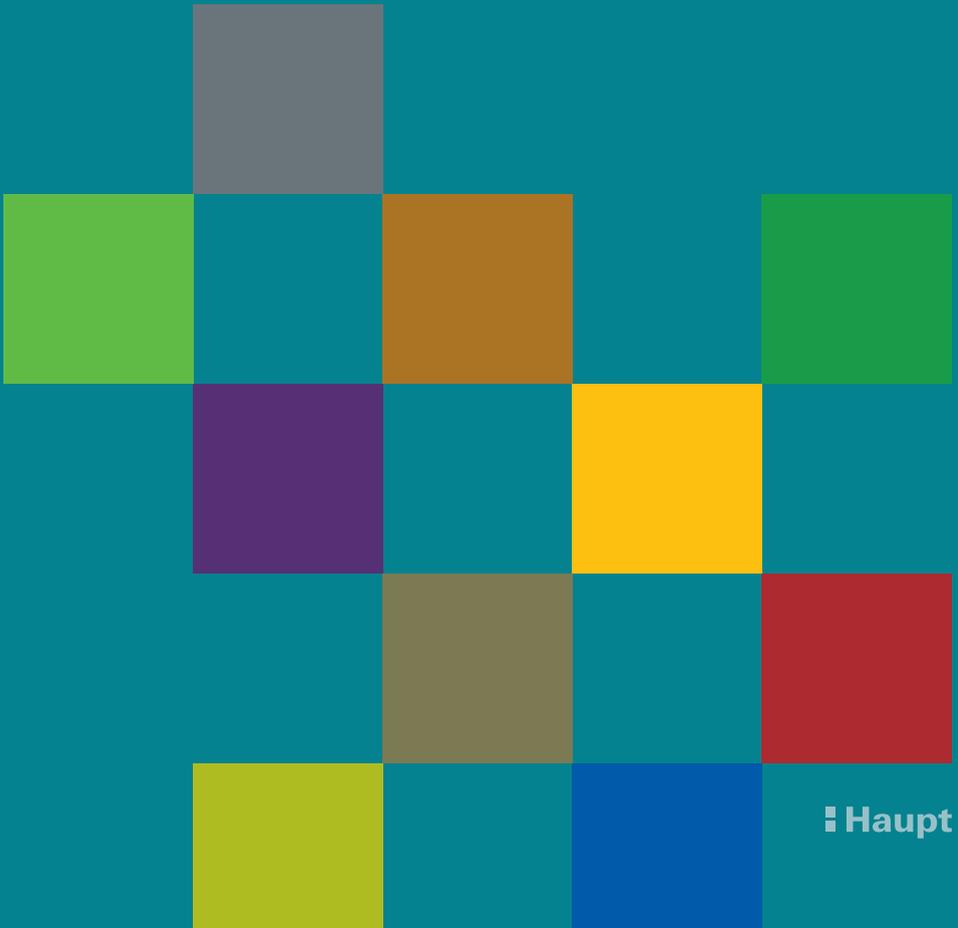


Alexander Hunziker · Eric Deloséa

Strategisches Public Management

In zehn Schritten zur Balance
zwischen Bewahren und Verändern
in der öffentlichen Verwaltung



Haupt

Alexander W. Hunziker
Eric Deloséa

Strategisches Public Management

■ Haupt

Und was rechtfertigt den Zweck, wenn nicht die Mittel?
Albert Camus

Alexander W. Hunziker
Eric Deloséa

Strategisches Public Management

**In zehn Schritten zur Balance zwischen Bewahren
und Verändern in der öffentlichen Verwaltung**

Haupt Verlag
Bern • Stuttgart • Wien

Alexander W. Hunziker, Dr. oec. publ., ist Professor an der Berner Fachhochschule und Leiter der Studiengangs EMBA Public Management. Er hat zahlreiche Strategiprojekte begleitet und mehrere Jahre Berufserfahrung als Projektleiter und Führungskraft im öffentlichen Sektor. An der Harvard University hat er sich mit amerikanischen Ansätzen vertraut gemacht.

Eric Deloséa ist Gründer und Leiter der Conwin GmbH in Bern. Er hat langjährige Berufserfahrung als Führungskraft in verschiedenen Positionen und Teilgebieten der öffentlichen Verwaltung. Als Berater hat er zahlreiche Projekte auf Ebene Bund, Kantone sowie Gemeinden erfolgreich begleitet.

1. Auflage: 2010

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

ISBN: 978-3-258-07452-8

Alle Rechte vorbehalten.
Copyright © 2010 by Haupt, Berne
Jede Art der Vervielfältigung ohne Genehmigung des Verlages ist unzulässig.
Umschlaggestaltung: René Tschirren
Satz: Die Werkstatt, Göttingen
Printed in Germany

www.haupt.ch

Inhaltsverzeichnis

0. Einleitung	11
0.1 Zielsetzung dieses Buches	11
0.2 Strategische Führung	13
0.3 Begriffe	17
0.4 Der 10-Schritte Managementzyklus	18
0.5 Entscheidungspsychologie	21
0.6 Strukturelemente des Buches	28
0.7 Fragen	30
1. Vision	33
1.1 Einleitung	33
1.2 Auslöser	34
1.3 Begriffe	34
1.4 Mission	35
1.5 Vision	36
1.6 Leitbild	37
1.7 Qualitätskriterien	39
1.8 Fragen	41
1.9 Weiterführende Literatur	42
2. Umfeld	47
2.1 Einleitung	47
2.2 Langsame und exponentielle Veränderungen	48
2.3 Informationsbeschaffung und Teamkultur	49
2.4 Trendanalyse	50
2.5 Liste kritischer Ereignisse	54
2.6 Szenariotechnik	56
2.7 Systemische Analyse	58
2.8 Qualitätskriterien	60
2.9 Fragen	61
2.10 Weiterführende Literatur	62
3. Markt und Produkte	65
3.1 Einleitung	65

3.2	Produktdefinition und Produktportefeuille	66
3.2.1	Produkte und Leistungen	66
3.2.2	Kunden	67
3.2.3	Produktportefeuille	69
3.2.4	Vorgehen zur Entwicklung eines Produktportefeuilles . . .	70
3.2.5	Dokumentation eines Produktportefeuilles	73
3.2.6	Strategische Dimension des Produktportefeuilles	76
3.2.7	Operative Dimension des Produktportefeuilles	78
3.3	Marketing und politischer Support	79
3.4	Qualitätskriterien	84
3.5	Fragen	85
3.6	Weiterführende Literatur	86
4.	Kompetenzen	89
4.1	Einleitung	89
4.2	Zukunftsorientierte Erfassung	89
4.3	Kernkompetenzen	90
4.4	Vorgehen	91
4.5	Instrumente	92
4.6	Qualitätskriterien	94
4.7	Fragen	95
4.8	Weiterführende Literatur	96
5.	Strategie	99
5.1	Einleitung	99
5.2	Begrifflichkeiten	100
5.3	Vorgehen	101
5.4	Akzeptanz	104
5.5	Qualitätskriterien	105
5.6	Fragen	106
5.7	Weiterführende Literatur	107
6.	Strategietransfer	111
6.1	Einleitung	111
6.2	Ausgangslage	112
6.3	Art der Herausforderung	113
6.4	Die Umsetzung: Linie und Projekt	116

6.4.1	Aufträge an die Linie	118
6.4.2	Projekte	119
6.5	Umsetzung in Verhalten und Kultur	122
6.6	Qualitätskriterien	127
6.7	Fragen	128
6.8	Weiterführende Literatur	129
7.	Organisation	133
7.1	Einleitung.	133
7.2	Ausgangslage	135
7.3	Drei Spannungsfelder der Organisation.	137
7.4	Informationstechnologie	141
7.5	Einbezug der Bevölkerung.	143
7.6	Partnerschaften	144
7.7	Prozessorganisation.	146
7.8	Shared Services Center	148
7.9	Vorgehen	149
7.10	Qualitätskriterien	151
7.11	Fragen	152
7.12	Weiterführende Literatur	153
8.	Personalentwicklung	157
8.1	Einleitung.	157
8.2	Kompetenzmodell und Personalportfolio	159
8.3	Personalentwicklung	162
8.4	Fachlaufbahn	165
8.5	Recruiting	167
8.6	Qualitätskriterien	168
8.7	Fragen	169
8.8	Weiterführende Literatur	170
9.	Kommunikation	173
9.1	Einleitung.	173
9.2	Verwaltungskommunikation.	174
9.3	Interne Kommunikation.	176
9.4	Kommunikationskonzept.	177
9.5	Krisenkommunikation	182

9.6	Qualitätskriterien	184
9.7	Fragen	185
9.8	Weiterführende Literatur	186
10.	Steuerung	189
10.1	Einleitung.	189
10.2	Strategisches und operatives Controlling.	191
10.3	Strategisches Controlling	192
10.4	Balanced Scorecard.	197
10.5	Risikomanagement	201
10.6	Etablierung des strategischen Controllings	205
10.7	Qualitätskriterien	206
10.8	Fragen	207
10.9	Weiterführende Literatur	208
11.	Rückblick: Strategisches Management in der öffentlichen Verwaltung	211
12.	Dank	215
13.	Anhang	219
13.1	Weitere Aspekte begrenzter Rationalität	219
13.2	Variantenentscheid (Nutzwertanalyse)	220
13.3	Varianten der Primärorganisation	222
13.4	Varianten der Sekundärorganisation	223
13.5	Kompetenzmodell.	224
	Literaturverzeichnis	225
	Anmerkungen	237



0. Einleitung

1. Vision
2. Umfeld
3. Markt und Produkte
4. Kompetenzen
5. Strategie
6. Strategietransfer
7. Organisation
8. Personalentwicklung
9. Kommunikation
10. Steuerung
11. Rückblick: Strategisches Management in der öffentlichen Verwaltung
12. Dank
13. Anhang

0. Einleitung

In diesem Kapitel geht es um folgende Fragen:

- Welches ist die Zielsetzung dieses Buches?
- Was bedeutet strategische Führung in der öffentlichen Verwaltung?
- Welches ist der Aufbau dieses Buches, bzw. welches sind die zehn Schritte des Managementzyklus der strategischen Führung?
- Was sollten Sie darüber wissen, wie Menschen Entscheidungen fällen?
- Welche Strukturmerkmale weisen die Kapitel dieses Buches auf?

Dieses Kapitel will Ihnen die Grundlagen und Überlegungen näherbringen, auf denen die weiteren Ausführungen dieses Buches beruhen. Es soll Ihnen auch das «grosse Bild» vermitteln, worum es bei der strategischen Führung geht. Je nach Vorkenntnissen ziehen Sie in Betracht, dieses Kapitel vielleicht zu überspringen. In diesem Fall würden wir Ihnen besonders den Abschnitt 0.4. ans Herz legen. Dort wird erklärt, wie die einzelnen Schritte des Managementzyklus, also die einzelnen Kapitel, miteinander verknüpft sind. Das ist für die Orientierung und das Verständnis zentral.

0.1 Zielsetzung dieses Buches

In den letzten zehn bis zwanzig Jahren haben wir einen nie dagewesenen Wandel im öffentlichen Sektor gesehen und ein Ende ist nicht in Sicht. Im Gegenteil spricht vieles dafür, dass sich der Wandel noch beschleunigen wird: gesellschaftliche Veränderungen, politische Machtverschiebungen, technologische Innovationen, wirtschaftliche Entwicklungen und ökologische Herausforderungen. Damit der Staat seine Aufgabe wahrnehmen kann, für Gesellschaft und Wirtschaft einen günstigen Rahmen zu schaffen, ist er auf eine zeitgemässe Verwaltung angewiesen.¹

Dieses Buch richtet sich an Führungskräfte, Stabsmitarbeitende und Projektverantwortliche in der öffentlichen Verwaltung sowie an Studierende. Es will eine Anleitung bieten, um strategische Führung für ihre Verwaltungsstelle zu übernehmen. Damit ist gemeint, die Verwaltungsstelle auf die zukünftige

gen Anforderungen in einer turbulenten Welt auszurichten. Es beschreibt eine Methodik, um ein Amt leistungsfähig und dynamisch zu machen. Dadurch wird ein systematischer Überblick über die Thematik geschaffen, der dazu befähigt, die immer neu auftauchenden Fallbeispiele, Konzepte und Managementtrends einzuordnen. Dies, um zielführend zu entscheiden, welche neuen Ideen für die eigene Verwaltungsstelle nutzbringend eingesetzt werden können und welche wohl faszinierend sein mögen, aber nicht der weiteren Verfolgung bedürfen.

Es ist nicht Ziel dieses Buches, die Lesenden mit spannenden und innovativen Fallbeispielen zu inspirieren. Dazu gibt es andere Quellen.² Wir gehen davon aus, dass die Lesenden bereits inspiriert sind und eine Anleitung suchen, diese Energie produktiv umzusetzen. Wir gehen weiter davon aus, dass die betriebswirtschaftliche Literatur sie dabei nicht genügend unterstützt, weil sie zu wenig auf die öffentliche Verwaltung zugeschnitten ist. Wir haben uns zum Ziel gesetzt, ein Buch zu schreiben, das folgende Eigenschaften aufweist:

1. Es ist auf den öffentlichen Sektor zugeschnitten.
2. Es ist strukturiert und einfach – aber es vereinfacht nicht zu stark.
3. Es gibt konkrete Handlungsanweisungen – lässt aber Raum, einige Aufgaben anders zu lösen als wir es vorschlagen.
4. Es zeigt auf, woran man erkennt, ob einzelne Schritte gut ausgeführt worden sind (Qualitätskriterien).
5. Es vermittelt nicht den Eindruck, dass alles berechenbar wäre.

Wie weit wir diese Ziele erreicht haben, ist an Ihnen zu beurteilen.

Wir behaupten nicht, dass die hier aufgezeigte Methodik die *einzig*e Art sei, eine Verwaltung gut zu führen. Es ist *eine* Art. Wir behaupten aber, es ist eine, die funktioniert.

Die hier beschriebene Methodik basiert auf folgenden Eckpfeilern:

- Wir haben die Fachliteratur zur strategischen Führung in der öffentlichen Verwaltung studiert. Die Beobachtung, dass im deutschsprachigen Raum kaum umfassende Beiträge bestehen, war ausschlaggebend für den Entschluss, dieses Buch zu schreiben.

- Wir haben die Fachliteratur zur strategischen Führung in der Privatwirtschaft durchgesehen und hinsichtlich der Anwendbarkeit im öffentlichen Sektor gefiltert oder angepasst.
- Wir basieren die Ausführungen aber auch auf unsere Erfahrung als Berater und Führungskräfte in der öffentlichen Verwaltung.
- Wir haben die neuesten Erkenntnisse aus der Psychologie studiert und lassen diese an einigen Stellen mit einfließen.
- Wir haben die Entwicklungen der öffentlichen Verwaltung recherchiert, die durch die Nutzung neuer Möglichkeiten im Internet entstehen.
- Wir sind wohl von unseren Erfahrungen in der Schweiz geprägt, die vorgestellte Methodik ist aber nicht an die spezifischen schweizerischen Rahmenbedingungen gebunden.

0.2 Strategische Führung

In der öffentlichen Verwaltung gibt es tausend Dinge, die man besser tun könnte. Beim Thema strategische Führung geht es aber nicht darum, etwas zu verbessern oder «die Dinge richtig zu tun», sondern etwas grundsätzlich anders anzupacken, also «die richtigen Dinge zu tun».

Man könnte einwenden, dass diese Aufgabe der Politik zukommt, während die öffentliche Verwaltung die von der Politik beauftragen – hoffentlich «richtigen» – Dinge nur noch ausführen muss. Diese Aufgabe der Politik soll hier nicht abgelehnt oder kleingeredet werden. Abgelehnt wird jedoch die Haltung, dass die Verwaltung die erteilten Aufträge «nur noch ausführen» muss. Dies aus folgenden Gründen:

- **Gestaltungsspielraum:** Politische Aufträge sind oft wenig konkret. Der Bezug zu einer konkreten Leistung ist nicht immer offensichtlich und beinhaltet oft grossen Gestaltungsspielraum.³ Diese Lücke muss geschlossen werden. Das Wissen der Personen, die mit der Ausführung betraut sind, ist dabei meistens eine sehr wichtige Informationsquelle.
- **Implizite Erwartungen:** Politische Aufträge beinhalten selten konkrete Angaben dazu, was die Verwaltung im Moment noch nicht leisten muss, aber künftig zu leisten imstande sein sollte. Trotzdem sind viele implizite Erwartungen an die öffentliche Verwaltung vorhanden.

- **Unvorhergesehene Auswirkungen:** Politische Aufträge sind im Hinblick auf die zu erreichende Wirkung nicht immer optimal ausgestaltet. Verwaltungsstellen merken oft sehr früh, wenn ein politischer Auftrag die angestrebte Wirkung nicht erzielt. Selbstverständlich ist es eine Option, abzuwarten, bis eine Situation eskaliert und genügend politische Aufmerksamkeit für eine Änderung entsteht. Andererseits ist es aber auch möglich, es nicht so weit kommen zu lassen und eine Modifizierung des politischen Auftrags früher zu erwirken.
- **Wirkungsorientierung:** Die öffentliche Verwaltung funktioniert immer weniger «bürokratisch», in dem Sinne, dass sie einfach Regeln anwendet. Zwar ist die Einhaltung von Regeln im öffentlichen Bereich nach wie vor von Bedeutung, aber die Wirkungsorientierung wird zunehmend auch von jenen Verwaltungsstellen erwartet, die nicht explizit «wirkungsorientiert» geführt werden.

Es braucht also eine strategische Führung, um die Lücken zwischen politischem Auftrag und konkreter Leistung zu schliessen.⁴

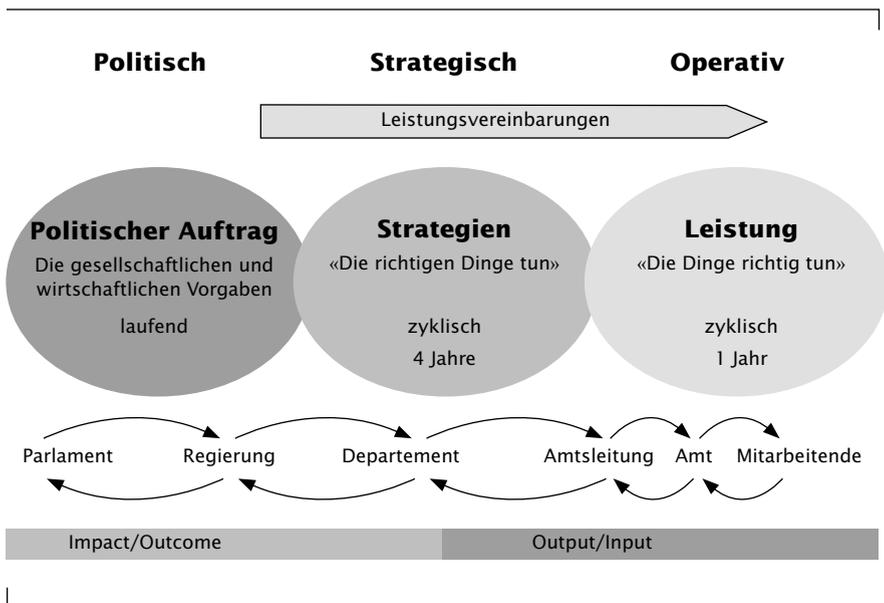


Abbildung 1: Strategie zwischen politischem Auftrag und Leistung

Die Verbindung zwischen politischem Auftrag und konkreter Leistung herzustellen, ist durchaus nicht einfach. Der Weg dazu ist verschlungen, auch wenn die grafische Darstellung eine klare Ordnung suggeriert. Verschiedene Anspruchsgruppen wollen den politischen Auftrag in ihrem eigenen Sinne verstanden und umgesetzt sehen und nehmen Einfluss. Die Verwaltungsführung steht also in einem permanenten gesellschaftlichen und politischen Spannungsfeld, in einem mehr oder minder zivilisiert geführten Kampf um Ressourcen und Einfluss.

Die Erfindung der «Bürokratie» kann man als Lösungsversuch verstehen, in diesem Spannungsfeld zu bestehen und eine Gleichbehandlung aller Anspruchsgruppen sicherzustellen – und damit einen der zentralen Grundwerte einer liberalen Gesellschaft zu verwirklichen. Es geht darum, dass der Staat wohl mit Macht ausgestattet wird, damit er seine Herrschaft ausüben kann, diese Macht aber gezähmt werden muss. Bürokratie wird verstanden als:⁵

- **Regulierung:** Intensiver Einsatz von detaillierten Regeln, was wann zu tun ist.
- **Hierarchie:** Wenn nicht geregelte Fälle auftreten, entscheiden Vorgesetzte; die diesbezüglichen Verfahren sind ihrerseits detailliert geregelt.
- **Spezialisierung:** Enge Aufteilung der Zuständigkeiten.

Diese Prinzipien dienen dazu, den Handlungsspielraum von Mitarbeitenden einzuengen und so Ungleichbehandlungen und Missbräuche zu verhindern. Sie sind aber wenig geeignet, Ziele zu erreichen. Wenn nun die Ansprüche an die öffentlichen Verwaltungen steigen, und ein Rückbau der Bürokratie zur Erreichung der gesteckten Ziele nötig wird, so wird die Wahrnehmung der strategischen Führung auf Verwaltungsebene umso wichtiger. Denn die herrschaftsorientierten Werte wie Legitimität, Gleichbehandlung und Transparenz sowie allfällige aufgabenspezifische weitere Werte müssen nach wie vor sichergestellt werden, während die Instrumente der Bürokratie, die dies traditionell ermöglichen, immer weniger zur Verfügung stehen. In betriebswirtschaftlich orientierten Verwaltungsmodellen sind diese Werte meist nicht integriert, während Werte wie Effizienz und Effektivität mehr oder weniger alleine im Zentrum stehen.⁶

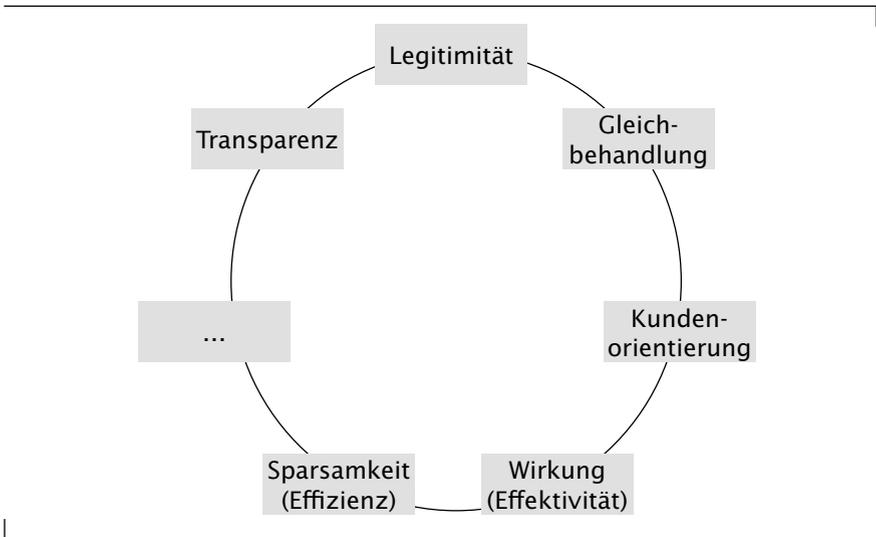


Abbildung 2: Werte in der öffentlichen Verwaltung

Um die Umsetzung des politischen Auftrags in eine konkrete Leistung zu überführen, genügt es nicht, strategische Pläne und Konzepte zu machen. Es braucht eine geeignet aufgestellte Organisation und ein angemessenes Selbstverständnis. Zur strategischen Führung gehört es daher, dafür zu sorgen, dass geeignete Strukturen vorhanden sind und eine zielführende Kultur die Zielerreichung unterstützt. Das Zusammenspiel dieser drei zentralen Aspekte bei der strategischen Führung wird im strategischen Dreieck dargestellt.⁷

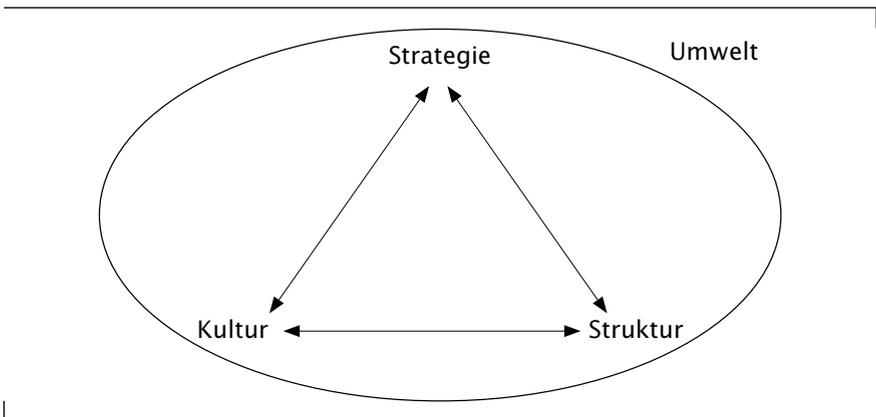


Abbildung 3: Strategisches Dreieck (in Anlehnung an Rühli 1991, S. 16f)

Was muss man nun konkret tun, um strategisch zu führen? Um dafür zu sorgen, dass die Verwaltungsstelle nicht nur die «Dinge richtig tut» sondern vor allem die «richtigen Dinge tut»? In verkürzter Form ist es das Folgende:

1. Schauen Sie in die Zukunft, mit der Mission Ihrer Verwaltungsstelle im Auge und mit den gesellschaftlichen Werten, die dazu in Beziehung stehen.
2. Wo Sie Veränderungen sehen, bereiten Sie sich heute darauf vor.
3. Wo Sie heute noch nichts Genaues sagen können, bereiten Sie sich darauf vor, flexibel zu sein.
4. Wo die Zukunft stabil bleibt, optimieren Sie, was Sie tun – sofern Sie mit den vorangehenden Aufgaben nicht zu beschäftigt sind.
5. Achten Sie darauf, dass bei wichtigen Entscheidungen Bauchgefühl und Analyse übereinstimmen.

Diese fünf Ratschläge mögen richtig und gut sein, aber sie sind nicht einfach zu befolgen, weil sie sehr abstrakt sind. Dieses Problem versuchen wir in den folgenden Kapiteln zu lösen. Im Moment genügt es, wenn Sie damit einverstanden sind: Strategische Führung in der öffentlichen Verwaltung bedeutet, eine Verwaltungsstelle systematisch auf die Zukunft vorzubereiten.

0.3 Begriffe

Folgende Begriffe werden in diesem Buch oft verwendet und sollen hier kurz kommentiert werden:

- **Verwaltungsstelle:** Wir wählen diese relativ neutrale Bezeichnung, weil damit im Einzelfall sehr unterschiedliche Organisationen gemeint sein können. Eine öffentliche Bibliothek, ein Hochbauamt, eine Stabstelle eines politischen Entscheidungsträgers oder eine Gemeindeverwaltung sind ebenso denkbar wie eine Stadtgärtnerei oder der Sozialdienst einer grossen Gemeinde.
- **Geschäftsleitung:** Es ist von einer «Geschäftsleitung» die Rede, weil wir davon ausgehen, dass Strategiewerk Teamarbeit sein sollte. Selbstverständlich gibt es eine Person, die nach aussen die Verwaltungsstelle vertritt und die Strategiewerk verantwortet. Diese Rolle haben wir hier aus-

geblendet, um alle möglichen Formen der Arbeitsteilung zwischen dieser Führungskraft und dem Führungsteam offenzulassen. Wenn in Ihrem Fall eine andere oder gar keine solche Bezeichnung existiert, betrachten Sie diese als gemeint. Wenn kein Führungsteam existiert, dann besteht womöglich Grund, sich Gedanken über die Organisation der Führungsverantwortung in Ihrer Verwaltungsstelle zu machen.

- **New Public Management:** Dieser Begriff steht hier für alle jene Initiativen, bei denen die Politik detaillierte Leistungsaufträge an die Verwaltung erteilt. Dies stellt eine fundamentale Veränderung der Schnittstelle zwischen Politik und Verwaltung dar. In der Praxis wird dafür eine unüberschaubare Anzahl von Namen verwendet: «Neues Steuerungsmodell», «Wirkungsorientierte Verwaltungsführung» oder «Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget» sind nur einige davon. Oft sind in einzelnen Projekten oder Schriften zu diesem Thema weitere innovative Ideen gemeint. In unserem Kontext soll der Begriff aber nur für seine Kernidee stehen.

0.4 Der 10-Schritte-Managementzyklus

Die in diesem Buch vorgeschlagene Methodik folgt einem Zyklus von zehn Schritten. Die Schritte sind in sich relativ abgeschlossene Aufgaben, deren Bewältigung nach unterschiedlichen Kriterien beurteilbar ist und die in ihrer Gesamtheit zu einer erfolgreichen strategischen Neuausrichtung führen. Die zehn Kapitel dieses Buches entsprechen je einem Schritt. Hier im Einführungskapitel wird ein vorbereitender Überblick, am Schluss im elften Kapitel eine rückblickende Gesamtschau des Managementzyklus angeboten. Die zehn Schritte sind die folgenden:



Abbildung 4: 10-Schritte-Managementzyklus

Um eine bessere Übersicht zu gewährleisten und die zugrunde liegende Logik hervorzuheben, fassen wir die zehn Schritte hier in 4 Phasen zusammen.

- **Zielsetzung:** In der ersten Phase (Schritt: Vision) geht es darum, die Zielsetzung grob ins Auge zu fassen. Dies beinhaltet das Festhalten des öffentlichen Auftrags und der intuitiven Vorstellung, wie sich ein Amt in der Zukunft entwickeln soll. Der öffentliche Auftrag (Mission) ist jene Aufgabe, welche die Gesellschaft durch ihre politischen Institutionen unserer Verwaltungsstelle erteilt hat. Gleichzeitig werden in dieser Phase bereits intuitiv vorhandene Vorstellungen über die Zukunft des Amtes bewusst gemacht.
- **Strategische Analyse:** Die zweite Phase (Schritte: Umfeld, Markt/Produkte, Kompetenzen) umfasst die eigentliche strategische Analyse. Mit einem mittel- bis langfristigen Zeithorizont werden die Entwicklungen des weiteren Umfelds analysiert und die Interessen der Anspruchsgruppen und deren Bedürfnisse und Erwartungen abgeklärt. Ebenso wird die Frage gestellt, mit welchen Produkten und mit welchen Kompetenzen diese Erwartungen am besten erfüllbar sind.
- **Entscheidung:** In der dritten Phase (Schritt: Strategie) wird eine strategische Entscheidung gefällt. Die Geschäftsleitung einer Verwaltungsstelle wägt aufgrund der intuitiven Vorstellung und der strategischen Analyse

verschiedene Alternativen ab und formuliert ihre Strategien, die Stossrichtungen zum Erfolg. Abweichungen intuitiver und analytischer Resultate werden besonders beachtet. Die Stossrichtungen sind auf mehrere Jahre (Legislatur) ausgelegt. Sie bewirken eine Konzentration von Energie und Ressourcen. Sie wirken sich immer auf Prozesse, Strukturen und Verhalten (Kultur) aus.

- **Umsetzungsplanung und Umsetzung:** In der vierten Phase (Schritte: Strategietransfer, Organisation, Personal, Kommunikation und Controlling) geht es um die Planung und Durchführung der Umsetzung. Der Transfer der Strategien in die Tagesarbeit wird geplant und vorbereitet. Vor allem werden die Fragen nach der zweckmässigen Organisation geklärt, nach den geeigneten Massnahmen im Personalbereich (Personalentwicklung), nach dem Auftritt gegenüber den Anspruchsgruppen (Kommunikation) und nach der Steuerung auf den Erfolg hin (Controlling). Dabei schliesst der letzte Punkt den Kreis, indem die Ergebnisse aus der Erfolgssteuerung wiederum in die erste und zweite Phase einfließen.

Um diesen Managementzyklus zu verstehen und in der Praxis richtig anzuwenden, sind folgende Überlegungen wichtig:

- **Reihenfolge:** Es ist meistens empfehlenswert, diese Schritte in dieser Reihenfolge abzuarbeiten, dies ist jedoch keine zwingende Empfehlung. So können etwa gewisse Informationen bereits vorliegen, sodass man Schritte überspringen kann, oder das Managementteam lokalisiert ein Problem in einem spezifischen Schritt oder in der Umsetzungsphase sollen einige Schritte gleichzeitig umgesetzt werden. Dies sind alles gute Gründe, von der vorgeschlagenen Reihenfolge abzuweichen. Zudem ist *interne* Kommunikation natürlich laufend zu betreiben und nicht erst am Schluss des Zyklus.
- **Vernetzung:** Jeder Schritt ist mit jedem anderen direkt oder indirekt verknüpft. Jede denkbare Verknüpfung einzuzeichnen würde die Grafik jedoch nur unübersichtlich machen und wenig zur Erhellung beitragen. Die Kenntnis dieses Modells und die Kenntnis der eigenen Verwaltungsstelle reichen in der Regel aus, um eine konkrete Frage nach einer Verknüpfung zu beantworten: «Ist diese Aussage hier mit irgendeiner anderen Aussage im Widerspruch?» Schliesslich geht es darum, ein möglichst konsistentes Ganzes zu schaffen.

Ein systematisches Hin und Her zwischen verschiedenen Schritten («Iteration») ist also kein Problem, sondern geradezu erwünscht. In der Praxis wird oft die Vision nach dem Schritt «Strategie» noch etwas justiert und der Schritt «Strategie» wird erst beschlossen, nachdem der folgende Schritt «Strategieumsetzung» dessen Durchführbarkeit bestätigt oder zumindest dessen Konsequenzen aufgezeigt hat.

- **Kreislauf:** Die zehn Schritte sind als Zyklus dargestellt, weil die Resultate aus dem Controlling wiederum eine zentrale Grundlage für die weitere strategische Steuerung darstellen. Das bedeutet aber nicht, dass eine Verwaltungsstelle jährlich reorganisiert werden sollte. Bei einem zweiten und dritten Durchlauf des Zyklus wird sich wesentlich weniger Handlungsbedarf aufdrängen als beim erstmaligen. Vielleicht ändern sich die Grundlagen aber wesentlich und beim fünften Durchlauf gibt es wieder grösseren Handlungsbedarf.
- **Beständigkeit:** Des Zyklus ist insgesamt relativ zeitstabil. Er ist daher grundsätzlich dazu geeignet, um die Bedeutung neuer, heute noch nicht bekannter Managementtrends zu verstehen und einzuschätzen. Welche Schritte innerhalb des Managementzyklus und welche Beziehungen zwischen den Schritten werden durch eine bestimmte Idee tangiert? Mit der Beantwortung dieser Frage wird es möglich, ein neues Managementkonzept einzuordnen und dessen Bedeutung für die eigene Verwaltungsstelle differenziert abzuschätzen.

0.5 Entscheidungspsychologie

Es gibt eine kaum überschaubare Flut von Forschungsergebnissen und Büchern zum Thema des strategischen Managements. Ein riesiger Anteil dieser Publikationen geht ausdrücklich davon aus oder vermittelt zumindest den Eindruck, dass Strategie vor allem eine Frage der Analyse sei, also eine rein intellektuelle, logische und rationale Angelegenheit. Dabei wissen Praktikerinnen und Praktiker intuitiv, dass das nicht stimmen kann. Forschungsergebnisse bestätigen dies nicht nur, sondern betonen sogar, dass das nicht einmal so sein sollte.⁸ Weil Strategien letztlich immer mit Entscheidungen verbunden sind, lohnt es sich, genauer zu betrachten, was wir über das Fällen von Entscheidungen ganz generell wissen. Hier ist natürlich nicht der Ort, um einen wirklich umfassenden Überblick über den aktuellen Stand der

Entscheidungspsychologie zu geben. Es soll aber versucht werden, die für unsere Fragestellung wichtigsten Erkenntnisse zusammenzustellen. Diese sollen als Grundlage für die weiteren Ausführungen in diesem Buch dienen. Eiligen Lesenden werden der erste und der letzte Abschnitt empfohlen. In den übrigen Abschnitten werden die wissenschaftlichen Experimente skizziert, auf denen die Erkenntnisse beruhen.

Menschen verhalten sich nicht rational

Dass Menschen oft unvernünftig handeln, ist keine neue Entdeckung. Erstaunlich ist aber die Hartnäckigkeit, mit der sich die Menschheit wehrt, sich ebendies einzugestehen. Schon in den 50er-Jahren waren wissenschaftliche Grundlagen zu dieser Thematik gelegt.⁹ 1978 und dann nochmals 2002 wurde der Nobelpreis für Wirtschaftswissenschaften für Forschungen vergeben die zeigen, dass Menschen systematisch unvernünftige Entscheidungen treffen.¹⁰ Erst seit Kurzem hat der entsprechende Forschungszweig an Grösse und öffentlicher Beachtung zugenommen.

Die folgenden Grenzen menschlicher Rationalität sind breit erforscht und sind im Wesentlichen unbestritten.¹¹ Erstaunlich – zumindest für Experten – ist, dass ihnen fast immer auch Experten unterliegen. Die Möglichkeiten, sie zu umgehen, sind aufwändig und begrenzt. Sie basieren auf Wahrnehmungsverzerrungen, die durch die Struktur unseres Gehirns und unseres gesamten Wahrnehmungsapparates bedingt sind.

Erwartetes Verhalten bei Rationalität	Beobachtetes Verhalten/ Effekte
Menschen schätzen Situationen gleich ein, wenn die gleichen Informationen unterschiedlich dargeboten werden; «Beschäftigung von 90% auf 95% gestiegen» ist das gleiche wie «Arbeitslosigkeit von 10% auf 5% gesunken».	Menschen (auch Experten) beurteilen Situationen (in diesem Beispiel die Leistung einer Regierung) sehr unterschiedlich, je nachdem wie man die Resultate formuliert (Framing Effect ¹²).
Wie man eine Situation beurteilt, ist nur von objektiven Kriterien abhängig.	Je öfter man eine Situation erlebt hat, desto positiver beurteilt man sie (Exposure Effect ¹³). Ereignisse werden als wesentlich wahrscheinlicher eingestuft, wenn man sie sich leicht vorstellen kann (Availability Bias ¹⁴).

Erwartetes Verhalten bei Rationalität	Beobachtetes Verhalten / Effekte
Menschen nutzen alle verfügbaren Informationen um Entscheide zu fällen.	Sich zu informieren ist anstrengend. Es kann durchaus ein vernünftiger, also rationaler Entscheid sein, sich einige Informationen nicht zu beschaffen (Rational Ignorance¹⁵⁾ . Informationen werden aber selbst dann oft nicht verarbeitet, wenn der Aufwand dazu relativ gering und der zu erwartende Nutzen daraus relativ gross ist. ¹⁶

Tabelle 1: Einige Aspekte der begrenzten Rationalität

Private Firmen haben sich die Forschungsergebnisse schon lange zunutze gemacht, vor allem im Marketing. Seit relativ kurzer Zeit fängt man aber an, sich zu überlegen, wie diese Effekte auch im öffentlichen Bereich eingesetzt werden können.¹⁷ So weisen Thaler und Sunstein (2008) darauf hin, dass Kampagnen zum Energiesparen wirkungsvoller sind, wenn man eine entgangene Einsparung als einen Verlust beschreibt, als wenn man eine mögliche Einsparung als Gewinn bezeichnet (Framing Effect). Oder auch, dass man in öffentlichen Schulmessen die gesunden Produkte in den Vordergrund rücken und weniger gesunde Artikel weiter hinten platzieren könnte (Availability Bias). Der wesentliche Vorteil solcher Massnahmen besteht darin, dass die Wahlfreiheit gewahrt bleibt, der Staat also nichts vorschreiben oder zu verbieten braucht, und das gesellschaftliche Verhalten trotzdem wirkungsvoll beeinflusst wird. Damit wird liberales und konservatives Gedankengut auf neuartige Weise kombiniert.

Vernunft ohne Emotion ist unvernünftig

Die Liste des systematisch unvernünftigen Handelns liesse sich noch deutlich verlängern (siehe Anhang). So verwundert es wenig, dass sich die Vorstellung durchgesetzt hat, dass der Gebrauch des Verstandes im Sinne der Vernunft gut sei und alle übrigen Arten, den menschlichen Verstand zu gebrauchen, folglich unvernünftig und schlecht. Das Bauchgefühl, die Emotion, die Intuition wurden zu Dingen abgestempelt, die es zwar gibt, aber die dem vernünftigen (und folglich guten) Handeln im Weg stehen und zu überwinden seien.

Diese Sicht der Dinge wird allerdings durch die neuere Hirnforschung gründlich auf den Kopf gestellt.¹⁸ Besonders irritierend ist beispielsweise der Fall Elliot:¹⁹ Ein freundlicher, gut gebildeter und angesehener Jurist muss sich einen Hirntumor entfernen lassen. Bei der Operation wird jener Teil des Hirns beschädigt, der für die Gefühle zuständig ist. Der Mann kann danach noch absolut klar denken, wie IQ-Tests beweisen, aber er empfindet keine Emotionen mehr (wie ebenfalls wissenschaftlich nachgewiesen wird). Macht dieser Mann nun eine kometenhafte Karriere, weil er seiner Intelligenz freien Lauf gewähren kann, ungehindert durch lästige Emotionen? – Nein. In der Folge muss er für die einfachsten Dinge sehr lange überlegen und kann sie kaum zu Ende führen: Aufstehen am Morgen und Aufräumen des Schreibtischs sind für ihn schier unlösbare Aufgaben. Seine Frau hält es nicht mehr mit ihm aus, er lässt sich trotz Warnungen seiner Freunde auf einen dubiosen Geschäftsmann ein und verliert seine Arbeit und sein Vermögen. Das ist nicht der einzige Fall²⁰, aber er illustriert eindrücklich, dass Gefühle enorm wichtig sind, um vernünftige Entscheidungen zu fällen. Gefühle sind also nicht ein Hindernis, sondern eine Voraussetzung für die Vernunft. Gefühle sind also nicht auszuschalten, sondern sollten möglichst gut mit dem rationalen Teil unseres Hirns²¹ zusammen arbeiten.

Vernunft und Intuition – ein starkes Team

Schauen wir uns also die Stärken und Schwächen von Vernunft und Intuition an. Die Stärken der Vernunft liegen auf der Hand. Vernunft liefert präzise Resultate und diese sind sehr spezifisch auf besondere Sachverhalte massgeschneidert; sachfremde Argumente werden ausgeschlossen. Der entscheidende Vorteil der Vernunft ist, dass sie uns hilft, Entscheidungen zu begründen, denn in unserer Gesellschaft erwarten wir für grosse Entscheidungen gute Gründe, die sich in Worte kleiden lassen.

Die Stärken des emotionalen, intuitiven Handelns sind weniger offensichtlich und sollen deshalb anhand von Beispielen erläutert werden:

- An einer Cocktailparty können wir uns auf ein Gespräch konzentrieren und gleichzeitig das Stimmengewirr im Hintergrund laufend analysieren. Sobald jemand unseren Namen sagt oder ein für uns sehr wichtiges