



LEITFADEN

ZUR ZIELORIENTIERTEN STEUERUNG UND ZUM STRATEGISCHEN MANAGEMENT

TEIL I – LEITFADEN

Februar 2017

Bayerischer Landkreistag

Kardinal-Döpfner-Straße 8
80333 München

Telefon +49 (0) 89/286615-0

Telefax +49 (0) 89/282821

info@bay-landkreistag.de

www.bay-landkreistag.de

Inhaltsverzeichnis

Vorbemerkung	3
1. Grundlagen der Verwaltungssteuerung mit Zielen und Strategien	4
1.1 Zielorientierte Steuerung und strategisches Management	4
1.2 Kernmodell zur Steuerung in Landkreisen	6
1.2.1 Die Entwicklung von Zielen für die Entwicklung von Landkreisen	6
1.2.2 Übersetzung von strategischen Zielen in operative Maßnahmen	8
1.2.3 Controlling und Reporting	11
1.3 Nutzen für Landkreise	13
1.4 Mögliche Einführungskonzepte	14
1.5 Checkliste: „Reif für Ziele und Strategie?“	15
2. Eckpunkte zur Einführung	16
2.1 Bezüge zu anderen Themenbereichen	16
2.2 Organisatorische Veränderungen	17
2.2.1 Veränderungen in der Verwaltungsorganisation	17
2.2.2 Veränderung in der politischen Führungsstruktur	18
2.3 Change Management: Rückhalt in Verwaltung und Politik sichern	19
2.3.1 Veränderungen in der Verwaltung managen	19
2.3.2 Die Veränderung des Verhältnisses zwischen Politik und Verwaltung managen	20
2.3.3 Neue Anforderungen an das Personal	21
2.3.4 Zielorientierte Steuerung und strategisches Management nachhaltig gestalten	21
2.4 Pragmatisch – systematisch: den richtigen Weg finden	22
3. Fazit	23
Literatur	24

Impressum:

Herausgeber:

Bayerischer Landkreistag
Kardinal-Döpfner-Straße 8
80333 München

Telefon (089) 286615-0

Telefax (089) 282821

info@bay-landkreistag.de

www.bay-landkreistag.de

Für den Inhalt verantwortlich:

Dr. Johann Keller
Geschäftsführendes Präsidialmitglied
des Bayerischen Landkreistags

Autoren:

Prof. Dr. Jens Weiß, Hochschule Harz,
Projektgruppe „Betriebswirtschaft“
des Bayerischen Innovationsrings

Herstellung:

Druckerei Schmerbeck GmbH
Gutenbergstraße 12
84184 Tiefenbach

Vorbemerkung

Moderne Gesellschaften organisieren die Koordination der unterschiedlichen Interessen ihrer Mitglieder in politisch-administrativen Systemen, die in der Regel aus einem politischen Gremium mit gewählten Mitgliedern und einer Verwaltung mit fest angestellten oder verbeamteten Spezialistinnen und Spezialisten bestehen. Wichtige Entscheidungen werden in politischen Auseinandersetzungen getroffen und folgen einer anderen Logik als der, nach der Implementierung und Vollzug dieser Entscheidungen durch die Verwaltung erfolgen sollen.

Dieser Leitfaden beschäftigt sich mit der Frage, wie die Schnittstelle zwischen politischen Entscheidungen und Verwaltungsprozessen in Landkreisen sinnvoll, effizient und effektiv organisiert werden kann. Unter den Bezeichnungen „New Public Management“¹, „Neues Steuerungsmodell“² und „Kommunales Steuerungsmodell“³ sind in den letzten Jahren viele normative Managementmodelle für öffentliche Verwaltung vorgeschlagen worden. Auch die Einführung eines „Strategischen Managements“⁴ wird Kommunen und Landkreisen seit den 2000er-Jahren nahegelegt. Viele dieser Konzepte werden in der Praxis als zu anspruchsvoll empfunden und auch von den Verwaltungswissenschaften als überambitioniert und wenig wirkungsvoll kritisiert.⁵ Der Deutsche Landkreistag hat dagegen die Notwendigkeit einer pragmatischen, zielorientierten Ausrichtung der Kreisentwicklung betont.⁶

Auf Basis der Erfahrungen aus bayerischen Landkreisen hat die Projektgruppe „Betriebswirtschaft“ des Bayerischen Innovationsrings unter der Leitung von Landrat Michael Fahmüller, Landkreis Rottal-Inn, in Zusammenarbeit mit Prof. Dr. Jens Weiß, Hochschule Harz, den vorliegenden Leitfaden entwickelt. Der Projektgruppe gehören die Landkreise Bad Kissingen, Bad Tölz-Wolfratshausen, Bamberg, Ebersberg, Erding, Freising, Fürth, Haßberge, Landsberg am Lech, Miltenberg, Neumarkt i.d. Oberpfalz, Neu-Ulm, Passau, Rottal-Inn, Schweinfurt und Würzburg an.

Dieser Leitfaden ist explizit kein Konzept, das nur dann funktioniert, wenn es allumfassend umgesetzt wird. Auf Basis der Erfahrungen aus bayerischen Landkreisen wird vielmehr ein *Werkzeugkoffer* für eine mögliche Einführung einer zielorientierten Steuerung oder eines strategischen Managements entwickelt. Mit Blick auf die Rahmenbedingungen vor Ort sollen die Hinweise dabei helfen, etwaige Steuerungsprobleme zu erkennen und zu bearbeiten, um so schrittweise Verbesserungen zu ermöglichen.

¹ Osborne/Gaebler 1992 und Schedler/Proeller 2000.

² KGSt 1993.

³ KGSt 2013a.

⁴ Heinz 2000; KGST 2000a, 2000b, 2000c, 2013b, 2015; Eichhorn/Wiechers 2001; Schedler/Siegel 2004.

⁵ Vgl. Bogumil et al. 2007.

⁶ Deutscher Landkreistag 2011, S. 10 f.

1. Grundlagen der Verwaltungssteuerung mit Zielen und Strategien

1.1 Zielorientierte Steuerung und strategisches Management

Eine Organisation zu steuern heißt, ihre Entwicklung nicht dem Zufall zu überlassen. Selbstverständlich wird in jeder Verwaltung gesteuert: *Ressourcen* – also Personal, Geld und Sachmittel – werden unterschiedlichen Verwendungszwecken zugewiesen und bei Bedarf aufgestockt, reduziert oder umgeschichtet. Mit dem Begriff *zielorientierte Steuerung* meinen wir eine besondere Form der Steuerung der Verwaltung durch „die Politik“⁷, die sich dadurch auszeichnet, dass die Politik Ziele für das Gemeinwesen formuliert und die Festlegung von Maßnahmen zur Erreichung dieser Ziele im Wesentlichen der Verwaltung überlässt.



- Unter einem *Ziel* verstehen wir einen für die Zukunft erwünschten Zustand. *Zielorientierte Steuerung* heißt, unter Abwägung der Ressourcen Ziele für die zukünftige Entwicklung zu definieren, und Ressourcen und Verhalten in Verwaltung und Politik durch geeignete Maßnahmen so auszurichten, dass diese Ziele erreicht werden können.

Einerseits ist es für eine zielorientierte Steuerung notwendig, dass die Politik ihre Ressourcen – vor allem auch die Zeit der ehrenamtlichen Politikerinnen und Politiker – auf die Diskussion der wichtigen Zukunftsprobleme und entsprechende Zielstellungen konzentriert und weniger auf operative Details, wie die viel zitierten klappernden Kanaldeckel. Da solche operativen Details für Politik aber oft symbolisch sehr wichtig sind und zumindest kurzfristig Entscheidungsfreude und Entschlossenheit zeigen, die für die Zustimmung in der Bevölkerung wichtig sind, ist die Fokussierung auf strategische Themen für Politikerinnen und Politiker durchaus keine Selbstverständlichkeit. Strategische Themen sind oft schwierig und unangenehm zu kommunizieren, insbesondere wenn es um mittel- bis langfristige Probleme geht, für die es gar keine klaren und eindeutigen Lösungen gibt (sog. wicked problems⁸).

Andererseits muss die Verwaltung Prozesse entwickeln um diese Form der Steuerung optimal umzusetzen. Typischerweise sind Verwaltungsbeschäftigte, insbesondere auf Führungsebene, nicht unpolitisch und Fachexpertisen können durchaus im Widerspruch zu Entscheidungen der Politik stehen. Gewinnen aber politische Mandatsträgerinnen und Mandatsträger den Eindruck, dass die Verwaltung die formulierten Ziele nicht optimal verfolgt, wird sie logischerweise versuchen, eine bessere Kontrolle über die Aktivitäten der Verwaltung zu erlangen und sich weniger auf die Steuerung über Ziele als vielmehr auf die direkte Intervention in das Verwaltungshandeln konzentrieren.



- Um eine zielorientierte Steuerung umzusetzen, ist *Vertrauen* zwischen Politik und Verwaltung notwendig. Die Politik muss Vertrauen in den Willen der Verwaltung haben, definierte Ziele optimal zu realisieren. Die Verwaltung muss Vertrauen in das Vermögen der Politik haben, die richtigen Entscheidungen zu treffen.

Die Qualität der Ziele mit denen gesteuert wird, ist im Wesentlichen von diesem Vertrauensverhältnis abhängig. Lehrbücher und Praxisratgeber empfehlen zur Formulierung von Zielen die sogenannten *SMART-Kriterien* zu verwenden, nach denen Ziele spezifisch, messbar, ambitioniert (auch: anspruchsvoll oder akzeptiert) aber realistisch und terminiert sein sollen. Diese Forderung ist systematisch sicher richtig. Ziele können aber nur so SMART oder hart sein, wie es die Rahmenbedingungen zulassen. Erfahrungen in vielen Kommunen zeigen, dass von der Politik formulierte Ziele eher pragmatisch sind und daher selten sämtlichen SMART-Kriterien entsprechen – dennoch können sie helfen, die Verwaltungssteuerung zu verbessern. Unrealistisch ist es zu glauben, SMARTe Ziele müssten am Beginn der Einführung einer zielorientierten Steuerung definiert werden. Vernünftig ist es, dann, wenn Politik und Verwaltung einige Jahre Erfahrung mit einer Steuerung über Ziele gesammelt und Vertrauen in diese Form des Managements gewonnen haben, Ziele und Zielerreichung zunehmend messbarer zu machen und systematisch zu messen.

⁷ Wir benutzen diesen Begriff als Sammelbegriff für alle gewählten Vertreterinnen und Vertreter, so, wie dies im alltäglichen Sprachgebrauch in vielen Verwaltungen üblich ist.

⁸ Vgl. Camillus 2008.



- Mit eher qualitativen Zielen, also einem Leitbild zu arbeiten, das wirklich Konsequenzen für die operative Arbeit hat, ist besser, als an der Entwicklung SMARTer Ziele zu scheitern!

Neben Vertrauen zwischen Politik und Verwaltung ist also die Frage, wie Ziele in die operative Arbeit umgesetzt werden, für die Steuerung entscheidend. Die Kaskadierung von Zielen wird im Abschnitt 4.2.2 ausführlicher behandelt.

Strategisches Management verstehen wir als Management-Konzept, das im Wesentlichen durch eine explizit formulierte *Strategie* gekennzeichnet ist. Als Strategie wird üblicherweise ein Bündel von drei bis sieben mittel- bis langfristigen Zielen verstanden, meist in Verbindung mit einer Planung von Maßnahmen zur Erreichung dieser Ziele. Während in der Ratgeberliteratur üblicherweise gefordert wird, dass die in der Strategie enthaltenen *strategischen Ziele* den SMART-Kriterien entsprechen sollten, finden sich in der kommunalen Praxis real sehr selten Strategien mit messbaren Zielen. Auch mit eher leitbildorientierten qualitativen Strategien gelingt es Kommunen und Landkreisen aber, ihre Steuerungsprozesse und damit die Verwaltung insgesamt effektiver und effizienter zu gestalten.⁹

Abbildung 1 zeigt die strategischen Leitziele der Stadt Kempten, die seit mehr als 10 Jahren ihr strategisches Management kontinuierlich weiter entwickelt. Die abgebildeten strategischen Ziele sind Grundlage einer strategischen Planung im Rahmen der Haushaltsführung.

Darüber hinaus beinhaltet strategisches Management nach unserem Verständnis eine festgelegte Systematik, mit der die strategischen Ziele regelmäßig in operative Maßnahmen umgesetzt werden, sowie festgelegte Controlling- und Reportingprozesse (siehe dazu Abschnitt 4.2.3).

Strategische Ziele

der Stadt Kempten (Allgäu)

Wie wird sich unsere Stadt in den kommenden Jahren entwickeln? Wie soll Kempten im Jahr 2020 dastehen?

In der Stadt Kempten (Allgäu) gibt es hierfür fünf zentrale Leitlinien der Stadtpolitik:

Die "Strategischen Ziele 2020" in den Bereichen Wirtschaft stärken - Jugend ausbilden - Demographie gestalten - Klima schützen - Schulden abtragen. Der Stadtrat hat die strategischen Ziele im Jahr 2009 formuliert und beschlossen. Ein wesentlicher Teil der Verwaltungsarbeit ist damit auf diese Ziele abgestimmt.



Wirtschaft stärken



Jugend ausbilden



Demographie gestalten



Klima schützen



Schulden abtragen

Abbildung 1: Strategische Ziele der Stadt Kempten, Quelle: Stadt Kempten 2010.

⁹ Vgl. Weiß 2017

Strategisches Management ist eine der einflussreichsten Disziplinen der Betriebswirtschaftslehre, aber wie die oben genannten Reformkonzepte zunächst lediglich ein normatives, idealisierendes Modell für eine gute Unternehmens- oder Verwaltungsführung. Empirische Untersuchungen bezweifeln mit guten Argumenten, dass reales Management in Unternehmen betriebswirtschaftlichen Modellen mit hart und messbar formulierten Zielen und einer strengen Umsetzung in die operative Praxis entspricht. Der Strategieforscher Mintzberg beispielsweise sieht Strategien u.a. eher als eine Art „Schirm“, unter den wichtige Aktivitäten einer Organisation passen müssen.¹⁰

Für Verwaltung gilt erst recht, dass betriebswirtschaftliche Lehrbuchkonzeptionen an das vor Ort Machbare angepasst werden müssen (vgl. Fußnote 4). Bei der Einführung einer zielorientierten Steuerung oder eines strategischen Managements ist es daher sinnvoll, Ausgangssituation, reale Probleme und realistischer Veränderungsgeschwindigkeiten in der eigenen Verwaltung genau einzuschätzen und zu berücksichtigen. Hinzu kommt, dass strategisches Management sowohl in der Betriebswirtschaftslehre als auch in den Verwaltungswissenschaften recht unterschiedlich verstanden wird. Wir konzentrieren uns daher auf die wesentlichen, für die Praxis wichtigsten Punkte.



- Strategisches *Management* ist ein Management-Konzept auf Basis
 1. einer explizit formulierten Strategie, also strategischen Zielen
 2. einer Systematik um die strategischen Ziele in operative Maßnahmen zu übersetzen
 3. definierter Controlling- und Reportingprozesse.

Strategien sind typische Beratungsprodukte und fester Bestandteil des ökonomischen und politischen Diskurses. Politische Strategien enthalten in Deutschland sehr selten messbare oder SMARTe Ziele. Oftmals fehlen auch die oben genannten Punkte 2 und 3. Auf kommunaler Ebene gibt es eine Vielzahl von „Strategien“ zur Verfolgung von Nachhaltigkeitszielen, „Demographie-Strategien“, „Stadtentwicklungsstrategien“, „Nahverkehrsstrategien“ etc. Grundlage eines strategischen Managements sollte aus unserer Sicht immer eine übergeordnete Strategie sein, die alle relevanten Handlungsfelder umfasst.

Strategisches Management heißt also, die für die Zukunft einer Organisation oder eines Gemeinwesens wichtigen Entwicklungen soweit möglich zu antizipieren, zu bewerten, einen Konsens über gewünschte und unerwünschte Entwicklungen herzustellen, Ziele für die Entwicklung abzuleiten und diese Ziele mit den vorhandenen, stets knappen Ressourcen so weit wie möglich zu realisieren.

1.2 Kernmodell zur Steuerung in Landkreisen

1.2.1 Die Entwicklung von Zielen für die Entwicklung von Landkreisen

Der Kern eines Steuerungsmodells für Landkreise liegt in der Formulierung von mittel- bis langfristigen Entwicklungszielen. Diese Ziele müssen nicht unbedingt den SMART-Kriterien entsprechen. Sie müssen aber in der Praxis geeignet sein, Entscheidungen über die Steuerung von Ressourcen zu unterstützen. Das heißt, dass diese Ziele auf bestimmte Bereiche und Ergebnisse fokussiert sein müssen. Zielorientierte Steuerung heißt gerade nicht, dass es eine unbeschränkte Anzahl von Zielen geben kann, auf die dann die knappen Ressourcen verteilt werden. Formulierten Entwicklungsziele müssen Begründungen liefern können, warum in bestimmten Bereichen weniger und in anderen Bereichen mehr Ressourcen aufgewendet werden sollen.



- In betriebswirtschaftlichen Konzepten für ein strategisches Management werden Ziele immer auf Basis einer umfangreichen Analyse der Ist-Situation und erwartbarer zukünftiger Entwicklungen festgelegt.

¹⁰ Vgl. Mintzberg 2000, 2007.



Typische Instrumente für solche Status-quo-Untersuchungen sind beispielsweise SWOT-Analysen¹¹ oder auch Szenario-Analysen¹². Wenngleich der Nutzen solcher Analysen für die Entwicklung von Strategien recht offensichtlich ist, weshalb in der Privatwirtschaft erhebliche Beträge für entsprechende Beratungsleistungen ausgegeben werden, so scheinen solche Analysen bei der Entwicklung kommunaler Strategien bislang wenig Bedeutung zu haben. Empfehlenswert scheint es, zumindest einen Vergleich mit Nachbarkommunen, basierend auf wichtigen sozioökonomischen Kennzahlen (Entwicklung der Einwohnerzahlen, Durchschnittsalter, Steuereinnahmen, Arbeitslosenquote etc.) und zugänglichen Zukunftsprognosen¹³, der Entwicklung strategischer Ziele zu Grunde zu legen.

Für die konkrete Formulierung dieser Ziele sind prinzipiell drei unterschiedliche Zugänge denkbar:

1. Initiative Landrätin oder Landrat und Verwaltung: Oft werden erste Entwürfe für Ziele von der Verwaltung definiert und dann nach und nach mit der Politik abgestimmt.
2. Initiative bei der Politik: In vielen Lehr- und Handbuch-Konzeptionen wird davon ausgegangen, dass die Initiative im Wesentlichen bei der Politik liegen sollte und diese weitgehend allein, mit Unterstützung der Verwaltung, für die Formulierung von Zielen verantwortlich sein sollte.
3. Initiative bei Bürgerschaft: Im Rahmen von Leitbildprozessen, die von der Politik oder der Verwaltung angestoßen werden, werden Bürgerinnen und Bürger intensiv in die Formulierung von Zielen eingebunden. Die Ziele werden dann von Politik und Verwaltung konkretisiert und von der Politik beschlossen.

Grundsätzlich ist es bei all diesen Zugängen notwendig, dass *Landrätinnen und Landräte* die Initiative schnell aufnehmen und zu Treibern für die weitere Entwicklung der Steuerungssystematik werden. Die *Verwaltung* verfügt grundsätzlich über ein umfangreiches und detailliertes Wissen über Verwaltungsprozesse, Leistungen und Leistungspotenziale sowie die Möglichkeiten zur Steuerung von Entwicklungen im Landkreis. Ohne klare Unterstützung durch Landrätinnen und Landräte können aber Steuerungssysteme höchstens innerhalb der Verwaltung entwickelt werden. Ohne Anbindung an politische Entscheidungsprozesse fehlt dann aber ein wesentlicher Aspekt der Steuerung.

Kreistagsmitglieder sind allein aufgrund der üblichen zeitlichen Beschränkungen darauf angewiesen, dass diese Informationen von der Verwaltung offen und transparent, aber auch fokussiert und entscheidungsorientiert aufbereitet werden. Aufgabe der Kreistagsmitglieder ist es, ihre Ressourcen zur Entscheidungsfindung auf die Fragen zu konzentrieren, die für die Entwicklung des Landkreises am relevantesten sind und diese Entscheidungen entsprechend den politischen Mandaten zu treffen.

Bürgerinnen und Bürger verfügen über äußerst umfangreiche Informationen über Verbesserungspotenziale und erhebliche Kreativität, die für die Entwicklung von Zukunftsszenarien genutzt werden kann. Oft gelingt es auf diesem Weg, Politik und Verwaltung mit Ideen, Sachkunde und Engagement zu unterstützen. Für Verwaltung und Politik bietet eine glaubwürdige und strukturierte Bürgerbeteiligung Chancen auf mehr Akzeptanz für Planungen und Entscheidungen. Bürgerinnen und Bürger sind aber in der Regel weder auf die Steuerung und Organisation von Verwaltungsprozessen noch auf die Bearbeitung von Konflikten in politischen Prozessen spezialisiert. Damit ergeben sich zum Beispiel die in *Tabelle 1* dargestellten Vor- und Nachteile der besprochenen Vorgehensvarianten.

¹¹ Vgl. Lombriser/Abplanalp 2015; Porter 2008; Simon/v.d. Gathen 2002.

¹² Vgl. Mietzner 2009; Hirsch et al. 2013, S. 45 ff.; Ovey 2014

¹³ Vgl. zum Beispiel das Angebot der Bertelsmann-Stiftung unter www.wegweiser-kommune.de.

Initiative zur Zielformulierung	Vorteile	Nachteile
bei der Verwaltung	Verwaltung verfügt über notwendige Ressourcen (Wissen, Zeit), um mögliche Ziele strukturiert herauszuarbeiten; Eigeninteresse der Verwaltung an einer besseren Steuerung durch die Politik.	Risiko, dass Politik die Initiative zurückweist; unklar, ob Politik die zielorientierte Steuerung akzeptiert; Vertrauen der Politik in die neutrale, problemorientierte Aufarbeitung der Ziele notwendig
bei der Politik	Politische Interessen und Machtverhältnisse können unmittelbar in die Zielformulierung einfließen; Politik von Anfang an involviert.	Prozess muss gut vorbereitet und sehr stringent moderiert werden; fraglich, wie spezifisches Verwaltungs-Know-how einfließt; Politik oftmals an abstrakten Zielfindungsprozessen wenig interessiert, da vermutet wird, dass politisch wichtige Entscheidungen in anderen Zusammenhängen fallen
bei der Bürgerschaft	Dezentrales Wissen, Erfahrungen und vielfältige Interessen der Bürgerinnen und Bürger können genutzt werden; Prozess kann die Bürgerschaft, ehrenamtliches Engagement und die Akzeptanz von Politik stärken.	Prozess muss gut vorbereitet und sehr stringent moderiert werden; Gefahr, eine erhebliche Erwartungshaltung und eine Vielzahl von letztlich nicht finanzierbaren Maßnahmevorschlägen zu produzieren; Risiko, dass Politik Ergebnisse nicht akzeptiert; fraglich, wie spezifisches Verwaltungs-Know-how einfließt;

Tabelle 1: Mögliche Vorgehensweisen zur Entwicklung von Entwicklungszielen, Quelle: Eigene Darstellung



- Zusammenfassend halten wir Prozesse zur Zielformulierung, in denen die Verwaltung die Initiative übernimmt und die zielorientierte Steuerung schrittweise, in enger Abstimmung mit der Politik entwickelt, für die erfolgversprechendste.

Wie die im Praxisteil veröffentlichten Beispiele zeigen, können aber auch andere Vorgehensweisen sinnvoll und erfolgversprechend sein. Ziel ist selbstverständlich in allen Fällen die Etablierung einer zielorientierten Steuerung, in der die Politik regelmäßig mittel- bis langfristige Zielstellungen prüft und aktualisiert.

1.2.2 Übersetzung von strategischen Zielen in operative Maßnahmen

Eine systematische Ableitung von operativen Maßnahmen aus den strategischen Zielen wird in der Regel als wesentlicher Punkt auch für ein strategisches Management im öffentlichen Sektor angesehen. Diese Operationalisierung strategischer Ziele erfolgt im Wesentlichen im Rahmen des jährlichen Haushaltsaufstellungsprozesses. Der Haushalt ist das zentrale Steuerungsinstrument der Politik. Die Steuerung von Ressourcen zur Erreichung der definierten Ziele, die einen wesentlichen Aspekt strategischen Managements darstellt, muss mit den Haushaltsentscheidungen erfolgen, weil hier grundlegende Zielkonflikte zu entscheiden sind. Letztlich entscheidet die Verbindlichkeit, mit der strategische Ziele in operative Ziele und Maßnahmen umgesetzt werden, ebenso wie die hierfür relevanten Ressourcenentscheidungen über die reale Wirksamkeit strategischer Ziele.



- Für die Operationalisierung strategischer Ziele sind zwei Vorgehensweisen denkbar, ein produktorientiertes Vorgehen und ein projektorientiertes Vorgehen.

1. Eine *produktorientierte Steuerungssystematik* lässt sich auf Grundlage einer Analyse der potenziellen Wirkung von Produkten des Haushalts auf die Realisierung von Zielen entwickeln. Dieses Vorgehen war in der ursprünglichen DOPPIK-Konzeption mit dem Bezug auf Produkte angelegt, ist aber auch im Rahmen einer kameralen Haushaltsführung umsetzbar, wenn ein Produktbuch vorliegt. *Tabelle 2* zeigt beispielhaft eine Zuordnung von Produkten zu strategischen Zielen bzw. Handlungsfeldern. Auf Basis dieser Zuordnung können dann strategisch erwünschte Wirkungen konkretisiert und spezifische, operative Produktziele entwickelt werden. Für die Messung der Realisierung der Produktziele bzw. der mittel- bis langfristigen strategischen Wirkungen können dann, ebenfalls auf Produktebene, Kennzahlen entwickelt werden. So lässt sich eine einfache und transparente Beziehung zwischen Ressourcen, Zielstellung und Zielerreichung darstellen.

ausgewählte Produkte/ Beispiele	Strategische Ziele / Handlungsfelder				
	Gemeinwesen und Integration	Sicherung des Wirtschafts- standorts	Wohn- und Umweltqualität	Bildungs- standort	ausgeglichener Haushalt
Öffentl. Nahverkehr (ÖPNV)	X	X	X	X	X
Ordnungsangelegenheiten	X				
Hauptschulen/Mittelschulen	X	X		X	
Volkshochschulen	X	X	X	X	
Soziale Hilfen	X			X	X
Grundsicherung für Arbeits- suchende SGB II	X				X
Förderung der Wohlfahrtspflege	X				X
Jugendarbeit § 11 SGB VIII	X		X	X	
Sportförderung	X		X		
Wirtschaftsförderung		X			
Tourismus		X			
Allgemeine Finanzwirtschaft					X
Zentrale Finanzdienstleistungen					X

Tabelle 2: Beispiel für eine Ziele-Produkt-Matrix mögliche Vorgehensweisen zur Entwicklung von Entwicklungszielen, Quelle: Eigene Darstellung

Tabelle 2 zeigt beispielhaft die Zuordnung von Produkten zu Zielen bzw. strategischen Handlungsfeldern. Diese Ziele-Produkt-Matrix gibt einen Überblick darüber, welche Produkte grundsätzlich geeignet sind, Wirkungen auf die formulierten Ziele bzw. Handlungsfelder zu erzielen. Eine systematische Aufnahme hilft in vielen Fällen, ein realistisches Bild des Steuerungspotenzials zu erarbeiten, insbesondere, wenn die für die Produkte eingeplanten Haushaltsbudgets hinterlegt werden. Der Umfang der Budgets, deren Disponibilität und die politische Aufmerksamkeit für bestimmte Produkte, kann auch Grundlage der Priorisierung von Produkten nach ihrer Steuerungsrelevanz sein. Diese Priorisierung identifiziert die Produkte, die aus finanziellen oder politischen Gründen für eine zielorientierte Steuerung besonders relevant sind. Erfahrungsgemäß sind dies etwa 30% der Produkte. Ca. 40% der Produkte haben üblicherweise eine mittlere Steuerungsrelevanz, ca. 30% der Produkte üblicher Haushalte sind in der Regel kaum steuerbar und für Steuerungsziele nicht relevant.

Tabelle 3 zeigt die Konkretisierung von Wirkungen zu Zielen und Kennzahlen am Beispiel des Produkts „Öffentlicher Nahverkehr (ÖPNV)“ aus *Tabelle 2*. Sinnvollerweise werden diese schrittweise von Produktverantwortlichen entwickelt und mit der Politik abgestimmt. In dem angeführten Beispiel wird erwartet, dass das Produkt „ÖPNV“ Wirkungen auf alle fünf strategischen Ziele/ Handlungsfelder hat:

Strategische Ziele/ Handlungsfelder: Gemeinwesen und Integration, Sicherung des Wirtschaftsstandorts, Wohn- und Umweltqualität, Bildungsstandort, ausgeglichener Haushalt			
Produkt „ÖPNV“	Welche Wirkungen sollen erzielt werden? (langfristig, qualitativ)	Was genau ist das Ziel?	Welche Kennzahlen könnten zur Messung genutzt werden?
	▪ Mobilität verbessern ▪ Verkehr vermindern ▪ Schadstoffausstoß verringern ▪ Zu angemessenen Kosten	▪ Erhöhung der Fahrgastzahlen ▪ Attraktiver ÖPNV gewinnt Autofahrer/innen für Umstieg (moderne Verkehrsmittel, gute Anbindung, geringe Wartezeiten) ▪ Car-Sharing forcieren ▪ E-Mobilität steigern ▪ Kosten stabilisieren	▪ Anzahl der Fahrzeuge ▪ Standorte ▪ Nutzerzahlen ▪ Kostendeckungsgrad ÖPNV ▪ %Anteil der E-Mobilität am Fahrzeugbestand

Tabelle 3: Beispiel für die Ableitung von Wirkungen, Zielen und Kennzahlen für ein Produkt, Quelle: Eigene Abbildung

Die produktorientierte Vorgehensweise hat den Vorteil, dass die Zielplanung über die Produkte direkt mit der Budgetplanung verbunden werden kann. Eine systematische Entwicklung einer zielorientierten Steuerung ist allerdings nur für Landkreise mit einer Produktsystematik oder einem doppelischen Haushalt möglich. Da die Entwicklung eines entsprechenden Zielsystems systematisch erfolgen muss, wenn sinnvolle Steuerungskonzepte verankert und wirksam werden sollen, ist der Aufwand vergleichsweise hoch. Für Landkreise die über grundlegende Erfahrungen mit Elementen zielorientierter Steuerung verfügen, ist die Einführung einer produktorientierten Steuerungssystematik aber zumindest mittelfristig als realisierbar einzuschätzen.

2. Eine *projektorientierte Herangehensweise* ist im Rahmen einer kameralistischen Haushaltsführung ebenso umsetzbar, wie in einem doppelischen Haushalt. Dazu werden Maßnahmen zur Realisierung der Ziele direkt aus den strategischen Zielen entwickelt und dann in Projekte übersetzt. In der Regel sind dazu verschiedene Zwischenschritte notwendig, in denen die Ziele konkretisiert werden müssen. In diesen Verfahren kann unter Umständen eine große Anzahl von Projektideen entstehen, die dann wiederum von der Politik priorisiert werden müssen.

Das Controlling erfolgt projektorientiert. Die Projekte können mit den Budgets des Haushalts verknüpft werden. Typischerweise werden entsprechende Projektvorschläge von den für die Steuerung verantwortlichen Verwaltungsspezialisten entwickelt.

Tabelle 4 zeigt ein Beispiel für die Ableitung von Projekten aus einem strategischen Ziel. Operative Ziele müssen entweder von der Politik oder der Verwaltungsleitung entwickelt werden. Die Projektideen können dann von den Fachabteilungen der Verwaltungen entwickelt werden. Das Beispiel deutet an, dass die projektorientierte Vorgehensweise tendenziell schneller zu einer konkreten Orientierung auf Maßnahmen führt, eine systematische Ableitung von Maßnahmen auch unter Aspekten von Effizienz und Effektivität unter Umständen erschwert wird.

Strategische Ziele/Handlungsfelder:	Operatives Ziel	Abgeleitete Projekte
Gemeinwesen und Integration	Nutzwagenkilometer des ÖPNV steigern	Informationsveranstaltungen in den Gemeinden
		Einrichtung eines Beschwerdemanagements für die Kunden
		Überprüfung der Nutzeranforderungen von Bahn zu Bus zu Zielort
		...
	...	...

Tabelle 4: Beispiel für die Ableitung von Projektideen aus einem strategischen Ziel/Handlungsfeld, Quelle: Eigene Darstellung

Beide Verfahren haben Vor- und Nachteile. Auch bei der produktorientierten Vorgehensweise müssen sehr oft nach Prüfung der Wirkungen des Produkts konkrete Projekte oder Maßnahmen entwickelt werden. Die Produkte sind unterschiedlich gut steuerbar und eine systematische Ableitung von operativen Zielen wirkt durch die verschiedenen Ebenen der Zielformulierung bisweilen sehr kompliziert. Dafür ist die projektorientierte Vorgehensweise zunächst nicht mit den Budgets verbunden und bringt auch die Gefahr mit sich, zwei verschiedene Controlling- und Berichtssysteme – eines für das Projektcontrolling, eines für den Haushalt – zu betreiben.

- Sowohl bei Produkten als auch bei Projekten kann der tatsächliche Einfluss auf einen gewünschten Zustand, also auf das Ziel teilweise sehr klein oder zufällig sein, zum Beispiel wenn es darum geht, Wirkungen des demographischen Wandels zu gestalten. Solche Prozesse sind oft von einer Vielzahl von Faktoren abhängig, die meist nicht oder kaum von der Verwaltung beeinflusst werden können. Bei der Diskussion über relevante Zielstellungen werden solche Fälle aber üblicherweise transparent und können dann auch in die weiteren Überlegungen aufgenommen werden.



1.2.3 Controlling und Reporting

Unter *Controlling* werden typischerweise verschiedene Aufgaben der Planung, Koordination, Steuerung und Kontrolle in Organisationen zusammengefasst.

- Das operative Controlling beschäftigt sich mit den operativen, unterjährigen Maßnahmen, das strategische Controlling mit Steuerungsaufgaben zur Erreichung der strategischen Ziele.



Das Controlling als interne Organisationseinheit unterstützt Führungskräfte, für die die Durchführung von Controlling-Aufgaben Teil ihrer Führungsaufgaben ist.¹⁴ Unter dem Begriff Reporting werden in der Regel Aktivitäten und Prozesse zur Auswertung, Erläuterung und Verbreitung von für das Controlling relevanten Daten zusammengefasst.¹⁵

¹⁴ Vgl. Bachmann 2009; Horvath 2011; Hirsch et al. 2013.

¹⁵ Vgl. Horvath 2011; Schmidt 2016.

Abbildung 2 gibt einen Überblick über die Abläufe des Controllings sowie die Verzahnung von strategischem Controlling. Ausgangspunkt für das Controlling ist im Rahmen eines strategischen Managements immer die Definition von strategischen Zielen (1). Aus den strategischen Zielen werden dann unter Berücksichtigung der zur Verfügung stehenden Ressourcen operative Ziele abgeleitet, die sowohl Finanzziele als auch Wirkungsziele umfassen müssen (2). Zur Erreichung dieser Ziele werden Maßnahmen definiert (3) und umgesetzt (4). Die durch die Umsetzung der Ziele realisierte Zielerreichung wird gemessen (5) und periodisch durch die Verantwortlichen reportet (6). Die Zyklen des operativen Controllings sind kürzer als die des strategischen Controllings. Im Idealfall werden operative Controlling-Daten monatlich reportet. Auf Basis der operativen Reporting-Berichte können die Maßnahmen zu Zielerreichung angepasst werden (7). Die Erreichung der strategischen Ziele kann halbjährlich oder jährlich überprüft (8) und reportet (9) werden. Bei Bedarf können die strategischen Ziele angepasst werden (10).

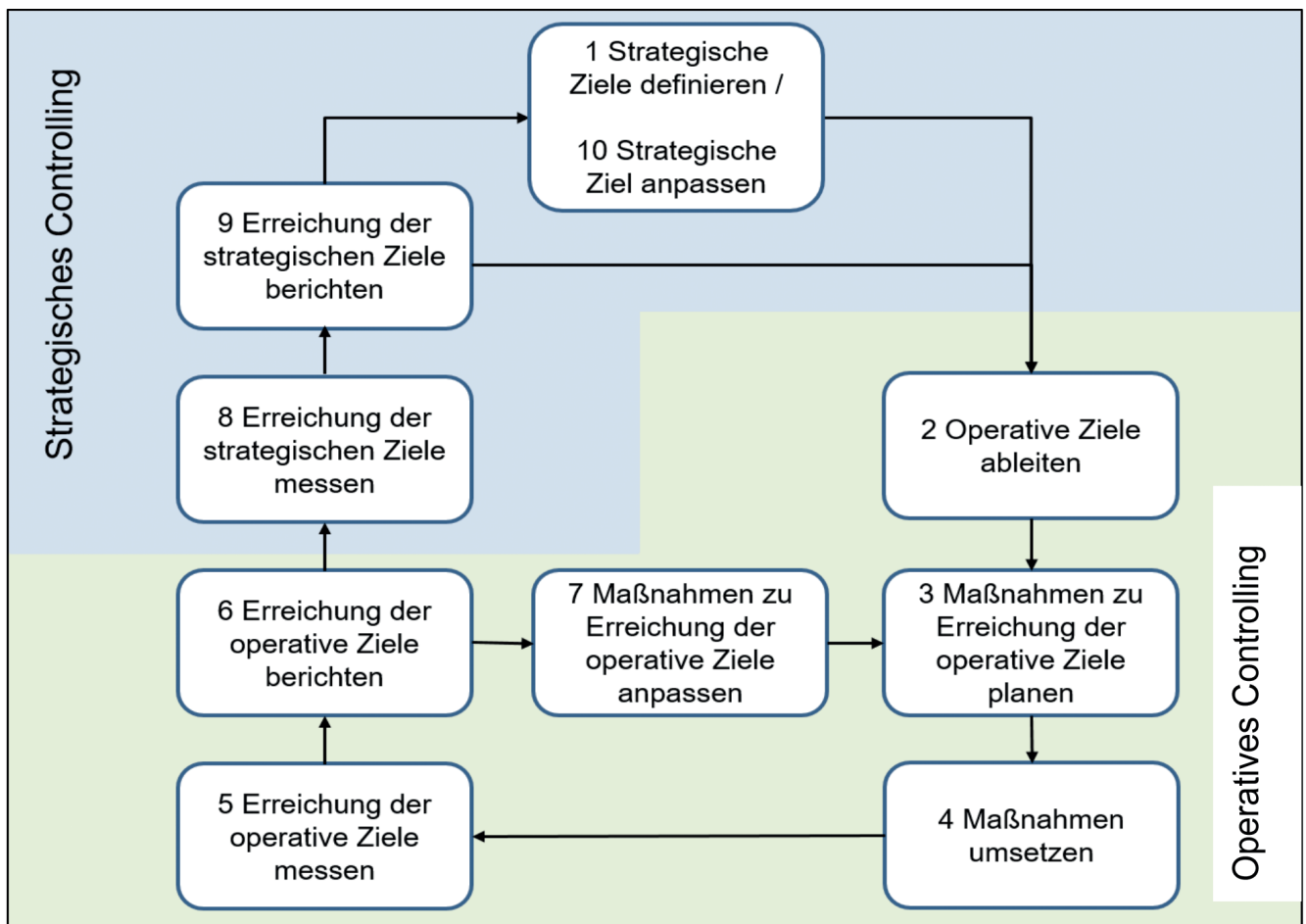


Abbildung 2: Verzahnung zwischen strategischem Controlling und operativem Controlling, Quelle: Eigene Abbildung

Dabei sind, je nach Perspektive, unterschiedliche Informationen steuerungsrelevant und damit auch Gegenstand des Reporting. Für die operative, unterjährige Steuerung sind detaillierte Informationen, oft auf Tages- oder Wochenbasis notwendig. Für die strategische Steuerung sind monatliche, vierteljährliche, jährliche und gar mehrjährige Kennzahlen auf einer aggregierten Ebene unverzichtbar.



- Der Detaillierungsgrad der Informationen im Berichtswesen muss in der Hierarchie von unten nach oben abnehmen. Beschäftigte und Führungskräfte in der Verwaltung brauchen detaillierte Informationen über ihren Bereich, die Politik Fachausschüsse, Kreisausschuss und Kreistag brauchen aggregierte Information, die eine Übersicht über die Entwicklung ergeben und bei strategischen Entscheidungen helfen.



In der Praxis ist eine Synchronisierung von operativem und strategischem Controlling unter Umständen nicht ganz einfach. Oft ist das bestehende Berichtswesen an der Verwaltungsorganisation ausgerichtet. Allerdings können Organisationseinheiten zur Erreichung unterschiedlicher strategischer Ziele beitragen.

- Wichtig ist, dass die Verantwortung für die Erreichung strategischer Ziele eindeutig ist und die Realisierung der Ziele nicht durch Rivalitäten zwischen Organisationseinheiten gefährdet wird. Zumindest mittelfristig ist eine Anpassung der Führungs-, Budgetierungs- und Berichtsstrukturen der Verwaltung an die wichtigen strategischen Zielfelder zweckmäßig.



1.3 Nutzen für Landkreise

Finanzmittel sind endlich und darauf auszurichten, dass die strategischen Zielsetzungen eine größtmögliche Wirkung und damit Nutzen für Bürgerinnen und Bürger erzielen. *Bürgerinnen und Bürger* haben ein Interesse daran, dass sich ihre Kommunen nicht übermäßig verschulden und selbstverständlich auch an guter Infrastruktur, Bildung, Sicherheit, Kultur, Gemeinschaftsangeboten sowie sozialen und anderen kommunalen Leistungen. Gerade die Breite der möglichen Leistungen macht, aufgrund der beschränkten Ressourcen, eine bewusste Entscheidung bei der Zuweisung von Ressourcen notwendig. Zielorientierte, strategische Steuerung kann dazu beitragen, Zielkonflikte transparenter zu machen, diese in politischen Prozessen bewusst zu bearbeiten und damit auch die Transparenz für Bürgerinnen und Bürger zu verbessern. Dadurch kann mehr Verständnis dafür entstehen, dass nicht jede Entscheidung jedem Bürger gleich gut gefällt und dass nicht jeder Bürgerwunsch erfüllt werden kann.

Kreisrätinnen und Kreisräte sind ehrenamtlich tätig und können mit zu vielen, zu umfangreichen und zu komplexen Informationen überfordert sein. Mit einer einheitlichen, übersichtlichen und einfachen Vorgehensweise kann es gelingen, Komplexität zu entflechten. Durch klare, wiedererkennbare Strukturen und Wiederholungseffekte und eine Reduzierung auf wesentliche, steuerungsrelevante Daten können Verwaltungsleistungen und Entscheidungsnotwendigkeiten einfacher verständlich und nachvollziehbar gemacht werden. Transparenz bietet für die Politik auch die Möglichkeit, Klarheit über die eigenen Ziele zu gewinnen. Zielkonflikte werden früher erkannt und Fachausschüsse und Parteien können miteinander in den Dialog treten. Dadurch wird die Konsensfindung gefördert und die Steuerung verbessert. Strategische Richtungsentscheidungen des Kreistags sorgen zusätzlich für Verbindlichkeit und Disziplin sowohl innerhalb der Politik als auch als strategische Vorgaben und Rahmen für die operativ tätige Verwaltung. Transparenz nutzt auch in Bezug auf die Wählerinnen und Wähler, sie erfahren, welche Zielformulierungen ihre Interessen berücksichtigen.

Durch nachprüfbar, regelmäßige und standardisierte Berichterstattung mit Zielen und Kennzahlen entsteht auch in der *Verwaltung* mehr Transparenz und Klarheit über die operative Aufgabenstellung, die Planung und die gegenseitigen Erwartungen. Strategien und Vorgaben des Landrats können in operative Maßnahmen innerhalb der Fachbereiche überführt werden. Dadurch werden die Vorstellungen des Landrats operationalisiert, d.h., die konkrete Ausgestaltung in der Umsetzung gemeinsam fixiert. Zentrales Controlling und Kontrakte schaffen Verbindlichkeit und machen Fachbereiche erfolgreich, weil Transparenz über den Grad der Zielerreichung geschaffen werden kann. Gleichzeitig können auch keine (nachträglichen) Erwartungen enttäuscht werden, soweit diese nie operationalisiert wurden. Das wirkt motivierend und vertrauensbildend. Durch die einhergehende Transparenz über Prioritäten eröffnen sich Gestaltungsspielräume für die Mitarbeiter, z.B. in der Personalentwicklung, allerdings steigen auch die Anforderungen an die Beschäftigten. Führungskräfte haben durch eine zielorientierte Steuerung mehr Klarheit über fachliche Prioritäten und Leistungskriterien. Gleichzeitig wachsen die Möglichkeiten zur Gestaltung des eigenen Bereichs, wenn innerhalb des Budgets flexibel und eigenverantwortlich auf Anforderungen reagiert werden kann.

Landrätinnen und Landräte bekommen durch eine zielorientierte Steuerung neue Instrumente zur Führung der Landkreise. Politische Prioritäten können klarer und transparenter in die Verwaltung gesteuert werden. Die fachlichen Interessen der Fachämter können auf Basis eines systematischen Controllings besser eingeschätzt und abgewogen werden. In Situationen, in denen sich Teile der Verwaltung überlastet fühlen, geben Controlling-Daten die notwendige Sicherheit für Ressourcenentscheidungen. Die Kontrolle der vereinbarten Ziele wird wesentlich vereinfacht, damit erfüllt die zielorientierte Steuerung auch die Funktion eines Frühwarnsystems, weil Ursachen für Zielverfehlungen oder das fehlende Umsetzen vereinbarter operativer Leistungen schnell entdeckt werden können.

1.4 Mögliche Einführungskonzepte

Prozesse, die zu einer erfolgreichen Implementierung einer zielorientierten Steuerung oder eines strategischen Managements führen, müssen über Jahre mit *nachhaltiger Unterstützung durch Landrätinnen und Landräte* und den Führungskräften der Verwaltung vorangetrieben werden.¹⁶ In den meisten Fällen, in denen Kommunen, eine zielorientierte Steuerung erfolgreich implementiert haben, ging die Initiative für den Einführungsprozess von der Verwaltung aus. Die Politik ist dagegen zu Beginn solcher Einführungsprozesse an den teilweise abstrakt wirkenden Diskussionen über Strategien und Steuerung wenig interessiert. In einigen gelungenen Einführungsprozessen haben Verwaltungen im ersten Schritt vor allem mehr Transparenz über Steuerungspotenziale und -notwendigkeiten geschaffen. Dies kann zum Beispiel durch die Einführung eines für die Politik informativen Controlling-Systems gelingen. Weiterhin werden in vielen Fällen auch die Grundzüge der Strategie zunächst in der Verwaltung entwickelt. In der Regel gibt es auch vor der formalen Einführung von Zielen oder einem strategischen Management unausgesprochene Ziele oder Schwerpunkte der Entwicklung.

In Anbetracht der Tatsache, dass Politik ehrenamtlich, unter erheblichen zeitlichen Beschränkungen und mit wesentlich weniger Detailinformationen arbeiten muss, als die Verwaltung, ist es verständlich, dass das Interesse an strategischen Diskussionen oft zunächst gering ist, zumal es ja typischerweise nicht an operativen Problemen mit einer gewissen Dringlichkeit mangelt. Es ist daher wichtig, dass der *Nutzen einer strategischen Steuerung für die Politik* konkret erkennbar ist. Wenn Steuerungspotenziale deutlich werden und Politik erkennt, dass mit strategischen Entscheidungen auch wirklich nachhaltige und deutlich wirksame Veränderungen verbunden sind, gelingt es auch, Politikerinnen und Politiker für die strategische Steuerung zu gewinnen.

Landrätinnen und Landräte müssen die Einführung unterstützen. Nicht immer geht aber die Initiative für die Einführung einer zielorientierten Steuerung oder eines strategischen Managements auf die oberste Verwaltungsführung zurück. Mit einer guten Controlling-Arbeit kann es durchaus gelingen auch skeptische Landrätinnen und Landräte von den Vorteilen einer zielorientierten Steuerung zu überzeugen.

In den wichtigen Phasen der Implementierung, insbesondere bei der Einbindung der Politik ist jedoch die umfassende Unterstützung der Landrätin oder des Landrats unbedingt notwendig, insbesondere auch als Bindeglied zwischen Politik und Verwaltung. Besteht in diesen Phasen der geringste Zweifel an der Ernsthaftigkeit des Projekts, droht das Scheitern.

Umgekehrt zeigt sich in einigen Praxisfällen auch, dass die oberste Verwaltungsleitung ein zielorientiertes Management oder eine strategische Steuerung einführen möchte, erhebliche Widerstände oder fehlende Kompetenzen in steuerungsrelevanten Bereichen der Verwaltung eine Einführung jedoch blockieren können. In einigen Kommunen lässt sich daher beobachten, dass Projekte zur zielorientierten Steuerung nicht in der konventionellen Linienorganisation sondern im Rahmen einer *Projektorganisation* mit einem eigenen Steuerungsteam umgesetzt wurden. Nach mehreren Jahren der Arbeit in der Projektorganisation können dann alle Standardprozesse auf die Verwaltung übertragen werden. In diesem Zusammenhang werden dann auch oft die klassischen Steuerungsbereiche reorganisiert.

Die Beteiligung von *Bürgerinnen und Bürgern* empfiehlt sich dann, wenn eine sinnvolle Struktur für eine partizipative Entwicklung einer Strategie und für deren Umsetzung etabliert ist. Die Öffnung von Verfahren zur Formulierung strategischer Ziele für die Allgemeinheit birgt immer die Gefahr, dass die strategische Fokussierung verlorenght. Außerdem haben Bürgerinnen und Bürger, ähnlich wie die Politik oft wenig Interesse an abstrakten Diskussionen über strategische Ausrichtungen. Die Diskussion mit Bürgerinnen und Bürgern bewegt sich dann schnell auf der Ebene operativer Maßnahmen, und deren strategische Verortung kann dann schnell voluntaristisch werden. Eine Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern kann daher erst dann empfohlen werden, wenn Verwaltung und Kreistag bereits Erfahrungen mit Aspekten strategischer Steuerung gesammelt haben. Die Bürgerbeteiligung muss sehr gut strukturiert und moderiert sein, wenn sie einen wesentlichen Beitrag zur Strategieentwicklung leisten soll.

Eine *Software* ist weder ein guter Grund, um eine zielorientierte Steuerung einzuführen noch für die Einführung zwingend notwendig. Konventionelle DOPPIK- oder Kameralistik-Software-Produkte bilden Strukturen und

¹⁶ Dieser Abschnitt fasst einige Erkenntnisse zusammen, die im Rahmen eines Forschungsprojekts zur Umsetzung strategischer Steuerung in deutschen Kommunen gewonnen werden konnten, vgl. Weiß 2017.



Prozesse des strategischen Managements in der Regel nicht ab. Einige Verwaltungen machen gute Erfahrungen mit der Verbindung spezieller Controlling-Produkte mit Standard-Software-Produkten zur Haushaltsführung. Letztlich arbeiten viele Verwaltungen aber auch mit speziellen, auf die strategische Steuerung ausgerichteten Software-Produkten ohne Anbindung an die Haushaltsdaten. Damit bleibt die Verbindung zur Kosten-Leistungsrechnung und zu Produktbudgets schwierig und ein Handicap für die Steuerung. Einzelne Software-Hersteller sind dabei, entsprechende Funktionalitäten in ihre Angebote aufzunehmen.

Bei erfolgreichen Einführungsprozessen treibt in der ersten Phase eine *ausreichende Menge* („kritische Masse“) von *Führungskräften aus der Verwaltungsspitze* die Einführung. In der zweiten Phase werden fraktionsübergreifend Treiber in der Politik für die neue Steuerungssystematik gewonnen. In der dritten Phase werden strategische Prozesse dann auf allen Ebenen in Politik und Verwaltung zu einem Teil der Routineprozesse.

1.5 Checkliste: „Reif für Ziele und Strategie?“

Anhand der folgenden Liste lässt sich einschätzen, ob Politik und Verwaltung „reif“ für die Einführung einer zielorientierten Steuerung sind bzw. welche Themenbereiche bei einer geplanten Einführung intensiv bearbeitet werden müssen. Je mehr Aussagen zutreffen, desto besser sind die Voraussetzungen für die Einführung.

		Trifft zu	Trifft nicht zu
1	Wir diskutieren seit vielen Jahren Möglichkeiten der Verwaltungsmodernisierung in der Verwaltung.		
2	Wir diskutieren seit vielen Jahren Möglichkeiten der Verwaltungsmodernisierung mit der Politik.		
3	Wir haben in den letzten Jahren viele typische Maßnahmen der Verwaltungsmodernisierung erfolgreich umgesetzt.		
4	Wir haben ein gut funktionierendes operatives Controlling.		
5	Die Führungskräfte der Verwaltung sehen die Steuerung von Verwaltungsleistungen im Hinblick auf eine Minimierung der Kosten und eine möglichst gute Wirkung als ihre Führungsaufgabe.		
6	Die Verwaltung verfügt über die notwendigen Ressourcen, um den Kreistag mit entscheidungsrelevanten Informationen zu versorgen.		
7	Die Führungskräfte sind es gewohnt, Fragen des Managements und der Steuerung gemeinsam zu diskutieren.		
8	Die Führungskräfte sind es gewohnt, sich regelmäßig zu Fragen des Managements fortzubilden.		
9	Die Landrätin/der Landrat kennt die strategischen Herausforderungen für den Kreis.		
10	Die Landrätin/der Landrat sieht sich selbst als Manager und kann mit Managementinstrumenten umgehen.		
11	Der Kreistag berücksichtigt bei Entscheidungen Argumente und Informationen aus der Verwaltung hinreichend.		
12	Im Rückblick über die letzten Jahre sind Ziele und Schwerpunkte der Kreisentwicklung erkennbar.		
13	Die mittel- bis langfristigen Herausforderungen für den Landkreis sind recht klar erkennbar.		
14	Der Kreistag hat einen guten Überblick über die Leistungsfähigkeit der Verwaltung.		
15	Der Haushaltsplan vermittelt dem Kreistag einen guten und klaren Überblick über die Leistungen und Aktivitäten der Verwaltung.		
16	Der Kreistag nutzt die Potenziale des Haushaltsplans um die Verwaltung zu steuern.		
17	Der Kreistag hat Vertrauen in die Leistungsfähigkeit der Verwaltung.		
18	Die Verwaltung hat Vertrauen in die Entscheidungsfähigkeit des Kreistags.		
19	Bei den wirklich wichtigen Entscheidungen arbeiten im Kreistag alle Parteien zusammen.		
20	Der Kreistag beschäftigt sich in den letzten Jahren zunehmend mit strategischen Fragen.		

2. Eckpunkte zur Einführung

2.1 Bezüge zu anderen Themenbereichen

Zielorientierte Steuerung und die Weiterentwicklung zu einem strategischen Management haben Bezüge zu einer Vielzahl von weiteren Themen. Der von dem Ökonomen Alfred Chandler geprägte Satz „Structure follows Strategy“ weist darauf hin, dass eine Strategie typischerweise Auswirkungen auf die *Organisationsstruktur* haben wird. Oft zeigt sich bei der Realisierung von Zielen, dass bestimmte Organisationseinheiten gestärkt werden müssen oder dass zur Realisierung von Synergien eine Zusammenlegung von Organisationseinheiten sinnvoll sein kann. Neue Ziele und Handlungsfelder erfordern außerdem bisweilen neue Organisationseinheiten. Chandlers Managementregel ist aber nicht nur in Verwaltungen sondern oft auch in Unternehmen nur schwer umsetzbar. Wenn aber Leitungspositionen zum Beispiel im Zuge natürlicher Fluktuation frei werden, lohnt es sich bisweilen über mögliche Konsequenzen der Strategie für die Organisationsstruktur nachzudenken. Städte, Gemeinden und Landkreise mit längeren Erfahrungen in einem strategischen Management machen systematisch die Erfahrung, dass die Veränderung von strategischen Zielen und die Formulierung neuer strategischer Ziele regelmäßig auch die Frage mit sich bringen, ob und wie die Organisationsstrukturen verändert werden müssen.



- Die Einführung der DOPPIK hatte auch das Ziel, „eine Steuerung der Kommunalverwaltungen statt durch die herkömmliche Bereitstellung von Ausgabeermächtigungen (Inputsteuerung) durch die Vorgabe von Zielen für die kommunalen Dienstleistungen (Outputsteuerung)“ zu realisieren.¹⁷

So ist in vielen Bundesländern eine zielorientierte Steuerung auf Produktebene gesetzlich gefordert, für Bayern in § 4 Abs. 3 und § 10 Abs. 4 der Kommunalhaushaltsverordnung-Doppik (KommHV-Doppik). Allerdings zeigen verschiedene Evaluationen, dass die Umstellung auf die DOPPIK in vielen Fällen nicht gleichzeitig zur Einführung von Elementen zielorientierter Steuerung genutzt wurde.¹⁸ Landkreise, die über einen doppischen Haushalt verfügen, sollten aber prinzipiell versuchen, strategische Ziele auf die Produktebene abzubilden und zum Beispiel Produktziele für die operative Steuerung zu nutzen. Beispiele wie das der Stadt Kempten¹⁹ oder des Landkreises Bad Tölz-Wolfratshausen (vgl. Abschnitt 4.2) zeigen jedoch, dass eine zielorientierte, strategische Steuerung auch auf Basis einer kameralistischen Haushaltsführung wirkungsvoll und erfolgreich sein kann.

Während das klassische *Controlling* eher operativ und auf Kosten und Erlöse ausgerichtet war, ist das strategische Controlling inzwischen aus Sicht der Betriebswirtschaftslehre die relevantere Disziplin.²⁰ Das strategische Controlling unterstützt die Formulierung von mittel- bis langfristigen Zielen sowie die Ableitung und Umsetzung operativer Maßnahmen und prüft die Fortschritte in der Realisierung dieser Ziele. Die Kosten-Leistungsrechnung (KLR) stellt auf der operativen Ebene Informationen über die Leistungserbringung bereit, die Basis einer kurzfristigen Einschätzung der Aktivitäten in der Organisation sein können. Das *Berichtswesen* übermittelt notwendige Steuerungsinformationen innerhalb der Organisation und informiert das Management so über den Stand der Zielerreichung. Controlling, KLR und Berichtswesen können zu unterschiedlichen Zeitpunkten und mit unterschiedlichen Ausrichtungen entstanden sein. Sie sind jedoch integraler Bestandteil eines entwickelten strategischen Managements und sollten daher im Zuge der Einführung einer zielorientierten Steuerung Schritt für Schritt auf die strategischen Ziele ausgerichtet werden.

Zielorientierte Steuerung und strategisches Management erfordern auch spezifische *Führungskompetenzen*. Da die Formulierung von strategischen Zielen eine Aufgabe der obersten Führungsebene ist, muss dort Bereitschaft bestehen, die notwendigen Management-Instrumente zu implementieren und eine zielorientierte Führungsphilosophie zu praktizieren. Notwendig ist insbesondere die Bereitschaft, mittel- bis langfristige Ziele zu formulieren und innerhalb wie außerhalb der Organisation zu kommunizieren. Ziele, insbesondere messbare Ziele, binden das Top Management und machen die Leistung der Führung wie der ganzen Organisation transparent.

In der ersten Führungsebene muss also nicht nur die Bereitschaft bestehen, die Instrumente zielorientierter Steuerung anzuwenden sondern auch, sich den wachsenden Anforderungen in der *Kommunikation* von Zielen und Er-

¹⁷ Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (IMK) 2003, S. 2.

¹⁸ Vgl. Weiß 2014, S. 26 ff.

¹⁹ Vgl. Stadt Kempten (o.J.).

²⁰ Vgl. Horváth 2011, S. 221 ff.



folgen innerhalb wie außerhalb der Organisation zu stellen. Die Kommunikation strategischer Ziele nach außen kann dabei helfen, das Image einer zukunftsorientierten und modernen anpackenden Verwaltung zu stärken. Strategien werden in der Regel als Instrumente moderner Verwaltungsführung wahrgenommen und eine klare und realistische Vorstellung von der zukünftigen Entwicklung kann auch Wählerinnen und Wähler überzeugen. Umgekehrt müssen Führungskräfte aber mit dem Risiko umgehen, an den kommunizierten Zielen auch gemessen zu werden. Es ist daher, wie bereits in Abschnitt 2.1 angedeutet, in der Praxis kommunaler Verwaltungen durchaus üblich, bei der Formulierung strategischer Ziele auf eine exakte Messbarkeit zu verzichten und eher programmatische Ziele im Sinne eines Leitbilds zu formulieren.

- Die Kommunikation von Zielen innerhalb der Organisation ist eine operative Führungsaufgabe.



Sie erfordert den Willen zur intensiven Kommunikation mit den Beschäftigten und seitens der Beschäftigten auch die Bereitschaft, strategische Schwerpunktsetzung zu akzeptieren und für die eigene Arbeit zu adaptieren. Der Prozess der Zielkommunikation innerhalb der Organisation wird in vielen Unternehmen über Zielvereinbarungssysteme verbindlich gemacht. Zielvereinbarungen sind prinzipiell auch in Verwaltungen anwendbar und können mit tariflich Beschäftigten ebenso wie mit Beamtinnen und Beamten abgeschlossen werden. Für tariflich Beschäftigte besteht die Möglichkeit, Zielvereinbarungen mit einem Leistungsentgelt nach § 18 TVöD zu verbinden, für Beamtinnen und Beamte besteht grundsätzlich die Möglichkeit zur Honorierung mit einer Leistungsprämie nach Art. 67 Bayerisches Besoldungsgesetz.²¹ Die mit dem Führen über Ziele verbundenen neuen Anforderungen an Führungskräfte und Beschäftigte können mit gezielten Maßnahmen der *Personalentwicklung*, die Kompetenzen im Bereich Führung, Kommunikation und Selbstorganisation vermitteln, bewältigt werden.

Zielorientierte Steuerung und strategisches Management haben viele weitere Schnittstellen zu Themen wie Qualitätsmanagement, Projektmanagement, Risikomanagement etc. Es kann sinnvoll sein, eine zielorientierte Steuerung zunächst ausschließlich mit der Perspektive zum Beispiel auf verbesserte Führungsprozesse oder ein verbessertes Controlling einzuführen. Oft wird in solchen Einführungsprozessen aber schnell deutlich, dass die zielorientierte Steuerung, wenn sie als zentrales Management-Instrument genutzt wird, alle Bereiche und Prozesse der Verwaltung erfassen muss.

2.2 Organisatorische Veränderungen

2.2.1 Veränderungen in der Verwaltungsorganisation

Zielorientierte Steuerung funktioniert nur dann, wenn Ziele und die für ihre Realisierung zur Verfügung stehenden Ressourcen geklärt sind. Der Vorteil der zielorientierten Steuerung liegt darin, dass die dezentral für die Erreichung der Ziele verantwortlichen Organisationseinheiten in einem gewissen Rahmen die zur Zielerreichung notwendigen Maßnahmen selbst einleiten und anpassen können. Dass hierzu eine *Dezentralisierung von Kompetenzen* in der Verwaltung notwendig ist, ist seit längerem bekannt. Durch die Einführung einer dezentralen Ressourcenverantwortung wurden in vielen Verwaltungen bereits eindeutige Verantwortungen geschaffen, teilweise sind aber auch neue Zentralisierungstendenzen erkennbar. Klar ist jedoch:

- Die Trennung von Fach-, Personal- und Ressourcenverantwortung fördert weder Effizienz noch Effektivität des Verwaltungshandelns.



Praxiserfahrungen zeigen, dass diese Dezentralisierung unterschiedlich stark und mit unterschiedlichen Akzentsetzungen umgesetzt wird. Minimal erforderlich sind Prozesse zu einer dezentralen Zielplanung und diese führt üblicherweise bei den planenden Organisationseinheiten auch zur Frage nach den verfügbaren Ressourcen.

²¹ Zur Verbindung von Zielvereinbarungen mit Leistungsentgelt bzw. Leistungsprämien vgl. Litschen et al. 2006, S. 75 ff.

Bei einer echten Dezentralisierung der Ressourcenverantwortung verändern sich auch die *Führungsstrukturen*. Das Personalamt muss dann die ausschließliche Entscheidungshoheit zur Bereitstellung von Personalressourcen in die Fachämter abgeben und sich zu einem Dienstleister für ein modernes Personalmanagement, das die Leistungserbringung in den Organisationseinheiten unterstützt, weiterentwickeln. Die Feststellung des Personalbedarfs kann durch ein funktionierendes Controlling gewährleistet werden, in dem Kennzahlen (z.B. Fälle und Jahresarbeitsstunden) gemessen und interpretiert werden.

Kämmerei und Finanzverwaltung leisten einen Beitrag zur Dezentralisierung, wenn sie die Detailsteuerung von Haushaltsstellen und Sachkonten aufgeben und stattdessen eine verantwortungsvolle Steuerung der Budgets in den Fachbereichen einfordern und unterstützen. Die Budgets und die entsprechenden Verantwortungen müssen auch im Haushalt in einer übersichtlichen und verständlichen Form dargestellt werden.



- Für eine funktionierende zielorientierte Steuerung sind außerdem Veränderungen in den Informations- und Entscheidungsprozessen notwendig. Planung und Controlling von Zielen müssen als zentrale Führungsaufgaben verankert werden.

Dezentralisierung führt gleichzeitig zu neuen und erweiterten Anforderungen an das zentrale Controlling. Eine ausgeprägte Wahrnehmung der eigenen Budgetverantwortung kann die Zusammenarbeit zwischen Organisationseinheiten gefährden und „Bereichsegoismen“ fördern, wenn die gemeinsamen Ziele keine ausreichende Verbindlichkeit haben. Ziele, insbesondere die strategischen Ziele, müssen zum zentralen Thema aller Abstimmungen zwischen Führungskräften werden. Das heißt nur teilweise, dass auf die Besprechung „traditioneller“ Themen verzichtet wird. Aber diese müssen aus der Perspektive der definierten Ziele thematisiert werden. Gibt es keinen Bezug zu den Zielen der Verwaltung, sollte die Relevanz des Themas geprüft werden. Der für die Implementierung einer zielorientierten Führungskultur notwendige Prozess erfordert viele Jahre und ein nachhaltiges und zähes Einfordern von Veränderungen.

2.2.2 Veränderung in der politischen Führungsstruktur

Die Implementierung einer zielorientierten Steuerung bringt, zumindest nach einigen Jahren der Erprobung, auch die Frage auf, wie ziel- und strategieorientierte *Entscheidungsprozesse in der Politik* sinnvoll organisiert und unterstützt werden können. Es gibt soziale, wirtschaftliche, an den Bedürfnissen von Bürgerinnen und Bürgern oder Unternehmen orientierte, umweltpolitische, gesellschaftspolitische, fiskalische und viele andere Zielsetzungen, die von Politikerinnen und Politikern mit unterschiedlichen Prioritäten verfolgt werden. Überlappende Entscheidungsstrukturen und Zuständigkeiten in Ausschüssen führen oft dazu, dass Ziele nicht ausreichend priorisiert werden und wesentliche Zielkonflikte nicht geklärt werden. Gibt es keine Transparenz über die Zuordnung von Ressourcen zu strategischen Zielen oder Handlungsfeldern, wird eine strategische Steuerung kaum möglich und die Ressourcen können nicht zielorientiert zugewiesen werden.

Die Aufteilung des Gesamthaushalts auf strategische Handlungsfelder ist eine sinnvolle Veränderung der Steuerungsstruktur. Grundlage dafür ist, dass die Zuordnung von Ressourcen zu strategischen Zielen oder Handlungsfeldern für den Kreistag transparent ist. Es ist also sinnvoll, die entsprechenden Zusammenhänge im Haushalt abzubilden und damit zum Gegenstand der jährlichen Zielplanung zu machen.

Auch für die Politik gilt:



- Die Trennung von Fach-, Personal- und Ressourcenverantwortung fördert weder Effizienz noch Effektivität des Handelns.

Wenn Finanzausschüsse über die fachliche Mittelverwendung entscheiden (wollen), reagieren Fachpolitiker verständlicherweise abwehrend.

Ein Eckwertebeschluss über die Zuordnung von Ressourcen zu den strategischen Zielen oder Handlungsfeldern kann ein sinnvoller Ausgangspunkt für die Haushaltsplanung sein. Durch dieses Vorgehen werden die wichtigsten Zielkonflikte zwischen den strategischen Handlungsfeldern im zuständigen Gremium, dem Kreistag, bearbeitet. Sind wiederum die strategischen Handlungsfelder eindeutig und ohne Überschneidungen den Fachausschüssen zugeordnet, sind die Voraussetzungen für eine stringente Steuerung durch die Politik geschaffen.



2.3 Change Management: Rückhalt in Verwaltung und Politik sichern

2.3.1 Veränderungen in der Verwaltung managen

Die Einführung einer zielorientierten Steuerung oder eines strategischen Managements ist kein kurzes Projekt, sondern ein langfristiger Prozess der Entwicklung, der ein bewusstes Change Management erfordert. Instrumente des *Change Managements* helfen, Anforderungen in Veränderungsprozessen zu verstehen, potenzielle Widerstände früh zu erkennen und gezielt zu bearbeiten. Widerstände, die das Change Management bearbeitet, können dabei auf drei Ebenen liegen: Auf der individuellen Ebene bei Führungskräften und Beschäftigten, auf der Ebene der Organisationsstruktur und der Organisationskultur.²² Change Management hat auch in vielen alltäglichen kleinen Veränderungsprozessen eine Bedeutung, zum Beispiel im Qualitätsmanagement bei Prozessoptimierungen oder im Kontext von Veränderungen der Organisations- oder IT-Struktur.

- Die Einführung einer zielorientierten Steuerung oder eines strategischen Managements erfasst allerdings die gesamte Organisation, deshalb ist ein effektives Change Management hier besonders wichtig.



Veränderungen erzeugen Unsicherheit. Veränderungen, in denen für Beschäftigte nicht unmittelbar ein Nutzen zu erkennen ist oder die mit dem Risiko von Mehrarbeit, Konflikten und einer persönlichen Schlechterstellung verbunden sind, erzeugen Widerstände. Das gilt auch und gerade für Menschen, die es gewohnt sind, andere zu steuern. Aber gerade das sind die Menschen, welche die Veränderung an vorderster Front leiten müssen.²³ Angst vor einem Machtverlust, einer wachsenden persönlichen Verantwortung, einer steigenden Transparenz über Leistungen und möglicher Ungerechtigkeiten bei deren Bewertung sind typische Faktoren, die Widerstände vor allem auch bei Führungskräften erzeugen können.

Veränderungen von Zuständigkeiten, Verantwortungsstrukturen und eingespielter Abläufe führen auch dazu, dass sich ganze Organisationseinheiten gegen Veränderungen wehren. Diese Widerstände werden typischerweise von Führungskräften und Beschäftigten auch artikuliert, während kulturelle Widerstände im unbewussten Bereich wirken. Sie basieren auf den ungeschriebenen Regeln und Werten der Organisation: Haben Führungskräfte und Beschäftigte die Erfahrungen zum Beispiel gemacht, dass angekündigte Veränderungen nur selten wirklich umgesetzt werden, dass betriebswirtschaftliche Steuerungsinstrumente von den meisten Führungskräften abgelehnt werden oder dass es einzelnen Bereichen immer wieder gelingt, durch Sonderregelungen von Veränderungen ausgenommen zu sein, so kann dies dazu führen, dass zwar Widerstände kaum artikuliert, aber Veränderungen gleichzeitig hartnäckig blockiert werden.

- Für den Erfolg des Change Managements sind daher im Wesentlichen vier Faktoren entscheidend:
 1. Ein sichtbares Engagement von Landrätinnen und Landräten sowie der obersten Führungsebene im Projekt;
 2. Ein intensiver Einbezug von betroffenen und beteiligten Führungskräften, der Personalvertretung und der Beschäftigten in die Konzeption und die Umsetzung von Veränderungen;
 3. Eine laufende, authentische Projektkommunikation mit allen Beschäftigten, die Erwartungen, Erfolge und Probleme im Einführungsprozess benennt und gleichzeitig die Ernsthaftigkeit des Prozesses betont;
 4. Ein kontinuierliches Projektcontrolling, das die Verantwortung insbesondere der Führungskräfte für Veränderungen deutlich macht und eine Verbindlichkeit für die Umsetzung von Veränderungen schafft.



Je nach Situation können diese vier Faktoren unterschiedlich zueinander gewichtet sein.

²² Vgl. Lauer 2014, S. 3 ff.

²³ Vgl. Lauer 2014, S. 21 ff.

2.3.2 Die Veränderung des Verhältnisses zwischen Politik und Verwaltung managen

Zielorientierte Steuerung und strategisches Management erfordern ein gewisses Maß an *Vertrauen zwischen Politik und Verwaltung*. Einerseits muss die Politik Vertrauen in die Steuerungsfähigkeit der Verwaltung haben. Das heißt, dass die Mandatsträgerinnen und Mandatsträger an die übergeordnete Relevanz von strategischen Entscheidungen, die sie treffen, glauben. Nicht wenige Prozesse zur Einführung einer strategischen Steuerung scheitern daran, dass die Politik den Glauben an die Relevanz abstrakter Ziele und an deren praktische Konsequenz im Laufe des Projekts verliert. Entweder werden zunehmend mittelfristig wichtige Entscheidungen außerhalb der strategischen Diskussion getroffen oder aber die Politik wendet sich wieder stärker dem Tagesgeschäft zu.



- Um diese Entwicklungen zu vermeiden ist es wichtig, dass die Verwaltungsspitze wie auch die gesamte Verwaltung deutlich machen, dass alle relevanten Entscheidungen zukünftig hinsichtlich ihrer strategischen Relevanz geprüft werden und bei Bedarf auch mit den strategischen Zielen abgeglichen werden.

Werden wichtige Entscheidungen über z.B. größere Investitionen oder organisatorische Veränderungen in der Verwaltung ohne erkennbaren Bezug zur Strategie getroffen, so wird damit deutlich, dass die Strategie gerade nicht das wesentliche Entscheidungs- und Steuerungsinstrument der Politik ist und dass diese bei Bedarf unterlaufen werden kann.

Weiterhin muss für die Politik klar erkennbar sein, dass die durch Ziele bzw. die Strategie gesetzten Steuerungsimpulse von der Verwaltung auch auf- und ernstgenommen werden. Zeigt sich *aus Sicht der Politik*, dass die Verwaltung die strategischen Ziele nicht ernst nimmt, vielleicht sogar dass die Verwaltung weiterhin an wichtigen Punkten ihre eigenen, der Strategie entgegenlaufenden Ziele verfolgt, dann wird die notwendige Bereitschaft der Politik, strategische Entscheidungen zu treffen schnell schwinden.

Andererseits *muss die Verwaltung ihre Leistungen* und vor allem mögliche Steuerungspotenziale *transparent machen* und sich dann auch als steuerbar erweisen, das heißt, die Steuerungsimpulse der Politik auch umsetzen. Einerseits müssen die steuerungsrelevanten Informationen, die die Politik bekommt, so klar und übersichtlich sein, dass die Politik sinnvolle Entscheidungen treffen kann. Andererseits muss die Verwaltung für so viel Transparenz sorgen, dass die Politik stets das Gefühl hat, „das Heft in der Hand zu haben“.

Instrumente und Verfahren der zielorientierten Steuerung und des strategischen Managements müssen deshalb in enger Abstimmung zwischen Politik und Verwaltung entwickelt werden. Sie müssen aber wegen der geringeren zeitlichen Ressourcen der ehrenamtlichen Politik und auch aufgrund des spezialisierten Verwaltungswissens von der Verwaltung entwickelt werden.



- Es muss der Verwaltung gelingen, Steuerungsinstrumente für die Politik zu entwickeln, nicht nur für sich selbst!

Neue Kommunikationsstrukturen können die Zusammenarbeit zwischen Politik und Verwaltung positiv beeinflussen, so dass das gegenseitige Vertrauen bei der schrittweisen Einführung einer zielorientierten Steuerung und eines strategischen Managements weiter entwickelt werden kann. Zumindest für die Einführungsphase kann eine *gemeinsame Arbeitsgruppe aus Politik und Verwaltung*, die sich explizit und auf einer Arbeitsebene mit Fragen der Abstimmung zwischen Rat und Verwaltung und den Grundlagen der zielorientierten, strategischen Steuerung beschäftigt, sinnvoll sein. Darüber hinaus kann es sinnvoll sein, in regelmäßigen Abständen ein Meinungsbild über den Stand des Status der zielorientierten Steuerung aus Sicht der Politik und der Verwaltung einzuholen und systematisch auszuwerten. Nicht zuletzt ist es für den Prozess der Vertrauensbildung vorteilhaft, wenn sowohl in der Verwaltung als auch in der Politik einzelne Personen für die Einführung einer zielorientierten Steuerung und eines strategischen Managements stehen und für Vertrauen in die Systematik werben.

Wenn einerseits Politik in die Sachkompetenz der Verwaltung bei der Umsetzung der politischen Ziele und in die Steuerbarkeit und Umsetzungsorientierung der Verwaltung vertraut, und umgekehrt die Verwaltung Vertrauen in die strategischen Kompetenzen und die Sachorientierung des Rates entwickelt, entsteht eine neue Form der kooperativen Zusammenarbeit – die nicht selten auch als Befreiung aus dem alten „Gegeneinander“ erlebt wird. Pröhl und Plamper haben diesen Prozess zu Beginn der 2000er-Jahre bereits treffend beschrieben:

„Die Politik ist frühzeitig in die Aufstellung des Haushaltsplans einbezogen, betrachtet den budgetierten Haushaltsplan als den Grundkontrakt mit der Verwaltung und wird über Berichtswesen und Controlling über die Entwicklung informiert und erhält Entscheidungsalternativen zur Steuerung. Zur größeren Transparenz stehen Kennzahlen und Indikatoren aus interkommunalen Vergleichen zur Verfügung. Diese Vorschläge sind als vertrauensbildende Maßnahmen zu verstehen und in mehreren Kommunen bereits Wirklichkeit – und siehe da: Vertrauen hat sich gebildet“.²⁴

2.3.3 Neue Anforderungen an das Personal

Die neuen Anforderungen an Beschäftigte der Verwaltung sowie die Mandatsträgerinnen und Mandatsträger lassen sich aus den bisherigen Überlegungen ableiten. Für Führungskräfte der Verwaltung sind *grundlegende fachliche Kenntnisse zum betriebswirtschaftlichen Management*, zum Führen mit Zielen, zum Controlling und zum strategischen Denken notwendig. Die meisten Verwaltungen, die Formen der zielorientierten Steuerung oder des strategischen Managements implementiert haben, verfügen über eine langjährige Erfahrung aus Diskussionen über Themen der Verwaltungsführung und Verwaltungssteuerung.

- Führungskräfte sollten darin geübt sein, sich offen und konstruktiv auch in einer durchaus abstrakten, allgemeinen Form über Anwendbarkeit und Nutzen von Managementkonzepten auszutauschen.
- Mandatsträgerinnen und Mandatsträger sollten die grundsätzlichen Überlegungen, die hinter einer zielorientierten oder strategischen Steuerung stehen, verstehen.



Üblicherweise ist es auch sinnvoll, wenn Verwaltung und Politik ein gemeinsames Verständnis wichtiger Begriffe – wie zum Beispiel „Ziel“, „Steuerung“, „Controlling“, „Strategie“ – entwickeln. Die Praxis zeigt, dass diese Begriffe durchaus recht unterschiedlich verstanden werden können und diese Differenzen zu zähen Diskussionen und großem gegenseitigen Unverständnis führen können.

Die Vermittlung des notwendigen grundlegenden Fachwissens kann durch Schulungen oder im Rahmen gemeinsamer Veranstaltungen, wie zum Beispiel Führungskonferenzen o.ä. erfolgen. Die *Politik* ist aufgrund der zeitlichen Belastung erfahrungsgemäß nur bedingt zur Teilnahme an entsprechenden Schulungen zu gewinnen, insbesondere zu Beginn des Einführungsprozesses. Schriftliche Hilfestellungen, die bei Bedarf genutzt werden, können hier evtl. helfen. Ebenso kann helfen, wenn in jeder Kreistagssitzung jeweils ein möglichst kurzer Tagesordnungspunkt auf die veränderte Steuerung vorbereitet. Die Qualifizierung der Politik zu Fragen des strategischen Managements sollte dann intensiviert werden, wenn sich abzeichnet, dass die neue Steuerungssystematik erste Akzeptanz bei der Politik gefunden hat. Allgemeine fachliche Weiterbildungen können dann mit inhaltlichen Diskussionen zur strategischen Ausrichtung gekoppelt werden.

Notwendige *Führungs- und Steuerungskompetenzen* können, soweit notwendig, im Rahmen allgemeiner Führungskräfte-schulungen vermittelt werden. Zur Unterstützung kann Landrätinnen und Landräten sowie der obersten Führungsebene ein Coaching angeboten werden.

2.3.4 Zielorientierte Steuerung und strategisches Management nachhaltig gestalten

Zielorientierte Steuerung und strategisches Management erfordern spezifische Kompetenzen und Motivation in der Politik wie auch in der Verwaltung. In der Kreispolitik können sich die politischen Verhältnisse mit jeder Wahl, spätestens alle sechs Jahre ändern: Kreisrätinnen und Kreisräte scheiden aus, neue Kreisrätinnen und Kreisräte kommen hinzu und auch die politischen Mehrheiten können sich verschieben. Einmal implementierte Steuerungssystematiken sollten zwar flexibel und auf weitere Lernprozesse anpassbar sein. Sie sollten aber auch ein verbindlicher Handlungsrahmen mit einem erkennbaren Mehrwert für neue Mandatsträgerinnen und Mandatsträger sein. Auch neu gewählte Landrätinnen und Landräte sollten ein klar strukturiertes Steuerungssystem vorfinden, das jenseits von kleineren Anpassungen – zum Beispiel aufgrund eines anderen persönlichen Führungsstils – stabile Strukturen und damit einen klaren Nutzen für die Führung und Steuerung anbietet.

²⁴ VPröhl/Plamper 2000, S. 119.

Die zentralen Steuerungs- und Controllingprozesse (z.B. Berichtspflichten) sollten in einer verständlichen Form dokumentiert sein. Auch eine kurze Dokumentation der Entwicklung des Zielsystems, bisheriger strategischer Zielstellungen und erfolgreicher Maßnahmen kann sinnvoll sein, um neue Mandatsträgerinnen und Mandatsträger zu informieren. Empfehlenswert ist darüber hinaus das Angebot einer Schulung zu Planungs-, Steuerungs- und Controllingthemen, zumindest zu Beginn einer neuen Legislaturperiode. „Alte“, erfahrene Kreisrätinnen und Kreisräte sollten in diesen Schulungen mitwirken, um auch informelles Wissen transportieren und den Nutzen der Steuerungssystematik für ihre praktische Arbeit darstellen zu können. Die Durchführung im Rahmen einer Kreistagssitzung sorgt erfahrungsgemäß für eine breite Teilnahme.

Ähnliche Möglichkeiten, die Steuerungs- und Controllingroutinen kennenzulernen, sollten neu eingestellten Beschäftigten der Verwaltung angeboten werden, zumindest dann, wenn diese Führungs- oder Steuerungsaufgaben übernehmen.

Gelingt es nicht, neue Landrätinnen oder Landräte, neue Kreisrätinnen und Kreisräte oder neue Beschäftigte für die Steuerungsinstrumente zu gewinnen, besteht die Gefahr, dass die eingeübte Praxis an Relevanz verliert oder sogar ganz verloren geht. Die Steuerungsinstrumente müssen „gelebt“ werden, um ihren praktischen Nutzen entfalten zu können. Dies sollte auch von Landrätinnen und Landräten regelmäßig eingefordert werden.

2.4 Pragmatisch – systematisch: den richtigen Weg finden

Auf Basis der vorliegenden Praxiserfahrungen (siehe auch Praxisteil) zeigt sich, dass es wenig sinnvoll ist, allgemeine Steuerungskonzepte vorzuschlagen, die dann für die verschiedensten Kommunen passen sollen. In der Realität sind die *Zugänge zu Projekten, die die Steuerung verbessern sollen, ganz unterschiedlich* und von vielen Faktoren und teilweise auch Zufällen abhängig. Zielorientierte Steuerung hängt auch nicht zwingend vom Buchungsstil ab. Viele der bereits dargestellten Ansätze und Überlegungen lassen sich im Rahmen der *Kameralistik* umsetzen, wie die Beispiele des Landkreises Bad Tölz-Wolfratshausen und der Stadt Kempten zeigen.

Kommunen, die ihre Steuerung verbessern wollen, sollten vor allem ihre Ausgangssituation gründlich und kritisch analysieren. Neben den Fragen zur „Reife“ von Verwaltung und Politik (siehe Abschnitt 2.5) können folgende Überlegungen bei der Entwicklung eines geeigneten Vorgehens helfen:

1. Wer können die Treiber der Einführung sein? Steht die Landrätin / der Landrat hinter dem Konzept? Welche Führungskräfte werden sich für eine Verbesserung des Steuerungssystems einsetzen?
2. Gibt es in der Politik den Wunsch, die Steuerung zu verbessern? Welche Mandatsträgerinnen und Mandatsträger interessieren sich für Fragen von Management und Steuerung in der Verwaltung?
3. Wie groß sind die politischen Konflikte im Kreistag? Werden möglicherweise diese Konflikte die Formulierung von strategischen Zielen besonders schwierig machen?
4. Wo steht die Verwaltung? Gibt es akzeptierte Management- und Führungsinstrumente? Welche Fachbereiche haben eine „Controlling-Kultur“, welche nicht?
5. Mit welchen anderen Organisationsstrukturen, Managementinstrumenten und Prozessen kann und soll die strategische Steuerung verbunden werden?

Selbst bei optimalen Ausgangsbedingungen ist die Übernahme von Standardmodellen kaum empfehlenswert. Es empfiehlt sich eher, gezielt eigene *Schwerpunkte* zum Beispiel auf das Controlling, die Entwicklung der Führungskräfte oder die Bürgerbeteiligung zu setzen. Es ist klar, dass sich sehr unterschiedliche Schwerpunkte kaum innerhalb kurzer Zeit parallel bearbeiten lassen. Fast alle Kommunen, die erfolgreich eine strategische Steuerung eingeführt haben, haben im Laufe des Einführungsprozesses das Know-how *externer Beraterinnen und Berater* genutzt. Vor allem für Moderationsaufgaben, Schulungen, neutrale Positions- sowie Risiko- und Chancenbewertungen ist der Einsatz externer Beratung sinnvoll. Wenig erfolversprechend sind dagegen Projekte, die unter intensiver Beratungsbegleitung in kurzer Zeit komplexe Steuerungssysteme implementieren sollen.



Sinnvoll ist eine Planung des Einführungsprozesses für zwei bis drei Jahre ohne den Anspruch in dieser Zeit eine komplett neue Steuerungssystematik zu etablieren. Viele Praxisbeispiele zeigen, dass erfolgreiche Steuerungsstrukturen über fünf und mehr Jahre wachsen und kontinuierlich verbessert werden können.

- Die Implementierung strategischer Steuerung ist ein langer Prozess, der auch die Verwaltungskultur verändert. Das geht nicht von heute auf morgen, sondern dauert ein Jahrzehnt und länger.



3. Fazit

Die im Praxisteil veröffentlichten Beispiele zeigen, dass Verwaltungen mit unterschiedlichen Intentionen die Einführung einer zielorientierten Steuerung oder eines strategischen Managements beginnen und sich entsprechend auch die Prozesse unterscheiden. Mit Blick auf die in Abschnitt 1.2 diskutierten Kernelemente einer zielorientierten Steuerung und eines strategischen Managements lässt sich Folgendes feststellen:

1. Schon die Erarbeitung von *strategischen Zielen* im Sinne von mehrjährigen übergeordneten Entwicklungszielen unterscheidet sich in den dargestellten Fallbeispielen stark. Vielen Verwaltungen reichen leitbildähnliche allgemeine Zielstellungen offensichtlich aus, um Grundzüge einer strategischen Steuerung zu entwickeln. In den vorliegenden Fällen entspricht schon die oberste Ebene der strategischen Ziele nicht den typischen Lehrbuch- und Beratungsempfehlungen. Es ist umgekehrt aber unschwer zu erkennen, dass ein Insistieren auf der Messbarkeit von Zielen nach den SMART-Kriterien bedeuten kann, dass bereits die Formulierung der strategischen Ziele scheitert, weil über die genauen Zielindikatoren und ihre Höhen kein politischer Konsens mehr herstellbar ist. Dies gilt erst recht, wenn in größerem Umfang Bürgerinnen und Bürger involviert werden, die sich in der Regel mehr für konkrete Maßnahmen interessieren als für Indikatoren.
2. Die entscheidende Frage scheint daher nicht, ob strategische Ziele messbar sein müssen, sondern inwiefern die strategischen Ziele geeignet sind, die *Entwicklung operativer Ziele, Projekte oder Maßnahmen* anzustoßen und gleichzeitig zu fokussieren. Die Entwicklung von operativen Zielstellungen, konkreten Maßnahmen und Zielen scheint in keinem der dargestellten Praxisfälle problematisch. Allerdings sind die Mechanismen, nach denen über die strategische Relevanz von Maßnahmen und Projekten entschieden werden kann, für die strategische Steuerung wichtig. Je stärker Ziele auch „von unten“ – Bottom-Up – entwickelt werden können, desto klarer und besser muss der Mechanismus sein, mit dem dann „gute“ Maßnahmenvorschläge von „schlechten“ unterschieden werden und mit dem bereitstehenden Budget in Übereinstimmung gebracht werden können. Ist dieser Mechanismus zu schwach, so geht ein entscheidender Aspekt der strategischen Steuerung, die Konzentration von Ressourcen in als strategisch wichtig erkannten Bereichen, verloren.
3. In allen Beispielen hat der Aufbau eines strategischen Controllings eine zentrale Bedeutung. Ohne Zweifel liegt hier auch ein erheblicher Aufwand, der sicher auch zu Widerständen führen kann. Allerdings, auch das machen die Beispiele deutlich, entstehen durch das Controlling auch neue Steuerungsinformationen. Werden diese als hilfreich empfunden und können sie sich bewähren, dann lässt sich auch ein aufwändigeres Controlling auf Dauer rechtfertigen. Es ist zumindest zu erwarten, dass vor dem Hintergrund eines wachsenden Controlling-Wissens auch die Möglichkeiten und die Bereitschaft wachsen können, die strategischen Ziele – also Ebene 1 – weiterzuentwickeln, zum Beispiel durch eine „Schärfung“ der Ziele. Dann wäre ein systematischer Prozess zur Weiterentwicklung der Steuerungssystematik selbst etabliert.

Die Praxisbeispiele machen deutlich, dass viele der im Leitfaden beschriebenen Grundprinzipien der zielorientierten Steuerung und des strategischen Managements pragmatisch umgesetzt werden können, ohne dass eher akademische Probleme zur Messbarkeit von Zielen, zur Verfügbarkeit von Indikatoren oder zu Bottom-Up/Top-Down-Ansätzen im Detail geklärt sein müssen. Neue Steuerungskonzepte können und müssen sich über Jahre entwickeln, ebenso wie die Menschen, die sich ihrer bedienen. Die Einführung neuer Steuerungs- und Managementkonzepte erfordert vor allem den Willen in Politik und Verwaltung, stringenter und klarer zu steuern.

Literatur

- Bachmann, P. (2009) : Controlling für die öffentliche Verwaltung. Grundlagen, Verfahrensweisen, Einsatzgebiete, 2. Auflage, Wiesbaden.
- Bogumil, J., et al. (2007): Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell. Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung, Berlin.
- Camillus, John C. (2008): Strategy as a Wicked Problem, in: Harvard Business Review, May, S. 1-9, online verfügbar unter: <http://www.induscommons.com/files/102770262.pdf>, zuletzt abgerufen am 02.07.2016.
- Deutscher Landkreistag (2011): Kreisentwicklungskonzepte als politisches Instrument zur Gestaltung des demografischen Wandels. Handreichung mit konzeptionellem Muster, Berlin.
- Eichhorn, P./Wiechers, M. (Hrsg.) (2001): Strategisches Management für Kommunalverwaltungen, Baden-Baden.
- Heinz, R. (2000): Kommunales Management. Überlegungen zu einem KGSt-Ansatz, Stuttgart.
- Hirsch, B./Weber, J./Huber, R./Gisch, C./Erfort, M. (2013): Strategische Steuerung in öffentlichen Institutionen. Politische Ziele—Strategieentwicklung—Erfolgsfaktoren, Berlin.
- Horváth, P. (2011): Controlling, München.
- Keller, B. (2014): Wie steuert die Politik in der Doppik? Eine Kommune stellt sich neu auf, Hamburg.
- KGSt (1993): Das Neue Steuerungsmodell. Begründung. Konturen. Umsetzung, Köln.
- KGSt (2000a): Strategisches Management I: Leitbericht für Politik und Verwaltungsführung, Köln.
- KGSt (2000b): Strategisches Management II: Wege zur Gesamtstrategie, Köln.
- KGSt (2000c): Strategisches Management III: Zielbezogene Budgetierung, Köln.
- KGSt (2013a): Das Kommunale Steuerungsmodell (KSM), Köln.
- KGSt (2013b): Strategische Zielplanung zur Ausgestaltung des zukunftsorientierten Handelns von Politik und Verwaltung Stadt Göppingen. Entwurf der KGSt. Version 2.0, Köln.
- KGSt (2015): Wege zur kommunalen Gesamtstrategie. Sieben Schritte strategischer Steuerung. Bericht 6/2015, Köln.
- Landkreis Bad Tölz-Wolfratshausen (2010): Beschluss Nr. VO/1168/10 zur Umsetzung der Sozialraumorientierung vom 15.12.2010, online verfügbar unter: http://www.sitzungsdienst-lrabadtoelz.de/bi2/___tmp/tmp/45081036459602044/459602044/00012104/04.pdf, zuletzt abgerufen am 04.07.2016.
- Landkreis Rottal-Inn (2014): Kreisentwicklungskonzept, online verfügbar unter: <http://www.rottal-inn.de/Dox.aspx?docid=c9c6839c-ce09-47cf-904d-9820f95efe43>, zuletzt abgerufen am 05.04.2016.
- Lauer, T. (2014): Change Management, Berlin, Heidelberg.
- Litschen, K., et al. (2006): Leistungsorientierte Bezahlung im öffentlichen Dienst. Die Herausforderung meistern, Heidelberg, München.
- Lombriser, R./Abplanalp, P.A. (2015): Strategisches Management. Visionen entwickeln, Erfolgspotenziale aufbauen, Strategien umsetzen, Zürich.
- Mietzner, Dana (2009): Strategische Vorausschau und Szenarioanalysen, Wiesbaden.
- Mintzberg, H. (2000): The rise and fall of strategic planning, London.
- Mintzberg, H. (2007): Tracking strategies. Toward a general theory, Oxford, New York.
- Osborne, D./Gaebler, T. (1992): Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector, Reading, Mass.
- Ovey, J.-D. (2014): Strategieentwicklung als Grundlage der Haushaltskonsolidierung, in: Weiß, J. (Hrsg.): Strategische Haushaltskonsolidierung in Kommunen, Wiesbaden, S. 171–184.



- Porter, M. E. (2008): Wettbewerbsstrategie. Methoden zur Analyse von Branchen und Konkurrenten, Frankfurt am Main.
- Pröhl, M./Plamper, H. (2000): Von der Mißtrauens- zur Vertrauenskultur: Erfolgsbedingungen des neuen Steuerungsmodells, in: Töpfer, A. (Hg.): Die erfolgreiche Steuerung öffentlicher Verwaltungen. Von der Reform zur kontinuierlichen Verbesserung, Wiesbaden, S. 113-124.
- Schedler, K./Proeller, I. (2000): New Public Management, Stuttgart.
- Schedler, K./Siegel, J. P. (2004): Strategisches Management in Kommunen. Ein integrativer Ansatz mit Bezug auf Governance und Personalmanagement, Düsseldorf.
- Schmidt, T. (2016): Praxisleitfaden Management Reporting, Wiesbaden.
- Simon, H./v.d. Gathen, A. (2002): Das große Handbuch der Strategieinstrumente. Werkzeuge für eine erfolgreiche Unternehmensführung, Frankfurt am Main.
- Stadt Kempten (2010): Strategische Ziele der Stadt Kempten 2020, Kempten.
- Stadt Kempten (o.J.): Strategische Ziele 2030. https://www.kempten.de/de/Strategische_Ziele_2030.php. zuletzt abgerufen am 07.04.2016.
- Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (IMK) (2003): Auszug aus der Sammlung der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der 173. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder am 21. November 2003 in Jena.
- Weiß, J. (2014): Evaluation der DOPPIK-Einführung in den Kommunen des Landes Sachsen-Anhalt, Halberstadt.
- Weiß, J. (2017): Trust as a key for strategic management? The relevance of administration-council relations for NPM-related reforms in German local governments, erscheint in Public Management Review.







Der Bayerische Landkreistag ist einer der vier Kommunalen Spitzenverbände in Bayern.

Neben dem Bayerischen Landkreistag sind dies der Bayerische Gemeindetag, der Bayerische Städtetag und der Bayerische Bezirkstag. Die 71 bayerischen Landkreise haben sich freiwillig zu diesem Kommunalen Spitzenverband zusammengeschlossen, der gleichzeitig eine Körperschaft des öffentlichen Rechts mit Dienstherreneigenschaft ist. Wesentliches Ziel des Bayerischen Landkreistags ist es, die kommunale Selbstverwaltung auf der Kreisebene zu sichern und zu stärken: Nach außen, insbesondere gegenüber dem Gesetzgeber und den Ministerien, werden die gemeinsamen Interessen der bayerischen Landkreise vertreten, nach innen werden die Mitglieder informiert und beraten.

Bayerischer Innovationsring für Landratsämter

Im Innovationsring des Bayerischen Landkreistags haben sich 26 Landkreise zusammengeschlossen, um die Landratsämter auf die Herausforderungen der Zukunft vorzubereiten. Zu diesen Herausforderungen zählen insbesondere die demografische Entwicklung, die Anforderungen unserer Informations- und Wissensgesellschaft, die Kommunalfinanzen sowie die Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger an den Service und die Qualität von Verwaltungsleistungen. Als praktische Hilfestellungen veröffentlicht der Innovationsring regelmäßig Leitfäden, die von den Projektgruppen „Personal und Führung“, „Betriebswirtschaft“, „Organisation/eGovernment“ sowie „Service- und Kundenorientierung“ erarbeitet werden. Die Projektgruppen bilden die thematischen Schwerpunkte des Bayerischen Innovationsrings ab und verdeutlichen seinen ganzheitlichen Ansatz der Verwaltungsmodernisierung.



**BAYERISCHER
LANDKREISTAG**

Kardinal-Döpfner-Straße 8 - 80333 München
Telefon: +49 (0) 89/286615-0 - Telefax: +49 (0) 89/282821
info@bay-landkreistag.de - www.bay-landkreistag.de