche des kommunalen Managements. So führt etwa die Neugestaltung der Prozessorganisation der Verwaltung („Reengineering“) zu umfangreichem Qualifikationsbedarf. Allgemein gilt, dass die Koordination von Organisations- und Personalentwicklung in Verbindung mit einem angestrebten Kulturwandel eine besondere Herausforderung für strategische Entwicklungsprozesse und deren bewusste Gestaltung darstellt: „Die Umsetzung der Reformbemühungen hängt wesentlich von der Mitwirkung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltung ab. Ihre Akzeptanz und aktive Beteiligung sind genauso wie ihre Motivation und Qualifikation neben der Organisation der Zusammenarbeit entscheidend für den Erfolg der Verwaltungsreform“ (KGSt 1996b, S. 7).

Bei der Formulierung von Strategien der Verwaltung ist zu berücksichtigen, wie sich die Absichten auf die Personalstrategie auswirken, bei der Umsetzung sind ggf. Personalentscheidungen zu treffen und bei der Evaluation von Strategien der Verwaltung kommt der Betrachtung der Auswirkungen auf das Personal Bedeutung zu. Die zentralen Akteure bei der Entwicklung allgemeiner oder funktionaler Strategien der Verwaltung sind auch diejenigen, welche die Personalstrategie bestimmen; das bedeutet jedoch nicht, dass entsprechende Entscheidungen immer konsistent sind. Die inhaltliche Ausgestaltung der Strategien kann Aspekte des Personalwesens einbeziehen und berücksichtigen; es kann aber auch zu Widersprüchen mit personalstrategischen Zielen und Maßnahmen kommen. Auch der Einsatz von Instrumenten des strategischen Managements kann für die Personalfunktion vorteilhaft oder nachteilig sein. Die Schlussfolgerung aus dieser Tatsache ist ein weiteres Plädoyer für ganzheitliches Denken und Handeln als Voraussetzung für den Erfolg strategischen Managements allgemein und damit für die langfristige, zielorientierte Gestaltung der Entwicklung der Kommunalverwaltung.

Zusammenfassung

Die Untersuchung thematisiert das *strategische Management in der Kommunalverwaltung* unter besonderer Berücksichtigung von *Governance*- und *Personal*aspekten. Sie basiert auf Literaturrecherche und -auswertung, nicht auf eigener empirischer Forschung der Verfasser.
Strategisches Management wird *als erfolgsorientierte Gestaltung der langfristigen Entwicklung von Organisationen der Verwaltung* verstanden. Diese Definition trägt der Tatsache Rechnung, dass die konzeptionellen Ansätze und theoretischen Denkschulen des strategischen Managements stark differenziert sind. Dessen Zweck sind grundsätzliche Entscheidungen für die Organisation und deren Entwicklung, die Integration verschiedener Funktionen und Perspektiven, die Nutzung von Erfolgspotenzialen und die Ausrichtung der kommunalen Entwicklung an langfristigen Zielsetzungen. Neben Entscheidungen gehört deren Umsetzung zu den wesentlichen Aktivitäten des strategischen Managements. Dabei werden organisationsinterne und -externe Aspekte verknüpft und die Organisation als Ganzes betrachtet. Neben Planung bzw. Antizipation, Koordination und der systematischen Entwicklung der Leistungsfähigkeit kann strategisches Management auch in der Verwaltung als spezifische Denk- und Handlungsweise und als kollektiver Lernprozess begriffen werden. Dabei sind konzeptionelle und visionäre Elemente ebenso zu berücksichtigen wie kognitive oder kulturelle Grenzen der Rationalität. Strategisches Management bedeutet immer auch Management des Wandels.
Die *Relevanz* des strategischen Managements für den kommunalen Kontext begründet sich durch die Notwendigkeit, langfristige Lösungen für komplexe Probleme innerhalb und außerhalb der Verwaltung (z.B. Finanzdruck, zunehmender Wettbewerb, Dynamik sozio-ökonomischer Bedingungen) zu gestalten. Strategisches Management füllt aber auch eine „Leerstelle“ des Neuen Steuerungsmodells (NSM), weil es der Integration und Ausrichtung der neuen Steuerungsinstrumente dient. Das NSM begründet daher Notwendigkeit und Voraussetzung strategischen Managements zugleich. Dessen potenziellem Nutzen (z.B. langfristiger Fokus, Ausrichtung, Abstimmung, optimierte Entscheidungsfindung) stehen auch spezifische Grenzen gegenüber (z.B. Gefahr des Formalismus, Aufwand, Dynamik der Rahmenbedingungen). Strategisches Management ist also kein Selbstzweck, sondern dessen Erfolg hängt v.a. von der konkreten Ausgestaltung von Strategieprozessen, entsprechenden Entscheidungen und deren Umsetzung ab. Konzeptionell muss den Besonderheiten des öffentlichen Sektors entsprochen werden, insbesondere dem Einfluss der Politik.
Zu den bereits verbreiteten *Ansätzen* des kommunalen strategischen Managements gehören v.a. jene der KGSt, des Schmalenbach-Arbeitskreises New Public Management (NPM) und der Bertelsmann Stiftung. Der KGSt- Ansatz baut auf dem NSM auf und konzentriert sich auf die Abstimmung der Zielfelder Ergebnisse/Wirkungen, Programme/Produkte, Prozesse/Strukturen und Ressourcen; die Umsetzung soll v.a. durch Kontrakte, Produkthaushalt und Projekte gewährleistet werden. Der Ansatz des Schmalenbach-Arbeitskreises besteht aus Einzelbetrachtungen funktionaler, institutionaler und instrumentaler Aspekte. Kern des Ansatzes der Bertelsmann Stiftung ist der strategische Steuerungskreislauf, in den Elemente des Leitbildes bzw. der Vision, der Vernetzung und Beteiligung, des Organisations- und Kulturwandels sowie der Evaluation integriert werden. Neben diesen Ansätzen deutschen Ursprungs wurden einflussreiche Konzepte aus der internationalen Fachliteratur betrachtet.
Die Debatte zu Reformen im öffentlichen Sektor hat sich von binnenorientierten Managementkonzepten zur breiter angelegten *Governance-Perspektive* hin entwickelt. Sie thematisiert sektorenübergreifende institutionelle Arrangements öffentlicher Problemlösung und Leistungserbringung bei gleichzeitiger Verbesserung von Beteiligungsmöglichkeiten für die Bürger. Strategisches Management bewegt sich dabei im Spannungsfeld zwischen den beiden theoretischen Polen Management und Governance. Die Merkmale institutioneller Arrangements kommunaler Problemlösung haben spezifische Implikationen für die Konzeption des strategischen Managements in der Kommune. Dabei sind die politischen, gesellschaftlichen und ökologischen Rahmenbedingungen ebenso zu berücksichtigen wie rechtliche Grundlagen, Anreiz- und Sanktionsmechanismen, Aufträge und Ressourcen, formale und informale Strukturen und Prozesse, Management, Wertschöpfung bzw. Leistungserbringung, Wirkungen und Legitimation. Der Beitrag der Governance-Diskussion für das strategische Management besteht in der Berücksichtigung grundlegender Rahmenbedingungen kommunaler Problemlösung und deren Kontingenz. Allerdings ist Governance nicht mit Management (als Steuerung von Organisationen oder Kooperationen) oder konkreter Wertschöpfung gleichzusetzen. Strategisches Management ist geeignet, Beiträge zur Lösung von Governance-Problemen zu leisten, etwa in der Gestaltung von Problemlösungsprozessen, durch Koordination, Organisation und langfristige Perspektiven. Aus der Betrachtung einzelner Aspekte der Governance-Diskussion lassen sich spezifische Schlussfolgerungen für das kommunale strategische Management ziehen:

- *Institutionen* bestimmen sowohl Restriktionen als auch Potenziale kommunaler Strategien. Sie werden v.a. durch Regelungen bestimmt, die einerseits grundlegend für mögliche Strategien sind, oder andererseits durch innovative Strategien selbst Gegenstand von Veränderungen werden.
- Der Handlungsspielraum der Kommunen wird in diesem Sinne auch durch die innerstaatliche *Aufgabenteilung* und die damit verbundene *Politikverflechtung* begrenzt. Für das strategische Management bedeutet das v.a., dass die Kommunen selbst nicht oder nur eingeschränkt über Aufgaben oder Ressourcen entscheiden können. Außerdem gibt es Wechselwirkungen zwischen kommunalen und auf anderen Ebenen von Politik und Verwaltung realisierten Strategien.

- Die Reflexivität der *Koordinationsmechanismen* und der bewusste Einsatz alternativer Regulierungsformen (v.a. Markt und Gemeinschaft) zur kommunalen Problemlösung führt dazu, dass diese als Optionen in die Strategieentwicklung einbezogen werden können oder als relevante Rahmenbedingungen dabei berücksichtigt werden müssen (z.B. durch Wettbewerb oder in Kooperationen). Dabei sind die unterschiedlichen Handlungslogiken zu beachten, die durch die jeweiligen Koordinationsformen impliziert werden.
- Tendenziell wird die politische *Steuerung* durch gesellschaftliche *Selbstregelung* ersetzt. Dem liegt die Anerkennung begrenzter Steuerbarkeit bzw. Steuerungsfähigkeit im Verhältnis von Politik und Verwaltung einerseits und der Gesellschaft und ihren Funktionssystemen anderseits zugrunde. Auch das strategische Management muss diese Grenzen akzeptieren. Dabei kann auf Erfahrungen der Policy-Forschung zurückgegriffen werden.
- Strategisches Management in Kommunen kann konzeptionell und praktisch an Merkmale des *NPM* und des *Gewährleistungsstaates* anknüpfen. Inhalte (z.B. Qualitätsverbesserung, Kundenorientierung) und Instrumente (z.B. Dezentralisierung, Controlling, Wettbewerb) des NPM beeinflussen die Strategieentwicklung. Strategisches Management muss für die typischen Rollen im Konzept des Gewährleistungsstaats (Auftraggeber/-nehmer) unterschiedlich interpretiert und konzipiert werden.

Zu den *Besonderheiten der (Kommunal-)Verwaltung*, die für die Konzeption des strategischen Managements in diesem Kontext zu berücksichtigen sind (und daher eine einfache Übertragung aus dem Privatsektor verbieten), gehören die eingeschränkte Relevanz der Märkte als zentrales Bezugssystem für die Strategieentwicklung, die Einschränkungen der Entscheidungsautonomie, der politische Einfluss, der „hoheitliche" Charakter bestimmter Leistungen, die umfassende Verantwortung für die kommunale Daseinsfürsorge, die Überprüfung des Handelns durch die Öffentlichkeit sowie die tendenzielle Heterogenität, Unklarheit und Inkonsistenz von Zielen und Leistungserwartungen.

Zentrales Problem des strategischen Verwaltungsmanagements sind die *Erfolgsmaßstäbe und -potenziale* der Verwaltung. Anders als in Unternehmen (bei denen man Gewinn, Umsatz, Wachstum, Marktanteile usw. quantifizieren kann) gibt es keine eindeutige Möglichkeit, den (Miss-)Erfolg der Verwaltung zu bewerten. Mögliche Kriterien sind Effektivität (Wirksamkeit), Legalität (Rechtmäßigkeit), Effizienz (Wirtschaftlichkeit) und Legitimität (Akzeptanz bzw. Unterstützung) des Verwaltungshandelns. Da diese Oberziele uneindeutig und teilweise inkonsistent sind, ist die jeweilige Bestimmung und Ausgestaltung von Erfolgsmassstäben zentraler Gegenstand und Grundlage von Prozessen strategischen Managements in der Verwaltung und entsprechenden Entscheidungen der Verwaltungsführung.

Im Mittelpunkt der Studie stand die Entwicklung einer Konzeption des strategischen Managements in Kommunen. Grundlage dafür ist die Betrachtung von

- *Inhalten* (Was sind die Gegenstände der Strategieentwicklung?),
- *Akteuren* (Wer ist an der Strategieentwicklung beteiligt?),
- *Prozessen* (Wie entwickeln sich Strategien?),
- *Instrumenten* (Womit wird die Strategieentwicklung unterstützt?), sowie der
- *Abstimmung* dieser Einzelaspekte (Wie werden sie integriert bzw. koordiniert?).

Strategieentwicklung ist dabei nicht nur als Formulierung, sondern in einem umfassenderen Sinn als bewusste Gestaltung der *Formierung* von Strategien zu verstehen, also als Ergebnis *beabsichtigter und sich herausbildender* Strategien. Diese sollen den strategischen Wandel leiten und damit zur Verbesserung der Problemlösungsfähigkeit der Verwaltung beitragen.

Dieser Ansatz beruht auf den *Annahmen*, dass die Verwaltung als produktives soziales System gestaltungs- und entwicklungsfähig und -bedürftig ist, entsprechende Prozesse als Führungsaufgabe begriffen werden und die Voraussetzung für den Erfolg der Verwaltung darstellen.

Im Bezug auf die *inhaltliche Dimension* des kommunalen strategischen Managements werden v.a. Themenfelder, Ziele und Strategien i.e.S. unterschieden. Strategische *Themenfelder* sind dadurch gekennzeichnet, dass sie besondere Herausforderungen für die langfristige Entwicklung der Organisation darstellen und auf die angemessen reagiert werden muss. Die Summe dieser Themen bildet eine Themenagenda und damit die Schwerpunkte der inhaltlichen Ausrichtung der Strategieentwicklung. *Ziele* stellen konkrete Vorstellungen über angestrebte Zustände dar, die mit der Umsetzung der Strategie erreicht werden sollen. *Strategien* sind hier einerseits als Programme zu verstehen, die der Zielerreichung dienen. Von solchen beabsichtigten sind andererseits emergente Strategien zu unterscheiden, und zwar als sich herausbildende Handlungs- bzw. Problemlösungsmuster. Realisierte Strategien der Verwaltung sind immer teilweise beabsichtigt *und* emergent. Das liegt nicht zuletzt an den Schwierigkeiten, die sich mit der Zielbildung in der Verwaltung verbinden. Dabei wird unterschieden, ob die Ziele der Verwaltung autoritär (durch die Politik), kooperativ (mit der Politik) oder quasi-autonom (ohne die Politik) entwickelt werden. Strategien sind auch organisatorisch und funktional zu differenzieren. Themenfelder, Ziele und Strategien sollten abgestimmt sein, können sich aber unterschiedlich entwickeln und gegenseitig beeinflussen.

Strategisches Management bedeutet immer auch die Gestaltung der Beziehungen zu bzw. zwischen den zentralen internen und externen Anspruchsgruppen („Stakeholder") der Kommunalverwaltung. Als *Akteure* treten bei der Strategieentwicklung v.a. Führungskräfte der Verwaltung, Politik und die Beschäftigte auf. Die Gruppe der *Führungskräfte* ist nach der Verwaltungsspitze und den Leitern der dezentralen Einheiten zu differenzieren. Während die Verwaltungsspitze die Verantwortung für die Formulierung und Umsetzung der Strategie für die gesamte Organisation trägt und auch als zentraler Vermittler der Verwaltung nach außen agiert, kommt den Leitern der dezentralen Einheiten (z.B. Fachbe-

reich-/Amtsleiter) die Aufgabe zu, die strategische Entwicklung der eigenen Einheit zu gestalten. Hinzu kommt die besondere Verantwortung für die Strategieimplementation. Zum wesentlichen Problem bei der Vermeidung Inkonsistenz wird daher die Koordination von zentralen und dezentralen Strategien. Als *politische Akteure* sind v.a. die gewählte Verwaltungsspitze und der Rat zu unterscheiden. Letzterer ist insofern relevant, als dass er mit der Budgetierung über einflussreiche Steuerungsmöglichkeiten insbesondere zur Strategieumsetzung verfügt. Daher ist der Rat einerseits in die Strategieformulierung einzubeziehen, andererseits sollte die Budgetierung die Strategien berücksichtigen. Gerade die Budgetierung wird erfahrungsgemäß zum gefährlichen Stolperstein strategischen Managements in der Verwaltung. Die *Beschäftigten* sind die wichtigsten Träger des Organisations- und Kulturwandels. Ihre Erfahrungen und Interessen sind, ggf. vermittelt durch die Personalvertretung, zu berücksichtigen. Die Integration der verschiedenen Akteure (hinzu kommen weitere Anspruchsgruppen) kann dadurch gewährleistet werden, dass die Beteiligten zu einem „Innovationsspiel" veranlasst werden, ohne dabei ihre spezifischen Interessen und Handlungsorientierungen aufgeben zu müssen. Dazu können Verständigungs-, Klärungs- und Entscheidungsprozesse im Sinne eines strategischen Anspruchsgruppenmanagements gestaltet werden.

Bei der Betrachtung des strategischen Managements aus der *Prozessperspektive* werden die typischen Phasen der Formulierung, Implementation und Evaluation von Strategien unterschieden:

- Im Zuge der *Strategieformulierung* erfolgt die Klärung der An- und Absichten der Beteiligten, die Verständigung über die Gestaltung des Prozesses, inhaltliche Schwerpunkte und die Entscheidung über Themenfelder, Ziele, Strategien, Pläne usw.
- Gegenstand der *Strategieimplementation* sind die Klärung der Realisierungschancen bzw. Handlungsspielräume durch das Erkennen von Widerständen und ungenutzten Umsetzungspotenzialen, die Verständigung über Sinn und Zweck der Strategieentwicklung an sich mit den Betroffenen zur Schaffung von Akzeptanz, sowie die konkreten Entscheidungen zur Umsetzung von Maßnahmen und in der Budgetierung.
- Zur *Strategieevaluation* gehört die Klärung von Untersuchungszielen und Informationsgrundlagen, die Bewertung bisher realisierter Strategien und die Verständigung über Schlussfolgerungen daraus, sowie Entscheidungen über die Anpassung bzw. Reformulierung der Strategie.

Strategieprozesse verlaufen nicht zwangsläufig linear oder kausal logisch. Trotzdem besteht eine grundlegende Herausforderung für strategische Entwicklungsprozesse in einer systematischen Schließung von *Zyklen* aus diesen Phasen.

Strategieprozesse können durch verschiedene *Instrumente* unterstützt werden. Dabei ist jedoch zu prüfen, welcher Zweck damit erfüllt werden soll, welche Vor- und Nachteile sich damit verbinden und wie der Einsatz der einzelnen Instrumente aufeinander abgestimmt ist. Unterschieden werden Instrumente zur

- *Analyse* (v.a. SWOT-, Portfolio- und Stakeholder-Analyse; Analysen von Kennzahlen und Indikatoren, Benchmarking, Evaluationen);
- *Konzeption* (v.a. Leitbild, Vision und Mission; Szenariotechnik, Strategische und Maßnahmenplanung, Integrierte Aufgaben- und Finanzplanung; Ziele, Kennzahlen und Indikatoren);
- *Umsetzung* (v.a. Leistungs- und Zielvereinbarungen, Budgetierung, Reorganisation, Umsetzung geplanter Maßnahmen, Monitoring bzw. Erhebung von Kennzahlen und Indikatoren); sowie die
- *Balanced Scorecard*.

Die einzelnen Instrumente können je nach Situation und Prozess unterschiedlich bewertet, eingesetzt und kombiniert werden. Weder bedeutet der Einsatz bestimmter Instrumente automatisch auch die Realisierung eines zweckmäßigen strategischen Managements, noch setzt strategisches Management unbedingt bestimmte Instrumente voraus. Trotzdem können die betrachteten Instrumente als typisch und wenigstens als allgemein geeignet betrachtet werden.

Die *Integration* dieser vier grundlegenden Dimensionen – *Inhalte, Akteure, Prozesse, Instrumente* – kann dann erreicht werden, wenn das kommunale strategische Management als Abstimmungs-, Veränderungs- und Führungsprozess begriffen und praktisch realisiert wird.

Strategisches Management *als Abstimmungsprozess* bedeutet im Sinne dieser Konzeption, Fragen nach den Bezügen der vier Dimensionen untereinander (immer wieder) zu stellen und zu beantworten. Das setzt voraus, dass die gegenseitigen Implikationen, Abhängigkeiten und Wechselwirkungen antizipiert und berücksichtigt werden. Darauf bezieht sich letztlich auch die Forderung nach *ganzheitlichem und vernetztem Denken und Handeln*. Die Abstimmung ist eine komplexe Kernfunktion des strategischen Managements und sehr anspruchsvoll. Sie setzt *Entscheidungen* voraus, zu denen Bereitschaft und Wissen notwendig sind. Daher kommt der Organisation des Prozesses, der Kommunikation und den Verantwortlichkeiten eine besondere Bedeutung zu. Aus den Erfahrungen mit entsprechenden Prozessen lassen sich die Schlussfolgerungen ziehen, dass sie oft sehr lange dauern, dass deren Wirksamkeit von der Beteiligung bestimmter Schlüsselpromotoren (v.a. der Verwaltungsspitze) abhängt und dass spezifische Kompetenzen (etwa zur Kommunikation) und daher oft auch externe Beratung erforderlich sind.

Strategisches Management ist auch immer *als Veränderungsprozess* zu begreifen. Die bewusste und systematische Transformation der Verwaltung ist notwendig, um die Anpassung an dynamische Rahmenbedingungen und damit den „strategic fit" zwischen Organisation und Umwelt zu gewährleisten. Auch Organisationen der Verwaltung bedürfen der Ausrichtung im Sinne einer „geplanten Evolution" bzw. des „logischen Inkrementalismus." Fraglich ist dabei nicht mehr, *ob* der Wandel der Verwaltung notwendig ist, sondern *wie* er gestaltet wird und woran er sich orientiert.

Zentraler Maßstab für diese Orientierung ist die *kommunale Problementwicklung* und die Fähigkeit(en) der Verwaltung, dafür effektive Lösungen zu erreichen. Das setzt (die Entwicklung der) *Handlungs- und Reaktionsfähigkeit* ebenso wie *Anpassungsfähigkeit* voraus. Letztere wird durch die Bereitschaft der Organisation und ihrer Mitglieder zu Lernen und Innovation geschaffen. Nur durch die systematische Abstimmung von Innen- und Außenperspektive und konsequente Veränderung kann der Erfolg der Verwaltung langfristig ermöglicht werden.
Dazu ist es notwendig, strategisches Management *als* (nicht delegierbare) *Führungsaufgabe* zu begreifen. Das gilt für die administrative und politische Führung gleichermaßen. Die Akzeptanz dieser Verantwortung kann jedoch ebenso wenig vorausgesetzt werden wie die Fähigkeit, ihr gerecht zu werden. Strategisches Management ist in diesem Sinne eine *spezifische Denkhaltung*, die angesichts der Besonderheiten der Verwaltung nicht obsolet ist, sondern ihnen entsprechend angepasst werden muss.
Als eine Kernfunktion des strategischen Managements in Kommunen wird die Personalfunktion näher betrachtet. *Strategisches Personalmanagement* besteht v.a. aus Personalpolitik, -planung und -entwicklung. *Personalpolitik* wird als die Gestaltung der Grundsätze des Personalwesens der Verwaltung verstanden, während die *Personalplanung* der langfristigen Personalbedarfsdeckung dient und die *Personalentwicklung* auf die systematische Qualifikation der Beschäftigten gerichtet ist. Entsprechende Entscheidungen, Maßnahmen und Handlungsmuster können als Personalstrategie der Kommune betrachtet werden. Die Kommunalverwaltung als Dienstleistungsbetrieb muss ihr Personal als wichtigste Ressource und Träger von strategisch relevanten Fähigkeiten und Wissen unter stark begrenzenden Rahmenbedingungen (auf welche die Kommunen kaum selbst Einfluss haben) entwickeln.
Inhalte kommunaler Personalstrategien können bspw. Ziele und Programme in den Themenfeldern Attraktivität, Qualifikation, Motivation, Partizipation oder Personalkosten sein. Wichtige Akteure des strategischen Personalmanagements sind v.a. die Verwaltungsspitze und die Personalvertretung im Hinblick auf die Personalpolitik und die Leiter der dezentralen Einheiten und der Personalservice bezüglich Personalplanung und -entwicklung. Personalstrategien können formuliert, implementiert und evaluiert werden. Relevante Instrumente dafür sind u.a. Bedarfs- und Arbeitsmarktanalysen, interne Befragungen, strategische Personalplanung und Personalcontrolling.
Im Mittelpunkt der Integration der Personalstrategie stehen die *personalpolitischen Grundsätze*, wie die Organisation des Personalwesens, personalpolitische Rahmenziele und Leitbilder oder Prinzipien der Anwendung und Ausgestaltung von Personalmanagementinstrumenten. Grundlegend ist dabei die Abstimmung mit der Gesamtstrategie der Verwaltung und ihren funktionalen Teilstrategien.

Literaturverzeichnis

Ache, P. (2000): Vision and Creativity – Challenge for City Regions, in: Futures, 32. Jg., S. 435-449

Adamaschek, B. (2001): Strategische Neuorientierung der öffentlichen Rechnungslegung, in: Eichhorn, P. und M. Wiechers (Hrsg.): Strategisches Management für Kommunalverwaltungen, Baden-Baden: Nomos, S. 197-206

Alford, J. (2001): The implications of ‚publicness' for strategic management theory, in: Johnson, G. und K. Scholes (Hrsg.): Exploring Public Sector Strategy, Harlow et al.: Pearson Education, S. 1-16

Andersen, D. F. et al. (1994): Strategic Information Management: Conceptual Frameworks for the Public Sector, in: Public Productivity & Management Review, 17. Jg., Nr. 4, S. 335-353

Argyris, C. und D. A. Schön (1999): Die lernende Organisation. Grundlagen, Methode, Praxis, Stuttgart: Klett-Cotta

Asser, M. und J. Haines (1995): A Quest for the Best. The Strategic Management of a Countywide Quality Initiative, in: International Journal of Public Sector Management, 8. Jg., Nr. 7, S. 6-14

Banner, G. (1991): Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen, in: Verwaltungsführung – Organisation – Personal, 13. Jg., Nr. 1, S. 6-11

Banner, G. (2002): Von der sektoralen zur integralen Führung. Ganzheitliche Modernisierung ist Sache des Verwaltungsvorstandes, in: Innovative Verwaltung, Nr. 5/2002, S. 9-12

Becker, A. (1996): Rationalität strategischer Entscheidungsprozesse. Ein strukturationstheoretisches Konzept, Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag

Beckhof, H. und M. Pook (2001): Gesamtstädtische Steuerung als „Konzernsteuerung", in: Eichhorn, P. und M. Wiechers (Hrsg.): Strategisches Management für Kommunalverwaltungen, Baden-Baden: Nomos, S. 68-79

Belleval, D. d. (1994): Strategische Planung in nordamerikanischen Grossstädten. Carl Bertelsmann Preis 1993. Demokratie und Effizienz in der Kommunalverwaltung. Band 2: Dokumentation zu Festakt und Symposium. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, S. 75-82

Berry, F.S. (1994): Innovation in Public Management: The Adoption of Strategic Planning, in: Public Administration Review, 54. Jg., Nr. 4, S. 322-330

Berry, F.S. und B. Wechsler (1995): State Agencies' Experience with Strategic Planning: Findings from a National Survey, in: Public Administration Review, 55. Jg., Nr. 2, S. 159-168

Beyer, R. et al. (2001): Strategisches Management von Beteiligungen, in: Eichhorn, P. und M. Wiechers (Hrsg.): Strategisches Management für Kommunalverwaltungen, Baden-Baden: Nomos, S. 92-105

Bichsel, T. (1994). Die strategische Führung der öffentlichen Verwaltung. Grundzüge eines Verfahrens zur Bestimmung und Einführung einer strategischen Führungskonzeption, Chur: Rüegger

Bleicher, K. (1999): Das Konzept Integriertes Management. Visionen – Missionen – Programme, New York/Frankfurt: Campus

Bloom, M. J. und M. K. Nmenefee (1994): Scenario Planning and Contingency Planning, in: Public Productivity & Management Review, 17. Jg., Nr. 3, S. 223-230

Böhret, C. (Hrsg.)(1994): Staat und Verwaltung im Dialog mit der Zukunft. Baden-Baden: Nomos

Bogason, P. (2000): Public Policy and Local Governance. Institutions in Postmodern Society, Cheltenham: Edgar Elgar

Bogumil, J. (2001): Modernisierung lokaler Politik. Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung, Baden-Baden: Nomos

Bogumil, J. (2003): Politische Rationalität im Modernisierungsprozess, in: Schedler, K. und D. Kettiger (Hrsg.): Modernisieren mit der Politik. Ansätze und Erfahrungen aus Staatsreformen, Bern et al.: Haupt, S. 15-42

Bogumil, J. und L. Kißler (1998): Verwaltungsmodernisierung als Machtspiel. Zu den heimlichen Logiken kommunaler Modernisierungsprozesse, in: Budäus, D. et al. (Hrsg): Managementforschung 8. New Public Management, Berlin/New York: de Gruyter, S. 123-149

Bogumil, J. und J. Schmid (2001): Politik in Organisationen. Organisationstheoretische Ansätze und praxisbezogene Anwendungsbeispiele, Opladen: Leske+Budrich

Boston, J. und J. Pallot (1997): Linking Strategy and Performance: Developments in the New Zealand Public Sector, in: Journal of Policy Analysis and Management, 16. Jg., S. 382-404

Bozeman, B. und J.D. Straussman (1990): Public Management Strategies. Guidelines for Managerial Effectiveness, San Francisco: Jossey-Bass

Braun, G. E. (1988): Ziele in öffentlicher Verwaltung und privatem Betrieb: Vergleich zwischen öffentlicher Verwaltung und privatem Betrieb sowie eine Analyse der Einsatzbedingungen betriebswirtschaftlicher Planungsmethoden in der öffentlichen Verwaltung, Baden-Baden: Nomos

Braun, G. E. (1999): Konzept des Integrierten Kommunalmanagements. Betriebswirtschaftliches Plädoyer für eine stärkere Berücksichtigung normativer und strategischer Elemente, in: Die Verwaltung, 32. Jg, S. 377-402

Breisig, T. (1999): Zielorientierungskonzepte – Begriff und Hintergrund, in: Verwaltung & Management, 5. Jg., S. 337ff.

Brühlmeier, D. et al. (2001): Politische Planung. Mittelfristige Steuerung in der wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Bern et al.: Haupt

Brun, M. (2003): Adressatengerechte Berichterstattung bei Leistungsaufträgen, Bern et al.: Haupt

Bruton,G.D. und W.B. Hildreth (1993): Strategic Public Planning: External orientations and strategic planning team members, in: American Review of Public Administration, 23. Jg., Nr. 4, S. 307-318

Bryson, J. M. (1988a): Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations, San Francisco: Jossey-Bass

Bryson, J. M. (1988b): Strategic Planning: Big Wins and Small Wins, in: Public Money & Management, 8. Jg., Nr. 3, S. 11-15

Bryson, J. M. (1995): Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A Guide to Strenghtening and Sustaining Organizational Achievement –2. Aufl.–, San Francisco: Jossey-Bass

Bryson, J. M. und F. K. Alston (1996). Creating and Implementing Your Strategic Plan: a Workbook for Public and Nonprofit Organizations. San Francisco: Jossey-Bass

Bryson, J. M. und K. B. Boal (1983): Strategic Management in a Metropolitain Area, in: Academy of Management Proceedings, S. 332-336

Bryson, J. M. und W. D. Roering (1987): Applying Private-Sector Strategic Planning in the Public Sector, in: Journal of the American Planning Association, 53. Jg., Nr. Winter, S. 9-22

Bryson, J. M. und W. D. Roering (1988): Initiation of Strategic Planning by Governments, in: Public Administration Review, 48. Jg., Nr. 6, S. 995-1004

Budäus, D. und S. Finger (2001): Grundlagen eines strategischen Managements auf kommunaler Ebene, in: Eichhorn, P. und M. Wiechers (Hrsg.): Strategisches Management für Kommunalverwaltungen, Baden-Baden: Nomos, S. 40-51

Bühler, B. M. (2002): Von Outputs zu Outcomes. Internationale Erfahrungen mit outcomeorientierter Steuerung, in: Verwaltung & Management, 8. Jg., Nr. 5, S. 273-278

Cohen, M.D. et al. (1990): Ein Papierkorb-Modell für organisatorisches Wahlverhalten, in: March, J. G. (Hrsg.): Entscheidung und Organisation: kritische und kontruktive Beiträge, Entwicklungen und Perspektiven, Wiesbaden: Gabler, S. 329-372

Crozier, M. und E. Friedberg (1979): Macht und Organisation. Die Zwänge kollektiven Handelns, Königstein: Athenäum

Damkowski, W. und A. Rösener (2003): Auf dem Weg zum aktivierenden Staat. Vom Leitbild zum umsetzungsreifen Konzept, Berlin: edition sigma

Dieckmann, J. (2001): Die Städte im Bundesstaat, in: Schröter, E. (Hrsg.): Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven, Opladen: Leske+Budrich, S. 15-24

DHV (2003): Gefunden am 17.6.2003 unter http://www.hfv-speyer.de/Qualitaetswettbewerb/6.%20Speyerer%20Qualitaetswettbewerb/Strategie.htm

Dumont du Voitel, R. (2001): Balanced Scorecard als Instrument zur Operationalisierung von Strategien, in: Eichhorn, P. und M. Wiechers (Hrsg.): Strategisches Management für Kommunalverwaltungen, Baden-Baden: Nomos, S. 186-196

DuPont-Morales, M. A. und J. E. Harris (1994): Strenghtening Accountability: Incorporating Strategic Planning and Performance Measurement into Budgeting, in: Public Productivity & Management Review, 17. Jg., Nr. 3, S. 231-239

Eadie, D. C. (1983): Putting a Powerful Tool to Practical Use: The Application of Strategic Planning in the Public Sector, in: Public Administration Review, 43. Jg., Nr. 5, S. 447-452

Eadie, D. C. und R. Steinbacher (1985): Strategic Agenda Management: A Marriage of Organizational Development and Strategic Planning, in: Public Administration Review, 45. Jg., Nr. 3, S. 424-430

Ebers, M. und W. Golsch (1999): Institutionenökomische Theorien der Organisation, in: Kieser, A. (Hrsg.): Organisationstheorien –3. Aufl.–, Stuttgart: Kohlhammer, S. 199-251

Edeling, T. (Hrsg.)(2001): Reorganisationsstrategien in Wirtschaft und Verwaltung, Opladen: Leske+Budrich

Eichhorn, P. (2001): Besonderheiten strategischen Managements in Kommunalverwaltungen, in: Eichhorn, P. und M. Wiechers (Hrsg.): Strategisches Management für Kommunalverwaltungen, Baden-Baden: Nomos, S. 21-27

Eichhorn, P. und M. Wiechers (Hrsg.)(2001): Strategisches Management für Kommunalverwaltungen, Baden-Baden: Nomos

Elcock, H. (1994): Strategic Management, in: S. Horton und D. Farnham (Hrsg.): Managing the New Public Services, Houndmills: Macmillan, S. 55-77

Ellwein, T. (1968): Politik und Planung, Stuttgart et al.: Kohlhammer

Ellwein, T. (1994): Das Dilemma der Verwaltung. Verwaltungsstruktur und Verwaltungsreformen in Deutschland, Mannheim et al.: BI-Taschenbuchverlag

Ferlie, E. (2002): Quasi Strategy: Strategic Management in the Contemporary Public Sector, in: Pettigrew, A. et al. (Hrsg.): Handbook of Strategy and Management, Lonodon et al.: Sage, S. 279-298

Fiedler, J. und K. Vernau (2001): Strategisches Management als fehlendes Teilchen im Puzzle des Neuen Steuerungsmodells, in: Eichhorn, P. und M. Wiechers (Hrsg.): Strategisches Management für Kommunalverwaltungen, Baden-Baden: Nomos, S. 28-40

Fiedler, J. (2001): Zur Praxisumsetzung umfassender Verwaltungsreformen in Grossstädten: Die Hauptaufgabe liegt noch vor uns, in: Schröter, E. (Hrsg.): Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven, Opladen: Leske+Budrich, S. 305-320

Flynn, N. (1995): The Future of Public Sector Management: Are There Some Lessons From Europe?, International Journal of Public Sector Management, 8. Jg., Nr. 4, S. 59-72

Freeman, R. E. (1984): Strategic Management. A Stakeholder Approach, Boston et al.: Pitman

Frentzel, W. Y. et al. (2000): Strategic Planning in the Military. The US Naval Security Group Changes Its Strategy, 1992-1998, in: Long Range Planning, 33. Jg., Nr. 3, S. 402-429

Galloway, I. D. (1990): Strategic Management in Public Sector Organisations, in: International Journal of Public Sector Management, 3. Jg., S. 5-24

Gerhardt, E. (2002): Strategische Steuerung in der Öffentlichen Verwaltung. Umsetzung durch ganzheitlichen Einsatz betriebswirtschaftlicher Methoden und Informationstechnologie, in: Verwaltung & Management, 8. Jg., Nr. 6, S. 368-371

Goldsmith, A. A. (1997): Private-sector experience with strategic management: cautionary tales for public administration, in: International Review of Administrative Sciences, 63. Jg., Nr. 1, S. 25-40

Gomez, P. und G. Probst (1999): Die Praxis ganzheitlichen Problemlösens. Vernetzt denken, unternehmerisch handeln, persönlich überzeugen –3. Aufl.–, Bern et al.: Haupt

Gonschorrek, N. (2000): Die zukunftsfähige Stadt, in: Verwaltung & Management, 6. Jg., Nr. 2, S. 83-89

Green, S. (1998): Strategic Management Initiatives in the Civil Service: A Cross-Cultural Comparison, in: International Journal of Public Sector Management, 11. Jg., Nr. 7, S. 536-551

Greiling, D. (2001): Europäische Dimension des kommunalen Managements bei Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse, in: Eichhorn, P. und M. Wiechers (Hrsg.): Strategisches Management für Kommunalverwaltungen, Baden-Baden: Nomos, S. 106-120

Grauhan, R.-R. (1969): Modelle politischer Verwaltungsführung, Konstanz: Universitätsverlag

Grünenfelder, P. (1996): Die Rolle der politischen Führung im Rahmen des New Public Management in Christchurch, Bern et al.: Haupt

Grüning, G. (2000): Grundlagen des New Public Management. Entwicklung, theoretiycher Hintergrund und wissenschaftliche Bedeutung des New Public Management aus Sicht der politisch-administrativen Wissenschaften der USA, Münster: LIT

Gulick, L. (1937): Notes on the Theory of Organization – With Special Reference to Government in the United States, in: Gulick, L. und L. Urwick (Hrsg.): Papers on the Science of Administration, New York: Institute of Public Administration, S. 3-31

Haldemann, T. und Carigiet, E. (Hrsg.)(2001): Politische Planung – Neukonzeption oder Wiederbelebung?, Bern: SGVW

Harrison, S. und C. Pollit (1994): Strategic Management: Reflections, in: Harrison, S. und C. Pollit (Hrsg.): Handbook of Public Services Management, Oxford et al.: Blackwell, S. 281-283

Haubner, O. (2001): Mehr Akzeptanz durch Information und Transparenz. Der kommunale Bürgerhaushalt schafft mehr Bewusstsein, in: Verwaltung – Organisation – Personal, Sonderheft 1/2001, S. 25-26

Heinz, R. (2000): Kommunales Management. Überlegungen zu einem KGSt-Ansatz, Stuttgart: Schäffer-Poeschel.

Héritier, A. (2002): New Modes of Governance in Europe: Policy Making without Legislating?, Reihe Politikwissenschaft Nr. 81, Wien: Institut für Höhere Studien

Hill, H. (1999): Staatliche Zukunftsfähigkeit als Gestaltungsaufgabe, Speyer: Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften

Hollenstein, H. (2001): Strategische Führung in der Verwaltung: ein Leitfaden für die Legislaturplanung, Bern et al.: Haupt

Hövekamp, M. (2002): Verwaltungen strategisch und zukunftsorientiert steuern, in: innovative Verwaltung, Nr. Sonderheft 1/2002, S. 22-25

Hood, C. (1991): A Public Management for all Seasons?, in: Public Administration, 69. Jg., Nr. 1, S. 3-19

Horvath, P. und B. A. Kühnle (2002): Die Balanced Scorecard als Konzeption und Instrument zur Umsetzung politischer Programme und Strategien. Am Beispiel eines Bundeslandes, in: Verwaltung & Management, 8. Jg., Nr. 6, S. 329-334

Ingman, D. et al. (2002): Strategic Planning That Uses an Integrated Approach, in: Public Management, May, S. 16-18

Isaac-Henry, K. (1999): Strategic Management in the Public Services, in: Horton, S. und D. Farnham (Hrsg.): Public Management in Britain, Houndmills: Macmillan, S. 61-75

Janisch, M. (1992): Das strategische Anspruchsgruppenmanagement. Vom Shareholder Value zum Stakeholder Value, Dissertation Universität St. Gallen, Bamberg: Difo-Druck

Jann, W. (1998): Politik und Verwaltung im funktionalen Staat, in: Jann, W. et al. (Hrsg.): Politik und Verwaltung auf dem Weg in die transindustrielle Gesellschaft, Baden-Baden: Nomos, S. 253-280

Jann, W. (2002a): Der Wandel verwaltungspolitischer Leitbilder: Von Management zu Governance?, in: König, K. (Hrsg.): Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert, Baden-Baden: Nomos, S. 279-303

Jann, W. (2002b): Verwaltungskultur. Ein Überblick über den Stand der empirischen und international vergleichenden Forschung, in: König, K. (Hrsg.): Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert, Baden-Baden: Nomos, S. 425-447

Jann, W. (2003): Governance, in: Eichhorn, P. (Hrsg.): Verwaltungslexikon –3. Aufl.–, Baden-Baden: Nomos, S. 449-451

Jann, W. und K. Wegrich (2003): Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle, in: Schubert, K. und N. Bandelow (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse, München/Wien: Oldenbourg, S. 71-104

Javidan, M. und A. Dastmalchian (1988): Why Planning in State Enterprises Doesn't Work, in: Long Range Planning, 21. Jg., Nr. 3, S. 98-104

Johnson, G. (2001): Mapping and re-mapping organisational culture: A local government example, in: Johnson, G. und K. Scholes (Hrsg.): Exploring Public Sector Strategy, Harlow et al.: Pearson Education, S. 300-316

Johnston, J. (1998): Strategy, Planning, Leadership, and the Financial Management Improvement Plan. The Australian Public Service 1983 to 1996, in: Public Productivity & Management Review, 21. Jg., Nr. 4, S. 352-368

Joyce, P. (2000): Strategy in the public sector: a guide to effective change management, Chichester: Wiley

Kaplan, R. S. und D. P. Norton (1997): Balanced Scorecard: Strategien erfolgreich umsetzen, Stuttgart: Schäffer-Poeschel

Kaplan, R. S. und D. P. Norton (2001): Die strategiefokussierte Organisation. Führen mit der Balanced Scorecard, Stuttgart: Schäffer-Poeschel

Karrenberg, H. (2002): Gemeindefinanzbericht 2002. Städtische Finanzen: Kollaps oder Reformen (Kurzfassung), in: der städtetag, Nr. 4/2002, S. 4-13

Katz, A. (2001): Ansätze eines kommunalen Kontraktmanagements, in: Eichhorn, P. und M. Wiechers (Hrsg.): Strategisches Management für Kommunalverwaltungen, Baden-Baden: Nomos, S. 146-152

KGSt (1993): Das Neue Steuerungsmodell. Begründung, Konturen, Umsetzung. KGSt-Bericht 5/1993, Köln: KGSt

KGSt (1994): Personalentwicklung. Grundlagen für die Konzeption, Bericht Nr. 13/1994, Köln: KGSt

KGSt (1996a): Das Verhältnis von Politik und Verwaltung im Neuen Steuerungsmodell, Bericht Nr. 10/1996, Köln: KGSt

KGSt (1996b): Personalentwicklung im Neuen Steuerungsmodell. Anforderungen an vorrangige Zielgruppen, Bericht Nr. 6/1996, Köln: KGSt

KGSt (1999): Das Neue KGSt-Politikerhandbuch, Köln: KGSt

KGSt (2000a): Strategisches Management I: Leitbericht für Politik und Verwaltungsführung, Bericht Nr. 8/2000, Köln: KGSt

KGSt (2000b): Strategisches Management II: Wege zur Gesamtstrategie, Bericht Nr. 9/2000, Köln: KGSt

KGSt (2000c): Strategisches Management III: Zielbezogene Budgetierung, Bericht Nr. 10/2000, Köln: KGSt

KGSt (2000d): Strategisches Management IV: Fachbereichsstrategien am Beispiel der Jugendhilfe, Bericht Nr. 11/2000, Köln: KGSt

KGSt (2001): Strategisches Management V: Stärken-, Schwächen- und Potenzialanalyse am Beispiel der Sozialhilfe, Bericht Nr. 6/2001, Köln: KGSt

Killian, W. und K. Schneider (2003): Die Personalvertretung auf dem Prüfstand. Beschäftigtenbefragung als Instrument zur Selbstevaluation der Interessenvertretung. Methodische Handreichungen am Beispiel einer Befragung in der öffentlichen Verwaltung, Düsseldorf: Edition der Hans-Böckler-Stiftung

Kirsch, W (1997): Wegweiser zur Konstruktion einer evolutionären Theorie der strategischen Führung –2. Aufl.–, München: Kirsch

Kißler, L. et al. (2000): Nachhaltige Partizipation. Beschäftigtenbeteiligung als Beitrag für mehr Chancengleichheit, Berlin: edition sigma

Klenk T. und F. Nullmeier (2003): Public Governance als Reformstrategie, Gutachten für die Hans-Böckler-Stiftung, unveröffentlichtes Manuskript

König, K. und M. Adam (2001): Governance als entwicklungspolitischer Ansatz, Speyer: Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung

Kooiman, J. (2000): Social-political governance. Overview, reflections and design, in: Public Management: an international journal of research and theory, 1. Jg., Nr. 1, S. 67-92

Korintenberg, W. (1997): Strategisches Personalmanagement für die öffentliche Verwaltung. Erfolgs- und Misserfolgsfaktoren im Reformprozess, Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag

Koteen, J. (1989): Strategic management in public and nonprofit organizations: thinking and acting strategically on public concerns, New York et al.: Praeger

Kühnlein, G. und N. Wohlfahrt (1994): Zwischen Mobilität und Modernisierung. Personalentwicklung- und Qualifizierungsstrategien in der Kommunalverwaltung, Berlin: Edition Sigma

Kühnlein, G. und N. Wohlfahrt (1995): Leitbild lernende Verwaltung? Situation und Perspektiven der Fortbildung in westdeutschen Kommunalverwaltungen, Berlin: Edition Sigma

Landsbergen, D. und J. F. Orosz (1996): Why Public Managers Should Not be Afraid of the Gray Zone: Strategic Management and Public Law, in: Administration & Society, 28. Jg., Nr. 2, S. 238-265

Lange, S. und D. Braun (2000): Politische Steuerung zwischen System und Akteur. Eine Einführung, Opladen: Leske+Budrich

Lindblom, C.E. (1988): Democracy and Market Systems, Oslo: Norwegian University Press

Lohmann, J. (2002): Strategische Haushaltsplanung: Konsequenz der Budgetierung, in: Verwaltung & Management, 8. Jg., Nr. 3, S. 132-137

Löffler, E. (2001): Governance – die neue Generation von Staats- und Verwaltungsmodernisierung, in: Verwaltung & Management, 7. Jg., Nr. 4, S. 212-215

Luhmann, N. (1966): Theorie der Verwaltungswissenschaft. Bestandsaufnahme und Entwurf, Köln/Berlin: Grote

Luhmann, N. (1973): Zweckbegriff und Systemrationalität. Über die Funktion von Zwecken in sozialen Systemen, Frankfurt/M.: Suhrkamp

Luhmann, N. (1983): Politische Planung. Aufsätze zur Soziologie von Politik und Verwaltung –3. Aufl.–, Opladen: Westdeutscher Verlag

Luhmann, N. (2002): Die Politik der Gesellschaft, Frankfurt/M.: Suhrkamp

Lührs, J. et al. (2002): Ergebnisorientierte Steuerung von Grossstädten mit Hilfe von Balanced Scorecards, in: Scherer, A. G. und J. M. Alt (Hrsg.): Balanced Scorecard in Verwaltung und Non-Profit-Organisationen, Stuttgart: Schäffer Poeschel, S. 117-140

Lynn, L. E. et al. (2001): Improving Governance: A New Logic for Empirical Research, Washington, D.C.: Georgetown University Press

Mäding, H. (1992): Verwaltung im Wettbewerb der Regionen, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 31. Jg., Nr. II, S. 205-219

Malik, F. (1996): Strategie des Managements komplexer Systeme: ein Beitrag zur Management-Kybernetik evolutionärer Systeme –5. Aufl.–, Bern et al.: Haupt

March, J. G. und J. P. Olsen (1989): Rediscovering Institutions. The Organisational Basis of Politics, New York: Free Press

March, J. G. (Hrsg.)(1990): Entscheidung und Organisation: kritische und kontruktive Beiträge, Entwicklungen und Perspektiven, Wiesbaden: Gabler

Martin, S. (1997): Leadership, learning and local democracy. Political dimensions of the strategic management of change, in: International Journal of Public Sector Management, 10. Jg., S. 534-546

Matheson, A. (1998): Governing strategically: the New Zealand experience, in: Public Administration and Development, 18. Jg., S. 349-363

Mastronardi, P. und K. Schedler (1998): New Public Management in Staat und Recht. Ein Diskurs, Bern et al.: Haupt

Mayntz, R. (1973): Thesen zur Steuerungsfunktion von Zielstrukturen, in: Mayntz, R. und F. W. Scharpf (Hrsg.): Planungsorganisation. Die Diskussion um die Reform von Regierung und Verwaltung des Bundes, München: Piper, S. 91-97

Mayntz, R. (1987): Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme – Anmerkungen zu einem theoretischen Paradigma, in: Ellwein, T. et al. (Hrsg.): Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Bd. 1, Baden-Baden: Nomos, S. 89-109

Mayntz, R. (1997): Soziologie der öffentlichen Verwaltung –4. Aufl.–, Heidelberg: C. F. Müller

Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (Hrsg.)(1973): Planungsorganisation. Die Diskussion um die Reform von Regierung und Verwaltung des Bundes, München: Piper

Mayntz, R. und F. W. Scharpf (1995): Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus, in: Mayntz, R. und F.W. Scharpf (Hrsg.): gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung, Frankfurt/M.: Campus, S. 115-145

McGregor, E. B. (1993): Towards a theory of public management success, in: Bozeman, B. (Hrsg.): Public Management: The State of the Art, San Francisco: Jossey-Bass, S. 173-185

McHugh, M. (1997): Trouble in Paradise. Disintegrated strategic change within a government agency, in: International Journal of Public Sector Management, 10. Jg., S. 433-443

Mintzberg, H. (1983): Power in and around organizations, Englewood Cliffs: Prentice-Hall

Mintzberg, H. (1995): Die strategische Planung. Aufstieg, Niedergang und Neubestimmung, München et al.: Hanser

Mintzberg, H. (1996): Manageing Government. Governing Management, in: Harvard Business Review, May/June 1996, S. 75-83

Mintzberg, H. und J.A. Waters (1985): Of strategies, deliberate and emergent, in: Strategic Management Journal, 6. Jg., Nr. 3, S. 11-24

Mintzberg, H. et al. (1999): Strategy Safari: eine Reise durch die Wildnis des strategischen Managements, Wien et al.: Ueberreuter

Mofina, J. (2002): Integriertes Stadtmanagement. Zu den Zusammenhängen von Verwaltungsmodernisierung und Stadtplanung, in: Verwaltung & Management, 8. Jg., Nr. 5, S. 300-304

Montanari, J. R. und J. S. Bracker (1986): The Strategic Management Process at the Public Planning Unit Level, in: Strategic Management Journal, 7. Jg., S. 251-265

Moore, M. (1995): Creating public value. Strategic management in government, Cambridge et al.: Harvard University Press

Morley, D. (1993): Strategic Direction in the British Public Service, in: Long Range Planning, 26. Jg., Nr. 3, S. 77-86

Müller-Stewens, G. und C. Lechner (2003): Strategisches Management: Wie strategische Initiativen zum Wandel führen. Der St.Galler Management Navigator –2. Aufl.–, Stuttgart: Schäffer-Poeschel

Naschold, F. (1996): New frontiers in public sector management: trends and issues in state and local government in Europe, Berlin et al.: de Gruyter

Naschold, F. (1998): Strategisches Management und Devolution. Zwei Herausforderungen an Politik und Verwaltung, in: Jann, W. et al. (Hrsg.): Politik und Verwaltung auf dem Weg in die transindustrielle Gesellschaft. Carl Böhret zum 65. Geburtstag, Baden-Baden: Nomos, S. 167-188

Naschold, F. et al. (1996): Leistungstiefe im öffentlichen Sektor. Erfahrungen, Konzepte, Methoden, Berlin: edition sigma

Naschold, F. et al. (1998): Kommunale Spitzeninovationen. Konzepte, Umsetzung, Wirkungen in internationaler Perspektive, Berlin: edition sigma

Naschold, F. und G. Daley (1999): The Strategic Management Challenge: Modernizing Local Government. Part Two, in: International Public Management Journal, 2. Jg., Nr. 1, S. 52-67

Naschold, F. und J. Bogumil (2000): Modernisierung des Staates. New Public Manegement in deutscher und internationaler Perspektive –2. Aufl.–, Opladen: Leske+Budrich

Nelissen, N. (2002): The Administrative Capacity of New Types of Governance, in: Public Organization Review: A Global Journal, 2. Jg., Nr. 1, S. 5-22

Netzwerk Kommunen der Zukunft (2002a): Kulturveränderung durch Beschäftigtenbeteiligung – Leitfaden und Praxisbeispiele

Netzwerk Kommunen der Zukunft (2002b): Mitarbeiterorientierte Zielvereinbarungen in der Kommunalverwaltung – Vom Konzept zur Umsetzung

Netzwerk Kommunen der Zukunft (2002c): Wege zu einer neuen Führungskultur – Umsetzungsprobleme und Lösungsansätze

Nutt, P. C. und R. W. Backoff (1992): The Strategic Management of Public and Third Sector Organizations. A Handbook for Leaders, San Francisco: Jossey-Bass.

Nutt, P. C. und R. W. Backoff (1993a): Strategic Issues as Tensions, in: Journal of Management Inquiry, 2. Jg., Nr. 1, S. 28-42

Nutt, P. C. und R. W. Backoff (1993b): Transforming Public Sector Organizations with Strategic Management and Strategic Leadership, in: Journal of Management, 19. Jg., Nr. 2, S. 299-347

OECD (2000a): Key Elements of OECD's Work on Governance Issues, OECD Working Papers, 8. Jg., Nr. 24, Paris: OECD

OECD (Hrsg.)(2000b): Benchmarking. Evaluation and Strategic Management in the Public Sector, Paris: OECD

OECD (2001): Local Partnerships for Better Governance, Paris: OECD

Olsen, J. B. und D. C. Eadie (1982): The Game Plan: Governance With Foresight, Washington D.C.: Council of State Planning Agencies

Osborne, D. und T. Gaebler (1994): Der innovative Staat: Mit Unternehmergeist zur Verwaltung der Zukunft, Wiesbaden: Gabler

Perri 6 et al. (2002): Towards Holistic Governance. The New Reform Agenda, Houndmills et al.: Palgrave

Perrott, B. E. (1996): Managing Strategic Issues in the Public Service, in: Long Range Planning, 29. Jg., Nr. 3, S. 337-345

Peters, B. G. (2002): Governance: A Garbage Can Perspective, Reihe Politikwissenschaft, Nr. 84, Wien: Institut für Höhere Studien

Pfeffer, J. und G. R. Salancik (1978): The External Control of Organizations. A Ressource Dependence Perspective, New York et al.: Harper & Row

Poister, T. H. und G. D. Streib (1999): Strategic Management in the Public Sector. Concepts, Models, and Processes, in: Public Productivity & Management Review, 22. Jg., Nr. 3, S. 308-325

Prince, L. und R. Puffit (2001): The Maslin Multi-Dimensional Matrix: A new Approach to aid strategic decision making in the public sector, in: Johnson, G. und K. Scholes (Hrsg.): Exploring Public Sector Strategy, Harlow et al: Pearson Education, S. 143-164

Pröhl, M. (Hrsg.)(2001a): Key Learnings about Strategic Management from the Cities of Tomorrow. Case Studies, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung

Pröhl, M. (2001b): Von der Binnenmodernisierung zur Politikreform. Strategisches Management zur Bündelung kommunalen Handelns, in: Verwaltung – Organisation – Personal, Sonderheft 1/2001, S. 6-8

Pröhl, M. (2002): "Good Governance". Gemeinsame Verantwortung für Demokratie und Lebensqualität, in: Pröhl, M. (Hrsg.): Good Governance für Lebensqualität vor Ort. Internationale Praxisbeispiele für Kommunen, Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, S. 7-12

Pröhl, M. und H. Sinning (2002): Good Governance und Bürgergesellschaft – Verwaltungsmodernisierung, Bürgerorientierung und Politikreform als zentrale Anforderungen an Kommunen, in: Pröhl, M. et. al. (Hrsg.): Bürgerorientierte Kommunen in Deutschland – Anforderungen und Qualitätsbausteine. Band 3: Ergebnisse und Perspektiven des Netzwerkes CIVITAS, Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, S. 17-27

Pröhl, M. et al. (2002): Bürgerorientierte Kommunen in Deutschland – Anforderungen und Qualitätsbausteine. Band 3: Ergebnisse und Perspektiven des Netzwerkes CIVITAS, Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung

Proeller, I. (2003): Auslagerung in der hoheitlichen Verwaltung. Interdisziplinäre Entwicklung einer Entscheidungsheuristik, Bern et al.: Haupt

Promberger, K. (1995): Controlling für Politik und öffentliche Verwaltung, Wien: Österreichische Staatsdruckerei

Pullen, W. (1994): Eyes on the Prize: Strategy in Government Agencies, in: International Journal of Public Sector Management, 7. Jg., Nr. 1, S. 5-14

Püttner, G. (2002): Kommunale Aufgaben, Aufgabenwandel und Selbstverwaltungsprinzipien, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, Nr. I/2002, S. 52-60

Quayle, M. (1998): The Impact of Strategic Procurement in the UK Government Sector, in: International Journal of Public Sector Management, 11. Jg., Nr. 5, S. 397ff.

Quinn, J. B. (1980): Strategies for change: logical incrementalism, Homewood: Irwin

Reichard, C. (1995): Umdenken im Rathaus: neue Steuerungsmodelle in der Kommunalverwaltung –4. Aufl.–, Berlin: edition sigma

Reichard, C. (2001a): Strategisches Management in der Kernverwaltung, in: P. Eichhorn und M. Wiechers (Hrsg.): Strategisches Management für Kommunalverwaltungen, Baden-Baden: Nomos, S. 80-91

Reichard, C. (2001b): Personalmanagement, in: Blanke, B. et al (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform –2. Aufl.–, Opladen: Leske+Budrich, S. 180-186

Reichard, C. (2003): Local Public Management Reforms in Germany, in: Public Administration, 81. Jg., Nr. 2, S. 345-363

Reichard, C. und M. Röber (2001): Konzept und Kritik des New Public Management, in: Schröter, E. (Hrsg.): Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven, Opladen: Leske+Budrich, S. 371-392

Richter, W. (2001): Schnittstellen-Management von Kommunalpolitik und –verwaltung, in: Eichhorn, P. und M. Wiechers (Hrsg.): Strategisches Management für Kommunalverwaltungen, Baden-Baden: Nomos, S. 58-67

Rhodes, R. A. W. (1997): Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability, Buckingham, Philadelphia: Open University Press

Robbins, G. C. (1995): Scenario Planning: A Strategic Alternative, in: Public Management, 77. Jg., Nr. 3, S. 4ff.

Rondinelli, D. A. und M. Iacono (1996): Strategic management of privatization: a framework for planning and implementation, in: Public Administration and Development, 16. Jg., S. 247-263

Roth, R. (2001): Auf dem Wege zur Bürgerkommune, in: Schröter, E. (Hrsg.): Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven, Opladen: Leske+Budrich, S. 133-152

Rüegg-Stürm, J. (2002): Das neue St. Galler Management-Modell, in: Dubs, R. et al. (Hrsg.): Einführung in die Managementlehre. Pilotversion, Bern et al.: Haupt, S. 33-106

Ruter, R. X. und S. Eltrop (2001): Portfoliomanagement für den Konzern Stadt, in: Eichhorn, P. und M. Wiechers (Hrsg.): Strategisches Management für Kommunalverwaltungen, Baden-Baden: Nomos, S. 174-185

Sandberg, B. (2001): Kommunales Benchmarking als strategisches Managementinstrument, in: Eichhorn, P. und M. Wiechers (Hrsg.): Strategisches Management für Kommunalverwaltungen, Baden-Baden: Nomos, S. 163-173

Sandfort, W. (2001): Wege zur Förderung der Strategieorientierung der Politik, in: Eichhorn, P. und M. Wiechers (Hrsg.): Der Ansatz des Schmalenbach-Arbeitskreises New Public Management, Baden-Baden: Nomos, S. 52-57

Scharpf, F. W. (1973): Planung als politischer Prozess. Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie, Frankfurt/M.: Suhrkamp

Scharpf, F.W. (2000): Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Opladen: Leske+Budrich

Scharpf, F. W. et al. (1976): Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg: Scriptor

Schauer, R. (2001): Betriebswirtschaftliche Überlegungen zu den "Kernkompetenzen" öffentlicher Verwaltungen, Linz

Schedler, K. (1993): Anreizsysteme in der öffentlichen Verwaltung, Bern et al.: Haupt

Schedler, K. (1995): Ansätze einer Wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Von der Idee des New Public Managements zum konkreten Gestaltungsmodell. Fallbeispiel Schweiz, Bern et al.: Haupt

Schedler, K. und J. Felix (2000): Veränderung dank neuer Legitimation – Kundenorientierung als Grundlage für eine neue Sinnhaftigkeit der Verwaltung, in: Belz, C. und T. Bieger (Hrsg.): Dienstleistungskompetenz und innovative Geschäftsmodelle, St. Gallen: Thexis, S. 124-142

Schedler, K. und D. Kettiger (Hrsg.)(2003): Modernisieren mit der Politik. Ansätze und Erfahrungen aus Staatsrefomen, Bern et al.: Haupt

Schedler, K. und I. Proeller (2003): New Public Management –2. Aufl.–, Bern et al.: Haupt

Schedler, K. und L. Summermatter (2003): Bericht zum Stand von E-Government in der Schweiz 2002, IDT-Working-Paper Nr. 6, St. Gallen: IDT-HSG

Scherer, A. G. und J. M. Alt (Hrsg.)(2002): Balanced Scorecard in Verwaltung und Non-Profit-Organisationen, Stuttgart: Schäffer Poeschel

Scherer, R. und M. Walser (2003): Die Modernisierung der Region – was können Netzwerke hier leisten?, in: Schedler, K. und D. Kettiger (Hrsg.): Modernisieren mit der Politik. Ansätze und Erfahrungen aus Staatsreformen, Bern et al: Haupt, S. 285-305

Scholes, K. (2001a): Stakeholder mapping: A practical tool for public sector managers, in: Johnson, G. und K. Scholes (Hrsg.): Exploring Public Sector Strategy, Harlow et al: Pearson Education, S. 165-184

Scholes, K. (2001b): Strategy and structures in the public sector, in: Johnson, G. und K. Scholes (Hrsg.): Exploring Public Sector Strategy, Harlow et al: Pearson Education, S. 232-249

Senge, P. M. (1996): Die fünfte Disziplin. Kunst und Praxis der lernenden Organisation –2. Aufl.–, Stuttgart: Klett-Cotta

Shim, D.-S. (2001): Recent Human Resources Developments in OECD Member Countries, in: Publi Personnel Management, 30. Jg., Nr. 3, S. 323-347

Simon, H. A. (1997): Administrative Behaviour. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations –4. Aufl.–, New York: Free Press

Sinning, H. und A. Wimmer (2000): Bürgerorientierte Kommunen in Deutschland - ein Wegweiser. Projektdokumentation, Band 2: Kurzporträts aus der ersten Wettbewerbsphase, Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung

Smith Ring, P. und J. L. Perry (1985): Strategic Management in Public and Private Organizations: Implications of Distintive Contexts and Constraints, in: Academy of Management Review, 10. Jg., S. 276-286

Smith, R. J. (1994): Strategic management and planning in the public sector, Harlow: Longman

Stach, B. und S. Friedrichs (2001): Massnahmen und Wirkungen zukunftsorientiert bewerten. Evaluation und Zielüberprüfung im strategischen Management, in: Verwaltung – Organisation – Personal, Sonderheft 1/2001, S. 27-29

Stark, S. (2000): Lokale „Agenda 21" – Prozesse in den vier Städten Duisburg, Leverkusen, Hamm und Wuppertal – eine Prozessanalyse, in: Heinelt, H. und E. Mühlich (Hrsg.): Lokale „Agenda 21" – Prozesse. Erklärungsansätze, Konzepte und Ergebnisse, Opladen: Leske+Budrich, S. 201-216

Steane, P. D. (1997): Oils ain't oils! Strategy across sectors, in: International Journal of Public Sector Management, 10. Jg., S. 461-470

Stein, F. (2001): Strategische Personalsteuerung durch Zielvereinbarungen, in: Eichhorn, P. und M. Wiechers (Hrsg.): Strategisches Management für Kommunalverwaltungen, Baden-Baden: Nomos, S. 153-162

Theuvsen, L. (2001): Einbindung privater Wirtschaftssubjekte in kommunale Strategien, in: Eichhorn, P. und M. Wiechers (Hrsg.): Strategisches Management für Kommunalverwaltungen, Baden-Baden: Nomos, S. 121-133

Thom, N. und A. Näf (2003): Der Portfolio-Ansatz als Instrument der Exekutive zur strategischen Führung, in: Schedler, K. und D. Kettiger (Hrsg.): Modernisieren mit der Politik. Ansätze und Erfahrungen aus Staatsreformen, Bern et al: Haupt, S. 257-283

Thompson, J. R. und R. P. Sanders (1997): Strategies for Reinventing Federal Agencies: Gardening Versus Engineering, in: Public Productivity & Management Review, 21. Jg., Nr. 2, S. 137-155

Trott zu Solz, L. (1998): Bürgerorientierte Kommune – Wege zur Stärkung der Demokratie. Pojektdokumentation, Band 1: Hearing und Auftaktveranstaltung, Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung

Vaanholt, S. (1997): Human Resource Management in der öffentlichen Verwaltung, Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag

Vernau, K. (2002): Effektive politisch-administrative Steuerung in Grossstadtverwaltungen. Möglichkeiten und Grenzen einer Reform, Wiesbaden: Gabler

Vinzant, D. H. und J. C. Vinzant (1993): TQM and Strategic Management Issues, in: Public Manager, 22. Jg., Nr. 3, S. 76-77

Vinzant, J. C. und D. H. Vinzant (1996a): Strategic Management and Total Quality Management: Challenges and Choices, in: Public Administration Quarterly, 20. Jg., S. 201-219

Vinzant, D. H. und J. C. Vinzant (1996b): Strategy and Organizational Capacity: Finding a Fit, in: Public Productivity & Management Review, 20. Jg., S. 139-157

Vogel, R (2003): Leitbilder und ihre Grenzen, in: Verwaltung & Management, 9. Jg., Nr. 2, S. 96-98

Wald, A. (1996): Personalmanagement für die kommunale Praxis. Grundlagen – Methoden – Ziele, Berlin: Erich Schmidt

Walgenbach, P. (1999): Institutionalistische Ansätze in der Organisationstheorie, in: Kieser, Alfred (Hrsg.): Organisationstheorien –3. Aufl.–, Stuttgart: Kohlhammer, S. 319-353

Weber, Max (1992): Politik als Beruf, Stuttgart: Reclam

Wechsler, B. und R. W. Backoff (1986): Policy Making and Administration in State Agencies: Strategic Management Approaches, in: Public Administration Review, 40. Jg., Nr. July/August, S. 321-327

Wegener, A.: (2002): Die Kriterien zu Good Governance, in: Pröhl, M. (Hrsg.): Good Governance für Lebensqualität vor Ort. Internationale Praxisbeispiele für Kommunen, Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, S. 16-115

Wendel, V. (2001): Der Ansatz des Schmalenbach-Arbeitskreises New Public Management, in: Eichhorn, P. und M. Wiechers (Hrsg.): Strategisches Management für Kommunalverwaltungen, Baden-Baden: Nomos, S. 15-20

Wheeland, C. M. (1993): Citywide Strategic Planning: An Evaluation of Rock Hill's Empowering Vision, in: Public Administration Review, 53. Jg., Nr. January/February, S. 65-72

Wheeland, C. M. (2003): Implementing a Community-wide Strategic Plan. Rock Hill's Empowering the Vision 10 Years Later, in: American Review of Public Administration, 33. Jg., Nr. 1, S. 46-69

Wiechers, M. (2001): Einbindung von Nonprofit-Organisationen in kommunale Strategien, in: Eichhorn, P. und M. Wiechers (Hrsg.): Strategisches Management für Kommunalverwaltungen, Baden-Baden: Nomos, S. 134-146

Wiesenthal, H. (2000): Markt, Organisation und Gemeinschaft als "zweitbeste" Verfahren sozialer Koordination, in: Werle, R. und U. Schimank (Hrsg.): Gesellschaftliche Komplexität und kollektive Handlungsfähigkeit, Frankfurt/New York: Campus, S. 44-73

Wildavsky, A. (1974): The Politics of the Budgetary Process –2. Aufl.–, Boston/Toronto: Little, Brown & Co.

Willke, H. (1996): Systemtheorie I: Grundlagen –5. Aufl.–, Stuttgart: Lucius & Lucius

Wise, R. I. (1997): The Balanced Scorecard Approach to Strategy Management, in: Public Manager, 26. Jg., Nr. Fall, S. 47-50

Wollmann, H. (2002): Die traditionelle deutsche kommunale Selbstverwaltung – ein "Auslaufmodell"?, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, Nr. I/2002, S. 24-51

Wollmann, H. und R. Roth (Hrsg.)(1998): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden –2. Aufl.–, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung

Worrall, L. et al. (1998): Managing strategy in local government, in: International Journal of Public Sector Management, 9. Jg., S. 472-493