

Jens Weiß *Hrsg.*

Strategisches Management und wirkungorientierte Steuerung in Kommunen



Springer VS

Strategisches Management und wirkungsorientierte Steuerung in Kommunen

Jens Weiß
(Hrsg.)

Strategisches Management und wirkungsorientierte Steuerung in Kommunen

 Springer VS

Hrsg.

Jens Weiß

FB Verwaltungswissenschaften

Hochschule Harz

Halberstadt, Deutschland

ISBN 978-3-658-27358-3

ISBN 978-3-658-27359-0 (eBook)

<https://doi.org/10.1007/978-3-658-27359-0>

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Springer VS

© Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature 2019

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von allgemein beschreibenden Bezeichnungen, Marken, Unternehmensnamen etc. in diesem Werk bedeutet nicht, dass diese frei durch jedermann benutzt werden dürfen. Die Berechtigung zur Benutzung unterliegt, auch ohne gesonderten Hinweis hierzu, den Regeln des Markenrechts. Die Rechte des jeweiligen Zeicheninhabers sind zu beachten.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag, noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen. Der Verlag bleibt im Hinblick auf geografische Zuordnungen und Gebietsbezeichnungen in veröffentlichten Karten und Institutionsadressen neutral.

Springer VS ist ein Imprint der eingetragenen Gesellschaft Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH und ist ein Teil von Springer Nature.

Die Anschrift der Gesellschaft ist: Abraham-Lincoln-Str. 46, 65189 Wiesbaden, Germany

Inhaltsverzeichnis

Zur Praxis strategischer Steuerung in Kommunen: Einleitung	1
Jens Weiß	
Wirkungsorientierte Steuerung und der Weg zum Strategischen Management	7
Josef Bernhart, Peter Decarli und Kurt Promberger	
Management-Praxen in kommunalen Verwaltungen – Stand der Forschung und Perspektiven	39
Jens Weiß	
Führungsinformationssysteme für Kommunen: Erfahrungen aus der Entwicklungsarbeit mit Schweizer Gemeinden	55
Urs Sauter und Christoph Schaller	
Entwicklung einer Internet-Lernplattform zum strategischen Management in Kommunen – Erfahrungen aus dem Projekt „Kompetenzaufbau für eine wirkungsorientierte Steuerung in kleinen und mittleren Kommunen“ (KoWiSt)	77
Jens Weiß und Thomas Schatz	
Fallstudie: Strategisches Management in der Marktgemeinde Lana	91
Josef Bernhart, Peter Decarli und Kurt Promberger	
Fallstudie: Strategisches Management in der Stadtgemeinde Meran	105
Josef Bernhart, Peter Decarli und Kurt Promberger	

Strategische Steuerung in der Gemeinde Wohlen bei Bern (Schweiz)	119
Urs Sauter, Thomas Peter, Matthias Bruno Keller, Marcel Pfahrer und Christoph Schaller	
Strategische Steuerung in der Gemeinde Moosseedorf (Schweiz)	137
Urs Sauter, Peter Scholl und Matthias Bruno Keller	
Strategische Steuerung in der Stadt Hlohovec und der Gemeinde Ratkovce (Slowakei)	149
Silvia Ručinská und Miroslav Fečko	
Strategisches Management in der Stadt Kempten (Allgäu)	165
Richard Schießl	
Die Entwicklung der strategischen Steuerung in der Alten Hansestadt Lemgo	177
Dirk Tolkemitt und Doris Hagemann	

Autorenverzeichnis

Mag. Dr. Josef Bernhart, Stellvertretender Institutsleiter, Institut für Public Management, Eurac Research, Bozen, Südtirol/Italien.

Peter Decarli, Researcher, Institut für Public Management, Eurac Research, Bozen, Südtirol/Italien.

PhDr. Miroslav Fečko, PhD., Assistent, Fakultät für öffentliche Verwaltung, Pavol Jozef Šafárik Universität in Košice, Slowakei.

Doris Hagemann, Stabsstelle Strategieplanung, Alte Hansestadt Lemgo, Deutschland.

Matthias Bruno Keller, Wissenschaftlicher Assistent, Institute for ICT-Based Management ICTM, Berner Fachhochschule, Biel/Bienne, Schweiz.

Thomas Peter, Gemeindeschreiber, Gemeinde Wohlen bei Bern, Schweiz.

Prof. Marcel Pfahrer, Dozent am Department Technik und Informatik Abt. Informatik, Berner Fachhochschule, Biel/Bienne, Schweiz.

Prof. Dr. Kurt Promberger, Leiter des Lehr- und Forschungsbereiches für Verwaltungsmanagement am Institut für Strategisches Management, Marketing und Tourismus, Universität Innsbruck, Österreich; Institutsleiter, Institut für Public Management, Eurac Research, Bozen, Südtirol/Italien.

doc. Ing. Silvia Ručinská, PhD., Dozentin, Fakultät für öffentliche Verwaltung, Pavol Jozef Šafárik Universität in Košice, Slowakei.

Prof. Dr. Urs Sauter, Dozent am Department Technik und Informatik Abt. Informatik (im Ruhestand), Berner Fachhochschule, Biel/Bienne, Schweiz.

Christoph Schaller, Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Institute for ICT-Based Management ICTM, Berner Fachhochschule, Biel/Bienne, Schweiz.

Thomas Schatz, Wissenschaftlicher Mitarbeiter im Projekt Innovative Hochschule, Hochschule Harz, Halberstadt/Wernigerode, Deutschland.

Dr. Richard Schießl, Leiter des Referats Wirtschaft, Kultur und Verwaltung Stadt Kempten im Allgäu, Deutschland.

Peter Scholl, Leiter Verwaltung, Gemeinde Moosseedorf, Schweiz.

Dirk Tolkemitt, 1. Beigeordneter & Stadtkämmerer, Alte Hansestadt Stadt Lemgo, Deutschland.

Prof. Dr. Jens Weiß, Professor für Verwaltungswissenschaften, Hochschule Harz, Halberstadt/Wernigerode, Deutschland.

Zur Praxis strategischer Steuerung in Kommunen: Einleitung

Jens Weiß

Die Beiträge in diesem Sammelband fassen Ergebnisse zusammen, die im Umfeld des Projektes „Kompetenzaufbau für eine wirkungsorientierte Steuerung in kleinen und mittleren Kommunen“ (KoWiSt, www.kowist.eu) erarbeitet wurden.¹ Die Ideen zu diesem Projekt entstanden 2013/2014 in einer Zusammenarbeit zwischen Verwaltungswissenschaftler*innen und Informatikern der Berner Fachhochschule (Schweiz), der Fachhochschule Kärnten (Österreich), der EURAC Research in Bozen (Autonome Provinz Südtirol in Italien), der Hochschule Harz in Halberstadt (Deutschland) und der Pavol Jozef Šafárik Universität in Kosičë (Slowakei). Die gemeinsamen Forschungs- und Entwicklungsarbeiten verfolgten im Wesentlichen drei Ideen:

1. In allen Ländern war auch nach 25 bis 30 Jahren New Public Management Reform-Diskurs unklar, wie weit insbesondere kleine und mittlere Kommunen mittlerweile Konzepte einer wirkungsorientierten oder strategischen Steuerung umgesetzt hatten. Erfahrungen aus Deutschland (Weiß 2013, 2014) und der Schweiz (Sauter und Peter 2013) zeigten, dass Kommunen erhebliche Probleme haben, entsprechende Systeme zu implementieren, teilweise aufgrund inhaltlicher Probleme, teilweise, weil die Festlegung strategischer Ziele durch die Politik nicht gelingt. In Österreich waren Ansätze der wirkungsorientierten

¹Das Projekt wurde vom 01.09.2015 bis 31.08.2018 von der EU als „Strategische Partnerschaft“ unter der Kennnummer 2015-1-DE01-KA203-002156 gefördert.

J. Weiß (✉)
Hochschule Harz, Halberstadt, Deutschland
E-Mail: jweiss@hs-harz.de

Steuerung zwar seit den 2000er auf Bundesebene implementiert worden (Egger-Peitler 2013), für die Gemeinden in Kärnten wurde aber Anfang der 2010er erst über Möglichkeiten einer Umsetzung nachgedacht. In Südtirol und der Slowakei gab es Regelungen für die Festlegung strategischer Ziele (siehe die Beiträge von Bernhart et al. sowie Fecko und Rucinska in diesem Band), unklar war aber, ob und wie diese für eine systematische Steuerung der Leistungserbringung in den Gemeinden genutzt wurden. Das erste Ziel des Projekts war daher, reale Praxen der wirkungsorientierten bzw. strategischen Steuerung in kleinen und mittleren Kommunen vergleichend aufzunehmen und abzubilden.

2. Vergleichbare Erfahrungen hatten die beteiligten Organisationen auch hinsichtlich der Auswirkungen dieses Mangels an Wissen über konkrete Steuerungspraxen für die Aus- und Fortbildung der Beschäftigten in den Kommunen. Dass in Lehre und Weiterbildung letztlich immer nur auf Reformkonzepte verwiesen und keine detaillierten Beispiele aus realen Verwaltungen dargestellt werden konnten, hatten alle Partner als Defizit erlebt, nicht nur für die fachliche Wissensvermittlung, sondern auch für die Förderung der Akzeptanz entsprechender Steuerungssysteme bei Verwaltungspraktiker*innen und Politiker*innen. Zweites Ziel des Projekts war daher, die zu erhebenden Management-Systeme in einer für die Aus- und Weiterbildung nutzbaren Form aufzubereiten.
3. Als Problem für die Implementierung wirkungsorientierter oder strategischer Steuerungssysteme wurde auch der Mangel an Software-Lösungen gesehen, die Funktionen der klassischen Haushaltsaufstellung und -bewirtschaftung mit der Abbildung von Steuerungssystemen und dem Management von Steuerungsprozessen verbinden. Drittes Ziel war daher, eine länderübergreifend nutzbare, standardisierte Systematik zur Abbildung der Steuerungssystematik in einer digitalen Online-Plattform umzusetzen. Im Sinne des zweiten Ziels ging es dabei vordringlich darum, diese Plattform in der Aus- und Weiterbildung einzusetzen. Die Grundstruktur zur Abbildung der Steuerungssysteme sollte aber für Kommunen intuitiv zugänglich und nutzbar, und damit auch grundsätzlich für die Entwicklung einer Software zur Gemeindesteuerung geeignet sein.

Alle Ergebnisse des Projekts KoWiSt sind auf der Open Education Resource Plattform www.kowist.eu frei zugänglich. Die Beiträge in diesem Sammelband fassen weitergehende, für die verwaltungswissenschaftliche Forschung relevante Erkenntnisse zusammen, die im Kontext des Projektes erarbeitet wurden. Im zweiten Teil finden sich theoretisch-konzeptionell orientierte Beiträge zu verschiedenen Aspekten der strategischen Steuerung in Gemeinden, im dritten Teil

die Fallbeispiele, die im Rahmen des Projekts mit Partnerkommunen dokumentiert wurden.

Im Beitrag *Wirkungsorientierte Steuerung und der Weg zum Strategischen Management* erläutern *Josef Bernhart, Peter Decarli und Kurt Promberger* die Bedeutung von Leadership für die Implementierung eines strategischen Managements. Dabei wird zunächst das Verhältnis von wirkungsorientierter Steuerung und strategischem Management geklärt, um dann herauszuarbeiten, dass die Formulierung und Verankerung von Visionen und Werten in einer Organisation eine Aufgabe ist, die vom Management der Ziele und Leistungen unterschieden werden sollte.

Der Beitrag *Management-Praxen in kommunalen Verwaltungen – Stand der Forschung und Perspektiven* von *Jens Weiß* gibt einen Überblick über aktuelle Ergebnisse der empirischen Forschung zur Umsetzung managerialistischer Führungspraxen in Kommunalverwaltungen. Dabei wird deutlich, dass die in der internationalen verwaltungswissenschaftlichen Forschung dominante, survey-basierte quantitative Forschung möglicherweise die Verbreitung solcher managerialistischer Praxen in Ländern mit eher schwachen New Public Management-Reformen deutlich überschätzt. Vor diesem Hintergrund wird die Bedeutung einer empirischen Erforschung realer Praxen im Sinne des strategy as a practice-Ansatzes (Jarzabkowski 2005; Jarzabkowski und Spee 2009) herausgearbeitet, der nicht nur wichtige Impulse für die verwaltungswissenschaftliche Forschung generieren kann, sondern auch dazu beitragen könnte Reformkonzepte und Verwaltungspraxis wieder einander anzunähern.

Urs Sauter und *Christoph Schaller* reflektieren dann in ihrem Beitrag *Führungsinformationssysteme für Kommunen: Erfahrungen aus der Entwicklungsarbeit mit Schweizer Gemeinden* ihre Projekte zur Entwicklung und Implementierung von IT-Systemen zur strategischen Steuerung in Kommunen. Dabei wird der potenzielle Nutzen entwickelter Informationssysteme für die Gemeindesteuerung deutlich. Herausgearbeitet werden aber auch die Probleme der notwendigen Koevolution von Management-Praxen und IT-Architektur. Besonders interessant ist dabei, welche unterschiedlichen Einschätzungen zum Nutzen einer strategischen oder wirkungsorientierten Steuerung auch bei gleicher Unterstützung durch ein IT-System Gemeinden mit identischen rechtlichen Rahmenbedingungen haben können. Damit wird die Bedeutung von Leadership im Sinne des ersten Beitrags auch aus Perspektive der Verwaltungsinformatik deutlich.

Der Beitrag *Entwicklung einer Internet-Lernplattform zum strategischen Management in Kommunen* von *Thomas Schatz* und *Jens Weiß* fasst anschließend *Erfahrungen aus dem Projekt „Kompetenzaufbau für eine wirkungsorientierte Steuerung in kleinen und mittleren Kommunen“* zusammen. Erläutert werden

insbesondere die Systematik zur Abbildung der kommunalen Steuerungssysteme und Erfahrungen mit der Online-Plattform in der Hochschullehre.

Der dritte Abschnitt mit empirischen Beispielen von Steuerungssystemen in Kommunen beginnt mit den Beiträgen über die Südtiroler Gemeinden *Lana* und *Meran*. *Josef Bernhart*, *Peter Decarli* und *Kurt Promberger* stellen zunächst Entwicklung und Struktur des Steuerungssystems der *Marktgemeinde Lana* dar, das ausgehend von drei Leitlinien konkret definierte Maßnahmen beschreibt, für die messbare Indikatoren dann im Rahmen des KoWiSt-Projekts entwickelt wurden. Die *Stadtgemeinde Meran* setzt ihre strategischen Ziele über Missionen und Programme um, denen dann konkrete Maßnahmen zugeordnet sind. Insgesamt zeigen die Südtiroler Beispiele, dass die gesetzlichen Verpflichtungen zur Erstellung von Programmatischen Erklärungen und Strategiedokumenten sinnvoll umsetzbar sind, aber nicht unbedingt direkt zur Entwicklung von Systemen mit messbaren Indikatoren führen.

Die Entwicklung der *Strategischen Steuerung in der Gemeinde Moosseedorf* war wesentlich von finanziellen Problemen zu Beginn der 2000er Jahre getrieben. *Urs Sauter*, *Peter Scholl* und *Matthias Keller* zeigen, wie die Wünsche nach einer Unterstützung für eine verbesserte Steuerung im Rahmen eines Pilotprojektes in IT-Systemen umgesetzt wurden und wie sich das Management-System der Gemeinde verändert hat. Das entwickelte Gemeindeckockpit bildet heute alle Zielebenen mit entsprechenden Indikatoren ab. Auch die *Strategische Steuerung in der Gemeinde Wohlen bei Bern* nutzt das vom Institute for ICT-Based Management der Berner FH entwickelte Gemeindeckockpit. *Urs Sauter*, *Thomas Peter*, *Matthias Keller*, *Marcel Pfaher* und *Christoph Schaller* zeichnen die parallele Entwicklung der Management-Prozesse und des IT-Systems in Wohlen seit den 1990er Jahren nach. Dabei wird deutlich, über welche Zeitspannen erfolgreiche Steuerungssysteme in Kommunen kontinuierlich weiterentwickelt werden können, und dass diese Entwicklungen ganz wesentlich von der Affinität der Führungskräfte in den Verwaltungen zu managerialistischen Instrumenten abhängt.

Silvia Ručinská und *Miroslav Fečko* stellen in ihrem Beitrag die *Strategische Steuerung in der Stadt Hlohovec und der Gemeinde Ratkovce (Slowakei)* dar. In der Slowakei sind Gemeinden mit mehr als 2000 Einwohnerinnen und Einwohnern und Selbstverwaltungsbezirke gesetzlich verpflichtet, einen Programmhaushalt mit Zielen aufzustellen und ein sogenanntes Entwicklungsprogramm auszuarbeiten. Auf Basis dieser gesetzlichen Regelungen hat die Stadt Hlohovec im Jahr 2015 eine umfangreiche und detaillierte Systematik zur strategischen Steuerung implementiert, in der strategische Ziele mit operativen Zielen, Maßnahmen und Budgets verbunden sind. Die Gemeinde Ratkovce ist mit

ca. 330 Einwohnerinnen und Einwohnern nicht zur Anwendung der genannten Steuerungsinstrumente verpflichtet, hat aber dennoch einen Entwicklungsplan auf freiwilliger Basis und in Kooperation mit Nachbargemeinden erarbeitet. Die Beispiele zeigen zwei relative junge Managementsysteme, die auf Basis allgemeiner rechtlichen Verpflichtungen zur strategischen Steuerung entwickelt wurden.

Richard Schießl gibt einen Überblick über das *Strategische Management in der Stadt Kempten (im Allgäu)*. Die Entwicklung seit der Formulierung der ersten formalen strategischen Ziele im Jahr 2009 zeigt, dass strategische Steuerung dabei helfen kann, Haushaltskonsolidierung und progressive Entwicklungen strategischer Handlungsfelder miteinander zu verbinden. Dabei wird in Kempten eine strategische Steuerung im Rahmen eines „alten“ kameralistischen Haushaltswesens umgesetzt.

Abschließend berichten *Dirk Tolkemitt* und *Doris Hagemann* über *Die Entwicklung der strategischen Steuerung in der Alten Hansestadt Lemgo*. Auch hier war die Entwicklung eines Systems zur strategischen Steuerung wesentlich von der Notwendigkeit zur Konsolidierung des Haushalts geprägt. In den letzten 10 Jahren wurde ein umfangreiches Managementsystem implementiert, das bis zu Zielvereinbarungen mit einzelnen Beschäftigten reicht.

Die Beiträge dieses Bandes beschreiben und analysieren strategisches Management als empirische Praxis in kleinen und mittleren Kommunen. Damit wird die bislang kaum untersuchte qualitative Frage adressiert, wie normative Reformmodelle in der kommunalen Realität im Detail umgesetzt werden. Deutlich werden notwendige Ähnlichkeiten, aber auch erhebliche Varianzen zwischen real beobachtbaren Managementmodellen. Die Ergebnisse zeigen, dass Ansätze des strategischen Managements auch in Verbindung mit einem Indikatoren-basierten Performance Management in Kommunen umsetzbar sind. Gleichzeitig ist erkennbar, dass die Logik der Schnittstelle von Verwaltung und Politik die Definition messbarer Indikatoren auf der obersten, politischen Entscheidungsebene erschweren kann. Eine strategische Steuerung ist aber – aus der Perspektive der untersuchten Kommunen – auch dann möglich und nutzbringend, wenn die politisch formulierten Ziele eher allgemein und qualitativ formuliert werden, solange eine Konkretisierung durch konkrete Maßnahmen oder Projekte erfolgt.

Aus einer evolutorischen Perspektive wird die Bedeutung der Wechselwirkungen zwischen Management-Wissen, Leadership und technischen Informationssystemen für die Entwicklung von Steuerungspraxen deutlich: Steuerung ist nur auf Basis von Informationen möglich. Akteure in Politik und Verwaltung müssen bereit sein, solche Informationen zu erheben und zugänglich zu machen. Dafür sind Informationssysteme notwendig, die Leistungsinformationen aufbereiten und – idealerweise – mit Budgetinformationen verbinden. Selbst

wenn steuerungsrelevante Informationen zur Verfügung stehen, bedeutet dies aber nicht, dass diese als Grundlage für politische Entscheidungen genutzt werden. Strategische, wirkungs- oder leistungsorientierte Steuerung wird damit als voraussetzungsvolle und, unter den gegebenen institutionellen Rahmenbedingungen eher unwahrscheinliche Praxis erkennbar.

Für die Weiterentwicklung managerialistischer Reformkonzepte ergibt sich die Notwendigkeit, prozessuale Aspekte der Koevolution von Leadership, Informations- und Managementsystemen zu berücksichtigen. Für die verwaltungswissenschaftliche Forschung wird die Bedeutung qualitativer Ansätze einer rekonstruierenden und verstehenden Managementforschung deutlich.

Literatur

- Egger-Peitler, I. (2013). Wie Wirkungen den Bund steuern – Ein neues Steuerungskonzept für den österreichischen Bund. *VM*, 82–89. <https://doi.org/10.5771/0947-9856-2013-2-82>.
- Jarzabkowski, P. (2005). *Strategy as practice; An activity- based approach*. London: SAGE.
- Jarzabkowski, P., & Spee, A. P. (2009). Strategy-as-practice; A review and future directions for the field. *International Journal of Management Reviews*, 11, 69–95.
- Sauter, U., & Peter, T. (2013). Kennzahlensteuerung in Schweizer Gemeinden. In F.-R. Habel & J. Stember (Hrsg.), *Wissenstransfer zwischen Hochschule und Kommunen* (S. 303–321). Wien: Lit.
- Weiß, J. (2013). Kennzahlen zur Steuerung kommunaler Verwaltungen. In F.-R. Habel & J. Stember (Hrsg.), *Wissenstransfer zwischen Hochschule und Kommunen* (S. 323–351). Wien: Lit.
- Weiß, J. (2014). Evaluation der DOPPIK-Einführung in den Kommunen des Landes Sachsen-Anhalt. https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/39188/ssoar-2014-wei-Evaluation_der_DOPPIK-Einfuehrung_in_den.pdf?sequence=1. Zugegriffen: 24. Nov. 2017.



Wirkungsorientierte Steuerung und der Weg zum Strategischen Management

Länderspezifische Interpretationen und institutionelle Rahmenbedingungen

Josef Bernhart, Peter Decarli und Kurt Promberger

1 Einleitung

Öffentliche Verwaltungen aller Ebenen haben in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten eine Reihe von Reformen durchlaufen, die die politisch-administrativen Handlungssysteme für die geänderten Herausforderungen und Rahmenbedingungen rüsten sollen. Zentral sind das wirtschaftswissenschaftlich geprägte New Public Management (NPM) (Christensen und Laegreid 2011) sowie der sozial- und politikwissenschaftlich ausgerichtete Public Governance (PG)-Ansatz (Pollitt und Bouckaert 2011). Der Fokus beider Ansätze liegt auf *Leadership* und *Management*, zwei fundamentalen Konzepten der (strategischen) Organisation und Steuerung. Während es semantische Differenzen zwischen den beiden Begriffen gibt, so werden sie in der deutschsprachigen Betriebswirtschaftslehre unter dem Begriff *Führung* zusammengefasst (Hinterhuber und Krauthammer 2015). Heute sprechen Wissenschaft und Praxis nicht länger von Führung, sondern vielmehr von *Strategischem Management* und der *Wirkungsorientierten Steuerung*. Damit ist die langfristige Ausrichtung von Unternehmen

J. Bernhart (✉) · P. Decarli · K. Promberger
Eurac Research, Bozen, Italien
E-Mail: josef.bernhart@eurac.edu

P. Decarli
E-Mail: peter.decarli@eurac.edu

K. Promberger
E-Mail: kurt.promberger@uibk.ac.at

und Organisationen nicht länger die Aufgabe einiger weniger Visionäre, sondern Führungskräfte aller Ebenen und auch die Führungsorganisation als solche ist gefordert.

Diese Entwicklung ist insbesondere für kleine und mittlere Kommunen von Bedeutung: Die klassische Leadership-Forschung sieht den *Leader* als eine gesonderte Rolle mit der Aufgabe, der Organisation Werte und eine Richtung in Form einer Mission und Vision vorzugeben. Davon abgegrenzt werden die *Management*-Aufgaben der effizienten Abwicklung von Geschäftsprozessen. Insbesondere in kleinen Gemeinden mit wenigen Bediensteten ist eine solch strikte Trennung weder erstrebenswert noch realistisch.

Der in diesem Beitrag diskutierte Ansatz des *Strategischen Managements* anhand einer *Wirkungsorientierten Steuerung* soll aufzeigen, dass ein expliziter Fokus auf die Wirkungsorientierung dabei helfen kann, die Schnittstelle zwischen Leadership und Management (und damit zwischen Kommunalpolitik und Lokalverwaltung) besser zu steuern.

2 Grundlegende Reformparadigmen der Wirkungsorientierung

Das NPM hat die Reformbewegungen zur Modernisierung des öffentlichen Sektors der letzten drei Jahrzehnte dominiert und vielfach die institutionellen Rahmenbedingungen geformt, in denen sich die *Wirkungsorientierte Steuerung* und das *Strategische Management* entwickelt haben. Auch wenn sich das NPM ausgehend von den Westminster-Ländern zu einem globalen Phänomen entwickelt hat, so gibt es Unterschiede in der Umsetzung durch die verschiedenen öffentlichen Verwaltungen. Dies ist ein entscheidender Faktor für die länderspezifischen Interpretationen und Besonderheiten der *Wirkungsorientierten Steuerung* von heute. Die Grundidee von NPM ist jedoch immer, die öffentliche Verwaltung effizienter (kostenwirtschaftlicher) und effektiver (wirksamer) zu gestalten. Um dies zu erreichen, zielt NPM darauf ab, dass sich die Führungskräfte der öffentlichen Verwaltung wie privatwirtschaftliche Manager verhalten. Demnach richtet sich der Reformansatz augenscheinlich in erster Linie an die Verwaltungsbediensteten und weniger an gewählte politische Mandatsträger.

Allerdings setzt eine vollständige NPM-Reform neben einem radikalen Wandel der Strukturen und Prozesse auch *Leadership* nicht nur in der Verwaltung, sondern auch im politischen System voraus. Nur durch Zusammenarbeit und Koordinierung zwischen der politischen und administrativen Führung können die Ideen und Werte des NPM wie Effektivität, Effizienz und Kundenorientierung auf

Dauer in der Verwaltungskultur verankert werden (Elcock 2000). Diese Schnittstelle und das Zusammenspiel zwischen Politik und Verwaltung, die sich über Jahre und Jahrzehnte entwickelt haben, bilden den zentralen institutionellen Rahmen der *Wirkungsorientierten Steuerung*.

Das Management dieser Schnittstelle, aber auch aller anderen Kontaktpunkte der öffentlichen Verwaltung, ist zentraler Bestandteil des Public Governance-Ansatzes (Promberger et al. 2014). Ausgangspunkt ist das aus der NPM-Reform entstandene komplexe Gebilde quasi-autonomer Organisationen im öffentlichen Sektor mit weitreichender Einbindung privater Unternehmen in die öffentliche Leistungserbringung. Der PG-Ansatz zielt darauf ab, das primär effizienzgerichtete NPM um zentrale Werte einer „guten“ modernen Verwaltungsführung, vornehmlich Legalität und Unparteilichkeit sowie Transparenz, zu ergänzen. Public Governance sieht die öffentliche Verwaltung dabei als Teil eines komplexen Netzwerks und zielt auf das Management der Schnittstellen mit Nichtregierungsorganisationen, Bürgern und Unternehmen ab. Aufgabe des *Strategischen öffentlichen Managements* ist es demnach, die unterschiedlichen Zielvorstellungen der Akteure des Netzwerks nicht nur zu kennen, sondern die angestrebten Wirkungen abzuleiten und bestmöglich in Einklang zu bringen (Glaab 2007). Die Art und der Grad der Umsetzung der PG-Reform in den einzelnen Ländern beeinflusst damit die institutionellen Rahmenbedingungen der *Wirkungsorientierten Steuerung* auf allen Verwaltungsebenen.

3 Wirkungsorientierung im Kontext von Leadership und Management

Dieser Abschnitt befasst sich mit Gemeinsamkeiten und einer Abgrenzung zwischen *Political Leadership* und *Management* unter dem Blickwinkel von Lokalverwaltungen. Der Ansatz einer *Wirkungsorientierten Steuerung* bezieht die Akteure beider Ebenen ein. Die Differenzierung zwischen *Leadership* und *Management* ist jedoch von Bedeutung, da diese in einem thematischen Zusammenhang mit der in den Verwaltungswissenschaften kontrovers diskutierten Dichotomie von Politik und Verwaltung steht (Promberger et al. 2014) und somit ausschlaggebend für die Rollenverteilung in der Wirkungsorientierung ist.

3.1 Verhältnis von Leadership und Management

Bereits in dem 1957 erschienenen Buch „Leadership in Administration“ des US-amerikanischen Organisationssoziologen Philipp Selznick ist dargelegt,

welche Aufgaben *Leadership* kennzeichnen, welche Bedeutung sie für die Institutionalisierung von Organisationen haben und worin sie sich von *Management* unterscheiden (Selznick 1984). Van Wart bezeichnet diesen Klassiker der Organisationstheorie als die wahrscheinlich beste und zeitloseste Auseinandersetzung mit dem Thema *Leadership* (Van Wart 2003). *Leadership* umfasst nach Selznick die Formulierung einer Vision und deren Anpassung an sich verändernde Bedingungen, deren Verankerung im Wertesystem einer Organisation, die Verteidigung der Integrität der Institution gegenüber externen Anspruchsgruppen und die Handhabung von intraorganisationalen Konflikten. Seiner Ansicht nach müssen *Leader* das Wertesystem einer Organisation fördern und gegenüber externen Bedrohungen schützen. Von diesen *Leadership*-Aufgaben werden die *Management*-Aufgaben abgegrenzt, die darauf abzielen, das effiziente Funktionieren der administrativen Prozesse (Geschäftsprozesse) sicherzustellen (Promberger et al. 2014).

John P. Kotter greift in seinem Harvard Business Review Aufsatz „What Leaders really do“ aus dem Jahre 1990 die Unterscheidung zwischen *Leadership* und *Management* auf. Er nimmt der *Leadership*-Diskussion das oftmals mysteriös und mystisch anmutende (Kotter 1990). *Leadership* und *Management* repräsentieren für ihn zwei unterschiedliche, sich ergänzende Handlungssysteme, die – um es mit Hinterhuber auszudrücken – für die nachhaltige Wertsteigerung einer Organisation notwendig sind. *Management* dient den Organisationen demnach, um Komplexität zu beherrschen und *Leadership*, um den notwendigen organisationalen Wandel einzuleiten. *Leadership* umfasst nach Kotter: die Formulierung einer Vision, deren Kommunikation gegenüber den internen und externen Anspruchsgruppen und die Befähigung der Menschen, die für die Umsetzung benötigt werden (Kotter 1990). Unter *Management* subsumiert Kotter klassische Funktionen wie die Planung und Budgetierung, die Organisation (Struktur- und Prozessorganisation), die Personalgewinnung, -erhaltung, -entwicklung, -freisetzung und -führung, das Controlling usw (Promberger et al. 2014).

Für Bennis (1991, S. 24) liegt die Unterscheidung zwischen *Leadership* und *Management* darin, dass es bei *Leadership* darum gehe, „die richtigen Dinge zu tun“, wohingegen *Management* bedeute, „die Dinge richtig zu tun“. Als einer der wenigen Vertreter der deutschsprachigen *Leadership*-Forschung illustriert Hinterhuber das Verhältnis von *Leadership* und *Management* wie in Abb. 1 dargestellt.

In der deutschsprachigen Betriebswirtschaftslehre werden *Leadership* und *Management* unter dem Begriff *Führung* subsumiert (Hinterhuber und Krauthammer 2015). Aus diesem Grund lassen sich *Leadership* und *Management* als Führungsaufgaben beschreiben, die an die Führungskräfte einer Organisation gerichtet sind (Promberger et al. 2014).

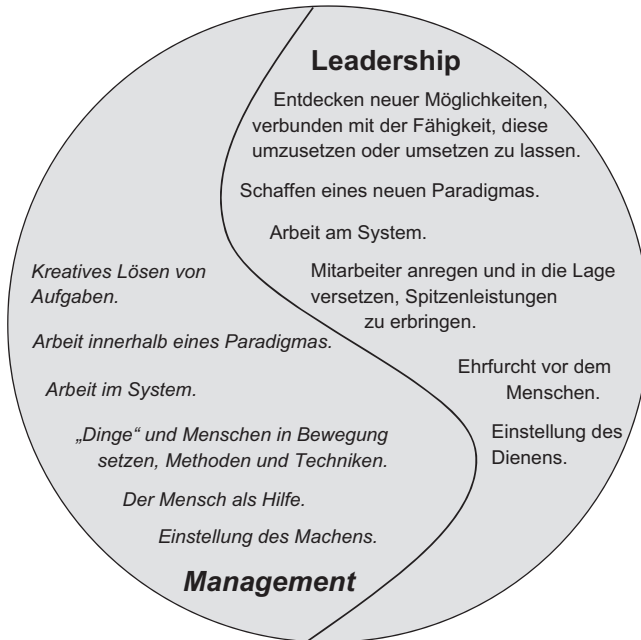


Abb. 1 Die Einheit von Leadership und Management nach Hinterhuber (2007, S. 20)

Neben den NPM-Reformen, welche Leadership und Management thematisieren, wird seit den letzten beiden Jahrzehnten vor allem *Leadership* in demokratisch organisierten Gesellschaften eine wachsende politik- als auch verwaltungswissenschaftliche Beachtung geschenkt (Helms 2005). In der normativen ebenso wie der empirisch ausgerichteten *Leadership*-Forschung herrscht die Grundauffassung, dass die politische Führung eine relevante Größe im Hinblick auf die Ergebnisse von Politik darstellt („*leadership matters*“) (Glaab 2007, S. 304). Damit wird zum Ausdruck gebracht, dass die Politik bzw. deren Akteure *Leadership* zeigen sollten. In diesem Zusammenhang wird von *Political* oder *Public Leadership* gesprochen. Demgegenüber bedeutet dies, dass *Management* im Sinne von Verwalten alleine nicht ausreicht, umfassende Veränderungsprozesse wie eine stärkere Wirkungsorientierung zu initiieren und zu meistern (Elcock 2000, 2008; Elcock und Fenwick 2007; Fenwick et al. 2006).

Leach und Wilson (2002) haben die von Selznick allgemein formulierten *Leadership*-Aufgaben auf politisch-administrative Systeme übertragen. Diese

bestehen in der Aufrechterhaltung des Zusammenhalts der öffentlichen Körperschaft, der Festlegung der strategischen Ausrichtung der Politikinhalte, in der Repräsentation des politisch-administrativen Systems gegenüber der Öffentlichkeit sowie in der Sicherstellung der Aufgabenerfüllung.

Fenwick et al. (2006) haben im Lichte der Reform der Lokalverwaltungen im Vereinigten Königreich idealtypische *Leadership*-Rollen definiert, die von den Akteuren (Individuen und/oder Kollektive) des politischen Systems zu erfüllen sind. Er unterscheidet dabei *governing* Rollen, *governance* Rollen und *allegiance* Rollen. Die *governing* Rollen betreffen die Gestaltung der Beziehungen zwischen Akteuren innerhalb des politischen Führungssystems aber auch mit den Führungskräften des administrativen Systems. Die politische Führung ist aufgerufen, neue politische Ideen zu entwickeln und ein Gefühl für die Dringlichkeit des Wandels in der Organisation zu erzeugen. Darüber hinaus muss die politische Führung mit den etablierten externen Anspruchsgruppen (Gewerkschaften, Berufsverbänden) verhandeln, um ein handlungsfähiges administratives System zu gewährleisten. Die *governance* Rollen betreffen sowohl die Gestaltung der Beziehungen zu anderen Verwaltungsebenen als auch die zu übergeordneten Verwaltungseinheiten, Unternehmen und Nichtregierungsorganisationen. Hier geht es um Netzwerke und Partnerschaften, die erforderlich sind, um eine nachhaltige Entwicklung des Territoriums zu ermöglichen. Die Bezugnahme auf *Governance* bringt zum Ausdruck, dass die Erfüllung öffentlicher Aufgaben immer mehr durch nicht-staatliche Akteure erfolgt, die mit einer Fragmentierung des politischen Entscheidungsprozesses einhergeht. Die *allegiance* Rollen umfassen alle jene Aktivitäten, die die politischen Akteure ergreifen, um ihr politisches Überleben zu sichern. Dazu gehören die Sicherstellung des Mehrheitserhaltes (Kompromisse, Koalitionen, Demonstration von Geschlossenheit), die Mobilisierung öffentlicher Zustimmung und die Stärkung der Glaubwürdigkeit (Festhalten an langfristigen Gestaltungszielen, die in einer Vision verankert sind) (Promberger et al. 2014).

3.2 Leadership und Management in Lokalverwaltungen

Was die kommunale Ebene angeht, so ist auf dieser nicht nur das Verhältnis von Politik und Verwaltung zu gestalten, sondern es müssen auch die *Leadership*- und *Management*-Aufgaben auf die Akteure des politisch-administrativen Systems verteilt werden. Erfolgt dies nicht, so kann davon ausgegangen werden, dass *Leadership*- und *Management*-Lücken (Hinterhuber 2013) entstehen, die einer nachhaltigen Entwicklung der Lokalverwaltungen nicht förderlich sind

(Promberger et al. 2014). Wie die komparative Studie von Mouritzen und Svava (2002) zeigt, ist die Führungsorganisation in den Lokalverwaltungen westlicher Demokratien unterschiedlich ausgestaltet. Wesentlich beeinflusst wird sie von den rechtlichen Bestimmungen (z. B. Gesetze über die Ordnung der Gemeinden), die entweder von der zentralstaatlichen Ebene (z. B. Italien) oder von der Länderebene (z. B. Deutschland, Österreich, Schweiz) erlassen werden und insbesondere die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten der Führungsorgane regeln. Diese Rahmenbedingungen eröffnen den Lokalverwaltungen mehr oder weniger Spielräume für die organisationale Ausgestaltung ihrer Leitungsstruktur (Promberger et al. 2014).

Wird das Thema *Leadership* und *Management* auf kommunaler Ebene untersucht, so erscheint eine Differenzierung von Bausteinen der Führungsorganisation einer Gemeinde zweckmäßig (Promberger et al. 2014; Just et al. 2012). Abb. 2 gibt eine erste Orientierung für die idealtypische Verteilung der *Leadership*- und *Management*-Aufgaben. Dabei sind die Aufgaben von *Leadership* und *Management* nicht einer Ebene der Führungsorganisation exklusiv zugeordnet, sondern idealerweise in unterschiedlichem Ausmaß auf die Legislative sowie auf die politische und administrative Exekutive verteilt (Promberger et al. 2014):

1. *Legislative*. Wird die legislative Ebene durch einen gewählten Gemeinderat repräsentiert, dann besteht die Aufgabe der Gemeinderäte in der Trans-

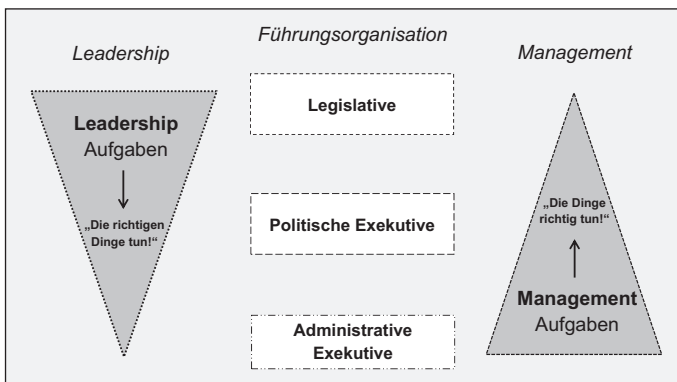


Abb. 2 *Leadership* und *Management* in der kommunalen Führungsorganisation (Promberger et al. 2014, S. 123)