

Jens Weiß *Hrsg.*

Strategisches Management und wirkungsorientierte Steuerung in Kommunen



Springer VS

Strategisches Management und wirkungsorientierte Steuerung in Kommunen

Jens Weiß
(Hrsg.)

Strategisches Management und wirkungsorientierte Steuerung in Kommunen

 Springer VS

Hrsg.

Jens Weiß

FB Verwaltungswissenschaften

Hochschule Harz

Halberstadt, Deutschland

ISBN 978-3-658-27358-3

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

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

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

Springer VS

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

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

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

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

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

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

Inhaltsverzeichnis

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

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

Autorenverzeichnis

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Peter Scholl, Leiter Verwaltung, Gemeinde Moosseedorf, Schweiz.

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

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

Zur Praxis strategischer Steuerung in Kommunen: Einleitung

Jens Weiß

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Literatur

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

Wirkungsorientierte Steuerung und der Weg zum Strategischen Management

Länderspezifische Interpretationen und institutionelle Rahmenbedingungen

Josef Bernhart, Peter Decarli und Kurt Promberger

1 Einleitung

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

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

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

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

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

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

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

2 Grundlegende Reformparadigmen der Wirkungsorientierung

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

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

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

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

3 Wirkungsorientierung im Kontext von Leadership und Management

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

3.1 Verhältnis von Leadership und Management

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

3.2 Leadership und Management in Lokalverwaltungen

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

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

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

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

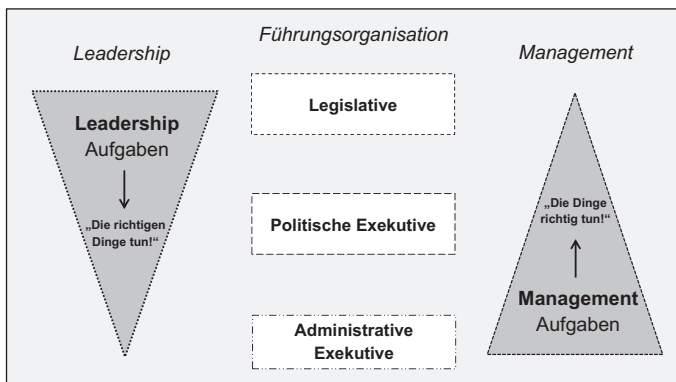


Abb. 2 *Leadership* und *Management* in der kommunalen Führungsorganisation (Promberger et al. 2014, S. 123)

formation der Vorstellungen der Bürger in die inhaltliche Ausgestaltung der lokalen Politikfelder. Darüber hinaus müssen sie gewährleisten, dass die Akteure der Exekutive im Einklang mit den Präferenzen der Bürger agieren. Dabei fungieren sie als Vermittler zwischen den Bürgern und der Exekutive (Klok und Denters 2013). Die Präferenzen der Bürger finden auch ihren Niederschlag in der kommunalen Haushaltspolitik. Der von der Exekutive eingebrachte Haushaltsplan ist von der Legislative zu beschließen und seine Einhaltung – wenn auch auf einer höheren Aggregationsstufe – zu kontrollieren (Egner et al. 2013; Hansen 2001).

2. *Politische Exekutive.* Mouritzen und Svava (2002) unterscheiden zwischen *Public Leader* (Netzwerker, Vermittler, siehe auch Verheul und Schaap 2010) und *Policy Leader* (Initiator, Gestalter) als *Leadership*-Rollen von Bürgermeistern. In Lokalverwaltungen wird diesen aufgrund ihrer formalen Position die zentrale *Leadership*-Rolle zugeschrieben. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn der Bürgermeister von den Bürgern direkt gewählt und für die Exekutive unmittelbar verantwortlich ist. Diese Form des starken exekutiven Bürgermeisters (*Mayor-Council-Modell*) ist in Ländern wie Italien, Frankreich, Spanien, Portugal und den Vereinigten Staaten anzutreffen (Mouritzen und Svava 2002).
3. *Administrative Exekutive.* Die administrative Exekutive wird von der Funktion des *Chief Administration Officer* (CAO) verkörpert, die unterschiedliche Bezeichnungen haben kann, und deren Aufgaben statutarisch mehr oder weniger klar umrissen sind. Er bildet das Bindeglied zwischen der politischen (Bürgermeister und Gemeindevorstand) und der administrativen Ebene (technisch-administrative Struktur) der Lokalverwaltung (Promberger et al. 2014). In Ländern mit stark ausgeprägter rechtsstaatlicher Verwaltungskultur kommt dem CAO primär die Aufgabe zu, für die Rechtmäßigkeit des kommunalen Verwaltungshandelns zu sorgen. Dies umfasst einerseits die Beratung der politischen Führung hinsichtlich der Gesetzeskonformität ihrer Entscheidungen und die Gewährleistung der Rechtmäßigkeit der einzelnen Verwaltungsakte. Darüber hinaus ist es seine (Management-)Aufgabe sicherzustellen, dass die Leistungen der Gemeinde effizient und kundenorientiert erbracht werden. Verfügt die Lokalverwaltung über eine politische Exekutive in der Person eines Bürgermeisters, so bildet dieser mit dem CAO eine exekutive Doppelspitze. Um Konfliktsituationen zu vermeiden, sollten die Rollen geklärt werden. Eine professionelle, administrative Exekutive eröffnet der politischen Exekutive die Möglichkeit, sich mehr den *Leadership*-Aufgaben zu widmen. Dies impliziert aber, dass sich die politische Exekutive nicht oder nur wenig in das Tagesgeschäft der technisch-administrativen Struktur einmisch.

Wie die Praxis zeigt, fühlen sich Bürgermeister oft mehr als Verwalter und übernehmen auch die Rolle des CAO. Ein derartiges Rollenverständnis und -verhalten kann zur Folge haben, dass *Leadership*-Rollen nicht gesehen und auch nicht ausgefüllt werden. Die sich daraus ergebende *Leadership*-Lücke zeigt sich meist in den fehlenden Vorstellungen der politischen Führung über die zukünftige Entwicklung der Gemeinde (Promberger et al. 2014).

4 Konkretisierung der Wirkungsorientierung in der Strategischen Steuerung

Nachdem die zugrundeliegenden Reformparadigmen identifiziert und das Wechselspiel sowie die Rollenverteilung zwischen *Leadership* und Management aufgezeigt wurde, widmet sich dieser Abschnitt der Verknüpfung dieser Ansätze mit der *Wirkungsorientierten Steuerung*. Vorher müssen allerdings die Besonderheiten der öffentlichen Verwaltung im Bereich der *Strategischen Steuerung* bzw. die Verbindung von Public Management und allgemeinen Perspektiven der Managementkonzeptionen herausgearbeitet werden. Dies erfolgt mittels jener Denkschulen nach Mintzberg et al. (2002), die sich auch für den öffentlichen Bereich etabliert haben. Im Einzelnen sind dies die *Designschule*, die *Planungsschule*, die *Positionierungsschule*, die *Unternehmerische Schule* und die *Kulturschule* (Bernhart 2018).

4.1 Strategische Steuerung im öffentlichen Sektor

Zum Zweck eines zeitgemäßen und managementorientierten Zuschnitts der Strategiediskussion im öffentlichen Sektor, wobei speziell die kommunale Ebene im Fokus steht, sollen in diesem Abschnitt ausgewählte Ergebnisse und Erkenntnisse zur bisherigen Auseinandersetzung mit dem Thema der Strategie(-orientierung) in der einschlägigen Managementliteratur für Unternehmen und öffentliche Verwaltungen dargelegt werden.

4.1.1 Entwicklungslinien im Strategischen (Public) Management

Der Begriff *Strategie* stammt aus dem öffentlichen Bereich, speziell aus dem Bereich des Militärs. Damit scheint bereits ein natürlicher Bezug zum Gegenstandsbereich des vorliegenden Beitrags gegeben. Gerade aufgrund der unterschiedlichen Zielrichtungen lassen sich militärische Strategien jedoch nicht mit

Strategien im Bereich der Wirtschaft vergleichen (Gälweiler 2005). Hier hat sich der Strategiebegriff im vergangenen Jahrhundert insbesondere in der Unternehmensführung etabliert und unter der Bezeichnung *Strategisches Management* verbreitet. Dabei wurden die Begriffe der *Strategischen Planung* und des *Strategischen Managements* weitgehend synonym gebraucht (Schedler und Siegel 2004). Heute hat man oftmals den Eindruck, dass die Begriffe „Strategie“ und „strategisch“ zu Modewörtern geworden sind und in der Wirtschaft alles, was wichtig erscheint und langfristig ausgelegt ist, als strategisch bezeichnet wird (Gälweiler 2005).

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass der Strategiebegriff bis heute in der Literatur äußerst vielfältig und konzeptionell unklar gebraucht wird (Welge et al. 2017). Welge, Al-Laham und Eulerich begründen dies zum einen damit, dass es sich um ein noch junges Forschungsgebiet handelt, das verschiedene theoretische Disziplinen widerspiegelt und zum anderen, dass strategische Phänomene eine hohe Komplexität aufweisen. Letzterer Aspekt zeigt sich darin, dass *Strategisches Management* verschiedene Funktionen, Ebenen und Aktivitäten von Personengruppen einer Organisation betrifft, welche untereinander abgestimmt und strategisch ausgerichtet werden müssen (Welge et al. 2017).

Was den öffentlichen Bereich betrifft, erlebten zahlreiche moderne Industriestaaten in den 1960er und 1970er Jahren eine Planungseuphorie, wobei die eingesetzten Planungssysteme nicht immer die gewünschten Erfolge brachten (Promberger 1995). Was die Begriffs- und Konzeptentwicklung zur *Strategischen Planung* und zum *Strategischen Management* betrifft, so sind das diesbezügliche Wissen und der Erkenntnisstand kaum mehr überschaubar (Schedler und Siegel 2004). Aufgrund dieses in der Literatur übereinstimmenden Befundes kann die von Mintzberg entwickelte Systematik der *10 Denkschulen* als grundlegende Orientierungshilfe dienen (Mintzberg et al. 2002).

Schedler und Siegel geben in ihrer Studie zum *Strategischen Management* in Kommunen eine beispielhafte Interpretation der inhaltlichen Ausprägungen nach Mintzberg für die öffentliche Verwaltung (siehe Tab. 1).

Zusammenfassend sei in Anlehnung an Bryson (2016) darauf hingewiesen, dass die bei Ferlie und Ongaro (2015) vorgelegte Darstellung und Beschreibung der Kategorisierung von Mintzberg eine wertvolle international angelegte Verbindung von Public Management und allgemeiner Management Literatur ermöglicht. Im weiteren Verlauf werden die Denkschulen für den Vergleich der länderspezifischen Interpretation von *Strategischem Management* und *Wirkungsorientierter Steuerung* herangezogen.

Tab. 1 Interpretation der Denkschulen nach Mintzberg für die öffentliche Verwaltung (Schedler und Siegel 2004, S. 21)

Denkschule	Strategieentwicklung als	Interpretation für die öffentliche Verwaltung
Designschule	Konzeptioneller Prozess	Analyse von Stärken und Schwächen sowie Chancen und Risiken, Abstimmung von verwaltungsinternem und externem Umfeld
Planungsschule	Formaler Prozess	Langfristige Fachplanungen, mittelfristige integrierte Aufgaben- und Finanzplanung
Positionierungsschule	Analytischer Prozess	Identifikation, Entwicklung und Nutzung von Vorteilen im Standortwettbewerb bzw. im Wettbewerb um fremd-finanzierte Investitionen bzw. Programme
Unternehmerische Schule	Visionärer Prozess	Entwicklung von Leitbildern, Definition von Mission und Vision
Kognitive Schule	Mentaler Prozess	Inkrementalismus und begrenzte Rationalität in Politik und Verwaltung
Lernschule	Sich herausbildender Prozess	Verwaltung als lernende Organisation, Organisations-, Personal- und Führungskräfteentwicklung
Machtschule	Verhandlungsprozess	Strategieentwicklung als politischer Prozess, Bewältigung von Konflikten
Kulturschule	Kollektiver Prozess	Berücksichtigung und Entwicklung der spezifischen Verwaltungskultur
Umweltschule	Reaktiver Prozess	Anpassung der Verwaltung an soziale, technologische, wirtschaftliche und politische Veränderungen im Umfeld
Konfigurationsschule	Transformationsprozess	Strategisches Management des Wandels, Reform der Verwaltung, Integration

4.1.2 Strategisches Management der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt)

Im deutschsprachigen Raum sind Konzept und Umsetzung des *Strategischen Managements* auf kommunaler Ebene im Wesentlichen geprägt von der Entwicklung und Propagierung des sogenannten Neuen Steuerungsmodells (NSM) durch die *Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement* (KGSt) (Schedler und Siegel 2004; Siegel 2011).

Ab 1990 entwarf die KGSt für Kommunen das NSM, das in den Folgejahren weiterentwickelt wurde. Das NSM wird üblicherweise als deutsche Variante des New Public Management interpretiert (Vogel 2006; Papenfuß 2013). Zur Erreichung der Zielsetzungen Effizienz, Effektivität, Transparenz und Qualitätsorientierung schlägt das NSM den Aufbau einer unternehmensähnlichen dezentralen Führungs- und Organisationsstruktur vor, dessen Elemente sich wie folgt beschreiben lassen: klare Verantwortungsabgrenzung zwischen Verwaltung (politische Exekutive) und Politik (Gemeinderat) in Form eines Kontraktmanagements („Steuern auf Abstand“); dezentrale Ressourcen- und persönliche Ergebnisverantwortung verbunden mit einem zentralen Steuerungs- und Controlling-Bereich; Outputsteuerung in Form von Produktdefinition, Kosten- und Leistungsrechnung, Budgetierung und Qualitätsmanagement (Bogumil 2002; Bogumil und Kuhlmann 2006). In seiner Grundausrichtung beinhaltet das NSM demnach ein spezifisches Konzept des *Management by Objectives* (MbO), das in der Folge um die strategische Komponente ergänzt wurde.

Das von der KGSt in der Folge Ende der 1990er Jahre ergänzend zum NSM entwickelte *Strategische Managementmodell* lässt sich in seinem Grundansatz als verhaltensorientiert und inkrementalistisch beschreiben und basiert auf dem *St. Galler Managementkonzept* (Bleicher und Abegglen 2017), das eine Abgrenzung des strategischen vom normativen (Leitbild) und operativen Management (Produktmanagement und Funktionales Management) vorsieht. Der KGSt-Ansatz berücksichtigt die im NSM angelegte Dezentralisierung auch im *Strategischen Management*, das als *Meta-Management* bzw. *Kontextsteuerung* begriffen und durch die vier Kernkompetenzen Koordination und Netzwerkbildung, Veränderungsmanagement, Kulturentwicklung und Lernen charakterisiert wird (Heinz 2000). Im Mittelpunkt des *Strategischen Managements* der KGSt steht die systematische Zielentwicklung, Zielverfolgung und

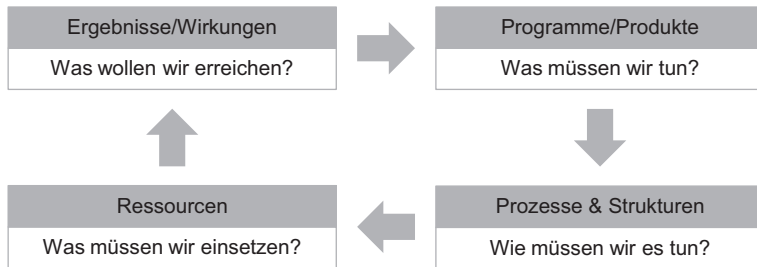


Abb. 3 Zielfelder und Leitfragen des Strategischen Managements (KGSt 2013, S. 13)

Zielumsetzung. Hierzu empfiehlt die KGSt (2000) den Kommunen für das *Strategische Management* die in Abb. 3 dargestellten vier Zielfelder bzw. Leitfragen zu nutzen. Ganz im Sinne einer *Wirkungsorientierten Steuerung* steht dabei am Beginn einer öffentlichen Aufgabe stets das (gesellschaftliche) Problem, das einen (wirkungs-)zielorientierten Handlungsbedarf bedingen sollte.

Im Jahr 2013 hat die KGSt darüber hinaus das Konzept des *Kommunalen Steuerungsmodells* (KSM) vorgestellt, das auf Erfahrungen mit der Umsetzung des NSM, neuen Erkenntnissen (z. B. Open Government) und Rahmenbedingungen (Demografischer Wandel) beruht sowie auf Ergänzungen, in deren Zusammenhang auch auf das *Strategische Management* verwiesen wird (KGSt 2013). Das Kommunale Steuerungsmodell wird von der KGSt (2013) anhand nachfolgender Komponenten beschrieben und die zentrale Rolle der Führung (*Public Leadership*¹) betont, um die Komponenten zielorientiert aufeinander abzustimmen und das Modell in die kommunale Praxis zu übersetzen: Akteure und Steuerungsstrukturen (Rat, politische und administrative Exekutive, Stabsstellen für fachbereichsübergreifende Aufgaben wie z. B. Demografie und interne Servicedienste); Steuerungsprozesse (Führungsprozesse im Unterschied zu Leistungserstellungs- und Unterstützungsprozessen); Steuerungsinstrumente (Gesamtstrategie, Vision und Leitbild; Produkthaushalt und Berichtswesen;

¹Die KGSt (2013, S. 50) verweist hierzu darauf, dass der Begriff nicht selbsterklärend ist, in der kommunalen Praxis nur zögerlich angenommen wurde und deshalb anstelle dessen von „Werteorientierter Führung“ gesprochen wird.

E-Government und Open Government; Qualitätsmanagement); Organisationskultur. Abschließend führt die KGSt mit Blickrichtung *Zukunftskommune* die Organisations- und IT-Entwicklung, *Open Government* sowie Personalauswahl und Personalentwicklung als Erfolgsfaktoren einer zukunftsfähigen Kommunalverwaltung an und betont die Modernisierung der Kommunalverwaltung als Daueraufgabe. Die Festlegung, kontinuierliche Überwachung und Anpassung von Ergebnis- und Wirkungszielen mithilfe der Leitfrage „Was wollen wir erreichen?“ bildet dabei den integrativen Bestandteil des *Strategischen Managementkreislaufs* (KGSt 2013).

4.1.3 Strategisches Public Management in Italien

Was die Literatur zum *Strategischen Public Management* in Italien (Bernhart 2018) betrifft, so kann auf eine umfassende Auseinandersetzung mit dem Konzept der Strategie verwiesen werden, wobei als zentrale Arbeiten jene von Borgonovi (2004a, b), Meneguzzo (2006), Mazzara (2006), Cavenago (2004) und Longo (2009) gelten. Als wichtige Erkenntnis lässt sich zusammenfassend festhalten, dass sich auch in Italien Verständnis und (propagierter) Nutzen von Strategie und *Strategischem Management* in der öffentlichen Verwaltung seit den 1960er Jahren von den ursprünglich im Zentrum stehenden formalisierten Planungssystemen (PPBS, ZBB) hin zu den innovativen Entwicklungsmodellen aktueller Prägung gewandelt haben (Borgonovi 2004a). Eine phasenbezogene Übersicht der Entwicklung der *Strategischen Planung* in Italien auf unterschiedlichen Ebenen (Gemeinden und Provinzen, zentralstaatliche Verwaltung und Agenturen, Gesundheitsbetriebe und Regionen) stellt Meneguzzo (2006) vor (siehe Tab. 2).

Nach Ansicht führender Autoren in der italienischen Public-Management-Literatur sind aktuelle Konzepte der Strategieentwicklung in der öffentlichen Verwaltung auszurichten auf organisationsexterne Umfeldeinflüsse, die Steuerung von Netzwerken, die Kooperation zwischen verschiedenen Institutionen und Ansätze des Public-Privat-Partnership (PPP) (Meneguzzo und Cepiku 2006; Cepiku 2006).

Unter Zugrundelegung der Mintzberg-Systematik stellt Meneguzzo (2006) einen Zusammenhang zwischen strategischen Planungs- und Entscheidungsprozessen und den Paradigmen des NPM und der *Public Governance* her. Während das NPM vor allem mit der Design- und Planungsschule verbunden ist, geht das *Public Governance* mit neuen Anforderungen wie der Steuerung von Netzwerken einher und einem Denken der öffentlichen Verwaltung von „außen nach

Tab. 2 Entwicklungsphasen der Strategischen Planung in Italien auf der Ebene der lokalen öffentlichen Verwaltung (Meneguzzo 2006, S. 71)

Phase	Planungssysteme	Erfahrungen
1965–1975	Rationale Planung (PPBS)	<ul style="list-style-type: none"> • Provinz Mailand, Gemeinde Mailand, Gemeinde Bologna, Gemeinde Genua, Gemeinde Alessandria, Gemeinde Bergamo, Gemeinde Verona, Gemeinde Padova
1975–1990	Neo-Inkrementalismus	<ul style="list-style-type: none"> • Weitreichender Ansatz auf Gemeinde-Ebene
1990–heute	Strategische Planung (Strategische Pläne für die Wettbewerbsfähigkeit, Strategisches Städte-Netzwerk)	<ul style="list-style-type: none"> • Catania, Melfi • ReCS (La Spezia, Pesaro, Turin, Trento, Venedig, Verona...)

innen“ (Masser 2001, S. 369). Dies entspricht in der Mintzberg-Logik vor allem den Gedanken der Umwelt- und der Lernschule (Meneguzzo 2006).

Eine besondere Rolle am Schnittpunkt zwischen Österreich und Italien nimmt dabei der Ansatz von Promberger (1993, 1995) ein, der auf dem Gebiet insbesondere der Autonomen Provinz Bozen – Südtirol in der öffentlichen Verwaltung unterschiedlicher Ebenen Verbreitung gefunden hat. Es handelt sich dabei um den *Strategischen Planungs- und Controllingprozess*.

Promberger (1993) begründet die Notwendigkeit strategischen Denkens und Handelns für die Organisationen der öffentlichen Verwaltung mit erhöhter Umweltunsicherheit und Mehrdeutigkeit und definiert *Strategische Planung* als systematische Vorgangsweise zum Treffen grundlegender Entscheidungen und Handlungen, die die Organisation formen und leiten. Die Nutzenpotenziale wirkungsorientierter, strategischer Steuerung für die öffentlichen Verwaltungen deutet Promberger anhand folgender Fragestellungen an (Promberger 1993):

- Wie bzw. mit welchem Verfahren können wir anhand der vielen Ansprüche die richtigen Prioritäten setzen?
- Wie können wir unser Verwaltungshandeln drastisch verändern, damit wir nicht mit beträchtlichen Budgetkürzungen konfrontiert sind?
- Wie können wir der Konkurrenz von Non-Profit-Organisationen begegnen, die uns die Kunden wegschnappen?
- Mit welchen Methoden können wir unseren Problemen begegnen bzw. diese lösen?

- Welches Konzept können wir unseren Geldgebern (Aufsichtsrat, vorgesetzter Dienststelle) präsentieren?
- Wie können wir unser Geld am besten zum Nutzen unserer Interessentengruppen einsetzen?
- Wie können auch wir – so wie andere – Strategische Planung betreiben?

Wie sich zeigt, beziehen sich die Konzepte *Strategischen Managements* in der öffentlichen Verwaltung traditionell auf Institutionen (Ministerien, Regionalverwaltungen, Gemeindeverwaltungen). Diese organisations- bzw. institutionsbezogene Sichtweise von *Strategischer Planung* und *Strategischem Controlling* kann im Kontext politisch-administrativer Systeme ergänzt werden durch eine Integration in den Politikerzeugungs- und Durchsetzungsprozess (*Public-Policy-Ansatz*). Im Mittelpunkt des *Public-Policy-Ansatzes* stehen öffentliche Programme, die politikfeldbezogene Maßnahmenpakete zur Lösung gesellschaftlicher Probleme darstellen (Promberger 1995).

Am Beginn der meist zyklisch und iterativ verlaufenden Programmentwicklung stehen dabei die Problemwahrnehmung und -formulierung, die nicht immer auf Sachargumenten beruhen, sondern vielfach von politischen Erwägungen abhängen (Promberger 1995). Promberger betont diesbezüglich die Wichtigkeit einer operationalen Programmzielbestimmung, differenziert hinsichtlich der Wirkung zwischen verschiedenen Outcome-Ebenen (endgültiger, intervenierender und indirekter Outcome) und macht diese an einem Beispiel wie folgt deutlich (siehe Tab. 3).

Die Idee der *Wirkungsorientierten Steuerung* ist demnach in den Verwaltungswissenschaften schon seit geraumer Zeit ein Thema. Auch die hierarchische Gliederung der Wirkungsziele wurde bereits propagiert. Dieser Beitrag soll aufzeigen, wie institutionelle Rahmenbedingungen und prozessuale Aspekte die länderspezifische Interpretation und Umsetzung einer *Wirkungsorientierten Steuerung* auf Kommunalebene beeinflusst haben.

Tab. 3 Tabellarische Darstellung der Outcome-Ebene, Beispiel (Promberger 1995, S. 95)

Outcome	Beispiel
Endgültiger Outcome	• Reduktion der Säuglingssterblichkeit
Intervenierender Outcome	• Reduktion der Frühgeburten
Indirekter Outcome	<ul style="list-style-type: none"> • Verbesserung des Ernährungszustandes • Reduktion von Infektionskrankheiten • Reduktion der Unfälle • Reduktion von anderen Krankheiten

4.2 Wirkungsorientierung als Bindeglied der Strategischen Steuerung

Mit besonderem Bezug auf die Situation in kleinen und mittleren Kommunen wurde im Erasmus+ Projekt KoWiSt, in dessen Kontext die Beiträge dieses Sammelbandes entstanden sind, eine hierarchische Einteilung der Ziele der *Strategischen Steuerung* definiert (siehe Abb. 4).

An oberster Ebene stehen die *Programmatischen Ziele*. Diese langfristig ausgelegten Ziele sollen der kommunalen Entwicklung eine klare Richtung und allgemeingültige Werte vorgeben. Damit entspricht diese Zielebene in erster Linie der Vision bzw. Mission und ist klar im Bereich des Leadership einzuordnen. In der Praxis bedeutet dies, dass Zielvorgaben auf dieser Ebene meist sehr allgemein und in qualitativer Form formuliert sind. Die Position an der Spitze der Pyramide bringt zudem zum Ausdruck, dass es eine verhältnismäßig geringe Zahl an programmatischen Zielen geben sollte, sodass die strategische Ausrichtung fokussiert und klar verständlich ist.

Die *Operativen Ziele* stehen den programmatischen im *Strategischen Steuerungssystem* diametral gegenüber. Sie bilden den unteren Teil der Pyramide und decken im betriebswirtschaftlichen Führungssystem den Part des *Strategischen Managements* ab. Diese Management-Aufgaben zielen darauf ab, das effiziente Funktionieren der administrativen Prozesse (Geschäftsprozesse) sicherzustellen (Promberger et al. 2014). Entsprechend dem sehr breiten Aufgabenspektrum öffentlicher Verwaltungen sind in diesem Bereich weit mehr



Abb. 4 Zielebenen der Wirkungsorientierten Steuerung. (Quelle: Eigene Darstellung)

Zielvorgaben nötig als im programmatischen Bereich. Für eine effiziente operative Gebarung ist die enge und kontinuierliche Abstimmung mit den finanziellen und sonstigen Ressourcen ausschlaggebend. Im öffentlichen Sektor ist hierfür die enge Verknüpfung mit dem Haushalt von fundamentaler Bedeutung.

Es ist nachvollziehbar, dass visionäre Ziele des Leadership häufig qualitativ und nicht zwingend quantitativ sind. Sie geben die allgemeine Richtung vor, in die sich die Organisation entwickeln soll, sind aber häufig per se nicht messbar. Dies gilt insbesondere auch für das *Political* oder *Public Leadership* im öffentlichen Sektor, wo die übergeordneten Ziele meist den politischen Wahl- und Regierungsprogrammen entspringen. Dem gegenüber stehen die Funktionen des *Strategischen Managements* der Verwaltung wie die Planung und Budgetierung, die Organisations- und Personalverwaltung und das Controlling. Diese sind in der Regel quantifizierbar und damit anhand von Indikatoren und Kennzahlen klar messbar. Allerdings ist oft der Zusammenhang mit bzw. die Auswirkungen auf die übergeordneten Ziele und Programme der Politik nicht unmittelbar ersichtlich. Hier kommt die Wirkungsorientierung als Bindeglied zwischen Leadership und Management ins Spiel.

Die *Wirkungsziele* bilden den Schnittpunkt zwischen Leadership und Management. Sie können dabei helfen, die (vielfach abstrakten und qualitativen) Visionen des Leadership in konkrete, kurz- und mittelfristige Ziele des operativen Managements zu übersetzen. Gleichzeitig soll über die Wirkungen eine Zuordnung der Outputs sowie der Prozesse und Inputs zu den politischen Zielen ermöglicht werden. Ausschlaggebend dafür ist, dass es sich bei den Wirkungszielen im Gegensatz zu den qualitativen *Programmatischen Zielen* um *SMARTe* Zielsetzungen handelt, d. h. dass sie spezifisch, messbar, akzeptiert, realistisch und terminierbar sind (KGSt 2017).

5 Institutionelle Rahmenbedingungen der Wirkungsorientierten Steuerung in kleinen und mittleren Kommunen

Die Gemeinden als Lokalverwaltungen bilden jene Ebene der Verwaltung, die den Bürgern am nächsten kommt. Die Entscheidungen und das Verwaltungshandeln der Kommunen haben vielfach unmittelbare Auswirkung auf die sozio-demografischen, ökonomischen, technologischen Aspekte der Daseinsvorsorge und der öffentlichen Leistungen, die wir alle tagtäglich in Anspruch nehmen. Zudem beschränkt sich der Personenkreis, der besonders in kleinen und mittleren Kommunen Einfluss auf die Gemeindepolitik nehmen kann, nicht ausschließlich

auf die gewählten Mandatsträger und die Mitarbeiter der Lokalverwaltung. Insbesondere in Ländern mit direkter Demokratie – allen voran ist hier die Schweiz zu nennen – können die Bürger direkt über das Leistungsspektrum und die entsprechende Finanzierung der öffentlichen Dienste entscheiden. Aber auch in Ländern mit indirekten Regierungsformen ist insbesondere auf lokaler Ebene ein Übergang von *Government* zu *Governance* zu erkennen: Der emanzipierten Zivilgesellschaft gelingt es immer besser, die eigenen Wünsche, Vorstellungen und Werthaltungen in die Gemeindepolitik einfließen zu lassen (Promberger et al. 2014). In diesem Kontext der weitreichenden Inklusion der Bürger nimmt die Wirkungsorientierung eine immer zentralere Rolle ein. Zum einen müssen die gewählten Gemeindepolitiker und lokalen Verwaltungsmitarbeiter die Wünsche und Vorstellungen der Gesellschaft als angestrebten Outcome erfassen und dokumentieren. Zum anderen gilt es, die zu erreichende Wirkung zu operationalisieren, um die konkrete Umsetzung effektiv und effizient gestalten zu können. Dabei gilt es, Outputs zu definieren, die zur gewünschten Wirkung führen sollen, sowie die dazu nötigen Ressourcen und Prozesse zu planen. Gleichzeitig sollen dadurch die Fortschritte bei der Zielerreichung sichtbar gemacht werden, sodass die Bürger stets über den Umsetzungsstand informiert sind.

Im internationalen Vergleich gibt es bedeutende Unterschiede der Lokalverwaltungen. Gemeinden und deren lokale Verwaltungsstruktur sowie gewählte Volksvertreter unterscheiden sich nicht nur in ihrer Größe, sondern auch hinsichtlich ihrer Aufgaben und Kompetenzen, der Form der Finanzierung, des Autonomiegrads und der generellen Einbindung in hierarchische Verwaltungsstruktur sowie der Form und Ausgestaltung der Organe, durch die die Gemeinde handelt. All diese institutionellen Rahmenbedingungen beeinflussen, wie eine *Wirkungsorientierte Steuerung* im länderspezifischen Kontext eingeführt und umgesetzt, aber auch nachhaltig verankert werden kann. Dabei gilt es, die Leadership und Management-Aufgaben einer *Wirkungsorientierten Steuerung* auf die Akteure des politisch-administrativen Systems zu verteilen. Durch eine klare Zuordnung der Rollen und Aufgaben in der jeweiligen, länderspezifischen Lokalverwaltung können *Leadership-* und *Management-Lücken* vermieden werden, die die nachhaltige Entwicklung der Gemeinde gefährden können (Hinterhuber 2013).

5.1 Länderspezifische Formen der kommunalen Führungsorganisation

Die Lokalverwaltungen westlicher Demokratien unterscheiden sich in ihren konkreten Ausprägungen, die einen wesentlichen Einfluss auf die jeweilige

Führungsorganisation haben (Mouritzen und Svava 2002). Zentral sind dabei natürlich die rechtlichen Rahmenbedingungen, allen voran die Gesetze über die Ordnung der Gemeinden, die die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten der Kommunen regeln. Das institutionelle Setting wird dabei entweder auf zentralstaatlicher Ebene (z. B. Italien, Slowakei) oder auf Länderebene (z. B. Deutschland, Österreich, Schweiz) festgelegt. Die institutionellen Rahmenbedingungen geben den Gemeinden mehr oder weniger Spielraum für die organisationale Ausgestaltung ihrer Führungsstruktur und damit der *Wirkungsorientierten Steuerung*. Abb. 5 zeigt die relevanten Ebenen der Gemeindeführung und *Strategischen Steuerung*.

Die Ebene der Legislative bildet in vielen Fällen der Gemeinderat, dessen Mandatäre (Gemeinderäte) von den Bürgern direkt gewählt werden. Allerdings gibt es auch Lokalverwaltungen, die über keinen Gemeinderat verfügen. Dies ist beispielsweise in den direktdemokratisch verwalteten Schweizer Kantonen der Fall, wo die legislative Ebene durch die Stimmbürger in Form einer Gemeindeversammlung verkörpert wird (Just et al. 2012). Auch die Terminologie ist nicht eindeutig und neben Gemeinderat wird auch die Bezeichnung Gemeindeparlament für die legislative Ebene verwendet. Unabhängig vom Namen und der direkten oder indirekten Form der Vertretung der Wähler bildet die legislative Ebene

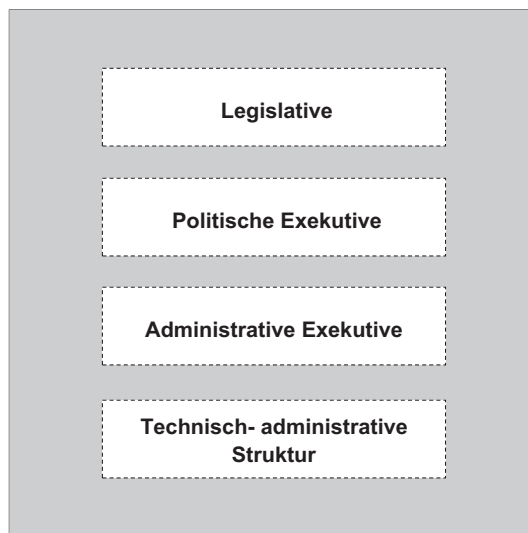


Abb. 5 Bausteine der Führungsorganisation von Lokalverwaltungen (Promberger et al. 2014, S. 118)

das oberstes Entscheidungsorgan in der Lokalverwaltung, dem die strategische Ausrichtung der Gemeinde und Überwachung der Exekutive zufällt (Promberger et al. 2014).

Die politische Exekutive ist je nach länderspezifischem Setting und institutionellen Rahmenbedingungen als monokratisches oder Kollegialorgan ausgestaltet. In den meisten Fällen wird die Exekutive von einem Bürgermeister geleitet, der in direkter Wahl durch die Bürger (gleichzeitig mit Gemeinderäten) oder indirekt durch die Gemeinderäte gewählt wird. In Ländern mit einem Kollegialorgan als politischer Exekutive wird er durch sogenannte exekutive Gemeinderäte oder extern berufene Personen unterstützt. Diese Gemeinderegierung kann unterschiedliche Bezeichnungen tragen, beispielsweise Gemeindevorstand oder Gemeindeausschuss. Zentrale Aufgabe der politischen Exekutive ist die operative Führung und Überwachung der Tagespolitik. Zudem müssen die Entscheidungen des Gemeinderates umgesetzt und Vorschläge für die inhaltliche Ausgestaltung der Handlungs- bzw. Politikfelder unterbreitet werden (Promberger et al. 2014).

In einigen Ländern ist neben der politischen Exekutive auch eine administrative Exekutive vorgesehen. Diese wird durch einen *Chief Administration Officer* (CAO) repräsentiert, der zum Beispiel als Gemeinsekretär, Gemeindeschreiber, Gemeindedirektor, Gemeindeamtsleiter, Magistratsdirektor oder City Manager bezeichnet wird. Der CAO ist in der Regel Vorgesetzter des Gemeindepersonals und entweder dem exekutiven Bürgermeister oder dem Gemeinderat als Kollegialorgan direkt unterstellt. Ist im institutionellen Setting neben dem Bürgermeister als Exekutivorgan ein CAO vorgesehen, spricht man von einer sogenannten exekutiven Doppelspitze (*twin peaks*) (Elcock und Fenwick 2007, S. 227).

Die eigentliche Kommunalverwaltung setzt sich aus den öffentlich Bediensteten zusammen und bildet die technisch-administrative Struktur. Sie führt die kommunalen Aufgaben im eigenen und übertragenen Wirkungsbereich aus. Innerhalb der technisch-administrativen Struktur kann es mehrere Leitungsebenen (Abteilungen, Ämter, Referate etc.) geben, die Führungsaufgaben wahrnehmen. In Kleingemeinden ist hingegen der CAO häufig die einzige Führungsperson und damit von zentraler Bedeutung für die *Wirkungsorientierte Steuerung*.

Nicht jede Gemeinde verfügt über eine ausgeprägte Leistungsstruktur mit allen vier Ebenen. Insbesondere in den Vereinigten Staaten sind Formen der Führungsorganisation verbreitet, die entweder über keine von einem Bürgermeister geführte politische Exekutive verfügen (*Council-Manager-Modell*) oder in der der Bürgermeister die Spitze der politisch-administrativen Exekutive bildet (*Mayor-Council-Modell*) (Benavides 2013, S. 232). Wenn das institutionelle Setting des Landes hingegen keine administrative Exekutive mit einem CAO

vorsieht, verschmilzt die politische Exekutive mit der technisch-administrativen Struktur. In diesem Fall, der in den meisten Deutschen Bundesländern anzutreffen ist, übernimmt der Bürgermeister die Leitung der Gemeindeverwaltung (Wollmann 2008).

5.2 Länderspezifische Interpretation des Verhältnisses von Politik und Verwaltung

In der Verwaltungswissenschaft hat die Analyse der Aufgabenteilung zwischen Politik und Verwaltung eine lange Tradition. Bereits das Bürokratiemodell von Max Weber vom Beginn des 20. Jahrhunderts propagiert die Trennung und weist der Politik und der Verwaltung unterschiedliche Rollen zu. Aufgabe der Politik ist dabei die Entwicklung von Visionen, Strategien, Ziele und allgemeinen Handlungsprinzipien. Die öffentliche Verwaltung ist hingegen für die Umsetzung des politischen Willens zuständig. Diese Dichotomie entwickelte sich zum normativen Ideal für die Gestaltung politisch-administrativer Handlungssysteme der westlichen Demokratien (Promberger et al. 2014).

Der Reformansatz des NPM hat diesen Ansatz der strikten Trennung zwischen Politik und Verwaltung neu aufgegriffen. Insbesondere das *Neue Steuerungsmodell* der *Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement* (KGSt) hat die Forderung nach einer Neujustierung dieses Verhältnisses im deutschsprachigen Raum verbreitet. Der Politik kommt dabei die Rolle zu, eine weitgehend dezentralisierte Verwaltung mittels Leistungs- bzw. Zielvereinbarungen (*Kontraktmanagement*, *Management by Objectives*) ergebnisorientiert zu führen. Wie beim NPM üblich, sollten dadurch die Effektivität und Effizienz des Verwaltungshandelns gesteigert werden. Treffend auf den Punkt gebracht wurde dieser neue Ansatz der Verwaltungsführung durch den Slogan „die Politik soll steuern und nicht rudern“ (Promberger et al. 2014, S. 120).

Ähnliche Bestrebungen zur Verringerung der Verflechtungen zwischen Politik und Verwaltung wurden auch in anderen Staaten initiiert. Der Auslöser für die Reformbestrebung war dabei allerdings oft länderspezifisch. So geht die gesetzlich verankerte Trennung von Politik und Verwaltung der Gemeinden Italiens beispielsweise auf eine Reihe von Schmiergeldskandalen („*Tangentopoli*“) der 1990er Jahre zurück. Die in Vergangenheit vorherrschende starke Vermischung von Politik und Verwaltung wurde als Ursache dieser Korruptionsfälle gesehen. Die strikte Trennung sollte aber nicht nur die Korruption bekämpfen, sondern die Verwaltung auch effizienter machen: Durch die Konzentration der Gemeinde-

politik auf Ziele kann die technisch-administrative Verwaltung das operative Tagesgeschäft ohne Eingriffe führen. Gleichzeitig wurden moderne Führungsinstrumente, insbesondere der *Haushaltsvollzugsplan (Piano Esecutivo di Gestione, PEG)*, vorgesehen, mit dem die gewählten Volksvertreter die Lokalverwaltung steuern können (Just et al. 2012).

Je nach länderspezifischer Interpretation und institutionellen Rahmenbedingungen wird die Trennlinie zwischen Politik und Verwaltung dabei unterschiedlich gezogen. Dem NSM entsprechend soll in deutschen Kommunalverwaltungen beispielsweise ein Kontraktmanagement zwischen dem Gemeinderat als Legislativorgan und der politischen Exekutive in Form des Bürgermeisters und seines Stellvertreters implementiert werden. In Italien hingegen wird eine Trennung zwischen der politischen Exekutive in Form des Gemeindevorstandes (Kollegialorgan bestehend aus dem Bürgermeister und seinen Referenten) und dem Gemeindesekretär als administrativer Exekutive angestrebt. Die Trennlinie wird demnach innerhalb der exekutiven Doppelspitze gezogen, um den Intentionen des italienischen Gesetzgebers zufolge die Lokalpolitik vom administrativen Tagesgeschäft der Verwaltung fernzuhalten. Die Rolle der politischen Exekutive besteht darin, operationale Ziele für die Gemeindedienste zu formulieren und die Zielerreichung zu überwachen. Für das operative Tagesgeschäft ist hingegen der Gemeindesekretär als CAO verantwortlich (Promberger et al. 2014) (Abb. 6).

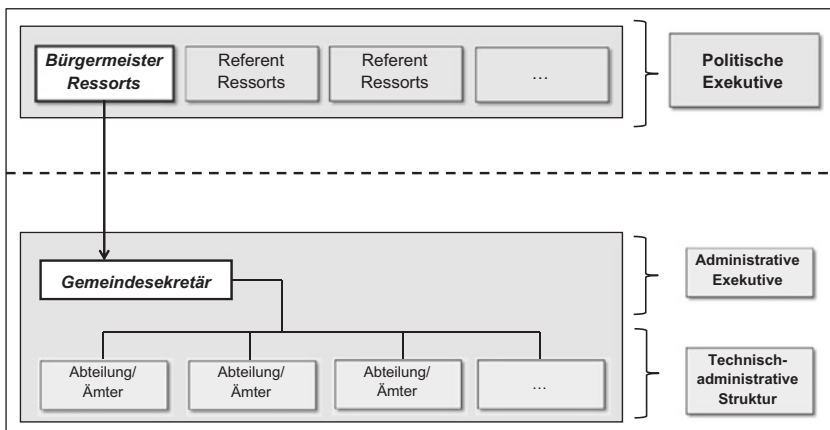


Abb. 6 Trennung von Politik und Verwaltung (Promberger et al. 2014, S. 121)

Im *Council-Manager-Modell* der Vereinigten Staaten hingegen wird die Trennlinie zwischen dem Gemeinderat (Legislative) und der administrativen Exekutive (City Manager) gezogen. Diese Beispiele zeigen, dass die Trennung von Politik und Verwaltung abhängig vom länderspezifischen Setting und den institutionellen Rahmenbedingungen verschiedene Formen annehmen kann.

Die von den NPM-Reformen geforderte und oft auch gesetzlich festgelegte Trennung zwischen Politik und Verwaltung wird allerdings in der Praxis von den Akteuren des politischen und administrativen Führungssystems nicht immer gelebt. Beispielsweise deuten empirische Studien zur Trennung von Politik und Verwaltung im Kontext italienischer Gemeindeverwaltungen (Liguori et al. 2009) und zum Umsetzungssetzungsstand des NSM bzw. des strategischen Managements in Deutschland (Krapp 2013; Bogumil et al. 2008; Weiss 2017) darauf hin, dass insbesondere die politischen Vertreter diese Rollenteilung nicht oder nur eingeschränkt erfüllen können oder wollen. Abb. 7 zeigt den entsprechenden Ist-Zustand der Führungsstruktur in Italienischen Kommunen. Im sogenannten Modell des „starken Bürgermeisters“ führt vielfach nicht der Gemeindevizepräsident als CAO die technisch-administrative Verwaltung, sondern die politische Exekutive bestehend aus dem Bürgermeister und seine Referenten.

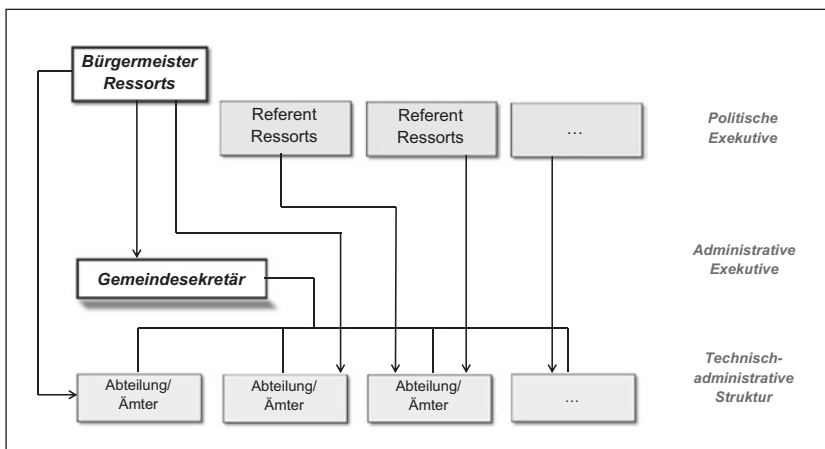


Abb. 7 Auflösung der Trennung von Politik und Verwaltung (Promberger et al. 2014, S. 122)

5.3 Verteilung der Wirkungsorientierten Steuerung in der kommunalen Führungsorganisation

Im dritten und vierten Kapitel dieses Beitrags wurden die *Leadership*- und *Management*-Aufgaben herausgearbeitet, die auch von den Führungsstrukturen der Lokalverwaltungen idealtypisch zu erfüllen sind. Hinzu kommt die Ebene der Wirkungsziele, die die Verknüpfung der Strategie zur längerfristigen und nachhaltigen Entwicklung der Gemeinden mit dem operativen Tagesgeschäft unterstützen soll. Das aktuelle Kapitel hat die institutionellen Rahmenbedingungen und länderspezifischen Besonderheiten der kommunalen Führungsorganisation kleiner und mittlerer Kommunen herausgearbeitet. Dabei wurde neben den Bausteinen der Führungsstruktur insbesondere auf das Zusammenspiel zwischen Politik und Verwaltung in Theorie und Praxis eingegangen. In diesem Abschnitt soll der Frage nachgegangen werden, in welchem Ausmaß die Akteure des politisch-administrativen Führungssystems sich diesen Aufgaben widmen und die daraus resultierenden Rollenerwartungen erfüllen.

Abb. 8 gibt eine erste Orientierung über die idealtypische Verteilung der hierarchischen Zielebenen auf die Bausteine der kommunalen Führungsorganisation. Dabei soll zum Ausdruck kommen, dass entsprechend den *Leadership*- und *Management*-Aufgaben, die nicht einer Ebene der Führungsorganisation exklusiv zugeordnet werden können, es auch bei der Festlegung von Zielen zu Überschneidungen kommt. Solche Überlagerungen sind dabei nicht grundsätzlich als negativ zu sehen. Vielmehr ist eine Abstimmung der Zielebenen nötig zur Umsetzung der (langfristigen) politischen Vision in der täglichen Arbeit der

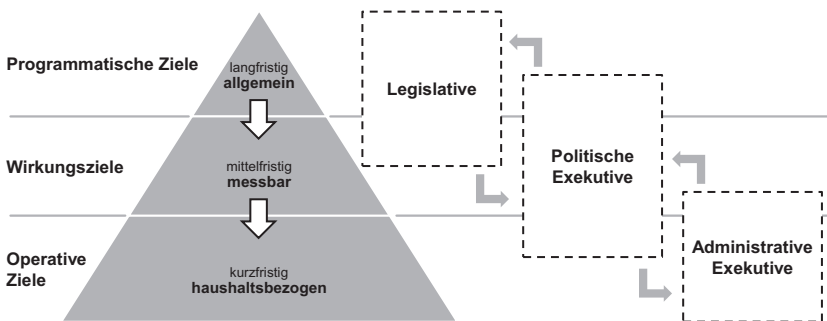


Abb. 8 Politisch-administrative Akteure der Wirkungsorientierten Steuerung. (Quelle: Eigene Darstellung)

Lokalverwaltung. Gleichzeitig soll durch die Verbindungen zwischen den Bausteinen der Führungsorganisation gezeigt werden, dass es natürlich auch im hierarchischen Zielsystem immer einen Input von und Abstimmung mit den unteren Ebenen benötigt. Nichtsdestotrotz ist eine grundsätzliche Rollen- und Aufgabenverteilung anzuraten, sodass sich die einzelnen Akteure ihrem Zuständigkeitsbereich mit der nötigen Sorgfalt widmen können.

5.3.1 Legislative

Die legislative Ebene wird in den vornehmlich indirekten westlichen Demokratien meist durch einen gewählten Gemeinderat repräsentiert. Die primäre Aufgabe der Gemeinderäte liegt dabei in der Transformation der Vorstellungen der Bürger in die inhaltliche Ausgestaltung der kommunalen Politikfelder (Promberger et al. 2014). Zusätzlich müssen die gewählten Vertreter gewährleisten, dass die Exekutive im Einklang mit den Präferenzen der Bürger handelt. Die Räte fungieren dabei als Vermittler zwischen den Bürgern und der Exekutive (Klok und Denters 2013). Es obliegt der Legislative, die längerfristige politische Agenda der Gemeinde zu definieren und deren Umsetzung durch die Exekutive zu kontrollieren.

Allerdings gibt es vielfach eine bedeutende Schnittmenge zwischen der Legislative und der politischen Exekutive. So ist beispielsweise in der italienischen Lokalverwaltung der Bürgermeister nicht nur Leiter der Exekutive, sondern auch Mitglied des Gemeinderats. Mehr noch: in kleinen und mittleren Kommunen bis 15.000 Einwohner ist der Bürgermeister nicht nur Mitglied, sondern er führt auch den Vorsitz des Gemeinderats. In Ländern mit einem Kollegialorgan als politischer Exekutive sind darüber hinaus häufig sogenannte exekutive Gemeinderäte in beiden Gremien vertreten. Je nach institutionellem Setting kann die Initiative zur langfristigen Ausrichtung der Kommune sogar von der politischen Exekutive ausgehen. So bildet in Italien beispielsweise die gesetzlich vorgeschriebene *Programmatiche Erklärung des Bürgermeisters* die Grundlage des Regierungsprogramms der Amtsperiode. Auch wenn die strategische Ausrichtung von der Exekutive eingebracht wird, so obliegt es der Legislative, diese zu beschließen und ihre Umsetzung und Einhaltung zu überwachen.

Diese Leadership-Rolle des Gemeinderats wird auch vom NPM betont, das den Gemeinderäten die Aufgabe zuschreibt, die strategischen Ziele der kommunalen Aufgabenfelder zu definieren sowie eine an diesen Zielen ausgerichtete mittelfristige Finanzplanung zu beschließen (Egner et al. 2013; Hansen 2001). Eine komparative Studie von Klok und Denters (2013) zeigt, dass sich die Gemeinderäte dieser Aufgabe zwar bewusst sind (Rollenwahrnehmung), sie aber noch nicht entsprechend ausfüllen (Rollenverhalten). Die Aufgabe

der Übersetzung der abstrakten politischen Agenda in konkrete und messbare Wirkungsziele sollte demnach nicht allein der Exekutive obliegen, sondern in Zusammenarbeit mit der Legislative erfolgen.

5.3.2 Politische Exekutive

Die zentrale *Leadership*-Rolle des Bürgermeisters, die bereits bei der Festlegung der programmatischen Ziele durch die Legislative deutlich wurde, setzt sich in der Exekutive fort. Dies gilt umso mehr, wenn der Bürgermeister von den Bürgern direkt gewählt wird und unmittelbar für die Exekutive verantwortlich ist. Die Herausforderung der politischen Exekutive ist es, eine Balance zwischen *Leadership* und *Management* zu finden. Falls insbesondere der Bürgermeister von einem CAO im *Management* unterstützt wird, kann sich die Exekutive mehr dem *Leadership* widmen. Dabei sollte die Exekutive primär auf der Ebene der *Wirkungsziele* aktiv werden, also versuchen, die politische Agenda in *SMARTe* Zielvorgaben (KGSt 2017) zu übersetzen und deren Fortschritt zu überwachen, ohne im Detail ins operative Tagesgeschäft der Verwaltung einzugreifen.

Im Sinne der Wirkungsorientierung ist demnach die von Mouritzen und Svava (2002) identifizierte *Leadership*-Rolle des Bürgermeisters als *Policy Leader* anzustreben. Die Aufgabe des Bürgermeisters in diesem Rollenverständnis ist es, die Inhalte der Gemeindepolitik in den verschiedenen Politikfeldern proaktiv zu gestalten und Unterstützung für die jeweiligen Positionen zu finden. Somit initiiert er neue Projekte und mischt sich wenig in die administrative Verwaltung ein. Der Bürgermeister fungiert als Politiker, der die lokale Gemeinschaft gestaltet und weniger als Verwalter, der die technisch-administrative Struktur leitet.

5.3.3 Administrative Exekutive

Die administrative Exekutive wird vom CAO, dem Chief Administration Officer, verkörpert. Er fungiert als Bindeglied zwischen den gewählten politischen Vertretern (Bürgermeister und Gemeinderäte) und der technisch-administrative Struktur der Lokalverwaltung (Promberger et al. 2014). Seine Hauptaufgabe im Bereich der *Strategischen Steuerung* ist es, sicherzustellen, dass die Leistungen der Kommune effizient und kundenorientiert erbracht werden. Damit ist der Zuschnitt klar jener des *Managements* mittels Planung, Budgetierung, Organisation, Mitarbeiterführung, Controlling und Reporting. Sieht das länderspezifische Setting eine exekutive Doppelspitze aus CAO und Bürgermeister vor, müssen die Rollen und Aufgaben geklärt werden.

Eine professionelle, administrative Exekutive mit Fokus auf den *Operativen Zielen* eröffnet der politischen Exekutive die Möglichkeit, sich mehr den *Leadership*-Aufgaben mittels Vorgabe von *Wirkungszielen* zu widmen. Damit

wird impliziert, dass sich die politische Exekutive nicht oder nur wenig in das Tagesgeschäft der technisch-administrativen Struktur einmischen soll – diese aber anhand des Fortschritts bei der Realisierung der *Wirkungsziele* messen und steuern kann. Die Festlegung der *Wirkungsziele* sollte dabei natürlich nicht unilateral erfolgen, sondern in Abstimmung mit dem CAO, um die operativen Möglichkeiten und Ressourcen der Verwaltung zu berücksichtigen.

6 Resümee

Eine *Strategische Steuerung* ist nicht nur in der Privatwirtschaft unabdingbar, sondern auch für die Führung von öffentlichen Verwaltungen aller Ebenen von Bedeutung. Eine stärkere Managementorientierung als Schlüssel für mehr Effektivität und Effizienz ist durch Reformparadigmen wie das NPM auch im öffentlichen Sektor schon lange verankert. Auch die Abgrenzung zwischen *Leadership*- und *Management*-Aufgaben hat sich etabliert und in Wissenschaft und Praxis herrscht Übereinstimmung darüber, dass *Leadership* mehr ist als nur *Management*. Die entsprechende Rollenverteilung und damit verbundene klare Trennung von Politik und Verwaltung ist ebenfalls Teil der NPM-Reform, hat sich in der Praxis allerdings nicht immer durchsetzen können. Empirische Studien zeigen, dass der Umsetzungsstand auf der Ebene der Lokalverwaltungen noch bescheiden ist (Krapp 2013; Bogumil et al. 2008; Weiss 2018).

Die Idee der Wirkungsorientierung ist nicht neu, bisher aber eher nur implizit in Konzepte der *Strategischen Steuerung* eingeflossen, wenn es unter Aspekten des *Leadership* darum ging, „die richtigen Dinge zu tun“ (Bennis 1991, S. 24). Dieser Beitrag wollte aufzeigen, dass ein expliziter Fokus auf die *Wirkungsorientierte Steuerung* mittels des vorgeschlagenen Systems der hierarchischen Zielebenen dabei helfen kann, die Schnittstelle zwischen *Leadership* und *Management* (und damit zwischen Kommunalpolitik und Lokalverwaltung) besser zu verstehen und besser zu managen.

Die in diesem Sammelband angeführten praktischen Beispiele aus kleinen und mittleren Kommunen aus fünf Ländern mit unterschiedlichen institutionellen Rahmenbedingungen und länderspezifischen Besonderheiten zeigen, dass es sich bei dem vorgeschlagenen System nicht nur um ein theoretisches Konstrukt mit engem Anwendungsbereich handelt. Vielmehr konnten sowohl Gemeindepolitiker als auch Verwaltungsmitarbeiter verschiedenster Realitäten einen „effektiven“ Mehrwert für die *Strategische Planung* und *Steuerung* der eigenen Kommune ableiten.

Literatur

- Benavides, A. D. (2013). More than mayor or manager: Campaigns to change form of government in America's large cities. In H. S. James & J. W. Douglas (Hrsg.), *Public Administration*, 91(1), 232–234 (Georgetown University Press 2010).
- Bennis, W. (1991). Managing the dream: Leadership in the 21st century. *The Antioch Review*, 49(1), 22–28.
- Bernhart, J. (2018). *Management strategico nelle amministrazioni pubbliche locali: Concreti ed esperienze nell'Euroregione Tirolo-Alto Adige-Trentino*. Turin: G. Giappichelli Editore.
- Bleicher, K., & Abegglen, C. (2017). *Das Konzept Integriertes Management: Visionen – Missionen – Programme* (9., aktualisierte und erweiterte Aufl. des Standardwerkes). New York: Campus.
- Bogumil, J. (2002). Verwaltungsmodernisierung und aktivierender Staat. *Perspektiven des demokratischen Sozialismus*, 2002(1), 43–65.
- Bogumil, J., & Kuhlmann, S. (2006). Zehn Jahre kommunale Verwaltungsmodernisierung. Ansätze einer Wirkungsanalyse. In W. Jann, J. Bogumil, G. Bouckaert, D. Budäus, L. Holtkamp, L. Kißler, S. Kuhlmann, C. Reichard, & H. Wollmann (Hrsg.), *Statusbericht Verwaltungsreform – Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren* (S. 51–64). Berlin: edition sigma.
- Bogumil, J., Grohs, S., Kuhlmann, S., & Ohm, A. K. (2008). *Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell. Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung. Modernisierung des öffentlichen Sektors* (2. Aufl., Sonderband 29). Berlin: edition sigma.
- Borgonovi, E. (2004a). *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*. Milano: Egea.
- Borgonovi, E. (2004b). *Ripensare le amministrazioni pubbliche. Tendenze evolutive e percorsi di approfondimento*. Milano: Egea.
- Bryson, J. M. (2016). Strategic management in the public sector: Concepts, schools, and contemporary issues by Ewan Ferlie and Edoardo Ongaro. *International Public Management Journal*, 19(4), 596–599.
- Cavenago, D. (2004). La costruzione di un piano strategico per la città. *Azienda Pubblica*, 2, 179–201.
- Cepiku, D. (2006). Definizioni e modelli di Public Governance. In M. Meneguzzo, D. Cepiku, & E. Di Filippo (Hrsg.), *Managerialità e innovazione nella pubblica amministrazione* (S. 73–107). Milano: Aracne.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2011). *The Ashgate research companion to new public management*. Farnham: Ashgate.
- Egner, B., Sweeting, D., & Klok, P.-J. (2013). Local councillors in comparative perspective. In B. Egner, D. Sweeting, & P.-J. Klok (Hrsg.), *Local councillors in Europe* (S. 11–25). Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Elcock, H. (2000). Management is not enough: We need leadership! *Public Policy and Administration*, 15(1), 15–28.
- Elcock, H. (2008). Elected mayors. Lessons drawing from four countries. *Public Administration*, 86(3), 795–811.
- Elcock, H., & Fenwick, J. (2007). Comparing elected mayors. *International Journal of Public Sector Management*, 20(3), 226–238.

- Fenwick, J., Elcock, H., & McMillan, J. (2006). Leadership and management in UK local government: A role for elected mayors? *International Review of Administrative Sciences*, 72(3), 431–447.
- Ferlie, E., & Ongaro, E. (2015). *Strategic Management in Public Services Organizations: Concepts, Schools and Contemporary Issues*. New York: Routledge.
- Gälweiler, A. (2005). *Strategische Unternehmensführung* (3. Aufl.). New York: Campus.
- Glaab, M. (2007). Politische Führung als strategischer Faktor. *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 17(2), 303–332.
- Hansen, K. (2001). Local councillors: Between local ‚government‘ and local ‚governance‘. *Public Administration*, 79(1), 105–123.
- Heinz, R. (2000). *Kommunales Management. Überlegungen zu einem KGSt-Ansatz*. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Helms, L. (2005). *Regierungsorganisation und politische Führung in Deutschland*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Hinterhuber, H. (2007). *Leadership. Strategisches Denken systematisch schulen von Sokrates bis heute* (4. Aufl.). Frankfurt a. M.: Frankfurter Allgemeine Buch.
- Hinterhuber, H. (2013). *Führen mit strategischer Teilhabe. Wie sich die Lücken zwischen Strategie und Ergebnissen schließen lassen*. Berlin: Schmidt.
- Hinterhuber, H., & Krauthammer, E. (2015). *Leadership – Mehr als Management. Was Führungskräfte nicht delegieren dürfen* (5. Aufl.). Wiesbaden: Springer Gabler.
- Just, D., Januth, A., Bernhart, J., Niedermüller, K., & Promberger, K. (2012). *Gemeindeführung im Alpenraum. Ergebnisse einer komparativen Studie in Italien und der Schweiz*. Glarus: Südostschweiz-Buchverlag.
- KGSt. (2000). Strategisches Management I: Leitbericht für Politik und Verwaltungsführung. KGSt-Bericht, Köln, Nr. 8/2000.
- KGSt. (2013). Das Kommunale Steuerungsmodell (KSM). KGSt-Bericht, Köln, Nr. 5/2013.
- KGSt. (2017). Steuerung und Organisation der kommunalen Eingliederungsleistungen nach § 16a SGB II. KGSt-Bericht, Köln, Nr. 5/2017.
- Klok, P.-J., & Denters, B. (2013). The roles councillors play. In B. Egner, D. Sweeting, & P.-J. Klok (Hrsg.), *Local concillors in Europe* (S. 63–83). Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Kotter, J. P. (1990). What leaders really do. *Harvard Business Review*, 79(11), 85–98.
- Krapp, M.-C. (2013). Reform der Kommunalverwaltung. In B. Egner, M.-C. Krapp, & H. Heinelt (Hrsg.), *Das deutsche Gemeinderatsmitglied. Problemsichten – Einsichten – Rollenverständnis* (S. 129–159). Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Leach, S., & Wilson, D. (2002). Rethinking local political leadership. *Public Administration*, 80(4), 665–689.
- Liguori, M., Sicilia, M., & Steccolini, I. (2009). Politicians versus managers: Roles and interactions in accounting cycles. *International Journal of Public Sector Management*, 22(4), 310–323.
- Longo, F. (2009). Il processo di definizione delle strategie nelle amministrazioni pubbliche. In E. Borgonovi, G. Fattore, & F. Longo (Hrsg.), *Management delle istituzioni pubbliche* (S. 157–174). Milano: Egea.
- Masser, K. (2001). Die Evolution von Organisationen als Erklärungsansatz für das Neue Steuerungsmodell und Marktforschung im öffentlichen Sektor. In H. Hill (Hrsg.), *Modernisierung – Prozess oder Entwicklungsstrategie*. New York: Campus.

- Mazzara, L. (2006). *Il piano strategico nell'ente locale. Finalità, attori coinvolti e processo di formazione alla luce delle prime esperienze*. Milano: Ipsoa.
- Meneguzzo, M. (2006). La strategia e la governance delle amministrazioni pubbliche. In L. Hinna, M. Meneguzzo, R. Mussari, & M. Decastri (Hrsg.), *Economia delle aziende pubbliche* (S. 1–144). Milano: McGraw-Hill.
- Meneguzzo, M., & Cepiku, D. (2006). La public governance: Quadro concettuale di riferimento, confronto internazionale e specificità della situazione italiana. In G. Abatecola & S. Poggesi (Hrsg.), *Studi sulla governance delle aziende* (S. 89–111). Torino: Giapichelli.
- Mintzberg, H., Ahlstrand, B., & Lampel, J. (2002). *Strategy Safari: Eine Reise durch die Wildnis des strategischen Managements*. Wien: Redline Wirtschaft bei Ueberreuter.
- Mouritzen, P. E., & Svava, J. H. (2002). *Leadership at the apex. Politicians and administration in western local governments*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Papenfuß, U. (2013). *Verantwortungsvolle Steuerung und Leitung öffentlicher Unternehmen. Empirische Analyse und Handlungsempfehlungen zur Public Corporate Governance*. Wiesbaden: Springer Gabler.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public management reform: A comparative analysis – New public management, governance and the neo-Weberian*. Oxford: Oxford University Press.
- Promberger, K. (1993). Verwaltungscontrolling. In F. Strehl (Hrsg.), *Managementkonzepte für die öffentliche Verwaltung* (S. 89–129). Wien: Österreichische Staatsdruckerei.
- Promberger, K. (1995). *Controlling für Politik und öffentliche Verwaltung*. Wien: Österreichische Staatsdruckerei.
- Promberger, K., Piazzolo, F., & Bernhart, J. J. (2014). „Leadership“ und „Management“ im Kontext politisch-administrativer Systeme. In K. Matzler, H. Pechlaner, & B. Renzl (Hrsg.), *Strategie und Leadership* (S. 111–130). Wiesbaden: Springer Gabler.
- Schedler, K., & Siegel, J. P. (2004). *Strategisches Management in Kommunen. Ein integrativer Ansatz mit Bezug auf Governance und Personalmanagement*. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.
- Selznick, P. (1984). *Leadership in Administration. A sociological interpretation*. California: University of California Press.
- Siegel, J. P. (2011). Strategisches Management. In B. Blanke, F. Nullmeier, C. Reichard, & G. Wewer (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform* (4., aktualisierte u. ergänzte Aufl., S. 227–236). Wiesbaden: VS Verlag.
- Van Wart, M. (2003). Public-sector leadership theory: An assessment. *Public Administration Review*, 63(2), 214–228.
- Verheul, W. J., & Schaap, L. (2010). Strong Leaders? The challenges and pitfalls in mayoral leadership. *Public Administration*, 88(2), 439–454.
- Vogel, R. (2006). *Zur Institutionalisierung von New Public Management. Disziplinardynamik der Verwaltungswissenschaft unter dem Einfluss ökonomischer Theorie*. Wiesbaden: GWV Fachverlag.
- Weiss, J. (2017). Trust as a key for strategic management? The relevance of council-administration relations for NPM-related reforms in German local governments. *Public Management Review*, 10, 1399–1414.

- Weiss, J. (2018). *Performance management and strategic management at work: How German local governments have voluntarily adopted managerial practices*. Paper presented at the EGPA Conference 2018, Lausanne.
- Welge, M. K., Al-Laham, A., & Eulerich, M. (2017). *Strategisches Management: Grundlagen – Prozess – Implementierung* (7. Aufl.). Wiesbaden: Springer Gabler.
- Wollmann, H. (2008). *Reformen in Kommunalpolitik und -verwaltung. England, Schweden, Frankreich und Deutschland im Vergleich* (Herausgegeben von der Wüstenrot Stiftung). Wiesbaden: VS Verlag.

Management-Praxen in kommunalen Verwaltungen – Stand der Forschung und Perspektiven

Jens Weiß

1 Einleitung

Die sogenannte Modernisierung des öffentlichen Sektors ist nicht unwesentlich von einer Eigenlogik der Entwicklung von Aufmerksamkeitsstrukturen und Reformprozessen getrieben (Christensen und Lægreid 2002, 2010; Weiss 2018b; Kuhlmann und Bouckaert 2016; Dunleavy 2005). Die Boomphase des New Public Management ist vorbei, allerdings ohne dass Wirkung und Nutzen der angestoßenen Reformen abschließend geklärt wären (Bogumil et al. 2011, 2012; Kuhlmann et al. 2008; Hood und Dixon-Mueller 2015; Reichard 2011, 2012; Kuhlmann und Bouckaert 2016; Weil und Ladner 2017). Mittlerweile haben Governance-Konzepte, E-Government, der Umgang mit Haushalts- und Finanzierungskrisen und aktuell die Digitalisierung der Verwaltung als Reformherausforderungen oder -paradigmen die Aufmerksamkeit von Forschung und Praxis auf sich gezogen. Aspekte der Binnenmodernisierung von Organisationsstrukturen in öffentlichen Verwaltungen sind zumindest in aktuellen Reformdiskursen der Verwaltungspraxis kaum von Bedeutung.

Die Frage aber, welche Managementstrukturen, -prozesse und -instrumente und welche Organisationskulturen Kommunalverwaltungen haben und brauchen, ist nach wie vor relevant, weil Kommunen in einer globalisierten Welt mit intensivem internationalen Wettbewerb, umfangreichen Wanderungsbewegungen und vielen anderen wicked problems zentrale Leistungen der Daseinsvorsorge managen müssen. In Anbetracht der Hybridisierung der Governance-Strukturen ist

J. Weiß (✉)

Hochschule Harz, Halberstadt, Deutschland

E-Mail: jweiss@hs-harz.de

diese Frage für Kommunen in Ländern mit einer kontinentaleuropäischen, rechtsstaatlich-orientierten Verwaltungstradition sogar von besonderer Relevanz (Pollitt und Bouckaert 2011, S. 50; Kuhlmann und Wollmann 2013).

Dieser Beitrag fasst vorliegende Erkenntnisse der internationalen verwaltungswissenschaftlichen Diskussion zur Implementierung von Performance Management und strategischem Management mit besonderem Interesse für Kommunalverwaltungen in Westeuropa zusammen und zeigt Bedarfe für eine praxisbezogene verwaltungswissenschaftliche Forschung und die verwaltungswissenschaftliche Ausbildung auf, die sich aus diesem Forschungsstand ergeben. Dabei wird insbesondere der potenzielle Nutzen einer qualitativen empirischen Erforschung von Management-Praxen deutlich, ohne die die vorherrschende, survey-orientierte quantitative Forschung ein erhebliches Risiko impliziert, Artefakte statt Verwaltungspraxis zu studieren.

Im zweiten Abschnitt werden zunächst die zur Diskussion stehenden Management-Instrumente skizziert, bevor die vorliegenden Ergebnisse zur Implementierung dieser Konzepte in der Verwaltungspraxis dargestellt werden. Im abschließenden vierten Abschnitt finden sich einige methodenkritische Hinweise zum Stand der Forschung und ein Überblick über den resultierenden Forschungsbedarf sowie mögliche Implikationen für die Ausbildung von Verwaltungspersonal.

2 Konzepte zur Managerialisierung von Kommunalverwaltungen

Ausgangspunkt der Forderung nach einer Managerialisierung (Pollitt 1990) von öffentlichen Verwaltungen im New Public Management (NPM) war der pauschalisierte Vorwurf, diese würden ineffizienter und uneffektiver arbeiten als privatwirtschaftliche Unternehmen (Osborne und Gaebler 1992; Gore 1993). Die Einführung von Management-Instrumenten und einer unternehmerischen Kultur, wie sie die Managementforschung in privatwirtschaftlichen Unternehmen beschreibt, sollten diese Defizite beheben (Pollitt 1990; Hood 1991, 1995). Der Transfer dieser im privaten Sektor entwickelten Praktiken und Instrumente erfolgte dann im Wesentlichen durch Reformkonzepte, die als Ratgeberliteratur und in entsprechenden Seminaren verbreitet und mehr oder weniger ausgeprägt in Curricula der Verwaltungsbildung übernommen wurden. Für die Implementierung im öffentlichen Sektor wurden die fraglichen Konzepte dazu zweimal „übersetzt“ bzw. reinterpretiert (Nielsen et al. 2019; Kostova und Roth 2002): Zum einen bei der Systematisierung und Anpassung an die jeweiligen nationalen

institutionellen settings, die Organisationsmodelle und Strukturen des öffentlichen Sektors, und zum zweiten dann durch die zur Implementierung notwendige Interpretation in jeder einzelnen Organisation.

Wie das deutsche „Neue Steuerungsmodell“ (KGSt 1993) verweisen die Reformvorschläge typischerweise explizit auf Organisations- und Managementdefizite und schlagen im Kern eine Modernisierung des Managements durch die Einführung von Ziel- und Kennzahlensystemen auf einer operativen und einer strategischen Ebene vor. Auf der operativen Ebene soll die direkte Leistungserbringung in der Verwaltung gesteuert werden, auf der strategischen Ebene die Realisierung mittel- und langfristiger Zielsetzungen der Politik (KGSt 2013; Thom und Ritz 2017). Die Formulierung von Zielen und die Messung von Leistungen werden hier in der Regel als zusammenhängende Aspekte eines modernen Managements und die wesentliche Unterscheidung zwischen operativer Ebene und strategischer Ebene gesehen.

In der verwaltungswissenschaftlichen Forschungsliteratur hat sich dagegen mit der Unterscheidung zwischen Performance Management und strategischem Management eine etwas andere Perspektive etabliert. *Performance Management* wird als Verfahren verstanden, bei dem Entscheidungen über den Einsatz von Ressourcen auf Basis von Informationen über die Leistungen der Verwaltung, bzw. nachfolgend über Outcomes und Impacts der Verwaltungsleistungen, mit dem Ziel getroffen werden, Effizienz und Effektivität des Verwaltungshandelns zu verbessern (Poister und Streib 1999a; Osborne et al. 1995; Bouckaert und Halligan 2007; Moynihan und Pandey 2010). Die Fragen, wann und unter welchen Bedingungen Performance Informationen zur Verfügung gestellt und für Entscheidungen genutzt werden, wird dabei für die operative und die strategische Ebene analog diskutiert.

Konzepte für ein *strategisches Management* im öffentlichen Sektor sind deutlich heterogener. Ferlie und Ongaro (2015) beschreiben elf verschiedene „Schulen“ des strategischen Managements, wobei das Spektrum von normativen Konzepten für ein gutes Management im Wettbewerb (Porter 1989) bis zum empirisch-analytischen Ansatz von Mintzberg (2007) reicht. Die meisten Konzepte unterstellen dabei, dass strategisches Management durch Analysen der Ist-Situation und rationales Abwägen langfristiger Konsequenzen kurzfristigeren, intuitiveren oder politisierteren Formen des Handelns überlegen ist (Boyne 2001; George et al. 2017).

In der eher analytisch orientierten verwaltungswissenschaftlichen Literatur ist *strategisches Management* typischerweise ein strukturiertes Verfahren, mit dem für die mittel- und langfristige Entwicklung einer Organisation relevante Entscheidungen getroffen und mit bestimmten formalen und informellen Praktiken

umgesetzt werden (Bryson et al. 2018; Bryson 2011, 2012; Poister und Streib 1999b, 2005; Ferlie und Ongaro 2015; Ferlie und Parrado 2018; Joyce 2015; Joyce et al. 2014b).

Während die verwaltungswissenschaftliche Forschung zu Performance Management und strategischem Management über einige Jahre recht deutlich voneinander getrennt war (Manojlović 2017), stellen jüngere Beiträge klarer die Bezüge zwischen Performance und Strategie her (George et al. 2017; Weiss 2018a). Strategische Ziele zu definieren sowie Kennzahlen zur Messung der Zielerreichung und zur Steuerung zu verwenden, sind, nicht zuletzt auch aus Sicht der kommunalen Praxis (vgl. die Fallstudien in diesem Band), miteinander verbundene Elemente einer managerialistischen Verwaltungsführung.

3 Stand der empirischen Forschung

3.1 Performance Management

Zu Verfügbarkeit und Nutzung von *Performance Informationen* (PI) auf der operativen und der strategischen Ebene liegen zahlreiche Veröffentlichungen vor (Julnes und Holzer 2001; Moynihan und Pandey 2010; Nielsen und Baekgaard 2015; Pollitt 2006; van Dooren 2005, 2008). In einer Fallstudie mit zehn good practice Kommunen aus europäischen Ländern konstatieren Bleyen et al. (2016) eine große Heterogenität bei der Bereitstellung von PI. Ausgewählt wurden Kommunen in Belgien, Deutschland, Italien, Irland, Litauen, den Niederlanden, Norwegen, Polen, der Slowakei und Tschechien, die Ziele in ihren Haushaltsplänen ausweisen. Nur acht der zehn good practice Kommunen weisen Kennzahlen für diese Ziele aus, nur sieben verfügen über nicht-monetäre Indikatoren. Insgesamt sind die Indikatoren deutlich weniger an Wirkungen und Outputs orientiert als die angeführten Ziele. Weiterhin scheint der Reifegrad der verfügbaren Indikatoren nicht grundsätzlich von der Dauer der Erfahrungen mit Ansätzen des Performance Management abhängig zu sein. Der Einfluss staatlicher Regelungen auf die Qualität der PI scheint ebenfalls eher schwach. Insgesamt zeigt sich, dass auch in good practice Kommunen die Darstellung von PI teilweise unsystematisch und wenig wirkungsorientiert erfolgt.

Ergebnisse für deutsche Kommunen (Kroll und Proeller 2012; Weiß 2013, 2014) zeigen eine große Heterogenität in der Darstellung von PI nicht nur zwischen verschiedenen Verwaltungen, sondern auch zwischen verschiedenen Bereichen von Kommunalverwaltungen. So gibt es Kommunen, die relevante Kennzahlen nur für einzelne Bereiche oder Produkte ausweisen, aber auch eine

relevante Anzahl von Kommunen, die keinerlei Kennzahlen in ihren Haushalten ausweisen (Weiß 2014). Reichard (2014) kommt zu dem Ergebnis, dass nur ca. 25 % der Kommunen PI in ihren Haushaltsplänen ausweisen, wobei sich diese Informationen kaum auf Outputs oder Wirkungen beziehen. Insgesamt seien die bereit gestellten PI sowohl qualitativ als auch quantitativ für eine Steuerung der Budgets nicht ausreichend.

Selbst wenn PI verfügbar sind, bedeutet dies nicht, dass diese Informationen auch im Sinne eines *Performance Managements* für Entscheidungen genutzt werden. Verfügbare PI werden bei politischen Entscheidungen ignoriert, rein taktisch genutzt oder falsch interpretiert (Ammons und Rivenbark 2008; Askim 2007, 2009; Dimitrijevska-Markoski und French 2019; Grossi et al. 2016; McDavid und Huse 2012; Moynihan und Pandey 2010; Nielsen und Baekgaard 2015; Pollitt 2005; Reichard 2014; Rivenbark und Kelly 2003; Rivenbark et al. 2018; Saliterer und Korac 2013; Siverbo und Johansson 2006; Wang und Berman 2001). In einer Auswertung von 25 Journal-Beiträgen identifiziert Kroll (2015) sieben Faktoren die vergleichsweise stark positiv auf die Nutzung von PI für Entscheidungen wirken: Reifegrad des Messsystems, Einbezug von Stakeholdern, Unterstützung des Systems durch die Führungskräfte, interne Ressourcen zur Unterstützung des Performance Managements, eine innovative Organisationskultur und die Existenz klarer Ziele. Daneben existiert eine Vielzahl weiterer Faktoren, für die eine Wirkung auf die Nutzung von PI nachgewiesen wurde.

Insgesamt stellt die verwaltungswissenschaftliche Forschung eine geringe Nutzung von PI für operative wie auch für strategische Entscheidungen fest, gerade auf der kommunalen Ebene. Daneben lassen sich unerwünschte Formen der Nutzung von PI ausmachen (Baekgaard und Serritzlew 2018; Bevan und Hood 2006; Giacomini et al. 2016; Moynihan 2008; Petersen et al. 2018; Wang und Berman 2001).

Ergebnisse aus der Evaluation der NPM-Reformen in Schweizer Kantonen zeigen, dass eine Verbesserung der Transparenz von Leistungen durch die Verfügbarkeit von PI nicht zu einer Verbesserung der Steuerung führen muss (Ritz 2005). Für kleine und mittlere Kommunen in Österreich, in denen PI grundsätzlich zur Verfügung stehen, werden diese stärker für das Reporting gegenüber Dritten als für interne Management-Entscheidungen genutzt (Saliterer und Korac 2013), wobei insgesamt ein eher geringer Grad der Umsetzung von Performance Management zu vermuten ist. Polzer (2010) stellt in einer Untersuchung der Berliner Verwaltung teilweise große Widerstände der Führungskräfte gegen die Einführung eines Performance Managements fest. In einer Untersuchung kreisfreier Städte in Deutschland kommen Kroll und Proeller (2012) zu dem Ergebnis, dass eine Steuerung über Ziele und Kennzahlen auf der operativen Ebene nur in

Ansätzen entwickelt sei und an der mangelnden Qualität der Messsysteme scheitern könnte. Gleichzeitig sei ein geringes Interesse der Politik an PI zu konstatieren, eine Einschätzung, die auch Bogumil et al. (2011) teilen.

Mit Blick auf Reformprozesse in Deutschland, Italien, Litauen und Norwegen resümieren Mussari et al. (2016), Performance Management könne letztlich keine Effekte haben, wenn es nicht in den institutionellen Rahmen von Verwaltungen passe oder Führungskräfte es schlicht ablehnten, wofür es zahlreiche Anhaltspunkte gibt (Reichard 2014). Weiss (2018a) berichtet über zehn good practice Beispiele in deutschen Kommunen, die teilweise über Ansätze eines Performance Management verfügen. In sechs Fällen wird eine Relevanz von PI in Dokumenten und Entscheidungsprozessen dokumentiert, wobei allerdings in keinem Fall ein umfassendes Performance Management zu erkennen ist, in dem administrative und politische Entscheidungen grundsätzlich performancebasiert getroffen werden.

Die verfügbaren Ergebnisse zeigen, dass – auch in Ländern mit ausgeprägter NPM-Tradition – systematische Formen des Performance Managements auf kommunaler Ebene kaum flächendeckend zu beobachten sind. Schon die Erhebung und Darstellung von PI ist mit erheblichen inhaltlichen Problemen und Widerständen verbunden. Noch voraussetzungsvoller ist dann die Nutzung von PI für das Performance Management sowohl auf der operativen Ebene, vor allem aber auch auf der strategisch-politischen Ebene. Letztlich sind auch die Effekte eines implementierten Performance Managements empirisch nicht eindeutig belegt.

3.2 Strategisches Management

Zur Implementierung von Ansätzen des *strategischen Managements* auf der kommunalen Ebene liegen ebenfalls etliche Untersuchungen vor. Allerdings sind hier die Erkenntnislücken teilweise noch größer (Johnsen 2017), insbesondere hinsichtlich Verbreitung und Intensität. Poister und Streib (1994, 2005) berichten, dass ca. 40 %–45 % der US-amerikanischen Kommunen eine Form strategischer Planung implementiert haben, wobei sich dieser Wert von 1994 auf 2005 kaum verändert zu haben scheint. In der Untersuchung von Jimenez (2014) geben ca. 60 % der US-amerikanischen Städte, die sich an dem Survey beteiligten an, einen „strategischen Plan“ zu haben. In einem 2005 in Florida durchgeführten Survey konstatierten Kwon et al. (2014), dass ungefähr 50 % der Städte, die geantwortet hatten, keine Form der strategischen Planung implementiert hatten. Dabei zeigte sich, dass kleinere Städte weit weniger dazu neigen, Formen eines strategischen Managements einzuführen, ein Ergebnis, das auch durch die Unter-

suchung von Rivenbark und Kelly (2003) gestützt wird. In der Untersuchung norwegischer Kommunen von Johnsen (2017) gaben ca. 40 % der teilnehmenden Kommunen an, nicht über strategische Planungsdokumente zu verfügen.

In einigen Ländern existieren gesetzliche Regelungen, nach denen Kommunen strategische Ziele definieren und über deren Erreichung Bericht erstatten müssen, so zum Beispiel Kommunen im flämischen Teil Belgiens (George et al. 2017) und Kommunen in Südtirol (vgl. den Beitrag von Bernhardt et al. in diesem Band). Hier fehlen allerdings breiter angelegte Untersuchungen zur Qualität der strategischen Pläne und der strategischen Steuerung insgesamt. Denn wie George (2017) feststellt, impliziert eine formal korrekte Erstellung von Planungsdokumenten noch kein strategisches Management und lässt aus verwaltungswissenschaftlicher Perspektive auch nicht zwingend dileistungsfördernde Effekte erwarten. In Ländern ohne solche gesetzliche Verpflichtung und ohne ausgeprägte NPM-Tradition dürfte ein strategisches Management in Kommunen eher die Ausnahme als die Regel sein. Vorliegende Ergebnisse für Deutschland deuten darauf hin, dass höchstens 15 % der Kommunen ein strategisches Management implementiert haben (Weiß 2017).

Untersuchungen zur Wirkung des strategischen Managements auf die Performance von Kommunen finden teilweise keine, teilweise schwach positive Effekte (Andrews et al. 2012; Bryson et al. 2009; Jimenez 2014; Pasha et al. 2015; Walker und Andrews 2015). Die Untersuchung von Johnsen (2017) zeigt, dass auch dann, wenn keine Wirkungen auf objektivierbare Messgrößen zu erkennen sind, die Praxis des strategischen Managements durch die Führungskräfte einer Organisation typischerweise positiv bewertet wird. Strategisches Management scheint eine Form der Führung von Organisationen, die für bestimmte Praktikerinnen und Praktiker einen Wert an sich hat, weil sie zu deren Verständnis von Führung und normativen Vorstellung von Verwaltungsmanagement passt. Gleichzeitig ist festzustellen, „dass die Realitäten in öffentlichen Verwaltung und insgesamt im öffentlichen Sektor die Entwicklung starker strategisch ausgerichteter Formen von Führung verhindern“ (Joyce et al. 2014a, S. 285, Übersetzung JW). Wichtige Gründe dafür sind die Anzahl der in die Formulierung von Strategien einzubindenden Stakeholder und die Heterogenität von Interessenkonstellationen (Conteh 2014). Auch der Wunsch von Verwaltungen und Ratsmitgliedern nach „blame avoidance“, also der Tendenz, Verantwortungszuweisungen für Misserfolge dadurch zu entgehen, dass Ziele und Erfolgskriterien möglichst unscharf und intransparent gehalten werden (Hood 2011), erschwert die Implementierung eines strategischen Managements (Weiss 2017).

Teilweise sind Entscheidung für oder gegen die Implementierung von managementistischen Instrumenten und Prozessen mit den Einschätzungen zu Nutzen und

Aufwand solcher Verfahren zu erklären (Ritz 2005; Kwon et al. 2014). Allerdings unterscheiden sich die vorgeschlagenen Management-Verfahren stark und konkretere Überlegungen zur Umsetzung erfordern ohnehin eine Interpretation für die jeweilige Organisation. Reale Aufwände für mehrjährige Implementierungsphasen sind kaum sinnvoll abschätzbar. Insbesondere aber ist der Nutzen selbst in aufwendigen Untersuchungen kaum objektivierbar. Es scheint daher sinnvoll, davon auszugehen, dass die Entscheidungen für oder gegen managerialistischen Praxen auch nicht unwesentlich von den Werten und Einstellungen der entscheidenden Führungskräfte abhängig sind (Saliterer und Korac 2014) und möglicherweise erst nachträglich mit Kosten-Nutzen-Argumenten rationalisiert werden. Viele Beispiele (Pröller in Ferlie und Ongaro 2015; Weiss 2017, 2018a; vgl. auch die Fallstudien in diesem Band) zeigen die besondere Bedeutung einzelner Führungskräfte – gewählter Bürgermeisterinnen und Bürgermeister oder Leitungskräfte aus der Verwaltung – für die oft über Jahre dauernde Implementierung managerialistischer Konzepte. Offensichtlich sind dagegen andere Führungskräfte nicht vom Nutzen managerialistischer Instrumente zu überzeugen oder zumindest nicht davon, diese zu nutzen. Die These liegt nahe, dass neben Einflüssen aus der primären Sozialisationsphase, die als Werte und Interessen vor allem für die Berufs- bzw. Studienwahl entscheidend sind (Herzog et al. 2006), Inhalte und Form der Ausbildung nicht nur wesentlich das fachliche Wissen sondern auch die Einstellungen prägen, die letztlich für die Nutzung von Arbeits- und Führungspraxen im Berufsleben relevant sind (Reichard und Schröter 2018; Schröter und Röber 2015) und dass diese Einstellungen dann im Laufe des Berufslebens vergleichsweise stabil sind.

Weitere wichtige Faktoren für die Implementierung von managerialistischen Instrumenten sind die Größe der Organisation und die Homogenität der formalen Aufgaben (George et al. 2019). Gerade diese Aspekte sind im kommunalen Bereich typischerweise eher als ungünstig zu bewerten. Kommunale Verwaltungen sind überwiegend recht klein und haben eine Vielzahl von sehr unterschiedlichen Aufgaben zu erfüllen.

Es bleibt zu berücksichtigen, dass viele der vorliegenden Publikationen Ergebnisse aus Surveys nutzen, die auf den Wahrnehmungen und der Selbst-Beschreibung von Führungskräften beruhen. Wenn es einen Anpassungs- bzw. Modernisierungsdruck gibt (Dimaggio und Powell 1991), dem durch die Einführung von managerialistischen Instrumenten nachgekommen werden kann (Johnsen 2017), Organisationen aber nur mit geringer Geschwindigkeit zu verändern sind, dann kann die Wahrnehmung der managerialistischen Reife einer Organisa-

tion durch das Top-Management verzerrt sein. Gründe dafür können entweder asymmetrische Informationen oder ein von blame avoidance generierter Bias sein, die Organisation moderner darzustellen, als sie ist. Jedenfalls gibt es empirische Anhaltspunkte dafür, dass Führungskräfte auch dann davon ausgehen, über ein strategisches Management zu verfügen, wenn lediglich grundlegende Voraussetzung rein formal erfüllt sind, zum Beispiel durch die Festlegung von übergeordneten Zielen (Weiss 2017). Letztlich können wenige, standardisierte Fragen nach der Existenz strategischer Ziele und Kennzahlen o. ä., wie sie in Surveys genutzt werden, um Performance Management oder strategisches Management zu erfassen, auch vor dem Hintergrund der großen Heterogenität der theoretischen Konzepte einer anspruchsvollen Analyse kaum gerecht werden (van de Walle et al. 2017).

Insgesamt deutet vieles darauf hin, dass die verwaltungswissenschaftliche Forschung die Verbreitung und wirksame Nutzung managerialistischer Instrumente und Praktiken auf kommunaler Ebene über- und die empirische Heterogenität bislang unterschätzt (George und Desmidt 2014). Das heißt, dass die vorliegenden Ergebnisse zumindest vorsichtig interpretiert werden sollten und unbedingt einer „Mikrofundierung“ bedürfen, die detaillierter zeigt, wie managerialistischer Praxen in der Empirie aussehen.

4 Konsequenzen für die verwaltungswissenschaftliche Forschung und Ausbildung

Managerialistische Instrumente – Steuerung über Ziele und Kennzahlen, strategisches Management und andere – gelten als moderne Formen der Verwaltungsführung. Ob und inwieweit die damit verbundenen positiven Bewertungen dieser Instrumente in den Diskursen der Verwaltungsmodernisierung tatsächlich zu einer breiteren Nutzung im Verwaltungsalltag geführt haben, ist allerdings fraglich. Wie gezeigt wurde, mangelt es schon an wirklich belastbaren Daten zur Verbreitung von Performance Management und strategischem Management. Für die vorliegenden, auf Surveys basierenden Ergebnisse darf angenommen werden, dass Verwaltungen, die keine managerialistischen Instrumente nutzen, weit weniger an einer Teilnahme an den zugrunde liegenden Befragungen interessiert sind, als solche, die zumindest teilweise solche Instrumente nutzen. Dieser Selektionseffekt würde bedeuten, dass die Verbreitung von managerialistischen Instrumenten deutlich unter den üblicherweise in Surveys festgestellten Quoten liegt.

Dazu kommt die aus dem normativen Druck von Modernisierungskonzepten (Offe 1987; Hood 2000; Llewellyn 2001; Goldfinch und Wallis 2010),

institutional isomorphism (Dimaggio und Powell 1991) und blame avoidance-Theorie (Hood 2011) ableitbare Hypothese, dass Führungskräfte aus Verwaltungen die Reife der von ihnen genutzten Managementinstrumente überschätzen oder bewusst positiver – im Sinne der Modernisierungserwartungen – darstellen. Verlässliche, objektivierte Daten über die Ausprägung der Nutzung managerialistischer Instrumente sind jedoch zu deren Erforschung unabdingbar. Das bedeutet, dass sich verwaltungswissenschaftliche Forschung verstärkt mit der Rekonstruktion und Kategorisierung tatsächlich vorzufindender Management-Praktiken beschäftigen muss (Whittington 2006). Dies wäre mit einer Form von Feldforschung zu erreichen, die stärker als bisher Methoden und Instrumente der qualitativen Sozialforschung einsetzt und sich z. B. auf Auswertungen von Steuerungsdokumenten und -systemen, auf Beobachtung und detailorientierte Interviews stützt. Die resultierenden Erkenntnisse würden nicht nur helfen, Fragen zu Verbreitung und Wirkung zu klären, sondern auch wertvolles Wissen über die Heterogenität von Managementpraxen und die im Rahmen des Institutionentransfers aus der Privatwirtschaft vorgenommenen Anpassungen und Veränderungen generieren. Auch die derzeit unklare Wirkung rechtlicher Vorgaben auf die – formale wie informelle – Nutzung von managerialistischen Instrumenten könnte durch dieses Vorgehen geklärt werden.

Im Rahmen des KoWiSt-Projektes zur strategischen Steuerung in Kommunen (vgl. die Beiträge in diesem Band) wurde deutlich, dass zumindest in den beteiligten mitteleuropäischen Ländern (Deutschland, Italien bzw. Südtirol, Österreich, Schweiz und Slowakei) wenig Wissen über reale Management-Praxen und die Ausgestaltung von Zielen und Kennzahlen auf kommunaler Ebene vorhanden ist. Entsprechend kann auch die Ausbildung von Verwaltungsbeschäftigten bislang im Wesentlichen nur auf die allgemeine Ratgeberliteratur mit eher groben und teilweise naiven Steuerungsmodellen zurückgreifen. Mehr Wissen über die tatsächlichen Management-Praxen in Kommunen, über Ziele und Kennzahlen und die relevanten Management-Prozesse zu haben, könnte auch wesentlich zu einer weiteren Verbesserung der Verwaltungsbildung beitragen. Wie gezeigt liegt die Vermutung nahe, dass über den Einsatz sehr rationaler Managementverfahren wie Performance Management und strategisches Management mit vergleichsweise wenig rationalen, das heißt an tatsächlich messbaren bzw. gemessenen Kriterien entschieden wird. Eine Ausbildung, die sich enger an tatsächlichen Praxen in Kommunen als an Reform-Blaupausen der Ratgeberliteratur orientiert, könnte einen wesentlichen Beitrag zur Weiterentwicklung einer eigenständigen managerialistischen Führungspraxis in Verwaltungen sein.

Literatur

- Ammons, D. N., & Rivenbark, W. C. (2008). Factors influencing the use of performance data to improve municipal services; Evidence from the North Carolina benchmarking project. *Public Administration Review*, 68, 304–318.
- Andrews, R., Boyne, G. A., Law, J., & Walker, R. M. (2012). *Strategic management and public service performance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Askim, J. (2007). How do politicians use performance information? An analysis of the Norwegian local government experience. *International Review of Administrative Sciences*, 73, 453–472.
- Askim, J. (2009). The demand side of performance measurement; Explaining councillors' utilization of performance information in policymaking. *International Public Management Journal*, 12, 24–47.
- Baekgaard, M., & Serritzlew, S. (2018). Those who understand it will not be persuaded; A performance information paradox. *International Public Management Journal*, 47, 144. <https://doi.org/10.1080/10967494.2018.1461152>.
- Bevan, G., & Hood, C. (2006). What's measured is what matters; Targets and gaming in the English public health care system. *Public Administration*, 84, 517–538.
- Bleyen, P., Klimovský, D., Bouckaert, G., & Reichard, C. (2016). Linking budgeting to results? Evidence about performance budgets in European municipalities based on a comparative analytical model. *Public Management Review*, 1–22. <https://doi.org/10.1080/014719037.2016.1243837>.
- Bogumil, J., Ebinger, F., & Holtkamp, L. (2011). Vom Versuch, das Neue Steuerungsmodell verpflichtend einzuführen; Wirkungen des Neuen Kommunalen Finanzmanagements in NRW. *Verwaltung & Management*, 17, 171–180.
- Bogumil, J., Ebinger, F., & Holtkamp, L. (2012). Vom Versuch, unerfreuliche Ergebnisse als normative Wissenschaft abzutun; Eine Replik auf die Replik von Christoph Reichard. *Verwaltung & Management*, 18, 1–6.
- Bouckaert, G., & Halligan, J. (2007). *Managing performance; International comparisons*. London: Routledge.
- Boyne, G. (2001). Planning, performance and public services. *Public Administration*, 79, 73–88.
- Bryson, J. M. (2011). *Strategic planning for public and nonprofit organizations: A guide to strengthening and sustaining organizational achievement*. Hoboken: Wiley.
- Bryson, J. M. (2012). Strategic planning and management. In B. G. Peters (Hrsg.), *The SAGE handbook of public administration* (S. 50–63). Los Angeles: SAGE.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Bryson, J. K. (2009). Understanding strategic planning and the formulation and implementation of strategic plans as a way of knowing; The contributions of actor-network theory. *International Public Management Journal*, 12, 172–207. <https://doi.org/10.1080/10967490902873473>.
- Bryson, J. M., Edwards, L. H., & van Slyke, D. M. (2018). Getting strategic about strategic planning research. *Public Management Review*, 20, 317–339. <https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1285111>.
- Christensen, T., & Læg Reid, P. (Hrsg.). (2002). *New public management; The transformation of ideas and practice*. Aldershot: Ashgate.

- Christensen, T., & Lægreid, P. (Hrsg.). (2010). *Transcending new public management; The transformation of public sector reforms*. Aldershot: Ashgate.
- Conteh, C. (2014). Strategic Management at the Local Level: City-Regions Managing Global Economic Change. In P. Joyce, J. M. Bryson, & M. Holzer (Hrsg.), *Developments in Strategic and Public Management: Studies in the US and Europe* (S. 196–210). Palgrave Macmillan.
- Dimaggio, P. J., & Powell, W. W. (1991). The iron cage revisited: Institutional Isomorphism and collective rationality in organizational fields. In W. W. Powell & P. J. Dimaggio (Hrsg.), *The new institutionalism in organizational analysis* (S. 63–82). Chicago: University of Chicago Press.
- Dimitrijevska-Markoski, T., & French, P. E. (2019). Determinants of public administrators' use of performance information: Evidence from local governments in Florida. *Public Administration Review*, 28, 528. <https://doi.org/10.1111/puar.13036>.
- Dunleavy, P. (2005). New public management is dead – Long Live digital-era governance. *JOPART*, 16, 467–494. <https://doi.org/10.1093/jopart/mui057>.
- Ferlie, E., & Ongaro, E. (2015). *Strategic management in public services organizations; Concepts, schools and contemporary issues*. New York: Routledge.
- Ferlie, E., & Parrado, S. (2018). Strategic management in public services organizations: Developing a European perspective. In E. Ongaro & S. van Thiel (Hrsg.), *The Palgrave handbook of public administration and management in Europe* (S. 101–119). London: Palgrave Macmillan.
- George, B. (2017). Does strategic planning 'work' in public organizations? Insights from Flemish municipalities. *Public Money and Management*, 37, 527–530. <https://doi.org/10.1080/09540962.2017.1372116>.
- George, B., & Desmidt, S. (2014). A state of research on strategic management in the public sector: An analysis of the empirical evidence. In P. Joyce & A. Drumaux (Hrsg.), *Strategic management in public organizations. European practices and perspectives* (S. 151–172). London: Routledge.
- George, B., Desmidt, S., Nielsen, P. A., & Baekgaard, M. (2017). Rational planning and politicians' preferences for spending and reform; Replication and extension of a survey experiment. *Public Management Review*, 19, 1251–1271. <https://doi.org/10.1080/14719037.2016.1210905>.
- George, B., van de Walle, S., & Hammerschmid, G. (2019). Institutions or contingencies? A cross-country analysis of management tool use by public sector executives. *Public Administration Review*, 70, 281. <https://doi.org/10.1111/puar.13018>.
- Giacomini, D., Sicilia, M., & Steccolini, I. (2016). Contextualizing politicians' uses of accounting information: Reassurance and ammunition. *Public Money & Management*, 36, 483–490.
- Goldfinch, S., & Wallis, J. (2010). Two myths of convergence in public management reform. *Public Administration*, 88, 1099–1115.
- Gore, A. (1993). *Creating a government that works better & costs less; Reinventing environmental management; Accompanying report of the National Performance Review*. Washington, DC: National Performance Review.
- Grossi, G., Reichard, C., & Ruggiero, P. (2016). Appropriateness and use of performance information in the budgeting process: Some experiences from German and Italian municipalities. *Public Performance & Management Review*, 39, 581–606.
- Herzog, W., Neuenschwander, M. P., & Wannack, E. (2006). *Berufswahlprozess; Wie sich Jugendliche auf ihren Beruf vorbereiten*. Bern: Haupt.

- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69, 3–19.
- Hood, C. (1995). The “New Public Management” in the 1980s: Variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society*, 20, 93–109.
- Hood, C. (2000). *The art of the state; Culture, rhetoric, and public management*. Oxford: Clarendon & Oxford University Press.
- Hood, C. (2011). *The blame game; Spin, bureaucracy, and self-preservation in government*. Princeton: Princeton Univ. Press.
- Hood, C., & Dixon-Mueller, R. (2015). *A government that worked better and cost less?; Evaluating three decades of reform and change in UK central government*. Oxford: Oxford Univ. Press.
- Jimenez, B. S. (2014). City government: Strategic management and fiscal health. In P. Joyce, J. M. Bryson, & M. Holzer (Hrsg.), *Developments in strategic and public management. Studies in the US and Europe* (S. 179–195). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Johnsen, Å. (2017). Impacts of strategic planning and management in municipal government; An analysis of subjective survey and objective production and efficiency measures in Norway. *Public Management Review*, 20, 397–420. <https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1285115>.
- Joyce, P. (2015). *Strategic management in the public sector*. New York: Routledge.
- Joyce, P., Bryson, J. M., & Holzer, M. (2014a). Conclusions: Strategic management capabilities. In P. Joyce, J. M. Bryson, & M. Holzer (Hrsg.), *Developments in strategic and public management. Studies in the US and Europe* (S. 285–297). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Joyce, P., Bryson, J. M., & Holzer, M. (2014b). *Developments in strategic and public management; Studies in the US and Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Julnes, Pd L, & Holzer, M. (2001). Promoting the utilization of performance measures in public organizations; An empirical study of factors affecting adoption and implementation. *Public Administration Review*, 61, 693–708.
- KGSt. (1993). *Das Neue Steuerungsmodell; Begründung. Konturen. Umsetzung*. Köln: KGSt.
- KGSt. (2013). *Das Kommunale Steuerungsmodell (KSM)*. Köln: KGSt.
- Kostova, T., & Roth, K. (2002). Adoption of an organizational practice by subsidiaries of multinational corporations; Institutional and relational effects. *Academy of Management Journal*, 45, 215–233. <https://doi.org/10.5465/3069293>.
- Kroll, A. (2015). Drivers of performance information use: Systematic literature review and directions for future research. *Public Performance & Management Review*, 38, 459–486. <https://doi.org/10.1080/15309576.2015.1006469>.
- Kroll, A., & Proeller, I. (2012). Steuerung mit Kennzahlen in den kreisfreien Städten; Ergebnisse einer empirischen Studie. http://www.uni-potsdam.de/u/ls_puma/files/kroll_proeller_2012_studie_kennzahlen.pdf. Zugegriffen: 27. Mai 2014.
- Kuhlmann, S., & Bouckaert, G. (Hrsg.). (2016). *Local public sector reforms in times of crisis; National trajectories and international comparisons*. London: Palgrave Macmillan.
- Kuhlmann, S., & Wollmann, H. (2013). Theorien und Analyseansätze. In S. Kuhlmann & H. Wollmann (Hrsg.), *Verwaltung und Verwaltungsreformen in Europa* (S. 19–60). Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Kuhlmann, S., Bogumil, J., & Grohs, S. (2008). Evaluating administrative modernization in German local governments: Success or failure of the “new steering model”? *Public Administration Review*, 68, 851–863.

- Kwon, M., Berry, F. S., & Jang, H. S. (2014). To use or not to use strategic planning: Factors city leaders consider to make this choice. In P. Joyce, J. M. Bryson, & M. Holzer (Hrsg.), *Developments in strategic and public management. Studies in the US and Europe* (S. 163–178). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Llewellyn, N. (2001). The role of storytelling and narrative in a modernisation initiative. *Local Government Studies*, 27, 35–58. <https://doi.org/10.1080/714004123>.
- Manojlović, R. (2017). Strategic management and performance measurement – A connected or disconnected duo?; Evidences from Croatian Public Administration. *International Public Administration Review*, 15, 11–31. <https://doi.org/10.17573/ipar.2017.1.01>.
- McDavid, J. C., & Huse, I. (2012). Legislator uses of public performance reports: Findings from a five-year study. *American Journal of Evaluation*, 33, 7–25.
- Mintzberg, H. (2007). *Tracking strategies; Toward a general theory*. Oxford: Oxford University Press.
- Moynihan, D. P. (2008). *The dynamics of performance management; Constructing information and reform*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Moynihan, D. P., & Pandey, S. K. (2010). The big question for performance management: Why do managers use performance information? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20, 849–866.
- Mussari, R., Tranfaglia, A. E., Reichard, C., Bjørnå, H., Nakrošis, V., & Bankauskaitė-Grigaliūnienė, S. (2016). Design, trajectories of reform, and implementation of performance budgeting in local governments. In S. Kuhlmann & G. Bouckaert (Hrsg.), *Local public sector reforms in times of crisis. National trajectories and international comparisons* (S. 101–119). London: Palgrave Macmillan.
- Nielsen, P. A., & Baekgaard, M. (2015). Performance information, blame avoidance, and politicians' attitudes to spending and reform; Evidence from an experiment. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25, 545–569. <https://doi.org/10.1093/jopart/mut051>.
- Nielsen, J. A., Wæraas, A., & Dahl, K. (2019). When management concepts enter the public sector: A dual-level translation perspective. *Public Management Review*, 9, 1–21. <https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1582689>.
- Offe, C. (1987). The utopia of the zero-option. Modernity and modernization as normative political criteria. *Praxis International*, 7, 1–24.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government; How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading: Addison-Wesley.
- Osborne, S. P., Bovaird, T., Martin, S., Tricker, M., & Waterston, P. (1995). Performance management and accountability in complex public programmes. *Financial Accountability & Management*, 11, 19–37.
- Pasha, O. Q., Poister, T. H., & Edwards, L. H. (2015). Mutual relationship of strategic stances and formulation methods, and their impacts on performance in public local transit agencies. *Administration & Society*, 50, 884–910. <https://doi.org/10.1177/0095399715587524>.
- Petersen, N. B. G., Laumann, T. V., & Jakobsen, M. (2018). Acceptance or disapproval: Performance information in the eyes of public frontline employees. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14, 20. <https://doi.org/10.1093/jopart/muy035>.
- Poister, T. H., & Streib, G. D. (1994). Municipal Management Tools from 1976 to 1993: An Overview and Update. *Public Productivity & Management Review*, 18(2), 115. <https://doi.org/10.2307/3380641>.

- Poister, T. H., & Streib, G. D. (1999a). Performance measurement in municipal government: Assessing the state of the practice. *Public Administration Review*, 59, 325–335.
- Poister, T. H., & Streib, G. D. (1999b). Strategic management in the public sector; Concepts, models, and processes. *Public Productivity & Management Review*, 22, 308–325.
- Poister, T. H., & Streib, G. D. (2005). Elements of strategic planning and management in municipal government: Status after two decades. *Public Administration Review*, 65, 45–56.
- Pollitt, C. (1990). *Managerialism and the public services; The Anglo-American experience*. Oxford: Blackwell.
- Pollitt, C. (2005). Performance management in practice; A comparative study of executive agencies. *JOPART*, 16, 25–44.
- Pollitt, C. (2006). Performance information for democracy the missing link? *Evaluation*, 12, 38–55.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public management reform; A comparative analysis*. Oxford: Oxford Univ. Press.
- Polzer, T. (2010). *Verwendung von Performance-Informationen in der öffentlichen Verwaltung; Eine Untersuchung der Berliner Sozialhilfeverwaltung*. Potsdam: Potsdam Univ.-Verlag.
- Porter, M. E. (1989). From competitive advantage to corporate strategy. In D. Asch & C. Bowman (Hrsg.), *Readings in strategic management* (S. 234–255). London: Macmillan Education.
- Reichard, C. (2011). Vom Versuch, NSM und NKF in einen Topf zu werfen. *Verwaltung & Management*, 17, 283–287.
- Reichard, C. (2012). Umsetzung und Praxis des neuen kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen. *Verwaltung & Management*, 18, 118–121.
- Reichard, C. (2014). Leistungsinformationen im neuen Kommunalhaushalt – Welche Rolle spielen diese Daten in der Praxis? *VM Verwaltung & Management*, 20, 125–129.
- Reichard, C., & Schröter, E. (2018). Education and training in public administration and management in Europe. In E. Ongaro & S. van Thiel (Hrsg.), *The Palgrave Handbook of public administration and management in Europe* (S. 41–60). London: Palgrave Macmillan.
- Ritz, A. (2005). 10 Jahre Verwaltungsreform in den Schweizer Kantonen. In A. Lienhard (Hrsg.), *10 Jahre New Public Management in der Schweiz. Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren* (S. 47–67). Bern: Haupt.
- Rivenbark, W. C., & Kelly, J. M. (2003). Management innovation in smaller municipal government. *State and Local Government Review*, 35, 196–205.
- Rivenbark, W. C., Fasiello, R., & Adamo, S. (2018). Exploring performance management in italian local government; The necessity of outcome measures and citizen participation. *The American Review of Public Administration*, 0, 1–9. <https://doi.org/10.1177/0275074018775125>.
- Saliterer, I., & Korac, S. (2013). Performance information use by politicians and public managers for internal control and external accountability purposes. *Critical Perspectives on Accounting*, 24, 502–517.
- Saliterer, I., & Korac, S. (2014). The discretionary use of performance information by different local government actors – Analysing and comparing the predictive power of three factor sets. *International Review of Administrative Sciences*, 80, 637–658. <https://doi.org/10.1177/0020852313518170>.
- Schröter, E., & Röber, M. (2015). Values, competencies, and public sector training; The value base of administrative modernization. *Journal of Public Affairs Education*, 21, 25–40. <https://doi.org/10.1080/15236803.2015.12001814>.

- Siverbo, S., & Johansson, T. (2006). Relative performance evaluation in Swedish local government. *Financial Accountability & Management*, 22, 271–290. <https://doi.org/10.1111/j.0267-4424.2006.00403.x>.
- Thom, N., & Ritz, A. (2017). *Public Management; Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor*. Wiesbaden: Springer Gabler.
- van de Walle, S., Hammerschmid, G., Oprisor, A., & Stimac, V. (2017). Comparative research in public administration and the contribution of the COCOPS Top Executive Survey. In G. Hammerschmid, S. van de Walle, R. Andrews, & P. Bezes (Hrsg.), *Public administration reforms in Europe. The view from the top* (S. 12–25). Cheltenham: Elgar.
- van Dooren, W. (2005). What makes organisations measure?; Hypotheses on the causes and conditions for performance measurement. *Financial Accountability & Management*, 21, 363–383. <https://doi.org/10.1111/j.0267-4424.2005.00225.x>.
- van Dooren, W. (Hrsg.). (2008). *Performance information in the public sector; How it is used*. London: Palgrave Macmillan.
- Walker, R. M., & Andrews, R. (2015). Local government management and performance; A review of evidence. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25, 101–133. <https://doi.org/10.1093/jopart/mut038>.
- Wang, X., & Berman, E. (2001). Hypotheses about performance measurement in counties; Findings from a survey. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11, 403–427.
- Weil, S., & Ladner, A. (2017). *25 Jahre New Public Management in der Schweiz; Zehn Gestalter erzählen*. Lausanne: Institut de hautes études en administration publique Université de Lausanne.
- Weiß, J. (2013). Kennzahlen zur Steuerung kommunaler Verwaltungen. In F.-R. Habel & J. Stember (Hrsg.), *Wissenstransfer zwischen Hochschule und Kommunen* (S. 323–351). Wien: Lit.
- Weiß, J. (2014). Evaluation der DOPPIK-Einführung in den Kommunen des Landes Sachsen-Anhalt. https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/39188/ssoar-2014-wei-Evaluation_der_DOPPIK-Einfuehrung_in_den.pdf?sequence=1. Zugegriffen: 24. Nov. 2017.
- Weiss, J. (2017). Trust as a key for strategic management?; The relevance of council–administration relations for NPM-related reforms in German local governments. *Public Management Review*, 19, 1399–1414. <https://doi.org/10.1080/14719037.2016.1266023>.
- Weiss, J. (2018a). *Performance management and strategic management at work; How German local governments have voluntarily adopted managerial practices*. Paper prepared for the 2018 EGPA Conference, Lausanne – Study Group XI Strategic Management in Government.
- Weiss, J. (2018b). The evolution of reform narratives: A narrative policy framework analysis of German NPM reforms. *Critical Policy Studies*. <https://doi.org/10.1080/19460171.2018.1530605>.
- Whittington, R. (2006). Completing the practice turn in strategy research. *Organization Studies*, 27, 613–634. <https://doi.org/10.1177/0170840606064101>.

Führungsinformationssysteme für Kommunen: Erfahrungen aus der Entwicklungsarbeit mit Schweizer Gemeinden

Urs Sauter und Christoph Schaller

1 Einleitung

Mitarbeitende des Institute for ICT-Based Management ICTM der Berner Fachhochschule beschäftigen sich seit mehr als einem Jahrzehnt mit der Entwicklung von Führungsinformationssystemen für Kommunen¹. Im Vordergrund stand dabei das Bemühen, in enger Zusammenarbeit mit Pilotgemeinden und Wirtschaftspartnern und unter Verwendung aktueller Technologien und Methoden, Software und Prozesse zu entwickeln, die zu einer Verbesserung der Führung von Gemeinden beitragen.

Im Anschluss an ein Gespräch mit Mitarbeitenden des Amtes für Gemeinden und Raumplanung (AGR) des Kantons Bern haben sich zwei Studierende im Jahr 2006 entschlossen, in ihren Abschlussarbeiten einen Prototyp für ein Gemeindecockpit zu entwickeln. Das AGR hat wenige Jahre zuvor eine kurze Einführung zu diesem Thema publiziert. Es hat den beiden Studierenden den Kontakt zur Gemeinde Wohlen bei Bern vermittelt, da diese Gemeinde bereits mit einem Cockpit arbeitete (vgl. den Beitrag von Sauter et al. zur strategischen Steuerung in der Gemeinde Wohlen bei

¹In der Folge wird für Kommune auch der in der Schweiz übliche Begriff „Gemeinde“ verwendet.

U. Sauter (✉) · C. Schaller
Berner Fachhochschule, Biel, Schweiz
E-Mail: u.sauter@hotmail.com

C. Schaller
E-Mail: christoph.schaller@bfh.ch

Bern in diesem Band). Sowohl der Gemeindepräsident wie der Gemeindeschreiber waren sehr interessiert, das bestehende, mit Office-Programmen (Word, Excel, Power-Point) und viel manueller Arbeit des Gemeindeschreibers zusammengestellte Cockpit, durch eine zeitgemäße Lösung (Webapplikation mit Datenbank) zu ersetzen. Aus dieser Arbeit heraus entstanden größere Projekte, die teilweise durch die schweizerische Förderagentur KTI (Kommission für Technologie und Innovation, heute Innosuisse) finanziell unterstützt wurden. In diesem Artikel werden die entwickelten Führungsinformationssysteme vorgestellt sowie die bei ihrer Entwicklung und Einführung gemachten Erfahrungen aufgezeigt.

Für viele Aufgaben bestehen sehr präzise Bestimmungen in Form von Gesetzen, Verordnungen, Weisungen usw., die den Gemeinden bei deren Erfüllung nur einen sehr beschränkten Spielraum geben. Oft steht Software zur Verfügung, die die entsprechenden Prozesse unterstützt. Im Bereich der strategischen Führung zeigt sich ein anderes Bild: Die Gemeinden sind frei, wie sie vorgehen. Die Gefahr besteht, dass der strategischen Führung in der Hektik des Alltags von Politik und Verwaltung nicht die erforderliche Aufmerksamkeit geschenkt wird. Softwarewerkzeuge fehlen weitgehend. Deshalb konzentrierten wir uns auf die Entwicklung von Führungsinstrumenten und -prozessen zur Unterstützung der strategischen Führung von Kommunen.

In diesem Artikel verwenden wir einfache Modelle der Unternehmensarchitektur. Wir konzentrieren uns dabei auf die Geschäfts- sowie die Informationssystem- und Datenarchitektur. Auf die IT Architektur wird nur am Rande eingegangen. Das folgende Metamodell erläutert die verwendeten Modellelemente und Beziehungen (Abb. 1).

Im folgenden Kapitel beschreiben wir die Ausgangslage. Insbesondere weisen wir auf die unterschiedlichen Voraussetzungen hin, die in der Schweiz zwischen einzelnen Gemeinden bestehen. In Abschn. 3 werden die Ideen zur Geschäftsarchitektur – insbesondere zur Geschäftsfähigkeit „Strategie“ – dargestellt, die den Entwicklungsprojekten des ICTM auf dem Gebiet der Gemeindeführung zugrunde liegen. Das nachfolgende Kapitel enthält kurze Beschreibungen der wichtigsten Projekte der Jahre 2006 bis 2018 zum Thema „Gemeindeführung“. Hier wird aufgezeigt, wie dieses Thema ausgehend von einer studentischen Arbeit bis zur Kooperation mit europäischen Partnern weiterentwickelt worden ist. Ein besonderes Gewicht legen wir auf eine einfache, einheitliche Darstellung der Informationssystem- und Datenarchitekturen. Im abschließenden Kapitel wird auf die wichtigsten Erfahrungen hingewiesen und aufgezeigt, in welche Richtung zukünftige Arbeiten zielen werden.

Die in diesem Artikel beschriebenen Erkenntnisse basieren nicht auf Umfragen und Literaturrecherchen, sondern auf konkreten Erfahrungen aus

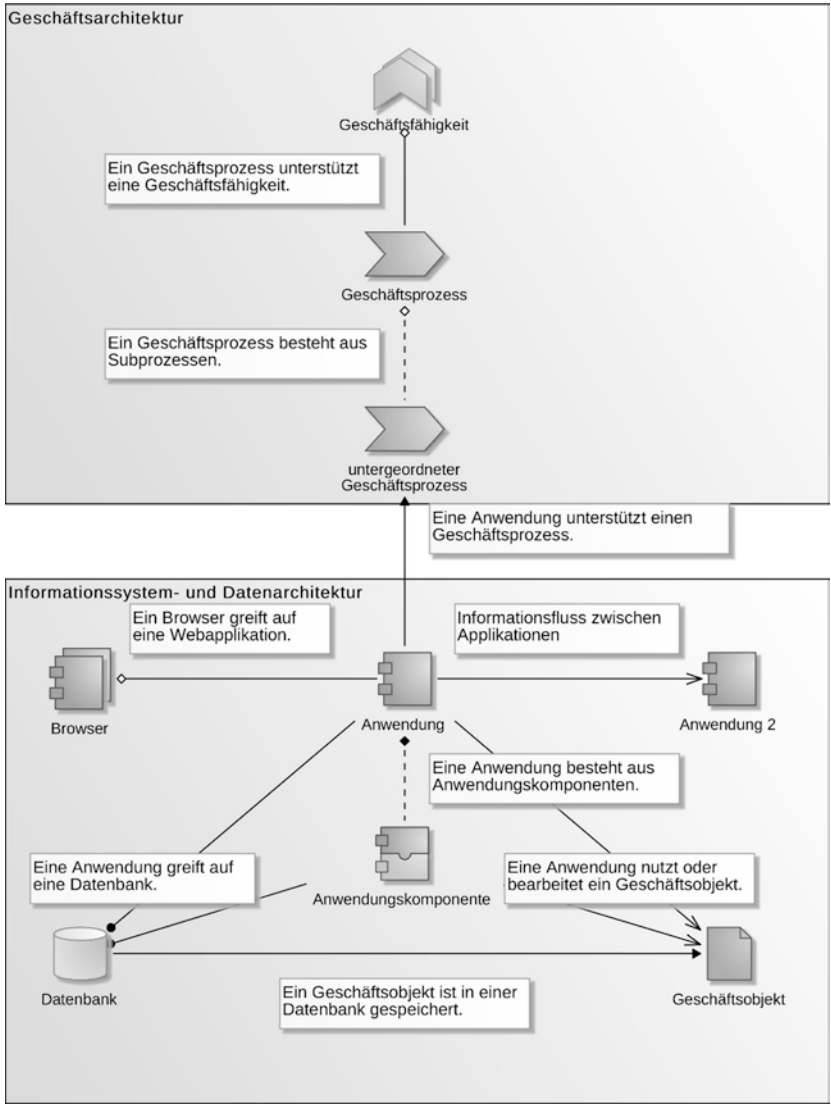


Abb. 1 Metamodell. (Eigene Darstellung)

Entwicklungsprojekten mit ausgewählten Gemeinden. Sie sind nicht repräsentativ. Wir erachten sie dennoch als wertvoll, da bisher nur wenige Gemeinden bei der strategischen Führung so systematisch vorgehen, wie wir dies in diesen Projekten angestrebt haben.

2 Heterogene Ausgangslage

Die Schweiz weist 2018 etwas mehr als 2200 Gemeinden auf. In der Stadt Zürich, der mit Abstand größten Schweizer Gemeinde, leben etwas mehr als 400.000 Einwohner. Es gibt aber immer noch etliche Gemeinden mit weniger als 100 Einwohnern. Vor allem in den letzten zwei Jahrzehnten ist die Zahl der Gemeinden als Folge von Gemeindefusionen kontinuierlich gesunken (Steiner und Kaiser 2016). Ein Ende dieser Entwicklung ist noch nicht abzusehen. Da es sich bei Gemeindefusionen um komplizierte demokratische Prozesse handelt, verläuft diese Entwicklung sehr langsam. Neben der Einwohnerzahl bestehen zwischen den einzelnen Gemeinden weitere große Unterschiede wie geografische Lage, Wirtschaft, Verkehr, Demografie, Sprachen usw. Zudem sind die politischen Rahmenbedingungen je nach Kantonszugehörigkeit der Gemeinden verschieden. Im internationalen Vergleich weisen die Schweizer Gemeinden eine relativ hohe Autonomie auf (Ladner 2016). Sie legen u. a. die Gemeindesteuersätze auf Einkommen und Vermögen autonom fest. Die Kantone greifen nur ein, wenn eine Gemeinde über mehrere Jahre nicht in der Lage ist, eine Überschuldung abzubauen. Dies ist sehr selten erforderlich, da steuerschwache Gemeinden durch einen Finanz- und Lastenausgleich zwischen Kanton und Gemeinden unterstützt werden. Beträchtliche Unterschiede bestehen auch in der Aufgaben- und Kompetenzaufteilung zwischen Kantonen und Gemeinden. Die Tendenz zur Zentralisierung nimmt von Ost nach West etwas zu. Das Vorbild des Zentralstaates Frankreich übte in der französischsprachigen Westschweiz einen stärkeren Einfluss aus als in der Deutschschweiz (Ladner et al. 2013).

Die Kantone üben wenig Einfluss auf die strategische Führung der Gemeinden aus. Die meisten Kantone schreiben ihren Gemeinden vor, dass sie neben dem Budget (Haushaltsplan für ein Jahr) auch eine jährlich rollende Finanzplanung über mehrere Jahre – i. d. R. sind es vier Jahre – führen müssen. Zudem erlassen sie Vorgaben für die Raumplanung und überprüfen die Räumlichen Entwicklungskonzepte der Gemeinden. Dabei müssen die Kantone auch Vorgaben des Bundes beachten. Im Vordergrund stehen der sorgsame Umgang mit Kulturland sowie eine auf die Verkehrsinfrastruktur abgestimmte Konzentration auf Entwicklungsschwerpunkte.

Das Harmonisierte Rechnungsmodell (HRM) bildet die Basis für die Rechnungslegung der Schweizer Gemeinden und Kantone (Soguel 2019). Es handelt sich dabei um ein doppisches Modell, das gegen Ende des 20. Jahrhunderts landesweit eingeführt wurde. Derzeit stellen die Gemeinden und Kantone auf HRM2 um. Es handelt sich dabei um eine revidierte und erweiterte Version, die sich stärker an den IPSAS (International Public Sector Accounting Standards) orientiert. Im Handbuch, das von der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren herausgegeben und laufend aktualisiert wird, sind die wichtigsten Punkte geregelt (Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren 2017a). Der einheitliche Kontenrahmen ermöglicht die Ermittlung von harmonisierten Finanzkennzahlen. Im Anhang C des Handbuchs (Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren 2017b) werden acht Kennzahlen, die von den Gemeinden zu ermitteln sind, exakt definiert. Bei einigen Punkten haben die Kantone einen gewissen Gestaltungsspielraum, den sie auch nutzen (siehe SRS-CSPCP 2017).

Die Informations- und Kommunikationstechnologie nimmt heute eine zentrale Rolle bei der Gestaltung von Führungssystemen ein. Die technischen Möglichkeiten vernetzter, digitaler Systeme haben sich in den letzten beiden Jahrzehnten enorm erweitert. Sowohl private wie öffentliche Organisationen stehen vor großen Herausforderungen, diese ständig voranschreitende technologische Entwicklung zweckmäßig zu nutzen. Bei der Entwicklung von Führungssystemen ist der einfache und sichere Austausch führungsrelevanter Daten aus verschiedensten Quellen von entscheidender Bedeutung. Dabei sind Standards eine wichtige Voraussetzung. In der Schweiz ist der Verein eCH für die Standardisierung im E-Government zuständig. Der Verein ist politisch und wirtschaftlich breit abgestützt. In ihm engagieren sich zahlreiche Fachleute aus Verwaltung, Wirtschaft und Wissenschaft. Die vom eCH verabschiedeten Standards haben aber keinen bindenden Charakter. Es handelt sich lediglich um Empfehlungen, die die Verwaltungen bei der Vergabe von Aufträgen im E-Government Umfeld beachten sollen. Einige der Standards werden mittlerweile weitgehend berücksichtigt, weil sie den Datenaustausch und die Entwicklung von Schnittstellen wesentlich vereinfachen. So konnte 2010 der Austausch von Personendaten zwischen den Amtsstellen auf allen föderalen Ebenen (Bund, Kantone, Gemeinden) automatisiert werden. Dieser Erfolg war nur möglich, weil mit der landesweiten Einführung dieses Systems auf eine manuell durchgeführte Volkszählung verzichtet werden konnte. Bis 2000 wurden solche Volkszählungen alle 10 Jahre mithilfe einer schriftlichen Befragung aller schweizerischen Haushalte gemacht. In anderen Bereichen liegt die Schweiz aber noch deutlich hinter anderen Ländern zurück (z. B. elektronische Identität). In den demokratischen, föderalen Prozessen dauert

es sehr lange, bis Regelungen festgelegt und umgesetzt werden, die für die ganze Schweiz verbindlich sind. Sie sind dann jedoch breit abgestützt und verbindlich. Eine ähnliche, langsame Entwicklung ist auch bei Open Data Government zu beobachten.

Wesentliche Unterschiede zwischen den Gemeinden bestehen in den Fähigkeiten der Führungskräfte, strategisch zu denken und zu handeln. Politikerinnen und Politiker denken und handeln oft in Wahlperioden. Wieder gewählt zu werden ist für sie ein wichtiges Ziel. Dafür engagieren sie sich sehr stark. Die Entwicklung und Umsetzung der Strategie einer Gemeinde erfordert jedoch eine langfristige Herangehensweise und eine Konzentration auf gemeinsame Sachziele und nicht auf den persönlichen Erfolg. Da Mitarbeitende in der Verwaltungsspitze oft deutlich länger im Amt sind als ihre politischen Vorgesetzten, tragen sie eine große Verantwortung, dass eine langfristige, auf die Strategie ausgerichtete Gemeindeführung über mehrere Wahlperioden hinweg überhaupt möglich ist.

3 Geschäftsfähigkeit Strategie

Die Geschäftsfähigkeit „Strategie“, d. h. die Fähigkeit gemeinsam Ziele sowie Maßnahmen zu ihrer Erreichung festzulegen und zu realisieren, ist die zentrale Führungsaufgabe, die sich jeder Organisation stellt. Das gilt auch für Gemeinden. Unser Gemeindecockpit soll die Gemeinden bei den Geschäftsprozessen „Strategie entwickeln“ und „Strategie umsetzen“ unterstützen (Abb. 2). Es handelt sich dabei um sehr komplexe Führungsprozesse, die im Einzelfall auf die organisatorischen Gegebenheiten und individuellen Fähigkeiten angepasst werden müssen. Um die Softwareanforderungen besser festlegen zu können, unterteilen wir die beiden Prozesse in Subprozesse.

Der Prozess „Strategie entwickeln“ besteht aus den Subprozessen

- Strategiefelder festlegen,
- Daten analysieren,
- Programmatistische Ziele festlegen,
- Wirkungsziele festlegen und
- Maßnahmen festlegen.

Das Gemeindecockpit braucht somit Anwendungskomponenten, die diese Subprozesse unterstützen. Daten, die im Laufe dieses Prozesses generiert werden, werden in der Datenbank „Strategie“ gespeichert. Für die strategische Analyse

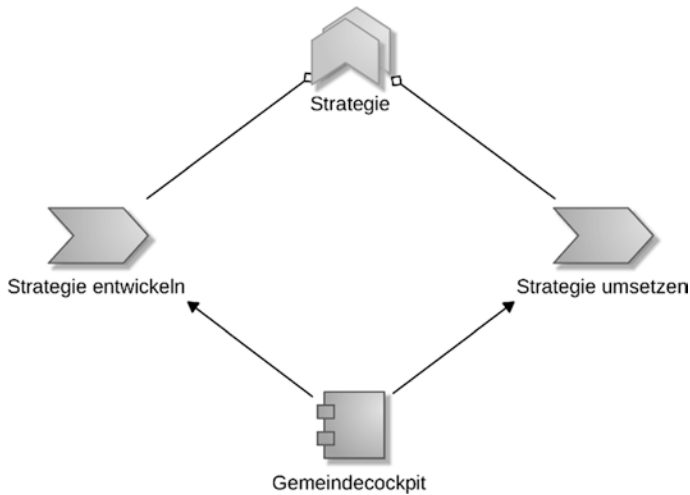


Abb. 2 Gemeindecockpit unterstützt Führungsprozesse „Strategie entwickeln“ und „Strategie umsetzen“. (Eigene Darstellung)

sind Daten aus verschiedenen internen und externen Quellen erforderlich. Die Verwendung eines Data Warehouse ist hier von Vorteil. Abb. 3 gibt einen Überblick über die Geschäfts-, Informationssystem- und Datenarchitektur des Geschäftsprozesses „Strategie entwickeln“.

Die drei letztgenannten Subprozesse entsprechen der im Projekt KoWiSt erarbeiteten Methodik. Die KoWiSt Lernplattform (www.kowist.eu, vgl. den Beitrag von Schatz und Weiß in diesem Band) bietet die Möglichkeit, diese drei Subprozesse zu schulen und unterstützt die erstmalige Entwicklung eines Ziel-systems. Ein Informationssystem für eine umfassende strategische Steuerung muss allerdings noch weitere Funktionen wie zum Beispiel Reporting über die Zielerreichung und die Abbildung mehrjähriger Planungsprozesse unterstützen.

Der Prozess „Strategie umsetzen“ wird hier sehr stark abstrahiert. Er ist in der Realität sehr viel komplexer und greift auch tief in operative Tätigkeiten und Systeme hinein. Diese können im Einzelfall sehr unterschiedlich sein. Wir beschränken uns deshalb an dieser Stelle auf Aspekte, die für das Gemeindecockpit relevant sind (siehe Abb. 4).

Je komplexer die Aufbauorganisation ist, desto anspruchsvoller und aufwendiger wird das Herunterbrechen und Präzisieren von Zielen und Maßnah-

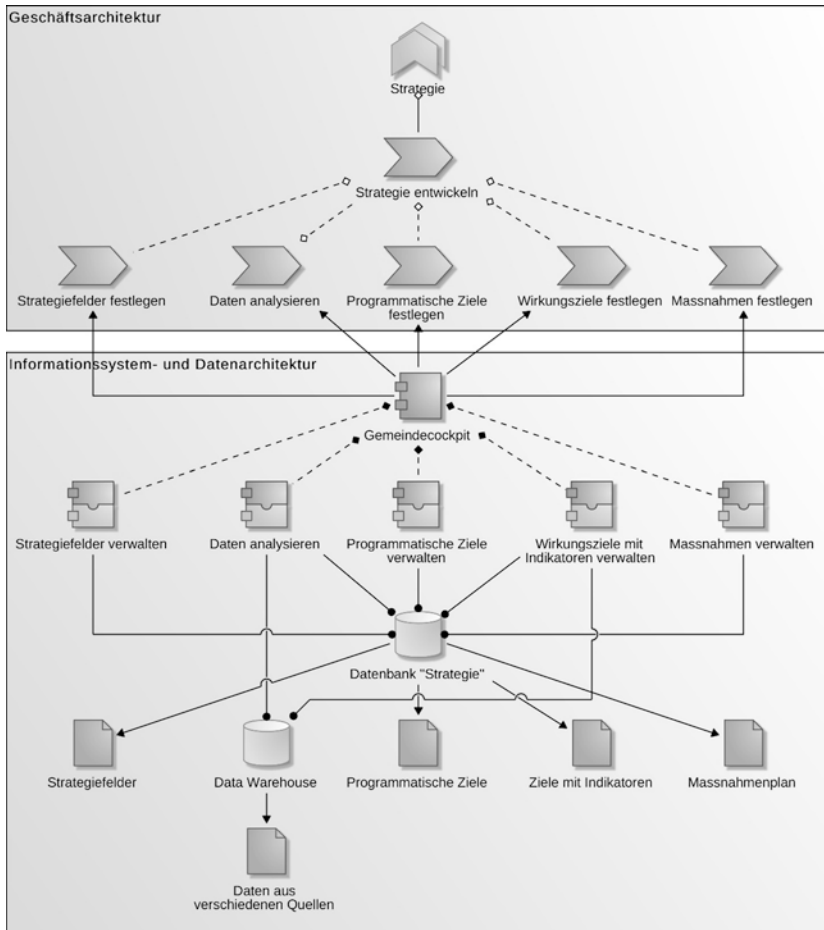


Abb. 3 Geschäfts-, Informationssystem- und Datenarchitektur des Geschäftsprozesses „Strategie entwickeln“. (Eigene Darstellung)

men, sodass möglichst viele interne und externe Akteure aktiv in den Prozess der Strategieumsetzung einbezogen werden. Hier besteht in vielen Organisationen – nicht nur in Gemeinden – noch ein beträchtliches Verbesserungspotenzial.

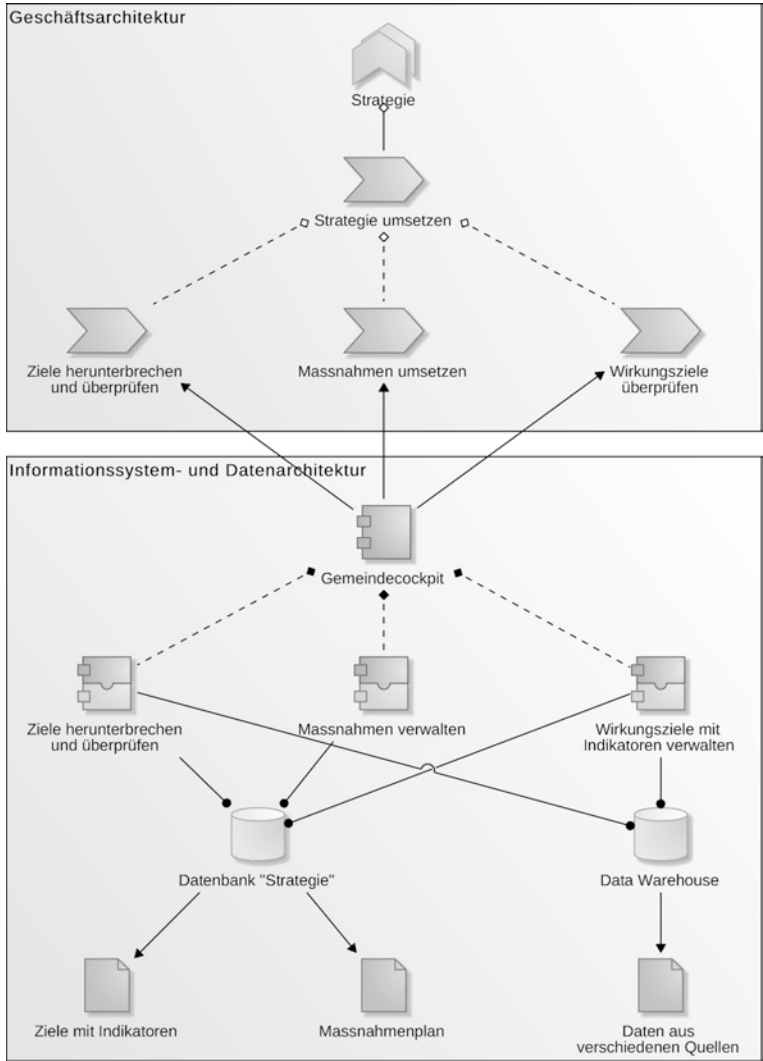


Abb. 4 Geschäfts-, Informationssystem- und Datenarchitektur des Geschäftsprozesses „Strategie umsetzen“. (Eigene Darstellung)

4 Entwicklungsprojekte

Dieses Kapitel zeigt anhand der wichtigsten Projekte auf, wie aus einer studentischen Arbeit über mehr als ein Jahrzehnt am ICTM der Berner Fachhochschule ein Entwicklungsschwerpunkt zum Thema „Führungsunterstützung von Gemeinden“ geworden ist. Die Ergebnisse der einzelnen Projekte werden gemäß der Informationssystem- und Datenarchitektur des Metamodells (siehe Abb. 1) grafisch dargestellt.

4.1 Erster Prototyp für die Gemeinde Wohlen bei Bern

Im Jahr 2006 einigten sich Mitarbeitende des Amts für Gemeinden und Raumplanung des Kantons Bern und der Berner Fachhochschule, eine studentische Arbeit zum Thema Gemeindcockpit durchzuführen. Die Gemeinde Wohlen bei Bern konnte rasch als Pilotgemeinde gewonnen werden. Die beiden Studierenden erhielten die Aufgabe, das damals mit Office Programmen (Excel, Word, PowerPoint) zusammengestellte Cockpit als Webapplikation zu realisieren. SharePoint 2003 diente als technische Basis. Dies bot den Vorteil, dass nützliche Funktionalitäten ohne Programmierung zur Verfügung standen. Zusätzlich wurde eine einfache auf Microsoft SQL Server basierende Webapplikation entwickelt, um Ziel- und Ist-Werte von Indikatoren zu erfassen und tabellarisch und grafisch zu visualisieren (Abb. 5).

Das Projekt bot den Mitarbeitenden der Berner Fachhochschule die Gelegenheit, ihre Kenntnisse über die Führung von Gemeinden wesentlich zu erweitern und zu vertiefen. Das ICTM beschloss, in den kommenden Jahren einen Schwerpunkt der Projekte auf das Thema „Führungsinstrumente für Gemeinden“ zu legen.

Am Projektende wurden die Ergebnisse Vertreterinnen und Vertretern von 20 Berner Gemeinden vorgestellt. Das Interesse am Gemeindcockpit war so groß, dass ein Konsortium zusammengestellt wurde, um einen Projektantrag an die KTI (Kommission für Technologie und Innovation) zu stellen. Die KTI, heute Innosuisse, ist eine Institution des Bundes, die innovative Projekte zwischen Hochschulen und Wirtschaft fördert (siehe www.innosuisse.ch).

4.2 KTI-Projekt 1: Gemeindcockpit zur Unterstützung der strategischen Führung

Das beantragte Projekt wurde durch die KTI in den Jahren 2007 bis 2010 unterstützt. Mehr als ein Dutzend Partner beteiligten sich daran, darunter sieben

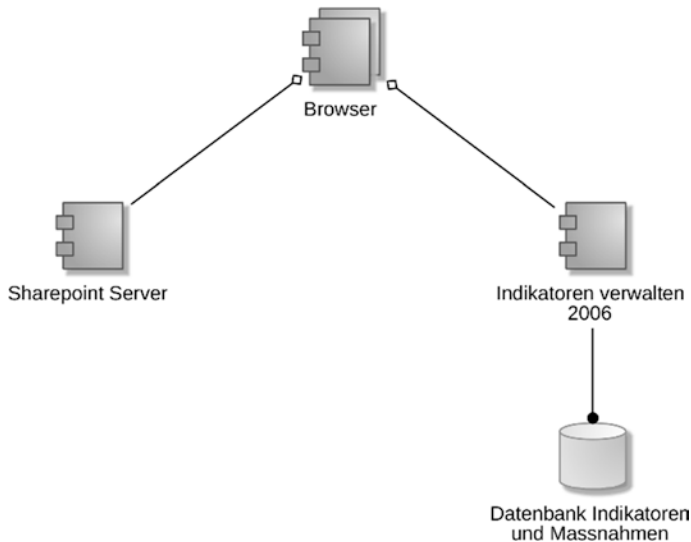


Abb. 5 Architekturübersicht des ersten Prototypen 2006. (Eigene Darstellung)

Pilotgemeinden der Kantone Bern und Wallis, mehrere Wirtschaftspartner, zwei Fachhochschulen und der Schweizerische Gemeindeverband. Das Projektziel bestand darin, die Funktionalität des Gemeindecockpits zu erhöhen und stabil laufende Pilotinstallationen in zwei Rechenzentren zu betreiben. Das Cockpit sollte ein Data Warehouse erhalten, um Daten aus der Einwohnerkontrolle und der Finanzbuchhaltung zu speichern. Bei der Realisierung diente SharePoint 2007 als technische Basis. Für die Präsentation von Dashboards mit Scorecards und interaktiven analytischen Reporten wurden PerformancePoint Server und ProClarity Analytics Server verwendet. Daten zu den Indikatoren wurden in einem relationalen Data Warehouse gespeichert, das die Basis für einen OLAP Cube und die Scorecards bildet. Dieses Instrumentarium erlaubt eine Vielzahl von flexiblen, dynamischen Auswertungen.

Im Data Warehouse werden einerseits manuell erfasste Daten auf einer hohen Aggregationsstufe gespeichert. Diese Daten werden mit Hilfe einer eigens programmierten SharePoint Web Part Komponente gepflegt. Andererseits werden Daten aus der Einwohnerkontrolle und der Finanzbuchhaltung in das Data Warehouse importiert. Standardisierte Schnittstellen erleichtern diesen Datentransfer erheblich, da die meisten Quellsysteme den Datenexport in den standardisierten Formaten bereits unterstützen. Für die Daten der Einwohnerregister handelt es

sich um den Standard [eCH-0099](#); die Daten für die öffentlichen Finanzen werden über die ED-ÖFIN Schnittstelle angeliefert (BFS 2016). Das Cockpit wird durch einen einfachen Maßnahmen- und Projektplan ergänzt, welcher direkt in Share-Point auf Basis von Listen und Bibliotheken umgesetzt ist (siehe Abb. 6).

In technischer Hinsicht wurden die Projektziele erreicht. Für alle Pilotgemeinden wurden Cockpits in ihren Rechenzentren in Betrieb genommen. Die Datentransfers aus den Einwohnerkontrollen und den Finanzbuchhaltungen der Gemeinden konnten ebenfalls realisiert werden. Unterschätzt haben wir jedoch die Widerstände bei der Nutzung der Cockpits. Außer Wohlen bei Bern (vgl. den Beitrag von Sauter, Peter, Keller, Pfahrer und Schaller in diesem Band) war

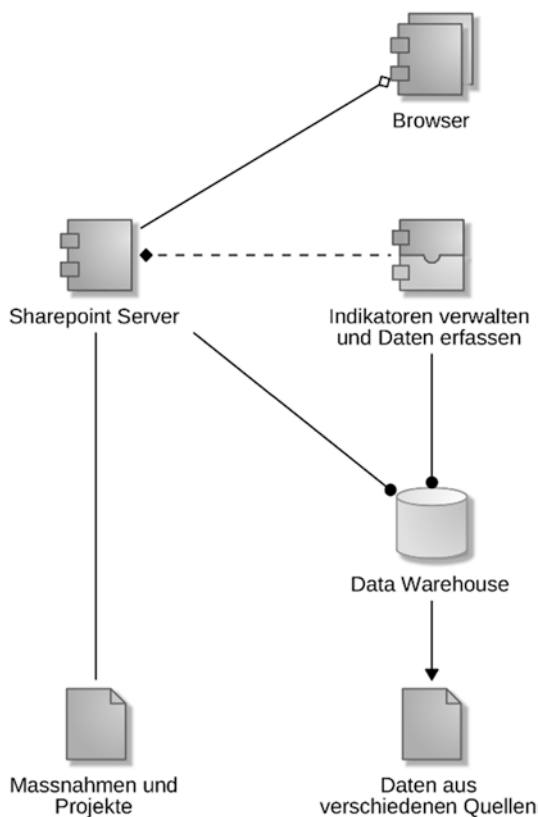


Abb. 6 Architekturübersicht des Gemeindcockpits 2010. (Eigene Darstellung)

keine der Gemeinden gewohnt, jedes Jahr die Strategie zu überprüfen und Ziele in Form von Zielindikatoren festzulegen. Ihre Exekutiven haben bisher nach den Wahlen einen Legislaturplan erstellt und für vier Jahre unverändert belassen. Zudem taten sich einige Gemeinderäte bei der Festlegung von Zielwerten für Indikatoren schwer. Es hat sich klar herausgestellt, dass das Gemeindecockpit wenig Sinn macht, wenn nicht entsprechende Anpassungen im Strategieprozess vorgenommen werden. Als es nach dem KTI Projekt darum ging, das Gemeindecockpit selbstständig und mit etwas höheren Kosten zu betreiben, haben sechs der sieben Pilotgemeinden darauf verzichtet. Nur die Gemeindeleitung von Wohlen bei Bern hat konsequent mit dem Gemeindecockpit weitergearbeitet. Das war eine recht ernüchternde Erfahrung für das Projektteam.

Trotz dieser Ernüchterung sind im Anschluss an das KTI Projekt einige interessante Erweiterungen für das Cockpit realisiert worden. Die Steuerverwaltung des Kantons Bern stellt der Gemeinde Wohlen seit 2007 detaillierte Steuerdaten der natürlichen Personen zur Verfügung. Diese lassen sich nach zahlreichen Dimensionen auswerten. Insbesondere sind auch räumliche Auswertungen, z. B. pro Hektare möglich. Dabei hat sich sehr deutlich gezeigt, dass dicht besiedelte Zonen deutlich mehr Steuererträge pro Hektare generieren als Einfamilienhauszonen. In einer anderen Auswertung sind Unterlagen erstellt worden, um die Schulstandorte der Gemeinde zu überprüfen. Diese beiden Erweiterungen haben aufgezeigt, dass mit Hilfe von georeferenzierten Daten auf relativ einfache Art sehr interessante und gut verständliche Entscheidungsunterlagen auf der Basis von geografischen Karten erstellt werden können. Im Jahr 2011 hat sich die Gemeinde Moosseedorf entschieden, das Gemeindecockpit zur Unterstützung der strategischen Führung und als zentrale Datenplattform einzuführen.

4.3 KTI-Projekt 2: Cockpiterweiterung zur Unterstützung des Infrastrukturmanagements

Technische Infrastrukturen und Immobilien bilden die größten Vermögenswerte der Gemeinden. Der Werterhalt dieser Vermögenswerte stellt die Kommunen vor erhebliche Herausforderungen. Dafür ist eine umfassende Beurteilung der Lebenszyklen der einzelnen Bauwerke erforderlich. Dies ist nicht einfach, da bedeutende Teile der Infrastrukturen unter dem Boden liegen und sehr lange Lebenszyklen aufweisen. In der Schweiz sind beispielsweise große Teile der bestehenden kommunalen Abwasserinfrastrukturen in den 1970er Jahren erstellt worden. Viele dieser Infrastrukturen müssen in den kommenden Jahren erneuert

oder ersetzt werden, was zu einer deutlichen Zunahme der Investitionsausgaben führen wird (Schalcher et al. 2011). Für die Gemeindeleitungen ist es wichtig, diese zusätzlichen Herausforderungen genügend früh und genau zu erkennen, um die erforderlichen Maßnahmen in die Wege zu leiten.

Im zweiten KTI-Projekt setzten wir uns zum Ziel, das strategische Infrastrukturmanagement von Gemeinden zu unterstützen. Leider wurde unser erster Projektantrag, der eine umfassende Unterstützung in den Bereichen Straßen, Wasserversorgung, Abwasserentsorgung und Immobilien vorsah, von der KTI als zu komplex beurteilt und zurückgewiesen. Deshalb beschränkten wir uns auf die Entwicklung eines Instruments für das strategische Management der Abwasserentsorgung. Die technische Herausforderung bestand darin, die sehr detaillierten Daten der Geometer über das Kanalisationsnetz so zu ergänzen und aufzubereiten, dass zweckmäßige Entscheidungsunterlagen für die politische Ebene erstellt werden können. Konkret geht es darum, Aussagen über den Zustand, den Sanierungsbedarf sowie die Wiederbeschaffungswerte der öffentlichen und privaten Abwasserinfrastrukturen auf dem Gemeindegebiet zu machen.

Das Projektteam konnte von den Ergebnissen von zwei anderen größeren nationalen Vorhaben profitieren. Einerseits lagen Ende 2011 die Ergebnisse des NFP 54 (Nationales Forschungsprogramm) „Nachhaltige Siedlungs- und Infrastrukturentwicklung“ vor (NFP 54 o. J.). Andererseits arbeitete eine Gruppe von Fachleuten am Handbuch Infrastrukturmanagement, das 2014 publiziert wurde (Kommunale Infrastruktur 2014). Das Projektteam pflegte einen regelmäßigen Austausch mit dieser Arbeitsgruppe und hatte Zugang zu ihren Zwischenergebnissen.

Im Rahmen des Projekts wurde das Gemeindecockpit erneuert und wesentlich erweitert. Sowohl der SharePoint Server wie der MS SQL Server wurden auf neue Versionen angehoben. Die Performance Point Services dienten als Grundlage für die Cockpits und deren Dashboards. Das Data Warehouse und der zugehörige Cube wurden weiterentwickelt und ergänzt. Die Maßnahmenverwaltung wurde in eine eigene ASP.Net Applikation ausgelagert und stark ausgebaut. Die Web Applikation bindet auch die Verwaltung von GIS Daten zu Maßnahmen und Infrastrukturen ein. Gleichzeitig dient sie der Pflege der manuell erfassten Daten und Indikatoren (Abb. 7).

Als die ersten Auswertungen vorlagen, traten einige Schwächen in der Datenqualität zutage. Es handelte sich dabei um Felder, die bisher im Quellsystem nicht oder nur unvollständig gepflegt wurden. Einige spezifische Abfragen halfen, diese Mängel zu lokalisieren und relativ rasch zu beheben. Die laufende Aktualisierung der Daten wird auch in Zukunft eine Herausforderung bleiben. Gemeindeangestellte, die für den Unterhalt von Gebäuden und Infrastrukturen sorgen, sind

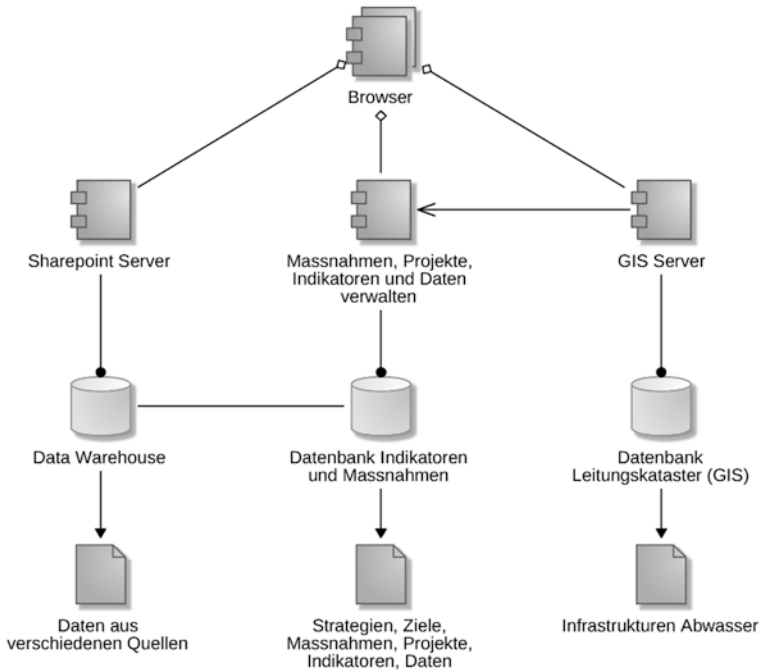


Abb. 7 Architekturübersicht des Gemeindecockpits 2014. (Eigene Darstellung)

weniger gewohnt, Daten zu pflegen als Mitarbeitende in der Buchhaltung oder in der Einwohnerkontrolle.

Am Projektende stand ein Prototyp des erneuerten Gemeindecockpits mit einigen Funktionen zum strategischen Management der Abwasserinfrastruktur zur Verfügung. Einige Punkte sind noch offen: Neben der Abwasserkanalisation müssen auch das Strassen- und das Wasserversorgungsnetz in das Instrument integriert werden. Längerfristig sind auch die Kommunikationsnetze (Telefon/Daten/Fernsehen) zu integrieren, damit die Aktivitäten der verschiedenen Akteure besser durch die Gemeinde koordiniert werden können. Lücken bestehen noch bei der Festlegung von zweckmäßigen Zielindikatoren für die einzelnen Infrastrukturen. Es wird einige Jahre dauern, bis die erforderlichen Erfahrungswerte verfügbar sind.

Die wichtigste Erkenntnis aus den beiden KTI Projekten besteht darin, dass ein besonderes Gewicht auf die Ebene der Geschäftsarchitektur gelegt werden

muss. Der Erfolg eines Projekts hängt maßgeblich davon ab, dass die Führungsprozesse so gestaltet werden, dass das entwickelte Instrumentarium sinnvoll genutzt werden kann. Es müssen Voraussetzungen geschaffen werden, dass Politik und Verwaltung gemeinsam und systematisch eine Strategie entwickeln und umsetzen. Dazu ist ein systematisches Vorgehen erforderlich, in welchem gemeinsame Ziele festgelegt und zielführende Maßnahmen beschlossen und umgesetzt werden. Um Gemeindeleitungen diesen Prozess näher zu bringen, haben wir uns im nächsten Projekt engagiert.

4.4 ERASMUS+ Projekt: Lernplattform

Die Erfahrung der vorangehenden Projekte hat gezeigt, dass die Befähigung der Gemeindeexekutiven und der Verwaltungsleitungen zur Wirkungsorientierten Steuerung für den erfolgreichen Einsatz unserer Führungsinstrumente entscheidend ist. Wir bauten deshalb Kontakte zu Bildungsinstitutionen für Verwaltungskader auf. Eine sehr fruchtbare Zusammenarbeit entstand mit dem Fachbereich Verwaltungswissenschaften der Hochschule Harz. Daraus entstand das ERASMUS+ Projekt KoWiSt, das in diesem Sammelband aus verschiedenen Perspektiven beschrieben wird.

Das Projektziel bestand darin, Grundlagen zur Wirkungsorientierten Steuerung von Kommunen zu erarbeiten und eine E-Learning Plattform zur Verfügung zu stellen, auf welcher Gemeindepraktiker und Studierende wesentliche Schritte zur Wirkungsorientierten Steuerung praktisch üben können. Das Tool unterstützt die Entwicklung von Programmatischen Zielen, Wirkungszielen und Maßnahmen. Es hilft, diesen Prozess bewusster zu gestalten und dessen Ergebnisse auf einfache Art und Weise zu dokumentieren. Alle Ergebnisse des Projekts stehen unter www.kowist.eu zur Verfügung.

4.5 Bereitstellung bereits verfügbarer Daten für die Steuerung in Gemeinden

Die Gemeinden erheben eine große Menge von Daten über Einwohnerinnen und Einwohner, Finanzen, Infrastrukturen, Leistungen usw. Alle Aufsichtsorgane der Gemeinden fordern und sammeln Daten von ihren Gemeinden. Oft werden die Daten für den Finanz- und Lastenausgleich zwischen den Gemeinden und der übergeordneten politischen Einheit (Kanton, Bundesland etc.) gebraucht.

Leider werden sie den Gemeinden nur sehr selten in einer für Führungszwecke geeigneten Form wieder zurückgegeben. Die Daten werden zwar gespeichert und in unzähligen Dateien verschiedener Formate auf zahlreichen Plattformen publiziert. Die wenigsten Gemeinden haben jedoch die personellen und finanziellen Mittel, um diese Daten systematisch zu nutzen. Der Aufwand, um die verfügbaren Daten in eine geeignete Form zu bringen, ist für die einzelne Gemeinde zu groß. Diese Erfahrung haben wir auch in den oben beschriebenen Projekten gemacht. Die Beschaffung der Daten hat den größten Aufwand verursacht. Dabei hat die Lösung organisatorischer und juristischer Fragen manchmal mehr Zeit in Anspruch genommen als die technische Implementierung. Zudem verursachen die meisten der realisierten Datentransfer-Prozesse beim Export aus den Quellsystemen erheblichen manuellen Aufwand, und beim Import in das Gemeindecockpit ist ein beträchtliches Fachwissen zu den Daten und über die eingesetzte Technologie erforderlich. Bei diesen Prozessen besteht auch ein beträchtliches Risiko, Fehler zu begehen und damit die Datenqualität im Data Warehouse zu reduzieren.

In zwei Projekten haben wir nach Wegen gesucht, Daten des Bundesamts für Statistik (BFS) so bereitzustellen, dass sie mit geringem Aufwand von einzelnen Gemeinden verwendet werden können. Im ersten Projekt entwickelten Mitarbeiter der Berner Fachhochschulen einen Prototyp, in welchem Daten der Bevölkerungsstatistik von 2016 für alle Schweizer Gemeinden als RDF Daten (Resource Description Framework), einer Semantic Web Technologie, zur Verfügung gestellt wurden (W3C 2014). Die Projektergebnisse waren aus verschiedenen Gründen nicht befriedigend. Der Aufbau der Datenbank sowie der Applikationen, die auf diese zugriffen, nahm sehr viel Zeit in Anspruch. Die Flexibilität, die Stabilität und die Performanz der Lösung konnten in keiner Weise überzeugen. Zudem verfügen nur sehr wenige IT Fachleute über das spezifische Fachwissen, um die verwendeten Technologien erfolgreich einzusetzen.

Das zweite Projekt war erfolgreicher. Für den Proof of Concept (Schaller 2016) wurden Daten zu Arbeitsstätten und Beschäftigten aus der Betriebsstatistik, zu Leerwohnungen aus der Gebäude- und Wohnungsstatistik sowie zu Einwohnern aus der Statistik der Bevölkerung und Haushalte in eine relationale PostgreSQL Datenbank integriert. Hierzu werden jährlich die verfügbaren Daten im PC-Axis Format heruntergeladen und aufbereitet. Zusätzlich werden Daten aus dem im XML Format veröffentlichten Historisierten Gemeindeverzeichnis integriert. Aufbauend auf Node.js und basierend auf der relationalen Datenbank wurden verschiedene REST Services erstellt, welche die Statistikdaten nach verschiedenen Aspekten aufbereiten und zur Verfügung stellen. Diese Services werden von einer Reihe Visualisierungen genutzt. Auf diese Weise können Daten und

Auswertungen (Grafiken, Tabellen) aus verschiedenen BFS Statistiken für eine einzelne Gemeinde oder eine Gruppe von Gemeinden sehr einfach und flexibel abrufbar gemacht werden. Diese zweite Lösung, die auf bewährten Technologien aufbaut, konnte mit bedeutend weniger Aufwand bereitgestellt werden. Sie ist viel flexibler, performanter und stabiler als der auf RDF basierte Prototyp.

5 Erfahrungen und Ausblick

Der sorgsame Umgang mit Daten ist beim Betrieb von Führungssystemen von zentraler Bedeutung. Da für die Führung Daten aus zahlreichen Quellen aufbereitet werden, kommen bei der ersten Auswertung i. d. R. unweigerlich Probleme der Datenqualität zum Vorschein. Es ist wichtig, dass diese Probleme möglichst rasch an der Wurzel, d. h. bei der Datenquelle und den damit verbundenen Prozessen, angegangen werden und nicht im Rahmen der Datenaufbereitung „übertüncht“ werden. Wenn bei Führungskräften Zweifel über die Qualität von Führungsinstrumenten bzw. deren Daten aufkommen, werden diese Instrumente sehr rasch nicht mehr gebraucht und verursachen nur noch Kosten.

In den ersten beiden Projekten (siehe die Beiträge von Sauter et al. zu den Gemeinden Wohlen und Moosseedorf in diesem Band) haben wir die Priorität auf die Aneignung der technischen Fähigkeiten gelegt. Der Aufbau und der Betrieb eines Data Warehouse sind nicht trivial. Mit Informatikingenieuren, die neben guten technischen auch über betriebswirtschaftliche Kenntnisse verfügen, sind hier rasch Fortschritte zu erzielen. Bereits am Ende des zweiten Projekts hat sich klar gezeigt, dass eine intelligente Nutzung der technischen Möglichkeiten nur durch eine zweckmäßige Anpassung von Führungsprozessen erzielt werden kann. Hier sind wir bei der Mehrzahl der Pilotgemeinden auf erhebliche Probleme gestoßen. Wir verfolgen deshalb heute sehr bewusst den Ansatz der Unternehmensarchitektur und arbeiten von Anfang an klar heraus, welche Verbesserungen auf der Ebene der Geschäftsarchitektur angestrebt werden sollen. Es stellen sich somit Fragen wie: Wo kann der Prozess der Strategieentwicklung und -umsetzung verbessert werden? Haben wir klare, **gemeinsame** Ziele? Messen wir die Zielerreichung zweckmäßig? Haben wir den Überblick über die geplanten und laufenden Maßnahmen? Diese Fragen haben vorerst nichts mit Software zu tun. Sie sollen uns lediglich Klarheit verschaffen, wo wir wesentliche Verbesserungen erzielen wollen. Wenn diese Klarheit nicht geschaffen werden kann, lohnt es sich in den wenigsten Fällen, in ein Gemeindcockpit oder in eine andere Software zur Unterstützung der strategischen Führung zu investieren. Leider werden Softwarebeschaffungen oft von einer anderen Seite angestoßen. Ein Manager will unbedingt eine weitere Applikation beschaffen, weil er der Überzeugung

ist, dass sie zur Lösung seines (Teil)Problems die absolut richtige ist. Die Software wird eingeführt, ohne dass man sich ernsthaft Gedanken über Umsysteme, Prozesse, Daten und Schnittstellen gemacht hat. Im Nachhinein stellt man verwundert fest, dass der IT Aufwand gestiegen ist und die Geschäftsprozesse eher komplizierter als einfacher geworden sind. Solche sehr teuren Fehler können durch eine systematische Entwicklung der Unternehmensarchitektur vermieden werden. Führungsgremien tun gut daran, wenn sie aufhören, Entscheidungen zu einzelnen Softwareprodukten zu fällen, und beginnen, sehr bewusst die Unternehmensarchitektur als Ganzes zu gestalten. Die Reduktion oder im besten Fall die Elimination bereits bestehender redundanter Datenbestände sowie die damit verbundene Vereinfachung von Geschäftsprozessen dürfte in den meisten Fällen ein zentrales Ziel dieses Vorgehens sein. In vielen Organisationen bestehen auch beträchtliche Lücken bei der systematischen Bereitstellung führungsrelevanter Daten aus operativen Systemen.

Modelle der Unternehmensarchitektur können sehr einfach gehalten werden. Sie helfen Führungsgremien und Spezialisten in IT und Fachabteilungen, ein gemeinsames Verständnis für das Zusammenspiel zwischen Business und IT zu entwickeln. Unternehmensarchitektur dient somit der Entwicklung einer gemeinsamen, verständlichen Sprache zwischen Generalisten und Spezialisten. Auf der Ebene einzelner Applikationen kann eine solche Sprache nicht entstehen. Eine erfolgreiche Unternehmensentwicklung im Zeitalter der Digitalisierung ist ohne eine solche gemeinsame Sprache kaum vorstellbar. Führungsgremien, die die Digitalisierung in ihren Organisationen gestalten wollen, brauchen dieses gemeinsame Verständnis, und sie müssen es so dokumentieren, dass es einfach an Unterbene und weitere Partner weitergegeben werden kann. Hierzu eignen sich einfache Modelle, wie wir sie in diesem Artikel verwendet haben, bedeutend besser als umfangreiche Handbücher.

In der Schweiz gibt es im internationalen Vergleich viele kleine Gemeinden. Die meisten gewählten Politikerinnen und Politiker erfüllen ihre Aufgaben im Nebenamt. Ihre Vorkenntnisse über Gemeindeführung sind oft sehr gering. Insbesondere im Bereich der strategischen Führung fehlt in vielen Gemeinden das erforderliche Wissen. Hier sind eine verstärkte Sensibilisierung und eine bessere Ausbildung von Führungskräften in Politik und Verwaltung dringend notwendig. Das ERASMUS+ Projekt und der vorliegende Sammelband sollen dazu einen Beitrag leisten.

Prozesse der strategischen Führung werden zu selten wiederholt, um schnell zu Routineprozessen zu werden. Sie müssen immer wieder neu angestoßen und (intelligent) gelebt werden. Frisch gewählte Mitglieder der Exekutive und neu eintretende Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter müssen mit den Prozessen vertraut

gemacht werden. Die Gemeindeleitung kann ihrer strategischen Führungsaufgabe nur gerecht werden, wenn sie sich vom Tagesgeschehen, das manchmal von einem beträchtlichen medialen Wind und von Emotionen begleitet wird, nicht allzu stark vereinnahmen lässt. Führungsprozesse und -instrumente, die die Strategie ins Zentrum der Führungstätigkeit stellen, können dabei helfen.

Welches sind die nächsten Entwicklungsschritte? Ein Wirtschaftspartner der Berner Fachhochschule wird 2019 eine erste Version einer neuen Generation des Gemeindecockpits entwickeln. Die beiden Partnergemeinden Moosseedorf (Kap. „[Strategische Steuerung in der Gemeinde Moosseedorf \(Schweiz\)](#)“) und Wohlen bei Bern (Kap. „[Strategische Steuerung in der Gemeinde Wohlen bei Bern \(Schweiz\)](#)“) werden sich auch an diesem Projekt beteiligen. Die technische Basis wird wesentlich erneuert. SharePoint wird einer leichtgewichtigeren Lösung weichen müssen. Das Data Warehouse wird nach wie vor ein zentrales Element bilden. Als zusätzliche Datenquellen werden öffentlich verfügbare Daten mittels Services eingebunden werden. Für die Zielhierarchie und die Maßnahmenplanung werden die Strukturen der KoWiSt Plattform übernommen und weiter ausgebaut. Der Ausbau wird ermöglichen, Ziele und Maßnahmen über mehrere Hierarchiestufen herunterzubrechen. Dadurch kann das Cockpit auch bei größeren Organisationen eingesetzt werden. Die auf das Infrastrukturmanagement ausgerichtete Applikation wird durch einen anderen Wirtschaftspartner weiterentwickelt. Sie wird Kennzahlen in das Cockpit liefern.

Das neue Gemeindecockpit wird als SaaS-Lösung angeboten und mit der Plattform www.kowist.eu verknüpft werden. Daten, die im kostenfreien Tool von kowist.eu erfasst worden sind, sollen mit wenig Aufwand in das Führungsinstrumentarium des zukünftigen Gemeindecockpits übertragen werden können. Zudem sollen zumindest für die Schweiz Daten bereitgestellt werden, die Vergleiche zwischen Gemeinden erleichtern (Abb. 8).

Weitere Entwicklungen sind im Bereich des Infrastrukturmanagements vorgesehen. Einerseits geht es darum, neben der Abwasserkanalisation auch das Straßen- und das Wasserversorgungsnetz so abzubilden, dass Auswertungen für die langfristige, strategische Führung bereitgestellt werden können. Andererseits müssen Grundlagen erarbeitet werden, um Indikatoren für das strategische Infrastrukturmanagement festzulegen. Hier verfügen die Pilotgemeinden noch nicht über die erforderlichen Kenntnisse, um sinnvolle Zielwerte vorzugeben. Ähnliche Herausforderungen stellen sich im Bereich der Energiepolitik. Auch hier fehlen noch zweckmäßige Messverfahren, um die Wirkung der eingeleiteten Maßnahmen objektiv beurteilen zu können.

Ein weiteres Gebiet mit erheblichem Optimierungspotenzial bildet der Datenaustausch zwischen Gemeinden, Spitälern, Schulen usw. und ihren

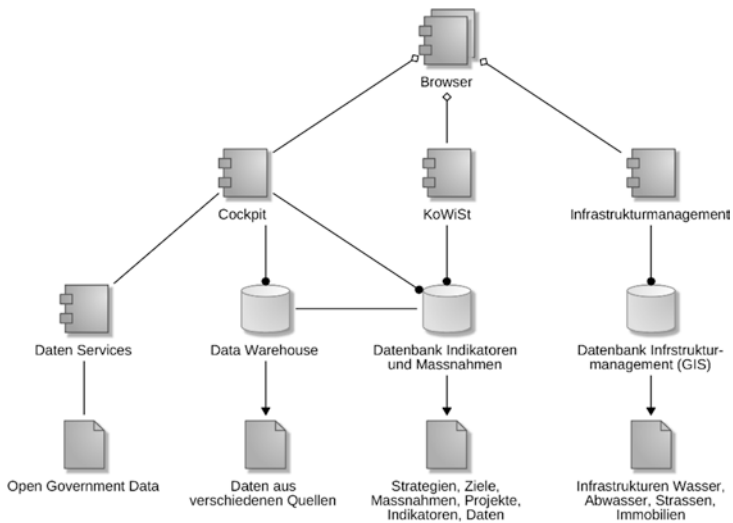


Abb. 8 Architekturübersicht des Gemeindecockpits 2019. (Eigene Darstellung)

Aufsichtsbehörden. Hier bestehen kaum Standards, die die heutigen technischen Möglichkeiten sinnvoll nutzen. Viele Plausibilitätskontrollen, die schneller und zuverlässiger durch Software vorgenommen werden könnten, werden manuell durchgeführt. Vergleichszahlen, die für die Führung der einzelnen Organisationen sehr interessant sein könnten, werden kaum oder in einem wenig geeigneten Format und mit beträchtlicher Zeitverzögerung zurückgegeben. Für eine vertiefte betriebswirtschaftliche Interpretation der Daten fehlt oft die Zeit. Auch hier lohnt sich ein umfassender Architekturansatz, in welchem die Arbeitsteilung zwischen Menschen und Computern neu überdacht wird.

Literatur

- BFS. (2016). Bundesamt für Statistik, Schnittstellenspezifikation Projekt ED-ÖFIN, Version 1.6.6, 19.12.2016. <https://www.bfs.admin.ch/bfsstatic/dam/assets/1940083/master>. Stand: 20. Dez. 2018.
- eCH-0099, Lieferung EWR-Daten an die Statistik, Version 2.1. <https://www.ech.ch/dokument/c4208fa1-189e-4939-9497-763ea3933468>. Stand: 20. Dez. 2018.
- Kommunale Infrastruktur. (2014). *Handbuch Infrastrukturmanagement*. Bern: Kommunale Infrastruktur.

- Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren. (2017a). Handbuch Harmonisiertes Rechnungsmodell für die Kantone und Gemeinden HRM2, Stand vom 2. Juni 2017. http://www.srs-cspp.ch/sites/default/files/pages/2018-01-31_handbuch_hrm2_-_2._auflage_9.pdf. Stand: 15. Dez. 2018.
- Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren. (2017b). Finanzkennzahlen, Stand vom 14.12.2017. http://www.srs-cspp.ch/sites/default/files/pages/2018-01-31_anhang_c_-_finanzkennzahlen_0.pdf. Stand: 15. Dez. 2018.
- Ladner, A. (2016). *Gemeindeversammlung und Gemeindeparlament; Überlegungen und empirische Befunde zur Ausgestaltung der Legislativfunktion in den Schweizer Gemeinden*. Lausanne: IDHEAP Institut de hautes études en administration publique Université de Lausanne.
- Ladner, A., Chappelet, J.-L., Emery, Y., Knoepfel, P., Mader, L., Soguel, N., & Varone, F. (2013). *Manuel d'administration publique suisse*. Lausanne: PPUR Presses polytechniques.
- NFP 54. (o. J.). Nachhaltige Siedlungs- und Infrastrukturentwicklung. <http://www.nfp54.ch>. Stand: 15. Dez. 2018.
- Schalcher, H.-R., Boesch, H.-J., Bertschy, K., Sommer, H., Matter, D., & Gerum, J. (2011). *Was kostet das Bauwerk Schweiz in Zukunft und wer bezahlt dafür? – Fokusstudie des Nationalen Forschungsprogramms 54 „Nachhaltige Siedlungs- und Infrastrukturentwicklung“*. Zürich: Vdf.
- Schaller, C. (2016). BFS-Daten von Gemeinden. <http://arion.bfh.ch>. Stand: 15. Dez. 2018.
- Soguel, N. (2019). The Swiss way of presenting the governments' financial statements. In A. Ladner, N. Soguel, Y. Emery, S. Weerts, & S. Nahrath (Hrsg.), *Swiss Public Administration. Making the state work successfully* (S. 257–271). Cham: Springer.
- SRS-CSPCP. (2017). Schweizerisches Rechnungslegungsgremium für den öffentlichen Sektor, Einführung von HRM2 – Zusammenstellung nach Themen, Stand: Dezember 2017. http://www.srs-cspp.ch/sites/default/files/pages/srs-cspp_zusammenstellung_einfuehrung_hrm2_nach_themen_2017-12.pdf. Stand: 22. Nov. 2018.
- Steiner, R., & Kaiser, C. (2016). Effects of amalgamations; Evidence from Swiss municipalities. *Public Management Review*, 19, 232–252. <https://doi.org/10.1080/14719037.2016.1153704>.
- W3C. (2014). Resource Description Framework (RDF), Version vom 25.02.2014. <https://www.w3.org/RDF/>. Stand: 15. Dez. 2018.

Entwicklung einer Internet-Lernplattform zum strategischen Management in Kommunen – Erfahrungen aus dem Projekt „Kompetenzaufbau für eine wirkungsorientierte Steuerung in kleinen und mittleren Kommunen“ (KoWiSt)

Jens Weiß und Thomas Schatz

1 Einleitung

Dieser Beitrag gibt einen Überblick über die Entstehung, die Durchführung und die Ergebnisse des Projekts „Kompetenzaufbau für eine wirkungsorientierte Steuerung in kleinen und mittleren Kommunen“ (KoWiSt). Das Projekt hatte das Ziel, eine Open Educational Resources (OER) Internet-Plattform zu entwickeln, die in der Aus- und Weiterbildung von Verwaltungsbeschäftigten genutzt werden kann, um praxisorientiert Grundlagen des strategischen Managements in Kommunen zu vermitteln und zu trainieren. Die Projektarbeit der

Der Beitrag ist eine leicht überarbeitete Fassung des gleichnamigen Artikels von Schatz/Weiß in Joachim Beck, Jürgen Stember (Hrsg.): *Perspektiven der angewandten Verwaltungsforschung in Deutschland*, Baden-Baden, Seite 253–268.

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

T. Schatz
Hochschule Harz, Wernigerode, Deutschland
E-Mail: tschatz@hs-harz.de

fünf Konsortialpartner – Berner Fachhochschule (Schweiz), Eurac Research (Südtirol/Italien), Fachhochschule Kärnten (Österreich), Hochschule Harz (Deutschland) und Pavol Jozef Šafárik Universität in Košice (Slowakei) – wurde vom 01.09.2015 bis 31.08.2018 von der EU als „Strategische Partnerschaft“ (2015-1-DE01-KA203-002156) gefördert. Die OER-Plattform steht unter www.kowist.eu zur freien Nutzung zur Verfügung.

2 Ausgangssituation

Strategisches Management gehört spätestens seit den Reformen des New Public Management (NPM) zum verwaltungswissenschaftlichen Forschungsbereich (Bryson et al. 2010; Bryson 2012; Ferlie und Ongaro 2015; Joyce 2015; Ferlie und Parrado 2018). Während normative Reformkonzepte die Bedeutung des strategischen Managements für die Leistungs- und Entwicklungsfähigkeit von öffentlichen Verwaltungen relativ hoch gewichten, ist die Umsetzung in der Praxis eher „hybrid“ (Bryson 2012), lückenhaft und vermutlich auch nicht irreversibel. Das gilt insbesondere für die Ebene der kommunalen Verwaltungen, die in der Regel – zumindest was kleine und mittelgroße Kommunen angeht – über weniger fachliche Management-Expertise verfügen. Für die USA liegen Werte vor, die darauf schließen lassen, dass maximal 50 %–60 % der Kommunen mit strategischen Zielen steuern (Jimenez 2014, S. 187 f.), was noch nicht bedeuten muss, dass diese Kommunen über ein systematisches, strategisches Management verfügen. In deutschen Kommunen, für die entsprechende Konzepte seit Beginn der 2000er Jahre vorliegen (Heinz 2000; KGSt 2000a, b, c; Eichhorn und Wiechers 2001; Schedler und Siegel 2004), dürfte die Verbreitung des strategischen Managements deutlich unter diesem Wert liegen. In einer nicht-repräsentativen Stichprobe von 700 Kommunen, in denen Städte und Gemeinden mit einem strategischen Management eher überrepräsentiert gewesen sein dürften, ließen sich 2015 nur knapp 20 Fälle finden, in denen strategische Ziele systematisch mit der operativen Planung und der Finanzplanung verknüpft waren (Weiß 2017). Dieser Befund wird auch von jüngeren Ergebnissen zur Umsetzung von Aspekten des Performance Managements (Bleyen et al. 2016; Grossi et al. 2016) und der Umsetzung der DOPPIK-Reformen in deutschen Kommunen gestützt (Bogumil et al. 2011; Rechnungshof Rheinland-Pfalz 2011; Weiß 2014). Als Ursachen für die zurückhaltende Umsetzung gelten die Komplexität des Verfahrens (Bogumil et al. 2011; Holtkamp 2012, S. 233 ff.) und die spezifischen Anforderungen an die Entwicklung und Abstimmung von strategischen Zielen in politisch-administrativen

Systemen, in deutschen Kommunen insbesondere auch aufgrund des Verhältnisses von ehrenamtlicher Politik zur Verwaltung (Weiß 2017).

Empirische Befunde zeigen außerdem, dass die Implementierung eines strategischen Managements im Wesentlichen durch Managerinnen und Manager aus der Verwaltung erfolgen muss, selbst wenn entsprechende Wünsche nach einer Einführung seitens der Politik bestehen (Weiß 2017). Mit Blick auf die Altersstruktur der Beschäftigten in deutschen Kommunen – fast 50 % des Personals sind derzeit 50 Jahre oder älter (Statistisches Bundesamt 2016) – lässt sich allerdings vermuten, dass viele der derzeitigen Führungskräfte in den Kommunen in der Vor-NPM-Zeit und damit eher mit einer „etatistisch-bürokratischen“ als mit einer „managerialistischen“ Ausrichtung und entsprechenden Inhalten ausgebildet wurden (Schröter und Röber 2015, S. 28). Das heißt, dass nicht nur davon auszugehen ist, dass viele der heutigen Führungskräfte in Verwaltungen moderne Managementinstrumente wie zum Beispiel Ansätze des strategischen Managements in ihrer Ausbildung nicht kennengelernt haben, sondern auch, dass möglicherweise viele Führungskräfte eine organisationskulturelle Einstellungen haben, die im Konflikt mit diesen Instrumenten steht (Schröter und Röber 2015, S. 29 ff.).

Mittlerweile sind zumindest die Instrumente des NPM bzw. des Neuen Steuerungsmodells (NSM) Inhalt aller verwaltungswissenschaftlichen Ausbildungen. In der Hochschullehre ist die Vermittlung von Management-Systematiken, so auch des strategischen Managements, in der Regel auf die Lektüre von Lehrbuchtexten und konzeptioneller Beratungsliteratur ohne empirischen Gehalt beschränkt, weil kaum Publikationen zur Verfügung stehen, die kommunale Steuerungssysteme im Detail darstellen und die geeignet wären, Studierenden beispielsweise Ziele und Kennzahlen zu zeigen, die in Kommunen tatsächlich verwendet werden. Versuche, Steuerungssystematiken mit Zielen und Kennzahlen aus Haushaltsplänen zu rekonstruieren, werden durch die Unübersichtlichkeit der üblichen Darstellungen erschwert – ohnehin sind Haushaltspläne, die strukturiert und systematisch Produktziele und Kennzahlen ausweisen, in deutschen Kommunen nicht sehr verbreitet (Weiß 2013, 2014, 2017).

Darüber hinaus ergaben sich in praxisorientierten Lehrveranstaltungen und Weiterbildungsveranstaltungen der Autoren immer wieder Probleme bei der adäquaten Darstellung von Zielsystemen, die unterschiedliche Fachbereiche und Steuerungsebenen erfassen. Die bekannte „Kaskadierung“ der Ziele für nachgeordnete Bereiche führt schnell zu einer erheblichen Zahl von abgeleiteten Zielen, Maßnahmen und Kennzahlen, die auf den üblichen Papierformaten nicht mehr sinnvoll darstellbar sind. Auch lineare Darstellungen, zum Beispiel mit

aufeinanderfolgenden PowerPoint-Folien, sind wenig geeignet, weil entweder die Zuordnungen zu den übergeordneten Zielen, oder der Bezug zur jeweiligen Organisationseinheit verloren gehen. Weiterhin zeigten diese Studienprojekte, dass die beschriebenen Darstellungsprobleme auch in der kommunalen Praxis bisher nicht adäquat gelöst werden können: Es mangelt insbesondere an entsprechender Software, da die marktüblichen Produkte zur doppelten Haushaltsführung derzeit keine übersichtliche Darstellung von Zielsystematiken ermöglichen.

3 Projektkonzeption

Wesentliche Ideen für das Projekt entstanden im Rahmen einer Kooperation des Fachbereichs Verwaltungswissenschaften der Hochschule Harz mit dem Institut für ICT-Based Management der Berner Fachhochschule (BFH), das gemeinsam mit einigen Schweizer Gemeinden ein „Gemeindecockpit“ zur digitalen Unterstützung von strategischen Steuerungsprozessen entwickelt hatte (Sauter und Peter 2013, siehe auch die Beiträge von Sauter et al. in diesem Band). Im Rahmen dieses Projekts hatte sich einerseits der Nutzen einer übersichtlichen, IT-unterstützten grafischen Darstellung von Zielsystemen gezeigt. Andererseits waren Probleme und Widerstände bei der Implementierung einer strategischen Steuerung in Kommunalverwaltungen deutlich geworden. Die Kernidee, eine entsprechende IT-Plattform für die Aus- und Weiterbildung zu entwickeln, wurde dann mit den anderen KoWiSt-Projektpartnern weiterentwickelt.

Das Projektdesign, in dem mehrere tertiäre Lehr- und Forschungseinrichtungen kooperativ die Qualität von Aus- und Weiterbildung auf Basis eines digitalen Lernmediums weiterentwickeln wollten, konnte dem Programm „Strategische Partnerschaften“ der ERASMUS+ Förderung zugeordnet werden. Ein erster Antrag auf Förderung wurde 2014 abgelehnt. Der mit den Hinweisen aus der ersten Antragsrunde überarbeitete Antrag wurde 2015 in die Förderung aufgenommen, allerdings mit einem um ca. 30 % gegenüber dem ursprünglichen Volumen gekürzten Budget. Die Projektfinanzierung sah über die Laufzeit von drei Jahren insgesamt sieben Projekt-Meetings der Konsortialpartner sowie zwei Multiplier Events (ME) vor. Neben den Konsortialpartnern sollten in jedem beteiligten Land Kommunen in die Projektarbeit einbezogen werden. Das ME I im Sommer 2017 hatte das Ziel, die Zwischenergebnisse mit den beteiligten Partnerkommunen abzustimmen. Ziel des ME II im Sommer 2018 war die Veröffentlichung und Dissemination der Projektergebnisse.

Inhaltlich wurde zunächst ein Modell zu einer einheitlichen Abbildung von kommunalen Steuerungssystemen in allen beteiligten Ländern als Grundlage der OER entwickelt. Mithilfe dieses Instrumentes wurden ab Frühjahr 2016 reale Steuerungsmodelle in den Partnerkommunen durch Interviews und Workshops, teilweise aber auch durch die Verwendung vorbereiteter Erhebungsformulare erfasst. Parallel wurde ein Prototyp der OER-Plattform erstellt. Ab dem Herbst 2016 wurden die erhobenen Steuerungssysteme dann in der OER modelliert. Begleitend wurden über die gesamte Projektlaufzeit Lehr- und Lernkonzepte zum Einsatz der OER in der Fort- und Weiterbildung entwickelt.

4 Steuerungsmodell der KoWiSt-OER

Für die OER wurde auf Basis der in den Partnerländern bekannten Reformvorschläge sowie der teilweise vorhandenen gesetzlichen Regelungen eine einheitliche, vereinfachte Steuerungssystematik entwickelt. Dabei sollten einerseits die Reformmodelle und -diskussionen in den unterschiedlichen Partnerländern berücksichtigt werden. Andererseits war für die vergleichende Darstellung, vor allem aber auch um die Möglichkeiten einer elektronischen Abbildung zu nutzen, die Entwicklung einer standardisierten Visualisierung notwendig. Die Nomenklatur der KoWiSt-OER basiert nicht auf einer vergleichenden Diskussion der konzeptionellen Stringenz oder Konsistenz der jeweiligen Modelle, sondern auf Konventionen, die sich im Laufe des Diskussionsprozesses zwischen den Partnern ergaben. Primäre Ziele waren dabei die realitätsnahe Abbildung der Steuerungssysteme in den Partnerkommunen und die Realisierung einer für die Aus- und Weiterbildung möglichst einfachen aber hinreichend komplexen Darstellungsform.

In einem iterativen Prozess wurden Standardisierungsvorschläge entwickelt und anhand erster empirischer Ergebnisse aus den Kommunen überprüft und modifiziert. Dabei zeigte sich, dass die Anzahl der erkennbaren Ebenen von Zielen nicht nur zwischen den Kommunen, sondern auch innerhalb einzelner Kommunalverwaltungen differierten. Letztlich bewährte sich eine Systematik mit der flexibel drei oder vier Ebenen einer Steuerungssystematik abgebildet werden können. Diese Systematik wurde dann in der OER umgesetzt.

Die Systematik unterscheidet Programmziele, Wirkungsziele, Maßnahmen und Wirkungsketten zu den Maßnahmen. Abb. 1 gibt einen Überblick über die Struktur der OER mit Beispielen für die jeweiligen Ebenen. Der seitliche Pfeil soll verdeutlichen, dass das Wirkungsziel mit den definierten Indikatoren automatisiert an das Ende der Wirkungskette übernommen wird.

Ebene	Bezeichnung	Beispiel
1a	Programmziele	Wirtschaft stärken Jugend ausbilden Demographie gestalten Klima schützen Schulden abtragen
1b	Wirkungsziele	[zugeordnet dem Programmziel Wirtschaft stärken] Anzahl der nachhaltigen Existenzgründung bis 2020 um 5% erhöhen mit Wirkungsindikator <i>Anzahl der nachhaltigen Existenzgründungen</i>
2	Maßnahme	[zugeordnet dem Wirkungsziel Existenzgründer] Unterstützung des Gründungszentrums
3	Wirkungskette	Input: Personal- und Sachmittel Prozesse: Durchführung von Beratung, Hilfe bei Förderanträgen, ... Output: Erhöhung der Anzahl der vom Gründungszentrum betreuten Existenzgründungen Wirkung: Anzahl der nachhaltigen Existenzgründung bis 2020 um 5% erhöhen

Abb. 1 Struktur der KoWiSt-OER. (Quelle: Eigene Darstellung)

Die politisch abgestimmten, allgemeinen Ziele der obersten Ebene werden als Programmziele bezeichnet. Programmziele können messbar sein und die bekannten SMART-Kriterien erfüllen (Doran 1981), sie können aber auch allgemeinere, nicht quantifizierbare Zielstellungen sein. Die empirische Forschung hat gezeigt, dass in vielen Kommunen, die mit Ansätzen eines strategischen Managements arbeiten, die politisch abgestimmten Ziele der obersten Ebene gerade nicht messbar, sondern lediglich programmatisch formuliert sind (Weiß 2013, 2017). Theoretisch kann diese Beobachtung als Versuch der blame avoidance erklärt werden (Hood 2011). Ob solche Ziele strategisch wirksam sind oder nicht, ist nicht davon abhängig, ob Ziele messbar formuliert sind oder nicht. Entscheidend ist, wie diese Ziele auf nachgeordneten Ebenen – die dann nicht mehr unmittelbar der politischen und öffentlichen Diskussion ausgesetzt sind – operationalisiert werden.

Die (optional) zweite Zielebene bildet die sogenannten *Wirkungsziele* ab. Diese Ziele sind in den empirisch erhobenen Fallbeispielen überwiegend messbar und werden mit entsprechenden Indikatoren erfasst. Die Struktur der OER macht es aber auch möglich, Programmziele als Wirkungsziele zu übernehmen, wenn dies zur Struktur des abzubildenden Steuerungssystems passt und die Ziele der obersten Zielebene messbar gesetzt wurden. Sind die Programmziele rein qualitativ formuliert, erlaubt die Unterscheidung die Erfassung von übergeordneten, messbaren Zielen auf der Wirkungsebene. Diese Systematik ist also flexibel genug, um unterschiedliche, empirisch identifizierte Strukturen von Steuerungssystemen abzubilden.

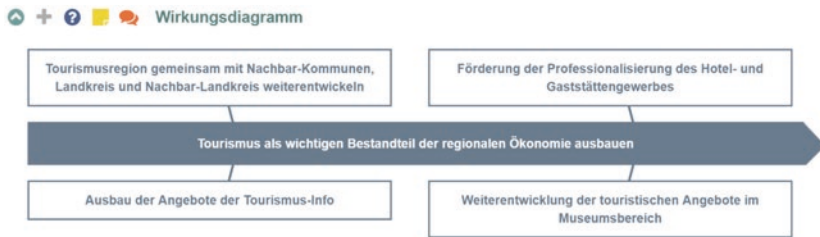


Abb. 2 Darstellung des Wirkungsziels mit zugeordneten Maßnahmen. (Quelle: Screenshot OER www.kowist.eu)

Auf der nächsten Ebene können den Wirkungszielen *Maßnahmen* zugeordnet werden. Grafisch wird dazu ein Fishbone- bzw. Maßnahmen-Wirkungs-Diagramm genutzt. Das Wirkungsziel wird für dieses Diagramm automatisch übernommen und die zugehörigen Maßnahmen werden in Textform erfasst. Abb. 2 zeigt ein Beispiel.

Für jede Maßnahme wird automatisiert ein Schema für eine *Wirkungskette* erstellt. Dieses Schema orientiert sich an der mittlerweile für die Verwaltungswissenschaften klassischen Darstellung der Leistungserbringung in öffentlichen Organisationen als Abfolge von Inputs, Prozessen, Outputs, Outcomes und Impacts (Pollitt und Bouckaert 2011, S. 16), wobei mit Blick auf den Detaillierungsgrad vorliegender Modelle aus Kommunen einem Modell mit vier Schritten der Vorzug gegeben wurde. Das Wirkungsziel und die möglicherweise hinterlegten Indikatoren werden ebenfalls automatisiert in die Eingabemaske der Wirkungskette übernommen. Beschreibungen von Inputs, Prozessen, Outputs und Wirkungen können als Texte erfasst werden. Zu den drei Schritten Input, Prozess und Output können außerdem separat Kennzahlen angegeben werden. Abb. 3 zeigt ein Beispiel für eine Wirkungskette aus einer der Pilotkommunen.

Die OER bietet also die Möglichkeit, vergleichsweise flexibel Steuerungssystematiken mit drei oder vier Ebenen darzustellen. Die Modelle können allgemeine Zielstellungen, messbare strategische Ziele, Maßnahmen sowie Inputs, Prozesse und Outputs zur Realisierung der Wirkungsziele darstellen. Auf den drei bzw. vier Darstellungsebenen der OER können also Programmziele, Wirkungsziele, diesen zugeordnete Maßnahmen sowie Wirkungsketten für diese Maßnahmen dargestellt werden, in denen Inputs, Prozesse und Outputs beschrieben werden können.

Nutzerinnen und Nutzer können in den Modellen eigene Notizen anlegen, Inhalte kommentieren und mit anderen diskutieren. Damit wurden alle not-

Erhalt einer angemessenen Gebäude- und Sachmittelausstattung der Gymnasien

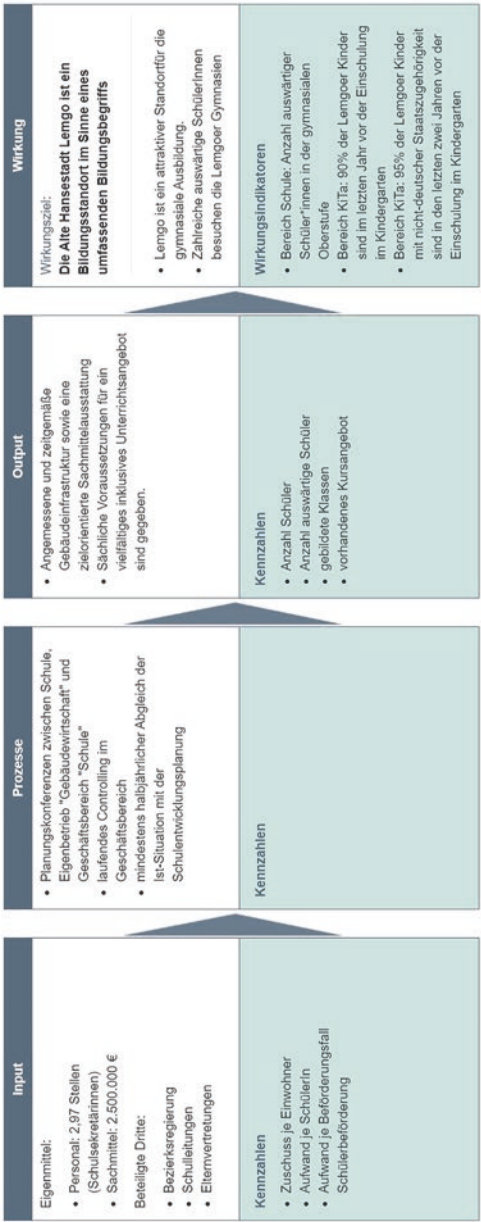


Abb. 3 Wirkungskette, Beispiel aus der Stadt Lemgo. (Quelle: Screenshot OER www.kowist.eu)

wendigen Voraussetzungen für eine kollaborative Nutzung der Plattform auch in reinen Online-Settings geschaffen.

5 Verfügbare Steuerungsmodelle der Projektkommunen

Im Rahmen des Projekts wurden Steuerungsmodelle aus insgesamt zehn Kommunen in den beteiligten Partnerländern erhoben und in der OER abgebildet:

- Südtirol/Italien: Gemeinde Lana, Stadt Meran;
- Schweiz: Gemeinde Moosseedorf, Gemeinde Wohlen;
- Österreich: Marktgemeinde Moosburg, Marktgemeinde Bad Eisenkappel;
- Slowakei: Stadt Hlohovec, Gemeinde Ratkovce;
- Deutschland: Alte Hansestadt Lemgo, Stadt Kempten im Allgäu.

Die Partnerkommunen wurden von den Konsortialpartnern auf Basis von Erfahrungen aus vorangegangenen Projekten bzw. Erkenntnissen aus Forschungstätigkeiten ausgewählt. Die beteiligten Konsortialpartner hatten durchgehend die Einschätzung, dass nur vergleichsweise wenige Kommunen in ihren Ländern über systematische Ansätze einer strategischen Steuerung verfügen. Insofern sind die beteiligten Kommunen keine repräsentativen Fälle, sondern können eher als best practices beim Einsatz strategischer bzw. wirkungsorientierter Steuerungsmodelle gelten. Nach Einschätzung der Konsortialpartner gehören die beteiligten Kommunen zu einem Kreis von ca. 10 %–20 % der kleinen und mittleren Kommunen, die mit der Einführung von Elementen wirkungsorientierter Steuerung eine Vorreiterrolle übernehmen.

Bei der Erhebung der Steuerungsmodelle wurde auf deren Authentizität geachtet. Die Kommunen wurden gebeten, ihre Vorstellung der Steuerungskonzepte zu erfassen und die Ziele in einer für sie plausiblen Struktur abzubilden. Die Modelle wurden anschließend nur redaktionell und sprachlich überarbeitet. In einzelnen Fällen wurden Hinweise zur Struktur der Abbildung gegeben. Überwiegend war dies aber nicht notwendig, was auch für die Intuitivität der KoWiSt-OER-Systematik spricht. Die abgebildeten Steuerungssysteme wurden im Rahmen des ME I im Frühjahr 2017 Bürgermeistern, Kämmerern sowie weiteren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Partnerkommunen präsentiert und mit diesen diskutiert. Mit nur kleinen Änderungen wurden die Modelle von den Kommunen anschließend zur Veröffentlichung freigegeben.

Die verfügbaren Modelle sind unterschiedlich umfassend. Teilweise werden kommunale Gesamtstrategien abgebildet, teilweise werden nur einzelne, strategisch besonderes relevante Bereiche dargestellt. Auf den nachgeordneten Ebenen ist die Verfügbarkeit von Detailinformationen und Kennzahlen heterogen. Unterschiede finden sich nicht nur zwischen den Kommunen, auch innerhalb der kommunalen Modelle sind deutliche Differenzen erkennbar, die vermutlich auf bereichsspezifische Steuerungs- bzw. Managementphilosophien und unterschiedliche Prioritäten der Führungskräfte zurückzuführen sind (Weiß 2013, S. 345 ff.).

Die abgebildeten Steuerungssysteme zeigen, dass Kommunen in der Praxis mit wirkungsorientierten und strategischen Zielen arbeiten, dass sie dafür Kennzahlen nutzen und dass die konzeptionellen Vorschläge zur Ableitung operativer Ziele aus strategischen Zielen in Kommunen umsetzbar sind. Die abgebildeten Beispiele der Pilotkommunen zeigen auch, an welchen Stellen reale Steuerungssysteme von den normativen Konzepten abweichen: Die Ziele auf der strategischen Ebene sind nicht immer den SMART-Kriterien entsprechend formuliert. Das Messbarmachen von Zielen und die Messung von Kennzahlen wird in den Kommunen pragmatisch gehandhabt: Im Vordergrund steht weniger die Orientierung an Empfehlungen zum „guten Management“ als vielmehr die (subjektive) Effizienz der Erhebungs- und Dokumentationsprozesse.

6 Erprobung der OER

Bereits in der Phase der Erhebung von Steuerungssystematiken wurden die ersten Prototypen der OER in Workshops und Diskussionen gemeinsam mit Kommunen getestet. Nach weiteren Tests durch Beschäftigte der beteiligten Kommunen und der Umsetzung einiger Verbesserungshinweise wurden kommunale Steuerungsmodelle direkt mithilfe der OER, teilweise auch im Rahmen von Workshops mit Kommunen erfasst bzw. überarbeitet. Die OER wurde darüber hinaus in Lehrveranstaltungen auf Master-Niveau sowie in Weiterbildungsveranstaltungen für kommunale Praktikerinnen und Praktiker eingesetzt. Insgesamt bestätigten alle Zielgruppen, dass die OER-Plattform ein der Komplexität der Steuerungsmodelle angepasstes, gut bedienbares und in der Struktur einfach verständliches IT-Tool darstellt.

Eine Erprobung mit Studierenden fand im Rahmen eines Projektseminars des Master-Studiengangs „Public Management“ der Hochschule Harz im Sommer 2017 statt. Die Studierenden beschäftigten sich über zwei Semester mit Aspekten des strategischen Managements und der Einführung entsprechender Systeme in Kommunen. Bereits vor der Sitzung, in der die Studierenden selbst mit der

OER arbeiten sollten, war die Plattform vorgestellt worden, u. a. mit einem auf www.kowist.eu bzw. unter <https://www.youtube.com/watch?v=MICY2XqgAIs> zur Verfügung stehenden Einführungsvideo. Die Studierenden hatten dann die Aufgabe, in vier Unterrichtsstunden Wirkungsziele, Maßnahmen und Wirkungsketten für den Bereich des kommunalen Demografiemanagements zu entwickeln. Die Unterscheidung zwischen Programmzielen und Wirkungszielen musste zunächst noch einmal genauer geklärt werden, dann konnten alle Studierenden-gruppen Ansätze für entsprechende Modelle entwickeln. Diese wurden anschließend in der Gesamtgruppe diskutiert. Dabei wurden konkrete Anregungen und Verbesserungsvorschläge entwickelt und sofort online in die erarbeiteten Modelle eingearbeitet. Im Ergebnis konnten realistische Zielsysteme für zwei Modellstädte mit jeweils zwei bis drei Wirkungszielen und einer Wirkungskette erarbeitet werden.

Die Lehreinheit wurde nach Abschluss mit den Studierenden im Rahmen eines moderierten Gruppengesprächs evaluiert. Deutlich wurde, dass ein gewisses Maß an theoretisch-konzeptionellem Grundlagenwissen notwendig ist, um mit der OER nutzbringend arbeiten zu können. Die Usability der OER wurde ebenfalls positiv bewertet. Einzelne Kritikpunkte wurden aufgenommen und in der Software verbessert. Einige Studierende betonten, dass trotz der Tatsache, dass ihnen Konzepte wirkungsorientierter oder strategischer Steuerung bereits seit längerem bekannt waren, die Übung mit der OER ein besseres, deutlich vertieftes Verständnis ermöglicht habe, insbesondere durch die Notwendigkeit, Ziele und Umsetzungsideen selbstständig zu durchdenken, darzustellen und mit anderen zu diskutieren. Aus Sicht des begleitenden Dozenten ist die OER für die Lehre auf Master-Niveau gut geeignet. Zielsysteme könnten in Kleingruppen relativ schnell entwickelt und dann in größeren Gruppen diskutiert und optimiert werden. Die übersichtliche Darstellung erlaube es, konkrete Aspekte zu diskutieren und dabei die Verbindungen zwischen den Zielebenen schnell grafisch zu veranschaulichen. Die gemeinsame Diskussion der Modelle fordere nicht nur konzeptionelle, sondern auch kommunikative Kompetenzen. Außerdem könnten die Formulierung, Interpretation und Operationalisierung von Zielen an konkreten Beispielen diskutiert werden.

7 **Ausblick**

Im Rahmen des Projekts konnte eine digitale Lernplattform entwickelt werden, die einerseits empirisch erhobene Steuerungssysteme aus Kommunen der verschiedenen Partnerländer darstellt und andererseits die Möglichkeit bietet, neue

Steuerungssystematiken zu entwickeln. Die Nutzung der Plattform für die Aus- und Weiterbildung ist unter einer Creative-Commons-Lizenz (CC-BY) frei möglich. Kontaktpersonen und weitere Hinweise zu Nutzung und Wartung finden sich unter www.kowist.eu.

Die Projektfinanzierung durch die EU endet am 31.08.2018. Drei Bedarfe für mögliche Weiterentwicklungen und die zukünftige Forschung sind im Laufe des Projekts deutlich geworden:

1. Die OER ist ein idealer Kernbaustein für ein digitales Lehrkonzept zum strategischen Management. Eine Umsetzung der im Rahmen des Projekts entwickelten Lehr- und Lernkonzepte in einer digitalen Lernmanagement-Software wie Moodle oder ILIAS würde weitere Nutzungspotenziale erschließen, die Nutzung weiter standardisieren und vereinfachen und damit auch wesentlich zu einer weiteren Verbreitung beitragen. Um den Kreis möglicher Nutzungen noch zu erweitern, wäre eine englische Version der Plattform und einiger Inhalte sinnvoll.
2. Die OER kann nicht die Funktionen eines Führungsinstruments bzw. Management-Cockpits übernehmen. Dazu müssten Ziele und Kennzahlen noch detaillierter modellierbar sein. Außerdem fehlen entsprechende Controlling-Funktionalitäten und Möglichkeiten, eine zeitliche Entwicklung des Zielsystems abzubilden. Die beteiligten Partnerkommunen haben großen Bedarf nach einer entsprechenden Lösung artikuliert, sodass zu hoffen bleibt, dass eine entsprechende Software von einem kommerziellen Anbieter entwickelt wird.
3. Verwaltungswissenschaftlich haben die Erfahrungen aus dem Projekt die ursprünglichen Erwartungen zur Realität strategischer Steuerung in Kommunen relativiert. Quantitativ scheinen systematische Anwendungen eines strategischen bzw. wirkungsorientierten Managements im kommunalen Bereich in keinem der beteiligten Länder stark verbreitet zu sein. Inhaltlich scheinen auch heterogene Steuerungssystematiken, die eine große Differenz zu den Vorschlägen aus Ratgeberliteratur haben, positive Effekte zu generieren, die aus Sicht der Kommunen den entsprechenden Aufwand rechtfertigen. Die insbesondere in der internationalen Forschung stark ausgeprägte Differenz von strategischem Management und Performance-Management ist für die Praxis kaum relevant. Hier werden einzelne Aspekte aus unterschiedlichen Ansätzen typischerweise pragmatisch verbunden. Eine stärkere Berücksichtigung der Rezeption, Interpretation und der Implementierungsprozesse in Kommunen könnte einen wesentlichen Beitrag zur Versachlichung der Debatte über die (Nach-) Wirkungen des New Public Management leisten und den Blick für hybride Organisations- und Managementstrukturen in Verwaltungen schärfen.

Literatur

- Bleyen, P., Klimovský, D., Bouckaert, G., & Reichard, C. (2016). 'Linking budgeting to results?' Evidence about performance budgets in European municipalities based on a comparative analytical model. *Public Management Review*, 1–22. <https://doi.org/10.1080/014719037.2016.1243837>.
- Bogumil, J., Ebinger, F., & Holtkamp, L. (2011). Vom Versuch, das Neue Steuerungsmodell verpflichtend einzuführen. Wirkungen des Neuen Kommunalen Finanzmanagements in NRW. *Verwaltung & Management*, 4, 171–180.
- Bryson, J. M. (2012). Strategic planning and management. In B. G. Peters (Hrsg.), *The SAGE handbook of public administration* (2. Aufl., Bd. 1, S. 50–63). Los Angeles: SAGE.
- Bryson, J. M., Berry, F. S., & Yang, K. (2010). 'The state of public strategic management research': A selective literature review and set of future directions. *The American Review of Public Administration*, 40, 1–27. <https://doi.org/10.1177/0275074010370361>. Zugriffen: 12. Mai 2015.
- Doran, G. T. (1981). There's a SMART way to write management's goals and objectives. *Management Review*, 70(11), 35–36.
- Eichhorn, P., & Wiechers, M. (2001). *Strategisches Management für Kommunalverwaltungen, Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft* (1. Aufl., Bd. 174). Baden-Baden: Nomos.
- Ferlie, E., & Ongaro, E. (2015). *Strategic management in public services organizations. Concepts, schools and contemporary issues*. New York: Routledge.
- Ferlie, E., & Parrado, S. (2018). Strategic management in public services organizations: Developing a European perspective. In E. Ongaro & S. van Thiel (Hrsg.), *The Palgrave handbook of public administration and management in Europe* (S. 101–119). London: Palgrave Macmillan.
- Grossi, G., Reichard, C., & Ruggiero, P. (2016). Appropriateness and use of performance information in the budgeting process: Some experiences from German and Italian municipalities. *Public Performance & Management Review*, 39(3), 581–606.
- Heinz, R. (2000). *Kommunales Management. Überlegungen zu einem KGSt-Ansatz*. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Holtkamp, L. (2012). *Verwaltungsreformen. Problemorientierte Einführung in die Verwaltungswissenschaft, Grundwissen Politik* (Bd. 53). Wiesbaden: Springer VS.
- Hood, C. (2011). *The blame game. Spin, bureaucracy, and self-preservation in government*. Princeton: Princeton Univ. Press.
- Jimenez, B. S. (2014). City government: Strategic management and fiscal health. In P. Joyce, J. M. Bryson, & M. Holzer (Hrsg.), *Developments in strategic and public management. Studies in the US and Europe* (S. 179–195). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Joyce, P. (2015). *Strategic management in the public sector (Routledge masters in public management)*. New York: Routledge.
- KGSt. (2000a). *Strategisches Management I: Leitbericht für Politik und Verwaltungsführung*. Köln: KGSt.
- KGSt. (2000b). *Strategisches Management II: Wege zur Gesamtstrategie*. Köln: KGSt.
- KGSt. (2000c). *Strategisches Management III: Zielbezogene Budgetierung*. Köln: KGSt.

- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public management reform. A comparative analysis* (3. Aufl.). Oxford: Oxford Univ. Press.
- Rechnungshof Rheinland-Pfalz. (2011). Kommunalbericht 2011, Speyer. <http://www.rechnungshof-rlp.de/icc/internet/med/522/522408ec-4c63-9031-674b-ed-5340d17ef8,11111111-1111-1111-111111111111.pdf>. Zugegriffen: 15. Mai 2014.
- Sauter, U., & Peter, T. (2013). Kennzahlensteuerung in Schweizer Gemeinden. In F.-R. Habbel & J. Stember (Hrsg.), *Wissenstransfer zwischen Hochschule und Kommunen (Forschungsbeiträge zum Public Management)* (Bd. 6, S. 303–321). Wien: Lit.
- Schedler, K., & Siegel, J. P. (2004). Strategisches Management in Kommunen. Ein integrativer Ansatz mit Bezug auf Governance und Personalmanagement, Düsseldorf. http://www.boeckler.de/pdf/p_edition_hbs_116.pdf. Zugegriffen: 26. Juni 2014.
- Schröter, E., & Röber, M. (2015). Values, competencies, and public sector training. The value base of administrative modernization. *Journal of Public Affairs Education*, 21(1), 25–40. <https://doi.org/10.1080/15236803.2015.12001814>.
- Statistisches Bundesamt. (2016). Personal des öffentlichen Dienstes, Fachserie 14 Reihe 6, Wiesbaden. <https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/FinanzenSteuern/OeffentlicherDienst/PersonaloeffentlicherDienst2140600167005>. Zugegriffen: 2. Mai 2018.
- Weiß, J. (2013). Kennzahlen zur Steuerung kommunaler Verwaltungen. In F.-R. Habbel & J. Stember (Hrsg.), *Wissenstransfer zwischen Hochschule und Kommunen, Forschungsbeiträge zum Public Management* (Bd. 6, S. 323–351). Wien: Lit.
- Weiß, J. (2014). Evaluation der DOPPIK-Einführung in den Kommunen des Landes Sachsen-Anhalt, Halberstadt. <https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/39188>. Zugegriffen: 2. Mai 2018.
- Weiß, J. (2017). Trust as a key for strategic management? The relevance of council-administration relations for NPM-related reforms in German local governments. *Public Management Review*, 19(10), 1399–1414. <https://doi.org/10.1080/14719037.2016.1266023>.

Fallstudie: Strategisches Management in der Marktgemeinde Lana

Josef Bernhart, Peter Decarli und Kurt Promberger

1 Geschichte und Wirtschaft

Lana (<https://www.gemeinde.lana.bz.it/de>) ist die siebtgrößte Gemeinde der Autonomen Provinz Bozen – Südtirol. Im südlichen Winkel des Meraner Talkessels gelegen, begleitet die langgezogene Ortschaft Lana (300 m ü. M.) den Rand der Etschtalebene. Im Mittelgebirge liegt die Fraktion Völlan (700 m ü. M.), am Südhang des Vigiljoches die Bergfraktion Pawigl (1200 m ü. M.). Das Dorf selbst wird unterteilt in Ober-, Mitter- und Niederlana (Marktgemeinde Lana o. J.a).

Erste urgeschichtliche Siedlungen finden sich auf den Hügelkuppen Kobaltbühel, Silackerbühel, Burghügel Braunsberg, Brandis und Leonburg. Im 9. Jahrhundert werden die beiden Kirchen St. Georg und St. Margarethen errichtet. Die erste urkundliche Erwähnung von Lana finden sich im Jahr 990 als Lenon. Zu Beginn des 13. Jahrhunderts werden die Burgen Brandis, Lanaburg (Leonburg), Braunsberg, Mayenburg und Werrenberg errichtet. Ab 1396 wird die Pfarre Lana vom Deutschen Orden betreut, dessen Wappen noch heute im Gemeindewappen von Lana enthalten ist. Im Jahr 1850 werden die bisher selbständigen Orte Vill, Oberlana und Niederlana zur Großgemeinde Lana zusammengeschlossen (Marktgemeinde Lana o. J.a).

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

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

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

Wirtschaftlich sehr wichtig ist neben Handwerk, Industrie und Handel vor allem der Apfelobstbau. Die Landwirte der Gemeinde erbringen 10 % der Südtiroler Gesamternte und 1 % der Gesamternte von Europa im Bereich Bioapfel. Der Transport der exportierten Äpfel erfolgte bis 1974 über die Lokalbahn Lana-Meran, welche den Ort an das europäische Schienennetz anschloss. Dieselbe Bahn führte zudem bis 1950 Personentransporte nach Meran durch.

Für die Wirtschaft ist auch die Industriezone in Lana von Bedeutung. Die Zone befindet sich in der Nähe der Mündung der Falschauer in die Etsch und ist verkehrstechnisch durch die Schnellstraße MeBo gut erschlossen. Zahlreiche internationale Betriebe haben eine Niederlassung in dieser Industriezone, darunter sind Doppelmayr, Develey, Iprona und die Firma SCA besser bekannt als Biopack. In den letzten Jahren verändert sich das Bild der Zone und es siedeln sich immer mehr lokale Betriebe dort an (Marktgemeinde Lana [o. J.a](#)).

2 Rechtliche Rahmenbedingungen

Südtirols Gemeinden sind lokale autonome Körperschaften. Sie vertreten die örtliche Gemeinschaft, nehmen deren Interessen wahr und fördern ihre Entwicklung. Hierfür räumt die Italienische Verfassung den Gemeinden Satzungs-, Ordnungs-, Organisations- und Verwaltungsbefugnis ein. Zudem besitzen die Gemeinden Finanzhoheit (Just et al. [2012](#)).

Die Gemeinden verfügen grundsätzlich über sämtliche Verwaltungsfunktionen örtlichen Belanges, die die Bevölkerung und das Gemeindegebiet betreffen. Dazu zählen gemäß Dekret des Präsidenten der Region vom 1. Februar 2005, Nr. 3/L, Art. 1 und 2, veröffentlicht im Beiblatt Nr. 1 zum Amtsblatt vom 1. März 2005, Nr. 9/I-II die kulturelle, soziale und wirtschaftliche Entwicklung der Bevölkerung, sofern diese nicht durch Südtirols Sonderautonomie, durch Staats-, Landes- oder Regionalgesetz ausdrücklich anderen Rechtssubjekten übertragen sind.

Die Italienische Verfassung regelt die Kompetenzen der Gemeinden in den Art. 114 bis 133. Von zentraler Bedeutung sind dabei die Art. 114 und 116: Art. 114 erklärt die Gemeinden zu autonomen Körperschaften, die die unterste Ebene im Verwaltungsaufbau des Staates bilden. In Art. 116 ist die Sonderautonomie der Region Trentino-Südtirol verankert.

Während auf zentralstaatlicher Ebene die Ordnung der Gemeinden durch das Gesetzesvertretende Dekret Nr. 267/2000 (veröffentlicht im Amtsblatt der Republik vom 28. September 2000, Nr. 227) geregelt ist, gilt in Südtirol der *Kodex der örtlichen Körperschaften der Autonomen Region Trentino-Südtirol*

(Regionalgesetz vom 3. Mai 2018, Nr. 2 mit den durch die Regionalgesetze vom 8. August 2018, Nr. 6 und vom 1. August 2019, Nr. 3 eingeführten Änderungen).

Nichtsdestotrotz verwalten die Gemeinden Südtirols neben der Realisierung eigener Aufgaben auch Dienste, die in die staatliche Zuständigkeit fallen. Im Rahmen dieser übertragenen Aufgaben des Staates, etwa der Führung des Personenstandregisters oder Tätigkeiten im Bereich der Wahlen, fungiert der Bürgermeister als Amtswalter der Regierung. Der Staat kann auch weitere Aufgaben an die Gemeinden delegieren und damit deren Aufgaben erweitern (Promberger et al. 2005).

3 Institutionelles Setting der Marktgemeinde Lana

3.1 Wohnbevölkerung und Gemeindegebiet

Die Marktgemeinde Lana umfasst die Ortsteile Oberlana, Mitterlana, Niederlana, die Fraktion Völlan sowie die Bergfraktion Pawigl. Insgesamt wies die Gemeinde am Stichtag 31.12.2016 einen Bevölkerungsstand von 12.046 Einwohnern auf. Im kleinstrukturierten Südtirol bildet Lana die siebtgrößte Gemeinde und gehört zu den sieben der 116 Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern. Das gesamte Gemeindegebiet umfasst 36,08 km². Die Bevölkerungsdichte entspricht ca. 330 Einwohnern/km². Die Marktgemeinde Lana konnte in den vergangenen Jahren ein stetes Wachstum verzeichnen. Im Jahr 2005 lag die Bevölkerungsdichte beispielsweise noch bei 290 Einwohnern/km² (Marktgemeinde Lana o. J.a).

3.2 Haushalt

Mit dem Finanzjahr 2016 wurden für die Gemeinden der Autonomen Provinz Bozen die nationalen Bestimmungen im Bereich der Harmonisierung der Buchhaltungssysteme und der Bilanzgliederungen gemäß GvD vom 23.06.2011, Nr. 118 eingeführt. Die weitreichende Reform der Haushaltsrechnung legt einheitliche Haushaltsgrundsätze, einen gemeinsamen integrierten Kontenplan, einheitliche Modelle für den Finanz-, Wirtschafts- und Vermögenshaushalt sowie gemeinsame Modelle für den konsolidierten Haushalt mit abhängigen Einrichtungen fest (Marktgemeinde Lana 2016).

Die Gemeinden genehmigen jährlich einen auf drei Jahre bezogenen Haushaltsvoranschlag. Dieser Haushaltsvoranschlag umfasst die Kompe-

tenz- und Kassaveranschlagung des ersten Haushaltsjahres sowie die Kompetenzveranschlagung der beiden folgenden Haushaltsjahre. Grundsätzlich gilt, dass der Gesamtbetrag der Ausgaben dem Gesamtbetrag der Einnahmen zu entsprechen hat. Die Einnahmen werden dabei in *Titel* und *Typologien* in Bezug auf ihre Herkunft und Art gegliedert. Die Ausgaben sind in *Missionen* (stellen die wichtigsten Aufgaben und strategischen Ziele dar) sowie in *Programme* (homogene Tätigkeitsgruppen, die dazu dienen, die im Rahmen der Missionen definierten Ziele zu verfolgen) unterteilt. Zudem sind die *Programme* in *Makroaggregate*, welche die wirtschaftliche Natur der Ausgaben darstellt, sowie in *Titel* gegliedert (Marktgemeinde Lana 2016).

Abb. 1 zeigt einen beispielhaften Auszug aus der Haushaltsplanung der Marktgemeinde Lana aus dem Jahr 2016 mit Planungshorizont 2017–2019.

Die Abschlussrechnung des Finanzjahrs 2016 der Gemeinde Lana zeigt für die Kompetenzgebarung, also die tatsächlich festgestellten Einnahmen und verbuchten Verpflichtungen, eine Summe der Einnahmen von 35,02 Mio. EUR und der Ausgaben von 25,85 Mio. EUR. Demnach konnte die Marktgemeinde Lana im Jahr 2016 einen Überschuss aus der Kompetenzgebarung von 9,17 Mio. EUR verbuchen (Marktgemeinde Lana 2017).

3.3 Politische Organe

Als autonome Verwaltungskörperschaft hat jede Gemeinde Südtirols ihre eigenen Organe: den Bürgermeister als Oberhaupt und Vertreter der Gemeinde nach außen, den Gemeinderat als Beschluss- und Kontrollorgan und den Gemeindeausschuss als ausführendes Organ.

Abb. 2 zeigt das rechtlich-institutionelle System der Gemeinden in Südtirol.

Der Marktgemeinde Lana steht Harald Stauder seit 2010 als Bürgermeister vor. Er hat den Vorsitz im Gemeindeausschuss inne, der sich aus dem Vizebürgermeister und fünf Gemeindereferenten und Gemeindereferentinnen zusammensetzt. Der Bürgermeister und alle Mitglieder des Gemeindeausschusses gehören zudem dem insgesamt siebenundzwanzigköpfigen Gemeinderat an (Marktgemeinde Lana o. J.b).

3.4 Verwaltungsgliederung

Südtirols Gemeinden regeln per Verordnung im Einklang mit der eigenen Satzung Planstellen des Personals und den Aufbau der Ämter und Dienste. Dies geschieht

Mission	Mission	Laufendes Jahr		Dreijährige Planung		
		Ansatz	Verpflichtet	Bezahlte	2017	2018
1	Institutionelle Dienste, Verwaltung und Gedarung	3.381.030,53 €	2.376.434,91 €	2.108.976,48 €	3.298.950,00 €	3.298.950,00 €
3	Öffentliche Ordnung und Sicherheit	501.940,28 €	330.269,08 €	306.881,68 €	492.800,00 €	492.800,00 €
4	Unterrichtswesen und Recht auf Bildung	1.879.491,95 €	1.131.462,23 €	852.486,64 €	1.803.150,00 €	1.803.150,00 €
5	Schutz und Aufwertung kultureller Güter und Tätigkeiten	990.121,59 €	841.540,51 €	602.859,94 €	778.740,00 €	778.740,00 €
6	Jugend, Sport und Freizeit	466.031,12 €	331.745,11 €	288.818,04 €	430.250,00 €	430.250,00 €
7	Fremdenverkehr	622.500,00 €	526.996,31 €	484.596,31 €	591.800,00 €	591.800,00 €
8	Raumordnung und Wohnbau	1.500,00 €	0,00 €	0,00 €	1.500,00 €	1.500,00 €
9	Nachhaltige Entwicklung und Schutz des Territoriums und der Umwelt	2.998.634,21 €	2.354.891,66 €	1.748.475,55 €	2.633.350,00 €	2.633.350,00 €
10	Transport und Recht auf Mobilitätsförderung	1.227.995,19 €	1.032.512,92 €	731.847,18 €	1.182.700,00 €	1.182.700,00 €
11	Rettungsdienst	131.856,40 €	102.364,53 €	79.212,75 €	113.100,00 €	113.100,00 €
12	Soziale Rechte, Sozial- und Familienpolitik	1.183.677,97 €	912.033,11 €	676.554,11 €	1.030.400,00 €	1.030.400,00 €
14	Wirtschaftliche Entwicklung und Wettbewerbsfähigkeit	190.192,20 €	165.027,80 €	121.427,60 €	174.650,00 €	174.650,00 €
16	Landwirtschaft, Politik im Agrar- und Nahrungsmittelbereich und Fischerei	17.930,00 €	7.930,00 €	7.930,00 €	7.670,00 €	7.670,00 €
20	Fonds und Rückstellungen	27.170,00 €	0,00 €	0,00 €	368.440,00 €	418.440,00 €
Summe		13.620.071,44 €	10.113.208,17 €	8.008.066,26 €	12.907.500,00 €	12.957.500,00 €

Abb. 1 Laufenden Ausgaben der Marktgemeinde Lana nach Missionen (Marktgemeinde Lana 2016, S. 40)

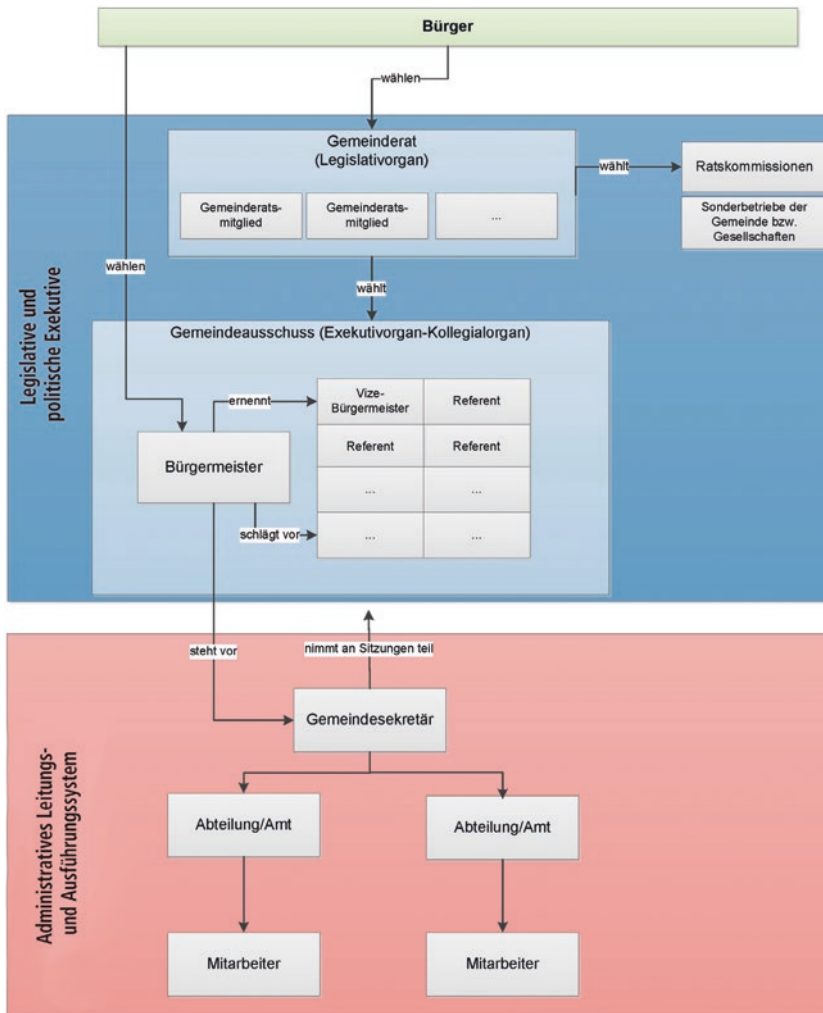


Abb. 2 Rechtlich-institutionelles System der Gemeinden in Südtirol (Just et al. 2012, S. 30)

unter Beachtung der Autonomie, der Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit der Gebarung sowie der fachlichen Qualifikation und Haftung und im Einklang mit der regionalen Gesetzgebung (Just et al. 2012). Im Jahr 2016 umfasste der

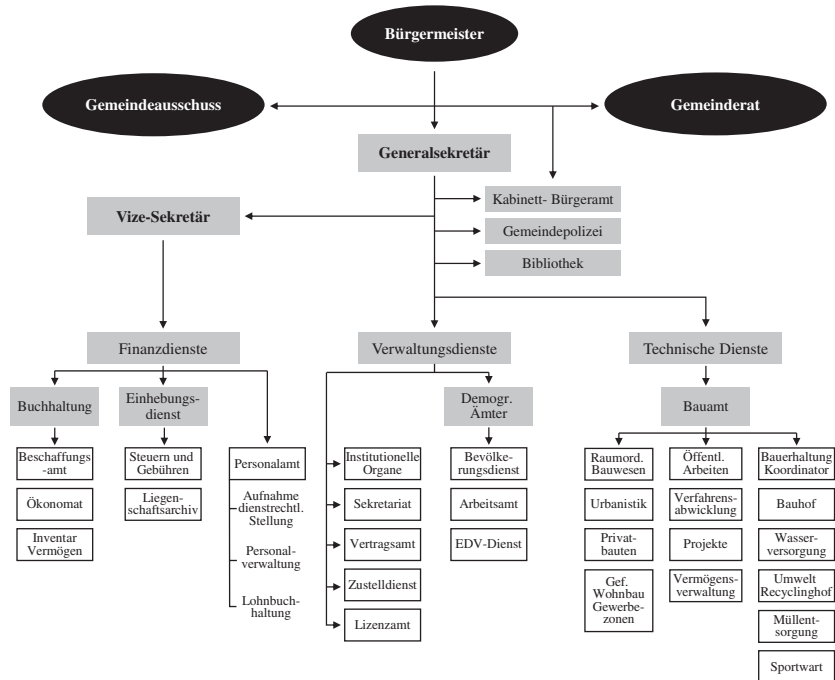


Abb. 3 Verwaltungsstruktur der Marktgemeinde Lana (Marktgemeinde Lana o. J.d)

Stellenplan der Gemeinde Lana 91,52 Vollzeitäquivalente a 38 Wochenstunden. Davon waren 82,57 Vollzeitäquivalente durch 98 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter besetzt (Marktgemeinde Lana 2016).

Die Lokalverwaltung der Marktgemeinde Lana ist in elf Abteilungen gegliedert (Marktgemeinde Lana o. J.c). Das Organigramm in Abb. 3 zeigt die Verwaltungsstruktur der Gemeinde.

4 Strategische Planung und Steuerungssysteme

Ziel der Haushaltsreform zur Harmonisierung der Buchhaltungssysteme war unter anderem die Aufwertung der Planung in öffentlichen Verwaltungen. Die Gemeinden sind gesetzlich verpflichtet, die folgenden Planungsinstrumente zu führen (Troi 2016) (Abb. 4):

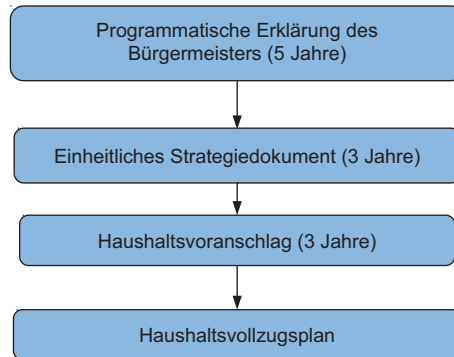


Abb. 4 Planungsinstrumente der Gemeinden Südtirols (Troi 2016, S. 39)

Die zentrale Rolle nimmt dabei das *Einheitliche Strategiedokument* (*Documento Unico di Programmazione*, kurz DUP) ein. Dieses Planungsinstrument besteht aus zwei Teilen:

- dem strategischen Teil, dessen zeitlicher Horizont mindestens dem Verwaltungsmandat des Bürgermeisters und des Gemeinderats (5 Jahre) entspricht
- und dem operativen Teil, dessen Dauer dem Haushaltsvoranschlag (3 Jahre) entspricht (Troi 2016).

Der strategische Teil beinhaltet neben der Analyse der externen Rahmenbedingungen sowie der internen Situation der Gemeinde insbesondere auch die strategischen Ziele, die innerhalb der Verwaltungsperiode verfolgt werden. Diese wiederum stützen sich auf die *Programmatische Erklärung des Bürgermeisters*, das Wahlprogramm, das mit der Ernennung der Gemeinderregierung vom Gemeinderat als Regierungsprogramm genehmigt werden muss.

Auf der anderen Seite wird der *Haushaltsvoranschlag* auf der Grundlage der im Strategiedokument enthaltenen Leitlinien erstellt. Der auf drei Jahre bezogene Haushaltsvoranschlag gliedert die Tätigkeit der Gemeinde in die wichtigsten Aufgaben und strategischen Ziele (*Missionen*) sowie die homogenen Tätigkeitsgruppen zur Verfolgung dieser Ziele (*Programme*). Dieses Planungsinstrument muss mindestens einmal jährlich aktualisiert und vom Gemeinderat genehmigt werden. Damit nimmt der Haushaltsvoranschlag (und die entsprechende

Abschlussrechnung) eine zentrale Rolle in der Kontrolle der politischen Exekutive (Gemeindeausschuss) durch die politische Legislative (Gemeinderat) ein (Troi 2016).

Ein weiteres Planungsinstrument der Gemeinden ist der *Haushaltsvollzugsplan* (PEG – *Piano Esecutivo di Gestione*). Dabei handelt es sich um einen analytischen Haushalt zur konkrete Umsetzung des (synthetischen) Haushaltsvoranschlags. Der PEG definiert die erforderlichen Ziele, Aktivitäten, Ressourcen, Finanzen und Verantwortlichkeiten zur Erreichung der jährlichen Aufgabenziele. Demnach nimmt der Haushaltsvollzugsplan eine wesentliche Rolle in der Arbeitsteilung von Politik und Verwaltung ein: Der Gemeindeausschuss (politische Exekutive) legt die Ziele fest, entscheidet über die Verteilung der finanziellen Ressourcen und kontrolliert die Einhaltung. Dem Gemeindesekretär als *Chief Administration Officer* (CAO) und den Führungskräften der Verwaltung werden zusammen mit den Zielvorgaben die notwendigen Mittel zur Realisierung des Haushaltsvoranschlags übertragen. Damit ist das administrative Ausführungssystem für die Umsetzung des Planes verantwortlich (Promberger et al. 2005).

Das *Einheitliche Strategiedokument* der Marktgemeinde Lana listet im strategischen Teil die externen Rahmenbedingungen und Einflussfaktoren auf. Unter ökonomischen Gesichtspunkten ist Lana überwiegend von klein- und mittelständischen Unternehmen, die oft als Familienbetrieb geführt werden, gekennzeichnet. Die Gemeinde hat sich zum Ziel gesetzt, Rahmenbedingungen zu schaffen, die die Wettbewerbsfähigkeit der lokalen Betriebe unterstützen. Im Bereich der demografischen und sozio-kulturellen Einflussfaktoren strebt Lana an, den Lebensraum und das Sozialkapital vor dem Hintergrund der steigenden Lebenserwartung, sprich dem „Älterwerden“ der Menschen, aktiv zu gestalten. Zudem muss sich die Gemeinde den technologischen Entwicklungen, insbesondere der Etablierung des Internets als Massenmedium, stellen. Im Rahmen der ökologischen Einflussfaktoren zielt Lana auf eine nachhaltige Entwicklung zur effizienten und schonenden Nutzung der Umwelt und langfristigen Sicherung der Lebensqualität ab. Die politischen und rechtlichen Einflussfaktoren machen schließlich eine leistungsfähige Gemeindeverwaltung notwendig, die in der Lage ist, eine gesetzeskonforme Entwicklung voranzutreiben und Handlungsspielräume zur Schaffung von Lebensqualität zu nutzen (Marktgemeinde Lana 2016).

Ebenfalls im *Einheitlichen Strategiedokument* enthalten ist die *Programmatische Erklärung des Bürgermeisters*. Diese beinhalten die im Laufe der Verwaltungsperiode 2015–2020 zu realisierenden Initiativen und Projekte. Sie ist in der Sitzung des Gemeinderates vom 01.07.2015 genehmigt worden. Die strategischen Leitlinien des laufenden Verwaltungsmandates der Marktgemeinde Lana (2016) sind:

- Lana gemeinsam weiterentwickeln
- Entscheidungen transparent und bürgernah diskutieren und vorantreiben
- Weitere Erhöhung der Lebensqualität in Lana

Zusätzlich zu den Leitlinien beinhaltet das Regierungsprogramm 84 relativ konkreten Maßnahmen, die jeweils einem von zwölf Bereichen zugeordnet sind (Marktgemeinde Lana 2016).

Dabei handelt es sich meist um spezifische Projekte im Aufgabenfeld der Gemeinde. Beispiele sind der Ausbau und Erweiterung der Schulen und der Schulmensa im Bereich der Schule und Bildung oder die Ermöglichung individueller Seniorenwohnkonzepte und/oder generationsübergreifendes und gemeinschaftliches Zusammenleben. Zudem hat sich die Gemeinde Lana Ziele für die Entwicklung von Teilgebieten gesetzt, etwa die Realisierung eines Glasfasernetzes für schnelles Internet in den Fraktionen Völlan und Pawigl (Marktgemeinde Lana 2016).

Das Beispiel der im KoWiSt-Projekt realisierten Wirkungskette *Ausbau und Erweiterung der Schulen und der Schulmensa* zeigt die Zielformulierung anhand von Kennzahlen und Indikatoren verschiedener Ebenen der strategischen Steuerung (Abb. 5):

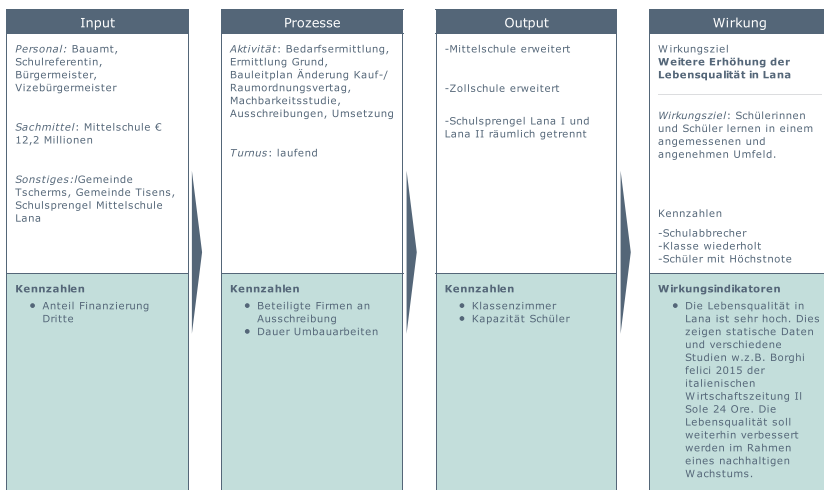


Abb. 5 Beispiel einer KoWiSt-Wirkungskette der Marktgemeinde Lana. (Screenshot www.kowist.eu)

Der anschließende operative Teil des *Einheitlichen Strategiedokuments* beinhaltet eine eingehende Beschreibung der einzelnen Leitlinien und die von der Gemeinde definierten Ziele sowie die zur Zielerreichung vorgesehenen finanziellen Ressourcen.

Aus den oben angeführten Beispielen wird ersichtlich, dass es in der italienischen Gemeindeordnung zwar klare Vorschriften über die zu erstellenden Planungsdokumente gibt, insbesondere für die Ausformulierung strategischer Ziele aber keine klaren Vorgaben existieren. Im konkreten Fall von Lana besteht die *Programmatische Erklärung* aus zwei Zielebenen. Die drei strategischen Leitlinien des Verwaltungsmandates entsprechen dabei den langfristigen und allgemeinen *Programmsischen Zielen*. Die 84 Maßnahmen hingegen können als *Operative Ziele* angesehen werden.¹

Zudem sehen die strategischen Ziele Lanas keine Kennzahlen oder Indikatoren zur Messung des Fortschritts der Zielerreichung vor. Im Rahmen des KoWiSt-Projekts konnten der Bürgermeister und die Mitarbeiter der Gemeinde für die gewählten Beispiele der Lernplattform jedoch nicht nur Zielgrößen und Indikatoren, sondern auch Ressourcen und Tätigkeiten zur Umsetzung der Maßnahmen bestimmen.

5 Erfahrungen

Die Idee einer wirkungsorientierten Steuerung entstand in der Marktgemeinde Lana aus der gesetzlichen Notwendigkeit, das Regierungsprogramm in Form einer *Programmatischen Erklärung* zu verschriftlichen. Dieses zentrale Planungsdokument bildet die Grundlage des Arbeitens einer jeden Südtiroler Gemeindeverwaltung, kann jedoch sehr unterschiedlich ausgestaltet sein.

Ein Regierungsprogramm basierend auf den Ideen der wirkungsorientierten Steuerung erlaubt der Gemeinde Lana, ihre Prozesse zu überprüfen und zu optimieren. Darüber hinaus können die Prozesse und Abläufe allen interessierten Stakeholdern in transparenter Weise zugänglich gemacht werden. Hierzu zählen in erster Linie die Gemeinderäte und die Bevölkerung der Gemeinde (Stauder 2017).

¹In der Logik der KoWiSt-OER (www.kowist.eu) fehlt damit die Ebene der *Wirkungsziele*, daher wurden die *Programmatischen Ziele* in der KoWiSt-Plattform auch als *Wirkungsziele* erfasst.

Der konkrete Nutzen einer strategischen Steuerung zeigt sich in der besseren Messbarkeit der Ergebnisse des Verwaltungshandelns. Die Gemeindeverwalter selbst können einfach nachvollziehen, an welchem Punkt der Zielerreichung sie sich befinden. Zudem haben die Wählerinnen und Wähler die Möglichkeit, zu überprüfen, inwieweit die Wahlversprechen bereits umgesetzt wurden. Dies hat dazu geführt, dass sich die Bevölkerung intensiver am Gemeindeleben beteiligt. Die BürgerInnen haben durch die Messbarkeit die Möglichkeit, die Tätigkeiten der Gemeinde besser nachzuvollziehen, mit der Gemeindeverwaltung direkt in Kontakt zu treten und konkrete Fragen zum Umsetzungsstand zu stellen. Natürlich wird diese Möglichkeit nicht von allen Einwohnern genutzt, aber viele Menschen, die zwar kein politisches Amt annehmen, aber trotzdem an der Gemeindeentwicklung mitwirken wollen, haben so die Möglichkeit, sich einzubringen (Stauder 2017).

Auch das Verhältnis zwischen Gemeinderat und Verwaltung hat von der stärkeren Wirkungsorientierung profitiert: In der Vergangenheit beschäftigte sich der Rat vielfach mit der operativen Vorgehensweise des Gemeindeausschusses. Durch die Wirkungsorientierung haben die Räte heute die Möglichkeit, die Prozesse selbst mitzuverfolgen. Dadurch konnte die Diskussion auf ein anderes Niveau gehoben werden. Bei Gemeinderatssitzungen werden nun weniger Prozessfragen und stattdessen mehr inhaltliche Fragen gestellt und konkrete Inputs gegeben (Stauder 2017).

Schlussendlich haben die VerwaltungsmitarbeiterInnen heute die Möglichkeit, Prozesse über ihren Bereich hinaus zu verstehen. Die wirkungsorientierte Steuerung schafft Transparenz auch innerhalb der Verwaltung, insbesondere zwischen Abteilungen. Jeder hat die Möglichkeit, zu verstehen, was in den anderen Abteilungen passiert, warum in einer gewissen Art und Weise gehandelt wird und welche Auswirkungen dies auf die eigene Tätigkeit hat. Nicht alle, aber viele MitarbeiterInnen haben diese Chance genutzt und die Motivation ist gestiegen (Stauder 2017).

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die wirkungsorientierte Steuerung ein Instrument ist, auf das die Marktgemeinde Lana nicht mehr verzichten kann (Stauder 2017).

Literatur

Just, D., Januth, A., Bernhart, J., Niedermüller, K., & Promberger, K. (2012). *Gemeindeführung im Alpenraum. Ergebnisse einer komparativen Studie in Italien und der Schweiz*. Glarus: Südostschweiz Buchverlag.

- Marktgemeinde Lana. (2016). Einheitliches Strategiedokument 2017–2019. <http://transparenz.gvcc.net/Transparenz/DIFile?rootType=allg&gemeinde=21041&id={241B0E50-6B15-4F63-B2F9-5DBA8A33E900}&lang=de>. Stand: 28. Aug. 2018.
- Marktgemeinde Lana. (2017). Begleitbericht zur Abschlussrechnung 2016. <http://transparenz.gvcc.net/Transparenz/DIFile?rootType=allg&gemeinde=21041&id={FE55991C-53C9-4221-9944-6D40C6F4FF6A}&lang=de>. Stand: 30. Aug. 2018.
- Marktgemeinde Lana. (o. J.a). Gemeindeleben – Wissenswertes. <https://www.comune.lana.bz.it/de/Gemeindeleben/Wissenswertes>. Stand: 28. Aug. 2018.
- Marktgemeinde Lana. (o. J.b). Politik – Organe. <https://www.comune.lana.bz.it/de/Politik/Organe>. Stand: 30. Aug. 2018.
- Marktgemeinde Lana. (o. J.c). Verwaltung – Organisation. <https://www.comune.lana.bz.it/de/Verwaltung/Organisation>. Stand: 30. Aug. 2018.
- Marktgemeinde Lana. (o. J.d). Verwaltungsstruktur. https://www.comune.lana.bz.it/de/Verwaltung/Organisation/Verwaltungsstruktur_PDF_. Stand: 30. Aug. 2018.
- Promberger, K., Resch, S., Bodemann, M., & Bernhart, J. (2005). *Management der Gemeinden in Tirol und Südtirol, Public Management* (Bd. 3). Innsbruck: Studienverlag.
- Stauder, H. (2017). Protokollierte Aussagen / Videostatement im Rahmen des KoWiSt Multiplier Event 1 am 10.05.2017, Eurac Research, Bozen. https://www.youtube.com/watch?v=bEzgTe_akjk. Stand: 15. Sept. 2018.
- Troi, G. (2016). *Harmonisierung der Buchhaltungssysteme. Haushalt Teil 1*. Bozen: Südtiroler Gemeindenverband.

Fallstudie: Strategisches Management in der Stadtgemeinde Meran

Josef Bernhart, Peter Decarli und Kurt Promberger

1 Überblick

Die Stadtgemeinde Meran (<https://www.gemeinde.meran.bz.it/de>) ist nach der Landeshauptstadt Bozen die zweitgrößte Kommune der Autonomen Provinz Bozen – Südtirol. Meran liegt auf 324 m Meereshöhe in einem Talkessel, in den der Vinschgau, das Etsch- und das Passeiertal einmünden. Die Stadt ist im Norden und Osten durch hohe Bergketten geschützt. Diese besondere geografische Lage ist ausschlaggebend für das milde Klima der Stadt (Kurverwaltung Meran 2018).

Meran fungierte über Jahrhunderte als Tiroler Landeshauptstadt. Mit der Verlegung der Residenz der Landesfürsten nach Innsbruck begann für Meran ein Abstieg. Durch das besondere Klima der Stadt erlebte Meran im 19. Jahrhundert einen neuen Aufschwung als Kurort (Stadtgemeinde Meran o. J.a). Bis heute spielt der Tourismus eine fundamentale Rolle für die Stadtgemeinde Meran – einerseits natürlich für die Wirtschaft, aber auch für die Bürger und die Kommunalverwaltung selbst, deren strategische und operative Ausrichtung die Gästeströme berücksichtigt.

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

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

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

2 Rechtliche Rahmenbedingungen

Südtirols Gemeinden sind lokale autonome Körperschaften. Sie vertreten die örtliche Gemeinschaft, nehmen deren Interessen wahr und fördern ihre Entwicklung. Hierfür räumt die Italienische Verfassung den Gemeinden Satzungs-, Ordnungs-, Organisations- und Verwaltungsbefugnis ein. Zudem besitzen die Gemeinden Finanzhoheit (Just et al. 2012).

Die Gemeinden verfügen grundsätzlich über sämtliche Verwaltungsfunktionen örtlichen Belanges, die die Bevölkerung und das Gemeindegebiet betreffen. Dazu zählen gemäß Dekret des Präsidenten der Region vom 1. Februar 2005, Nr. 3/L, Art. 1 und 2, veröffentlicht im Beiblatt Nr. 1 zum Amtsblatt vom 1. März 2005, Nr. 9/I-II die kulturelle, soziale und wirtschaftliche Entwicklung der Bevölkerung, sofern diese nicht durch Südtirols Sonderautonomie, durch Staats-, Landes- oder Regionalgesetz ausdrücklich anderen Rechtssubjekten übertragen sind.

Die Italienische Verfassung regelt die Kompetenzen der Gemeinden in den Art. 114 bis 133. Von zentraler Bedeutung sind dabei die Art. 114 und 116: Art. 114 erklärt die Gemeinden zu autonomen Körperschaften, die die unterste Ebene im Verwaltungsaufbau des Staates bilden. In Art. 116 ist die Sonderautonomie der Region Trentino-Südtirol verankert.

Während auf zentralstaatlicher Ebene die Ordnung der Gemeinden durch das Gesetzesvertretende Dekret Nr. 267/2000 (veröffentlicht im Amtsblatt der Republik vom 28. September 2000, Nr. 227) geregelt ist, gilt in Südtirol der *Kodex der örtlichen Körperschaften der Autonomen Region Trentino-Südtirol* (Regionalgesetz vom 3. Mai 2018, Nr. 2 mit den durch die Regionalgesetze vom 8. August 2018, Nr. 6 und vom 1. August 2019, Nr. 3 eingeführten Änderungen).

Nichtsdestotrotz verwalten die Gemeinden Südtirols neben der Realisierung eigener Aufgaben auch Dienste, die in die staatliche Zuständigkeit fallen. Im Rahmen dieser übertragenen Aufgaben des Staates, etwa der Führung des Personenstandregisters oder Tätigkeiten im Bereich der Wahlen, fungiert der Bürgermeister als Amtswalter der Regierung. Der Staat kann auch weitere Aufgaben an die Gemeinden delegieren und damit deren Aufgaben erweitern (Promberger et al. 2005).

3 Institutionelles Setting der Stadtgemeinde Meran

3.1 Wohnbevölkerung und Gemeindegebiet

Als Stadtgemeinde umfasst Meran keine Fraktionen, ist aber in 13 Stadtviertel unterteilt. Die jeweiligen Stadtviertelkomitees stellen das Bindeglied der örtlichen Gemeinschaft zur Stadtverwaltung dar und erlauben es den Bürgern, sich an den Entscheidungen über ihr Stadtviertel zu beteiligen (Stadtgemeinde Meran o. J.b). Insgesamt wies die Gemeinde am Stichtag 31.12.2016 einen Bevölkerungsstand von 40.047 Einwohnern auf (Stadtgemeinde Meran 2017a). Damit ist Meran die zweitgrößte Gemeinde Südtirols und gehört zu den sieben der 116 Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern. Das gesamte Gemeindegebiet umfasst 26,31 km². Die Bevölkerungsdichte entspricht ca. 1.520 Einwohnern/km². Die Stadtgemeinde Meran konnte in den vergangenen Jahren ein stetes Wachstum verzeichnen. Im Jahr 2010 lag der Bevölkerungsstand noch bei 38.229 Einwohnern (Stadtgemeinde Meran 2016a).

3.2 Haushalt

Mit dem Finanzjahr 2016 wurden für die Gemeinden der Autonomen Provinz Bozen die nationalen Bestimmungen im Bereich der Harmonisierung der Buchhaltungssysteme und der Bilanzgliederungen gemäß GvD vom 23.06.2011, Nr. 118 eingeführt. Die weitreichende Reform der Haushaltsrechnung legt einheitliche Haushaltsgrundsätze, einen gemeinsamen integrierten Kontenplan, einheitliche Modelle für den Finanz-, Wirtschafts- und Vermögenshaushalt sowie gemeinsame Modelle für den konsolidierten Haushalt mit abhängigen Einrichtungen fest (Stadtgemeinde Meran 2017a).

Die Gemeinden genehmigen jährlich einen auf drei Jahre bezogenen Haushaltsvoranschlag. Dieser Haushaltsvoranschlag umfasst die Kompetenz- und Kassaveranschlagung des ersten Haushaltsjahres sowie die Kompetenzveranschlagung der beiden folgenden Haushaltsjahre. Grundsätzlich gilt, dass der Gesamtbetrag der Ausgaben dem Gesamtbetrag der Einnahmen zu entsprechen hat. Die Einnahmen werden dabei in *Titel* und *Typologien* in Bezug auf ihre Herkunft und Art gegliedert. Die Ausgaben sind in *Missionen* (stellen die wichtigsten Aufgaben und strategischen Ziele dar) sowie in *Programme* (homogene Tätigkeitsgruppen, die dazu dienen, die im Rahmen der Missionen definierten Ziele

zu verfolgen) unterteilt. Zudem sind die *Programme* in *Makroaggregate*, welche die wirtschaftliche Natur der Ausgaben darstellt, sowie in *Titel* gegliedert (Stadtgemeinde Meran 2017a).

Abb. 1 zeigt einen beispielhaften Auszug aus der Haushaltsplanung der Stadtgemeinde Meran aus dem Jahr 2016 mit Planungshorizont 2017–2019.

Die Abschlussrechnung des Finanzjahrs 2016 der Gemeinde Meran zeigt für die Kompetenzgebarung, also die tatsächlich festgestellten Einnahmen und verbuchten Verpflichtungen, eine Summe der Einnahmen von 101,67 Mio. EUR und der Ausgaben von 111,84 Mio. EUR. Demnach hat die Stadtgemeinde Meran im Jahr 2016 einen Fehlbetrag aus der Kompetenzgebarung von 10,17 Mio. EUR erwirtschaftet. Dieser Fehlbetrag wird mit dem zweckgebundenen Mehrjahresfond abgedeckt (Stadtgemeinde Meran 2017b).

3.3 Politische Organe

Als autonome Verwaltungskörperschaft hat jede Gemeinde Südtirols ihre eigenen Organe: den Bürgermeister als Oberhaupt und Vertreter der Gemeinde nach außen, den Gemeinderat als Beschluss- und Kontrollorgan und den Gemeindevorstand als ausführendes Organ.

Abb. 2 zeigt das rechtlich-institutionelle System der Gemeinden in Südtirol.

Der Stadtgemeinde Meran steht Paul Rösch seit 2015 als Bürgermeister vor. Er hat den Vorsitz im Gemeindevorstand inne, der sich aus dem Vizebürgermeister und fünf Gemeindevorstandsräten und Gemeindevorstandsrätinnen zusammensetzt. Der Bürgermeister sowie sein Vize und vier der fünf Vorstände gehören zudem dem insgesamt sechshundertköpfigen Gemeinderat an (Stadtgemeinde Meran o. J.c).

3.4 Verwaltungsgliederung

Südtirols Gemeinden regeln per Verordnung im Einklang mit der eigenen Satzung Planstellen des Personals und den Aufbau der Ämter und Dienste. Dies geschieht unter Beachtung der Autonomie, der Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit der Gebarung sowie der fachlichen Qualifikation und Haftung und im Einklang mit der regionalen Gesetzgebung (Just et al. 2012).

Im Jahr 2016 umfasste der Stellenplan der Gemeinde Meran 363,51 Vollzeitäquivalente a 38 Wochenstunden. Die gesamten Vollzeitäquivalente des Stellenplans waren durch 401 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter besetzt (Stadtgemeinde Meran 2016b).

Mission	Mission	Laufendes Jahr			Dreijährige Planung		
		Ansatz	Verpflichtet	Bezahlt	2017	2018	2019
1	Institutionelle Dienste, Verwaltung und Gebarung	13.040.033,89 €	11.155.686,32 €	10.215.145,28 €	12.355.590,00 €	12.268.780,00 €	12.359.780,00 €
2	Gerichtswesen	45.990,00 €	25.300,00 €	13.222,13 €	45.990,00 €	45.990,00 €	45.990,00 €
3	Öffentliche Ordnung und Sicherheit	2.307.452,50 €	2.179.027,47 €	2.104.313,91 €	2.214.100,00 €	2.189.100,00 €	2.189.100,00 €
4	Unterrichtswesen und Recht auf Bildung	6.152.730,57 €	5.627.275,82 €	4.592.724,00 €	5.880.770,00 €	5.826.570,00 €	5.826.570,00 €
5	Schutz und Aufwertung kultureller Güter und Tätigkeiten	4.002.730,50 €	3.792.482,51 €	3.285.485,34 €	3.607.858,21 €	3.591.764,44 €	3.577.210,00 €
6	Jugend, Sport und Freizeit	2.651.432,85 €	2.515.271,98 €	2.133.616,70 €	2.134.540,00 €	2.134.540,00 €	2.134.540,00 €
7	Fremdenverkehr	1.899.400,00 €	1.763.582,31 €	1.108.049,87 €	1.414.400,00 €	1.414.400,00 €	1.414.400,00 €
8	Raumordnung und Wohnbau	391.786,35 €	312.923,76 €	292.426,39 €	367.326,35 €	359.100,00 €	359.100,00 €
9	Nachhaltige Entwicklung und Schutz des Territoriums und der Umwelt	7.077.821,02 €	6.726.172,22 €	5.494.426,57 €	6.773.520,00 €	6.773.520,00 €	6.773.520,00 €
10	Transport und Recht auf Mobilitätsförderung	2.956.078,89 €	2.598.279,78 €	1.919.133,63 €	2.796.020,00 €	2.796.020,00 €	2.796.020,00 €
11	Rettungsdienst	658.635,48 €	622.357,51 €	559.132,39 €	659.050,00 €	645.850,00 €	645.850,00 €
12	Soziale Rechte, Sozial- und Familienpolitik	8.379.792,46 €	7.668.876,03 €	6.401.934,79 €	8.773.930,00 €	8.773.930,00 €	8.773.930,00 €
14	Wirtschaftliche Entwicklung und Wettbewerbsfähigkeit	292.896,24 €	229.234,45 €	197.420,81 €	354.450,00 €	300.450,00 €	270.450,00 €
20	Fonds und Rückstellungen	1.704.660,00 €	0,00 €	0,00 €	607.200,00 €	723.000,00 €	788.900,00 €
50	Staatsverschuldung	1.879.600,00 €	1.878.479,14 €	1.878.479,14 €	832.800,00 €	754.850,00 €	699.650,00 €
Summe		53.441.040,75 €	47.094.949,30 €	40.195.510,95 €	48.817.534,56 €	48.597.864,44 €	48.655.010,00 €

Abb. 1 Laufenden Ausgaben der Stadtgemeinde Meran nach Missionen (Stadtgemeinde Meran 2016b, S. 55)

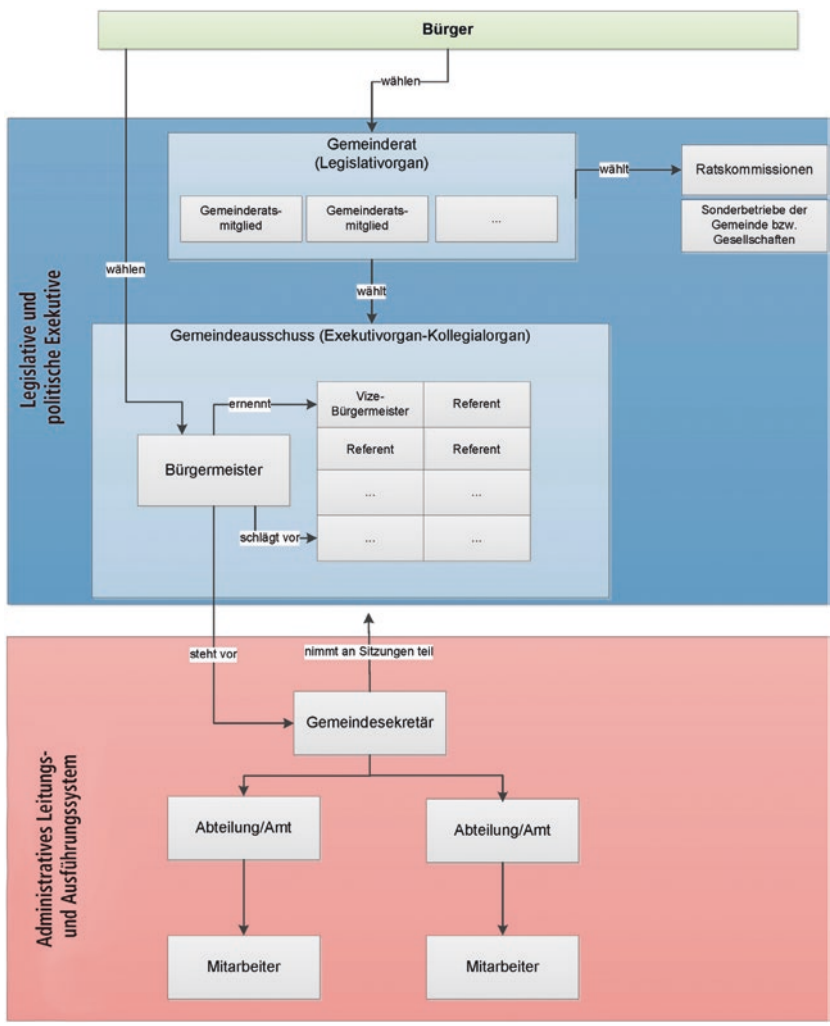


Abb. 2 Rechtlich-institutionelles System der Gemeinden in Südtirol (Just et al. 2012, S. 30)

Die Lokalverwaltung der Stadtgemeinde Meran gliedert sich in das Generalsekretariat und fünf Abteilungen (Stadtgemeinde Meran o. J.d). Das Organigramm in Abb. 3 zeigt die Verwaltungsstruktur der Gemeinde:

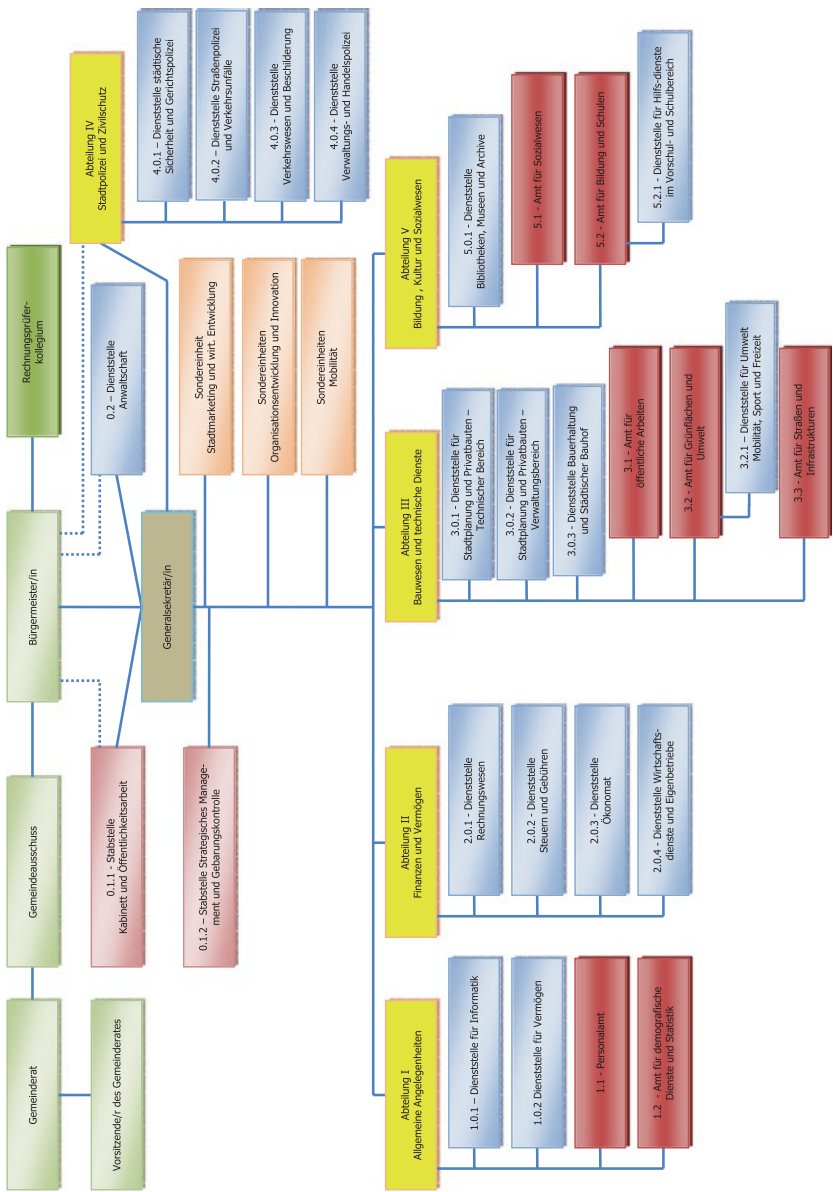


Abb. 3 Verwaltungsstruktur der Stadtgemeinde Meran (Stadtgemeinde Meran 2017c)

4 Strategische Planung und Steuerungssysteme

Ziel der Haushaltsreform zur Harmonisierung der Buchhaltungssysteme war unter anderem die Aufwertung der Planung in öffentlichen Verwaltungen. Die Gemeinden sind gesetzlich verpflichtet, die Planungsinstrumente gemäß Abb. 4 zu führen (Troi 2016).

Die zentrale Rolle nimmt dabei das Einheitliches Strategiedokument (*Documento Unico di Programmazione*, kurz DUP) ein. Dieses Planungsinstrument besteht aus zwei Teilen:

- dem strategischen Teil, dessen zeitlicher Horizont mindestens dem Verwaltungsmandat des Bürgermeisters und Gemeinderats (5 Jahre) entspricht
- und dem operativen Teil, dessen Dauer dem Haushaltsvoranschlag (3 Jahre) entspricht

Der strategische Teil beinhaltet neben der Analyse der externen Rahmenbedingungen sowie der internen Situation der Gemeinde insbesondere auch die strategischen Ziele, die innerhalb der Verwaltungsperiode verfolgt werden. Diese wiederum stützen sich auf die *Programmatische Erklärung des Bürgermeisters*, dem Wahlprogramm, das mit der Ernennung der Gemeinderegierung vom Gemeinderat als Regierungsprogramm genehmigt werden muss.

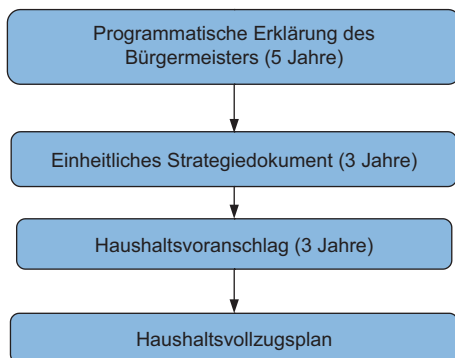


Abb. 4 Planungsinstrumente der Gemeinden Südtirols (Troi 2016, S. 39)

Auf der anderen Seite wird der *Haushaltsvoranschlag* auf der Grundlage der im Strategiedokument enthaltenen Leitlinien erstellt. Der auf drei Jahre bezogene Haushaltsvoranschlag gliedert die Tätigkeit der Gemeinde in die wichtigsten Aufgaben und strategischen Ziele (*Missionen*) sowie die homogenen Tätigkeitsgruppen zur Verfolgung dieser Ziele (*Programme*). Dieses Planungsinstrument muss mindestens einmal jährlich aktualisiert und vom Gemeinderat genehmigt werden. Damit nimmt der Haushaltsvoranschlag (und die entsprechende Abschlussrechnung) eine zentrale Rolle in der Kontrolle der politischen Exekutive (Gemeindeausschuss) durch die politische Legislative (Gemeinderat) ein (Troi 2016).

Ein weiteres Planungsinstrument der Gemeinden ist der *Haushaltsvollzugsplan* (PEG – *Piano Esecutivo di Gestione*). Dabei handelt es sich um einen analytischen Haushalt zur konkrete Umsetzung des (synthetischen) Haushaltsvoranschlags. Der PEG definiert die erforderlichen Ziele, Aktivitäten, Ressourcen, Finanzen und Verantwortlichkeiten zur Erreichung der jährlichen Aufgabenziele. Demnach nimmt der Haushaltsvollzugsplan eine wesentliche Rolle in der Arbeitsteilung von Politik und Verwaltung ein: Der Gemeindeausschuss (politische Exekutive) legt die Ziele fest, entscheidet über die Verteilung der finanziellen Ressourcen und kontrolliert die Einhaltung. Dem Gemeindesekretär als *Chief Administration Officer* (CAO) und den Führungskräften der Verwaltung werden zusammen mit den Zielvorgaben die notwendigen Mittel zur Realisierung des Haushaltsvoranschlags übertragen. Damit ist das administrative Ausführungssystem für die Umsetzung des Planes verantwortlich (Promberger et al. 2005).

Das *Einheitliche Strategiedokument* der Stadtgemeinde Meran geht im Vergleich zum Fallbeispiel der Gemeinde Lana weit weniger auf die externen Rahmenbedingungen und Einflussfaktoren ein. Der Fokus liegt stattdessen insbesondere auf den abhängigen Körperschaften sowie Beteiligungen der Gemeinden an Gesellschaften und Konsortien. Dies ist ein Beispiel dafür, dass es in der italienischen Gemeindeordnung zwar klare Vorschriften über die zu erstellenden Planungsdokumente gibt, insbesondere für die Ausformulierung strategischer Ziele aber keine klaren Vorgaben existieren.

Ein konstanter Bestandteil des *Einheitlichen Strategiedokuments* bleibt jedoch die *Programmatische Erklärung des Bürgermeisters*. Diese beinhalten die im Laufe der Verwaltungsperiode 2015–2020 zu realisierenden Initiativen und Projekte. Sie ist in der Sitzung des Gemeinderates vom 24.09.2015 genehmigt worden. Die fünf strategischen Bereiche des laufenden Verwaltungsmandates der Stadtgemeinde Meran sind (Stadtgemeinde Meran 2016b):

- Allgemeine Verwaltung (Verwaltungsorgane und -dienste, Finanzen, Steuern und Vermögen)
- Territorium, Umwelt und Sport, Bauwesen und technische Dienste
- Sicherheit, Polizeiwesen und Zivilschutz Verkehr und Mobilität
- Bildung, Kultur, Jugend und Soziales
- Wirtschaftliche Entwicklung und Wirtschaftsdienste Gesellschaften und Beteiligungen

Diese strategischen Bereiche sind weiter unterteilt in Themenfelder, die wiederum relativ konkreten Maßnahmen beinhalten. In Summe umfasst die *Programmatische Erklärung* 27 Themenfelder und 154 Maßnahmen (Stadtgemeinde Meran 2016b).

Die Themenfelder konkretisieren und gruppieren die Maßnahmen der strategischen Bereiche. Beispielsweise werden die strategischen Entwicklungsziele im Bereich *Allgemeine Verwaltung* unterteilt in Themenfelder wie *Bürgerbeteiligung*, *Transparenz und Zusammenleben*, *Institutionelle Zusammenarbeit* und *Öffentlichkeitsarbeit* oder *Personal* (Stadtgemeinde Meran 2016b).

Die zugehörigen Maßnahmen beschreiben meist konkrete und spezifische Projekte und Aktivitäten im Aufgabenfeld der Gemeinde. Im Rahmen des Themenfelds *Bürgerbeteiligung*, *Transparenz und Zusammenleben* ist beispielsweise die *Überarbeitung der Gemeindegatsatzung und der Gemeindeverordnung* in diesem Bereich oder die Schaffung eines *Transparenzregisters* geplant (Stadtgemeinde Meran 2016b).

Im Falle von Meran bildet die *Programmatische Erklärung des Bürgermeisters* gleichzeitig die Überleitung auf den operativen Teil des *Einheitlichen Strategiedokuments*: Für die geplanten Maßnahmen sind jeweils die *Missionen* und *Programme* des Gemeindehaushalts angegeben, die sie betreffen und über welche sie finanziert werden. Der anschließende operative Teil beinhaltet eine vertiefende Beschreibung der *Missionen* und *Programme*, die die Gemeinde durchzuführen beabsichtigt. Für jede *Mission*, bestehend aus einem oder mehreren *Programmen*, werden finanzielle Mittel zugewiesen (Stadtgemeinde Meran 2016b) (Abb. 5).

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die strategische Planung der Stadtgemeinde Meran der Steuerungslogik des KoWiSt-Projekts besser entspricht als das vorhergehende Fallbeispiel der Marktgemeinde Lana. In erster Linie erfolgt die Zielsetzung der KoWiSt-Logik entsprechend auf drei hierarchischen Ebenen: Die fünf strategischen Bereiche des Verwaltungsmandates entsprechen dabei den langfristigen und allgemeinen *Programmatischen Zielen*. Die 27 Themenfelder können hingegen als *Wirkungsziele* angesehen werden und die 154 Maßnahmen bilden die *Operativen Ziele* ab.

<p>Bereich:</p> <p>Allgemeine Verwaltung</p> <p>(Verwaltungsorgane und -dienste, Finanzen, Steuern und Vermöget)</p> <p>Grundsatzpapier des Bürgermeisters: Bürgerbeteiligung</p> <p>Wir wollen in Meran ein Klima schaffen, in dem neue Ideen gut wachsen können, das heißt wir wollen dafür sorgen, dass die Menschen ihre Ideen leicht einbringen können und die Zusammenarbeit mit der Gemeinde verbessert wird; zum Beispiel durch die Errichtung einer Ideensammelstelle.</p> <p>Natürlich werden wir auch Großprojekte in enger Zusammenarbeit mit der Bevölkerung gemeinsam entwickeln.</p> <p>Wir werden darüber hinaus dafür sorgen, dass die Gemeindeentsatzung modifiziert wird, um die konkreten Möglichkeiten der Mitbestimmung zu erweitern.</p> <p>Auch die Stadtviertel sollen aufgewertet werden; zum Beispiel indem wir die Möglichkeit schaffen, dass die Stadtviertel über ein eigenes Budget für ihr Viertel autonom entscheiden können.</p> <p>Grundsatzpapier des Bürgermeisters: Verwaltung</p> <p>Erleichtert werden soll auch die Meldung von kleinen Alltagsproblemen, die wir durch eine frei verfügbare „Sofort einsatzgruppe“ rascher als bisher lösen wollen.</p> <p>Mehr Transparenz ist ein weiteres wichtiges Anliegen von uns; zum Beispiel bei der Auswahl von Verwaltungsräten für Unternehmen mit Gemeindebeteiligung.</p> <p>Grundsatzpapier des Bürgermeisters: Finanzen</p> <p>Wir werden mit den öffentlichen Mitteln sparsam umgehen und in allen Entscheidungen auch an die künftigen Generationen denken. Wir werden auch an gerechten und familienfreundlichen Tarifen und Gebühren festhalten.</p> <p>Grundsatzpapier des Bürgermeisters: institutionelle Zusammenarbeit</p> <p>Zusätzlich zu Salzburg soll eine Partnerstadt in Italien angedacht werden. Eine Partnerschaft mit einer slowenischen Gemeinde Kärntens wäre auch ein schönes Zeichen.</p>			
<p>Themenfeld:</p> <p>Institutionelle Zusammenarbeit und Öffentlichkeitsarbeit</p>			
<i>Prio.</i>	<i>Kurzbeschreibung der Maßnahme</i>	<i>Mission</i>	<i>Programm</i>
A	Die Stadtgemeinde Meran strebt eine konstruktive und selbstbewusste Zusammenarbeit mit dem Land an z. B. durch regelmäßige Treffen mit den zuständigen Landesräten.	1	1
B	Meran ist bereit, eine Mittelpunktfunktion in den verschiedenen Bereichen (Tourismus, Schule, Soziales, Mobilität, öffentliche Ämter und Dienste usw.) zu übernehmen und weiter auszubauen. Die Errichtung einer zentralen Anlaufstelle (Einheitsschalter) für die verschiedenen Bürgeranliegen und -Dienste soll auf der Ebene der öffentlichen Dienstleister (Stadtgemeinde, Stadwerke, Energiebetreiber, Handelskammer usw.) geschaffen werden.	1	11
B	Meran möchte sich durch die Umsetzung von Projekten und die Beteiligung an Gemeindenetzwerken im internationalen Kontext und auf Landesebene positionieren. Konkret beabsichtigt die Stadt Meran, <ul style="list-style-type: none">• die Verpflichtungen des „Konvents der Bürgermeister“ umzusetzen;• sich als Klimagemeinde Sudtirol zu bewerben;• sich als „Alpenstadt des Jahres“ zu bewerben;	19	1

Abb. 5 Auszug aus dem *Einheitlichen Strategiedokument* der Stadtgemeinde Meran (Stadtgemeinde Meran 2016b, S. 63 f.)

Wie in der Gemeinde Lana wird allerdings auch in diesem Fallbeispiel ersichtlich, dass es in der italienischen Gemeindeordnung zwar klare Vorschriften über die zu erstellenden Planungsdokumente gibt, hinsichtlich der Ausformulierung strategischer Ziele aber klare Vorgaben fehlen. Die strategischen Bereiche und Themenfelder sind im konkreten Beispiel nicht als Ziele ausformuliert, wenn die angestrebte Wirkung auch implizit hervorgeht. Die zugeordneten Maßnahmen sind unterschiedlich konkret ausformuliert. In allen Fällen sieht die *Programmat-sche Erklärung* keine Kennzahlen oder Indikatoren zur Messung des Fortschritts der Zielerreichung vor. Im Rahmen des KoWiSt-Projekts konnten der Bürgermeister und die Mitarbeiter der Gemeinde für die gewählten Beispiele der Lernplattform jedoch nicht nur Zielgrößen und Indikatoren, sondern auch Ressourcen und Tätigkeiten zur Umsetzung der Maßnahmen bestimmen.

5 Erfahrungen

Die Idee einer wirkungsorientierten Steuerung entstand in der Stadtgemeinde Meran aus der gesetzlichen Notwendigkeit, das Regierungsprogramm in Form einer *Programmat-schen Erklärung* zu verschriftlichen. Dieses zentrale Planungsdokument bildet die Grundlage des Arbeitens einer jeden Südtiroler Gemeindeverwaltung, kann jedoch sehr unterschiedlich ausgestaltet sein.

Meran verfügt über ein sehr detailliertes und umfangreiches *Einheitliches Strategiedokument*, das die *Programmat-sche Erklärung des Bürgermeisters* operationalisiert (Stadtgemeinde Meran 2016b). Die von der Politik angestrebten Maßnahmen sind dabei in Themenfeldern gegliedert, die ihrerseits wiederum zu Bereichen zusammengefasst sind. Zudem sind alle Maßnahmen mit einer Umsetzungspriorität versehen: Priorität A (vordringlich), Priorität B (wichtig) und Priorität C (wünschenswert) (Stadtgemeinde Meran 2015). Das *Einheitliche Strategiedokument* geht einen Schritt weiter und weist alle Maßnahmen einer *Mission* und einem *Programm* zu (Stadtgemeinde Meran 2016b). Damit wird transparent gemacht, wie die homogenen Tätigkeitsgruppen aus den *Programmen* zu den wichtigsten Aufgaben und strategischen Zielen der *Missionen* und schlussendlich zu den politischen Zielen und Wahlversprechen beitragen (Decarli 2017).

Die Verwaltung der Stadtgemeinde Meran hat positive Erfahrungen mit dieser Form der strategischen Steuerung gemacht, sei es in den Beziehungen mit der politischen Führung als auch durch die höhere Transparenz und das damit einhergehende bessere Verständnis für die Verwaltungsabläufe vonseiten der MitarbeiterInnen und BürgerInnen der Gemeinde. Für die Zukunft strebt die Gemeindeverwaltung vor allem eine Neugestaltung der bestehenden Strategie-

dokumente an, um diese grafisch ansprechender und damit attraktiver und besser verständlich vor allem für die BürgerInnen zu gestalten (Decarli 2017).

Literatur

- Decarli, P. (2017). Interview mit dem Generalsekretär der Stadtgemeinde Meran, Günther Bernhart, 17.05.2017, Meran.
- Just, D., Januth, A., Bernhart, J., Niedermüller, K., & Promberger, K. (2012). *Gemeindeführung im Alpenraum. Ergebnisse einer komparativen Studie in Italien und der Schweiz*. Glarus: Südostschweiz Buchverlag.
- Kurverwaltung Meran. (2018). City Guide 2018. <https://www.merano-suedtirol.it/media/514d3a72-9789-41e1-9696-5bac29ac0171/stadtfuehrer-2018-dreisprachig.pdf>. Stand: 3. Sept. 2018.
- Promberger, K., Resch, S., Bodemann, M., & Bernhart, J. (2005). *Management der Gemeinden in Tirol und Südtirol, Public Management* (Bd. 3). Innsbruck: Studienverlag.
- Stadtgemeinde Meran. (2015). Programm der Vorhaben und Pläne für den Fünfjahreszeitraum 2015–2020. https://www.gemeinde.meran.bz.it/de/Stadtpolitik/Programm_2015-2020. Stand: 30. Aug. 2018.
- Stadtgemeinde Meran. (2016a). Einheitliches Strategiedokument 2016–2018. <http://transparenz.gvcc.net/Transparenz/DIFile?rootType=allg&gemeinde=21051&id={831B3DF9-156B-49D0-8B16-05DD6438877C}&lang=de>. Stand: 30. Aug. 2018.
- Stadtgemeinde Meran. (2016b). Einheitliches Strategiedokument 2017–2019. <http://transparenz.gvcc.net/Transparenz/DIFile?rootType=allg&gemeinde=21051&id={715623B4-9651-4F3F-B242-85AD5F309E3D}&lang=de>. Stand: 30. Aug. 2018.
- Stadtgemeinde Meran. (2017a). Einheitliches Strategiedokument 2018–2020. <http://transparenz.gvcc.net/Transparenz/DIFile?rootType=allg&gemeinde=21051&id={F-3212CA3-31D6-4E73-862A-36F4198A2B94}&lang=de>. Stand: 30. Aug. 2018.
- Stadtgemeinde Meran. (2017b). Begleitbericht zur Abschlussrechnung 2016. <http://transparenz.gvcc.net/Transparenz/DIFile?rootType=allg&gemeinde=21051&id={06E-855AC-16F9-4612-A8DD-F350A80CDA1C}&lang=de>. Stand: 30. Aug. 2018.
- Stadtgemeinde Meran. (2017c). Organigramm der Stadtgemeinde Meran. <http://www.gemeinde.meran.bz.it/system/web/GetDocument.ashx?fileid=950687&sprache=1>. Stand: 30. Aug. 2018.
- Stadtgemeinde Meran. (o. J.a). Wissenswertes – Chronik. http://www.gemeinde.meran.bz.it/de/Leben_in_Meran/Wissenswertes/Chronik. Stand: 28. Aug. 2018.
- Stadtgemeinde Meran. (o. J.b). Leben in Meran – Stadtviertel. http://www.gemeinde.meran.bz.it/de/Leben_in_Meran/Stadtviertel. Stand: 28. Aug. 2018.
- Stadtgemeinde Meran. (o. J.c). Stadtpolitik. <http://www.gemeinde.meran.bz.it/de/Stadtpolitik>. Stand: 28. Aug. 2018.
- Stadtgemeinde Meran. (o. J.d). Stadtverwaltung – Hierarchischer Aufbau. http://www.gemeinde.meran.bz.it/de/Stadtverwaltung/Hierarchischer_Aufbau. Stand: 29. Aug. 2018.
- Troi, G. (2016). *Harmonisierung der Buchhaltungssysteme. Haushalt Teil 1*. Bozen: Südtiroler Gemeindenverband.

Strategische Steuerung in der Gemeinde Wohlen bei Bern (Schweiz)

Urs Sauter, Thomas Peter, Matthias Bruno Keller,
Marcel Pfahrer und Christoph Schaller

1 Institutionelles Setting

Wohlen bei Bern ist eine Nachbargemeinde der Stadt Bern. Die Gemeinde liegt durch die Aare bzw. den Wohlensee, einem 1920 entstandenen Stausee, geografisch deutlich abgetrennt im NW der Bundesstadt. Mit 9300 Einwohnern und einer Fläche von rund 36 km² ist Wohlen eine der größeren der 347 Gemeinden des Kantons Bern (2018).

Bis 1960 war Wohlen eine ländliche Gemeinde mit etwa 3000 Einwohnern. In den folgenden zwei Jahrzehnten entstand in Hinterkappelen, dem Gemeindeteil der unmittelbar an der Gemeindegrenze zu Bern liegt, eine Vorortssiedlung. Die Einwohnerzahl wuchs rasch auf über 8000 an. Damit veränderte sich auch die Bevölkerungsstruktur. In Hinterkappelen leben heute etwa 50 % der Einwohner in einer auf die Stadt Bern ausgerichteten Vorortssiedlung, während im restlichen

U. Sauter (✉) · M. B. Keller · M. Pfahrer · C. Schaller
Berner Fachhochschule, Biel, Schweiz
E-Mail: u.sauter@hotmail.com

M. B. Keller
E-Mail: matthias.keller@bfh.ch

M. Pfahrer
E-Mail: marcel.pfahrer@bfh.ch

C. Schaller
E-Mail: christoph.schaller@bfh.ch

T. Peter
Einwohnergemeinde Wohlen bei Bern, Wohlen, Schweiz
E-Mail: Thomas.Peter@wohlen-be.ch

Teil der Gemeinde der ländliche Charakter noch weitgehend erhalten geblieben ist. Auf die politischen Auswirkungen dieser Entwicklung wird später noch eingegangen. Mehr als drei Viertel der erwerbstätigen Einwohner gehen einer Arbeit außerhalb der Gemeinde nach.

Das Gemeindegesetz des Kantons Bern (GG) regelt die Grundzüge der Organisation und die Finanzordnung der Gemeinden, ihre Zusammenarbeit und die kantonale Aufsicht über die Gemeinden (Kanton Bern 2014). Weitere Details werden in der Gemeindeverordnung geregelt (Kanton Bern 2016). Hierzu zählen insbesondere Anforderungen an die Rechnungslegung und die Finanzplanung der Gemeinden des Kantons Bern. Im Rahmen der Vorgaben des Bundes und des Kantons legen die Gemeinden autonom eigene Regelungen fest.

Die Gemeinde Wohlen bei Bern hat kein Parlament. Die Stimmberechtigten der Gemeinde bilden das oberste Organ der Gemeinde. Sie werden mindestens zweimal pro Jahr zu Gemeindeversammlungen eingeladen, an welchen die der Gemeindeversammlung vorbehaltenen Beschlüsse gefällt werden. Die sieben Mitglieder der Exekutive (Gemeinderat) werden alle vier Jahre im Proporzverfahren an der Urne gewählt. Gemäß Art. 16 der Gemeindeverfassung müssen bzw. können weitere Beschlüsse durch Urnenabstimmungen gefasst werden.

Die Gemeinde Wohlen hat sich 1996 eine Gemeindeverfassung gegeben¹. Diese „soll dazu beitragen, ein Gemeinwesen zu schaffen und zu erhalten, in dem alle Einwohnerinnen und Einwohner unbesehen von Alter, Geschlecht oder Herkunft in gemeinsamer Verantwortung gegenüber der Schöpfung und in gegenseitiger Achtung zusammenleben und sich entfalten können“ (Einwohnergemeinde Wohlen bei Bern² 1998). Auf der Basis der Gemeindeverfassung hat der Gemeinderat, die Exekutive der Gemeinde, organisatorische Einzelheiten in der Organisationsverordnung geregelt (Einwohnergemeinde Wohlen bei Bern o. J.c). Gemeindeverfassung und Organisationsverordnung sind am 01.01.1998 in Kraft getreten. Der Gemeinderat ist gemäß GG das zentrale Führungsorgan einer Gemeinde des Kantons Bern. Er „führt die Gemeinde; er plant und koordiniert ihre Tätigkeiten“ (GG Art. 25, 1). Er ist für alle Aufgaben zuständig, die nicht durch Vorschriften des Bundes, des Kantons oder der Gemeinde einem anderen Organ übertragen sind (GG Art. 25, 2). Die sieben Mitglieder des Gemeinderates leiten jeweils ein Departement (siehe Abb. 1). Ihnen stehen neben den

¹In der Schweiz geben sich nur wenige Gemeinden eine eigene Verfassung. Üblicherweise regeln sie ihre Organisation und die politischen Verfahren in einer Gemeindeordnung oder in einem Organisationsreglement.

²Im Weiteren: Wohlen.

Modell Gemeinde Wohlen

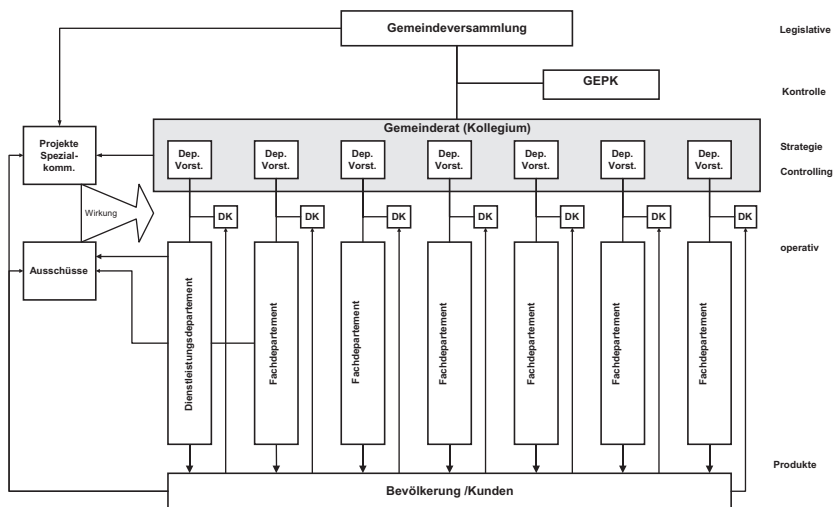


Abb. 1 Organisationsmodell der Gemeinde Wohlen bei Bern (Wohlen o. J.b)

Fachleuten in den Departementen je eine Departementskommission (DK) und Fachkommissionen beratend zur Seite.

Die Aufteilung der Funktionen auf die Departemente ist in Abb. 2 aufgeführt. In der Gemeinde waren 2017 insgesamt 97 Personen (72,6 Vollzeitäquivalente) beschäftigt. Deutlich mehr als die Hälfte der Mitarbeitenden sind Frauen (2017: 62 Frauen, 35 Männer). Die Lehrkräfte der Schulen sind in diesen Zahlen nicht inbegriffen. Sie werden nach kantonalem Recht angestellt und über den Finanz- und Lastenausgleich zwischen dem Kanton Bern und den Berner Gemeinden finanziert.

Wie der Gemeinderat werden auch die fünf Mitglieder der Geschäfts- und Ergebnisprüfungskommission (GEPK) alle vier Jahr im Proporzverfahren an der Urne gewählt. Die GEPK nimmt folgende Aufgaben wahr:

- Überprüfung der Geschäftsführung der Behörden und der Verwaltung
- Kontrolle des ordnungsgemäßen Vollzugs der an der Urne oder an der Gemeindeversammlung gefassten Beschlüsse
- Prüfung der Ergebnisse in den Bereichen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung
- Aufsicht über den Datenschutz in der Gemeinde

DEPARTEMENTS FUNKTION	PRÄSIDIAL	BAU UND PLANUNG	SCHUTZ UND SICHERHEIT	GDE. BETRIEBE	LIEGENSCH., LAND, FORST	SOZIALES	BILDUNG, KULTUR
	<ul style="list-style-type: none">- Geschäftsführung GR und GV- Finanzen- Steuern- Organisation- Personal- Informatik- Einwohner-/Fremdenkontrolle- Ortspolizei- Bürger-/Erbrecht- Rechtsfragen- Information/ Kommunikation	<ul style="list-style-type: none">- Baubewilligungen- Energie¹- Lärm²- Baupolizei- Gebäudenummerl.- und Gebäudevers.- Strassen- und Ausssenreklamen- Strassenamen- Raumplanung- Statistik	<ul style="list-style-type: none">- Feuerwehr- Zivilschutz- reg. Führungorg.- Militärwesen- Quartieramt- Schiesswesen- wirtsch. Landesversorgung- Alarmstelle	<ul style="list-style-type: none">- Abwasser/ Gewässerschutz- Abfall- Wasser- Gas- öffentl. Verkehr- Verkehrssicherh.- Strassen- Gewässer- Vermessung- Bodenschutz- Luftreinhaltung- Kadaversammelst.	<ul style="list-style-type: none">- Hochbauten der Gemeinde- Grundstückverw.- Land- und Forstwirtschaft- Hauswarte- Reberhaus	<ul style="list-style-type: none">- Sozialhilfe- Kindes-/Erwachsenenschutz (KES)- präventive Sozialarbeit- Kinderalimente- Gesundheitswesen- Pflegekinderaufs.- Altersfragen- Kindertagesbetr.- Jugendfragen- Erbrecht- Ausgl.kasse- Asylwesen	<ul style="list-style-type: none">- Schulkoordination (inkl. externe weiterf. Schulen)- Belegung Schulanlagen- Gemeindebiblioth.- Kulturbetrieb- Erwachsenenbildung
DEPARTEMENTS-KOMMISSIONEN	DK Präsidiales	DK Bau	DK Schutz und Sicherheit	DK Gemeindebetriebe	DK Liegenschaften	- Sozialhilfekom. ³	Kulturkommission
FACH-KOMMISSIONEN	- Personalkomm.	- Planungskomm.	- Feuerwehrkomm. - Kommando ZSO - reg. Führungsorgan (RFO)	- Energiekomm.	- Landschaftskomm.	- reg. Jugendkomm.	- Schulkomm.

27.11.2012

¹ nur im Baubewilligungsverfahren nach AEV (allg. Energieverordnung)
² nur im Baubewilligungsverfahren (z.B. Strassen- oder Schiesslärm)
³ Speziallösung infolge Zusammenschluss der Gemeinden Wohlen, Kirchlindach, Frauenkappelen, Bremgarten und Melsch

Abb. 2 Departementsorganisation der Gemeinde Wohlen bei Bern (Einwohnergemeinde Wohlen bei Bern 2012)

Die Mitarbeitenden der Gemeinde wählen aus ihrer Mitte die Mitglieder der Personalkommission. Die Mitglieder der übrigen Kommissionen werden i. d. R. durch den Gemeinderat gewählt.

Da die Schweizer Gemeinden oft klein sind, werden viele Aufgaben in Zusammenarbeit mit Nachbargemeinden wahrgenommen. In Wohlen trifft dies z. B. für die Sozialhilfe, die Feuerwehr und einen Teil der Schulen zu. Solche interkommunalen Kooperationen haben einerseits den Vorteil, dass Ressourcen zwischen Gemeinden geteilt werden. Andererseits führen sie oft zu komplizierten Kompetenzregelungen und einer damit verbundenen ungenügenden politischen Kontrolle der betreffenden Organisationen. Wohlen führt beispielsweise mehrere eigene Schulen auf der Primarstufe sowie ein Oberstufenzentrum auf der Sekundarstufe I. Daneben ist die Gemeinde aber auch an einem Schulverband auf der Primarstufe und einem Verband auf der Sekundarstufe I beteiligt. Für diese Schulverbände bestehen separate Führungsgremien, die auch mit Mitgliedern anderer Gemeinden besetzt werden. In diesen Strukturen ist eine einheitliche Weiterentwicklung aller Schulen der Gemeinde Wohlen kaum realisierbar.

Seit mehreren Jahren bildet die nachhaltige Energiepolitik einen Schwerpunkt der Gemeinde. Wohlen bei Bern erhielt 1999 zum ersten Mal das Zertifikat als Energiestadt. Bei der nächsten Zertifizierung wird der Gold-Label angestrebt. Der Maßnahmenplan zur Energiepolitik 2019–2022 enthält zahlreiche z. T. sehr ehrgeizige Projekte (Einwohnergemeinde Wohlen bei Bern [o. J.a](#)). Die Schulhäuser in Hinterkappelen und Uettligen sollen beispielsweise an die lokalen Wärmeverbünde angeschlossen werden. Das Projekt in Hinterkappelen sieht vor, einen Großteil des Energiebedarfs mit erneuerbarer Wärme aus dem Wohlensee zu decken (Energie360° [o. J.](#)).

Eine besondere Herausforderung ergibt sich aus der demografischen Entwicklung. Das Durchschnittsalter ist mit 46 Jahren, verglichen mit den umliegenden Gemeinden, relativ hoch. Die Stadt Bern und die Gemeinde Moosseedorf weisen beispielsweise ein Durchschnittsalter von 41 Jahren auf (2016). Ein wichtiger Grund für dieses Phänomen ist die erfolgreiche Förderung von Wohneigentum durch die Gemeinde in den drei letzten Jahrzehnten des letzten Jahrhunderts. Zwischen 1970 und 2000 stieg der Anteil der Wohnungen im Wohneigentum gegenüber den Mietwohnungen von knapp 10 % auf knapp 60 %. Dies ist für die Schweiz ein außerordentlich hoher Anteil an Wohneigentum. Die Konsequenz ist nun, dass viele Wohlener ihre großen Wohnungen oder Häuser bis ins hohe Alter behalten, auch wenn ihre Kinder längst ausgezogen sind. Die Gemeinde will nun mehr attraktiven Wohnraum für Senioren schaffen und strebt damit an, dass ältere Einwohnerinnen und Einwohner innerhalb der Gemeinde umziehen und dadurch mehr Wohnraum für junge Familien frei wird.

2 Entwicklung und Implementierung des Steuerungssystems

Das Wachstum und die demografischen Veränderungen zwischen 1960 und 1990 stellten sowohl die Gemeindeverwaltung wie die politische Führung vor beträchtliche Probleme. Eine 1990 in Auftrag gegebene Analyse der Gemeindeorganisation fiel für den Gemeinderat und die Verwaltung vernichtend aus (B/B/U 1990). Die resultierenden Schwierigkeiten und Unstimmigkeiten waren beträchtlich. Sie führten im März 1991 zur sofortigen Demission der damaligen Gemeindepräsidentin (Brodbeck und Schüpbach 2006). Mit Martin Gerber wählten die Wohlerer Stimmbürger zum ersten Mal einen Zuzüger und SP-Vertreter als neuen Gemeindepräsidenten. Um die politische Gemeindeführung zu stärken, führte die Gemeinde zum 01.01.1992 das vollamtliche Gemeindepräsidium ein. Im Sommer 1993 beschloss die Gemeindeversammlung, die Zahl der Exekutivmitglieder von 9 auf 7 zu senken. Auf ein Gemeindeparlament wurde weiterhin verzichtet. In den darauffolgenden Wahlen verlor die Schweizerische Volkspartei ihre bisherige Dominanz. Stärkste politische Kraft wurde die SPplus, die 3 der 7 Gemeinderatsmandate gewann.

Martin Gerber und sein Team trieben die Reorganisation der Gemeinde und ihrer Verwaltung tatkräftig voran. Mit der im vorangehenden Kapitel beschriebenen Gemeindeverfassung und der Organisationsverordnung wurde 1998 juristisch verankert, was sich in der Praxis bereits bewährt hatte. Die Aufgaben zwischen Legislative (Gemeindeversammlung), Exekutive (Gemeinderat) und Verwaltung wurden deutlich besser voneinander getrennt. Der Gemeinderat erhielt mehr Kompetenzen, die Gemeindeorganisation an sich verändernde Anforderungen eigenständig anzupassen. Er konzentriert sich auf die strategische Führung und überlässt die operative Führung den Führungskräften in der Verwaltung. Das führte zu einer deutlichen Entlastung des Gemeinderats. Die Zahl der Sitzungen und der behandelten Geschäfte konnte um mehr als 50 % reduziert werden. Aus Tab. 1 wird ersichtlich, dass zwischen 1991 und 1994 ein markanter und nachhaltiger Rückgang der Zahl der Gemeinderatssitzungen und der behandelten Geschäfte stattgefunden hat.

Die Verwaltung wurde in den 1990er Jahren personell – insbesondere auch qualitativ – verstärkt. Die getroffenen Maßnahmen trugen wesentlich zu einer Beruhigung auf der politischen Ebene und in der Verwaltung bei.

Im letzten Jahrzehnt hat sich das Parteienspektrum in der Gemeinde Wohlen bei Bern deutlich erweitert. Zu den Gemeinderatswahlen von 2005 beschränkte sich das Parteienspektrum noch auf vier Listen, die jeweils mindestens einen

Tab. 1 Entwicklung der Zahl der Gemeinderatssitzungen. (Eigene Darstellung)

Jahr	Anzahl Sitzungen	Anzahl behandelte Geschäfte
1989	45	639
1990	42	637
1991	43	579
1994	29	265
1998	22	198
2005	18	203
2011	20	246
2014	20	222
2017	21	193

Sitz erhielten (SVP: 2 Sitze; SPplus Frauen: 2 Sitze; SPplus Männer: 1 Sitz; FDP: 2 Sitze). Damit wurde die seit 1993 geltende „Wohlener Zauberformel“ (FDP: SVP: SPplus = 2 : 2 : 3) ein weiteres Mal bestätigt. Dieses Bild änderte sich bei den Wahlen von 2009 deutlich, da weitere Parteien Listen einreichten: BDP (Bürgerlich-Demokratische Partei), Grüne, EVP (Evangelische Volkspartei) und JUSO. Die BDP übernahm einen Sitz von der SVP. Die anderen neuen Listen gingen leer aus. Bei den Wahlen von 2013 gewannen die Grünen einen Sitz auf Kosten der SPplus Frauen, sodass sich der 7-köpfige Gemeinderat nun aus Vertreterinnen und Vertretern von 6 Listen zusammensetzt. An den letzten Wahlen (2017) hat die SVP der FDP einen Sitz abgenommen. Das Parteienspektrum ist gleich geblieben wie 2013.

In den Jahren der Reorganisation haben die Gemeindeverwaltung und die politische Führung eine beachtliche Fähigkeit entwickelt, neue Herausforderungen proaktiv anzugehen und sich laufend weiter zu entwickeln. Diese Fähigkeit konnte trotz der zahlreichen personellen Veränderungen im Gemeinderat über mehr als zwei Jahrzehnte erhalten werden. Insbesondere das langjährige Engagement des Gemeindeschreibers hat maßgeblich zu dieser Kontinuität beigetragen.

Ein besonderes Gewicht wurde seit der Reorganisation der Gemeinde auf die systematische Weiterentwicklung der Führungsprozesse und der dazu benötigten Führungsinstrumente gelegt. Als sich Studierende und Mitarbeitende der Berner Fachhochschule im Jahr 2006 zum ersten Mal mit dem Thema „Gemeindecockpit“ befassten, galt die Gemeinde Wohlen bei Bern bereits als Pionierin auf diesem Gebiet und war somit die ideale Pilotgemeinde. Aus dieser Zusammenarbeit sind mittlerweile drei Softwaregenerationen von Gemeindecockpits entstanden; eine 4. Generation ist in Planung (vgl. den Beitrag von Sauter und Schaller in

diesem Band). Sowohl der jeweilige Gemeindepräsident sowie der Gemeindeschreiber haben sich bei allen Entwicklungsprojekten engagiert und dafür gesorgt, dass Neuerungen in der Software laufend im strategischen Führungsprozess zur praktischen Anwendung kamen. Die meisten anderen Pilotgemeinden verfügten nicht über diese Flexibilität in der Führung. Dies hängt in erster Linie mit dem speziellen Führungsprozess für die strategische Führung zusammen. Hier unterscheidet sich Wohlen stark von allen anderen Pilotgemeinden (siehe Abschn. 4 Controlling-Prozesse).

Auch in der Abwicklung des Tagesgeschäfts des Gemeinderats werden die Möglichkeiten der Informations- und Kommunikationstechnologien genutzt. Die Traktanden und Entscheidungsunterlagen der Gemeinderatssitzungen werden den Gemeinderätinnen und Gemeinderäten bereits seit 2007 im Extranet zur Verfügung gestellt.

3 Struktur des Steuerungssystems

Zentraler Ausgangspunkt des Steuerungssystems in Wohlen ist die Strategie des Gemeinderats. Das Steuerungssystem soll der Gemeindeführung helfen, über politische und departementale Grenzen hinweg eine gemeinsame Strategie zu formulieren, weiter zu entwickeln und umzusetzen. Kernelemente der Strategie des Gemeinderats sind strategische Ziele in Form von Leitsätzen und Wirkungszielen sowie ein Maßnahmenplan. Die Wirkungsziele werden durch Indikatoren so präzisiert, dass die Zielerreichung gemessen werden kann. Die festgelegte Strategie wird über die Investitions- und Finanzplanung sowie das Budget und die Mitarbeitergespräche systematisch in der operativen Planung konkretisiert.

Sehr oft orientiert sich die Strategie einer Gemeinde an der Aufbauorganisation. Jedes Departement liefert als Basis der Strategie seine „Wunschliste“. Diese Wunschlisten werden anschließend in einem Strategiepapier zusammengefasst. Oft wird die departementale Gliederung gleich in dieses Dokument übernommen. Im Zentrum der „Strategiediskussion“ steht dann oft der Kampf um personelle und finanzielle Ressourcen zwischen den Departementen. Um dies zu vermeiden wird die Strategie in Wohlen Departement übergreifend für folgende Strategiefelder erarbeitet:

- Gesellschaft,
- Umwelt/Raumentwicklung,
- Wirtschaft,
- Finanzen,

- Organisation,
- Infrastruktur/Liegenschaften.

Bei den ersten drei Strategiefeldern (Gesellschaft, Umwelt, Wirtschaft) handelt es sich um die drei Dimensionen der nachhaltigen Entwicklung. Die zentrale Frage bei der Entwicklung der Strategie lautet somit: Was tut die Gemeinde für ihre Einwohner, Umwelt und Wirtschaft? Die drei Strategiefelder Finanzen, Organisation und Infrastruktur stellen die wichtigsten gemeinsamen Ressourcen dar, die dem Gemeinderat zur Verfügung stehen, um die angestrebten Ziele zu erreichen. Diese Strategiefelder sind sehr umfassend zu betrachten. Bei der Organisation geht es beispielsweise nicht nur um die eigene Verwaltung; es geht auch um die Zusammenarbeit mit Partnern (andere Gemeinden, Region, Kanton, Wirtschaft, Vereine usw.).

Auf der obersten Strategieebene werden Leitsätze für jedes Strategiefeld festgelegt. Diese Leitsätze werden intern und extern publiziert (siehe Abb. 3). Zu den meisten Leitsätzen werden Wirkungsziele in Form von Zielindikatoren festgelegt. Diese Indikatoren erhalten pro Jahr einen Zielwert, der im Rahmen der Strategiesitzungen des Gemeinderates jährlich überprüft und für das nächste Jahr festgelegt wird.

Das Gemeindecockpit ist das zentrale Führungsinstrument für die strategische Führung (Sauter und Peter 2013). Es steht allen Mitgliedern des Gemeinderats und den Verwaltungskadern im Extranet zur Verfügung. In ihm sind sämtliche für die strategische Führung relevanten Daten verfügbar. Der Einstieg ins Cockpit erfolgt über eine Grafik mit den sechs Strategiefeldern (siehe Abb. 4). Diejenigen Strategiefelder, deren Zielindikatoren im betrachteten Jahr mindestens einen Zielwert aufweisen, sind mit einer Ampelfarbe (grün/gelb/rot) markiert. Die Ampelfarben können auch anhand der Form unterschieden werden (Kreis = grün; Dreieck = gelb; Viereck = rot). In der Abb. 4 ist beispielsweise das Strategiefeld Finanzen gelb markiert, weil der Selbstfinanzierungsanteil im Jahr 2017 leicht unterschritten wurde. Bei den anderen Zielindikatoren (Selbstfinanzierungsgrad, Ergebnis Erfolgsrechnung, Bilanzüberschuss) wurde der geplante Zielwert teilweise deutlich übertroffen. Im Strategiefeld Wirtschaft hat der Gemeinderat für 2017 keine Zielwerte festgelegt. Zur Festlegung zweckmäßiger Zielindikatoren für das Strategiefeld Infrastruktur werden zurzeit noch Grundlagen erarbeitet. Deshalb sind diese beiden Ellipsen nicht mit einer Ampelfarbe markiert.

Detailliertere Sichten erhält der Cockpit-Benutzer, indem er zu den Seiten der einzelnen Strategiefelder oder in die einzelnen Departemente hinunter navigiert. Bei den Strategiefeldern sind weitere Indikatoren und insbesondere auch Zeitreihen für die Indikatoren verfügbar. Abb. 5 zeigt als Beispiel die Zeitreihe des

Strategie Gemeinderat Wohlen

Gesellschaft

- Wir haben eine ausgeglichene Bevölkerungsstruktur und ein bedürfnisgerechtes und den Generationen entsprechendes Angebot.
- Die Partizipation der Bevölkerung am Gemeindegeschehen ist hoch.
- Die Qualität unserer Schulen ist hoch.
- Wir haben ein bedürfnisgerecht ausgestaltetes Angebot an Tagesschulen und familienergänzender Betreuung.
- Wir bieten einen zweckmässigen und auf die Gemeinde angepassten öffentlichen Verkehr.

Umwelt / Raumentwicklung

- Wir unterstützen energiesparende Massnahmen und den Einsatz und die Produktion von erneuerbarer Energie.
- Wir schützen unsere natürliche Umwelt und gehen haushälterisch mit den Ressourcen um.
- Die qualitativ hochstehende räumliche Entwicklung sichern wir prioritär mit innerer Entwicklung durch die Schaffung von Wohnzonen an bereits weitgehend erschlossenen Standorten.
- Wir denken in der räumlichen Entwicklung auch regional und positionieren und entwickeln uns im Rahmen der Region und Agglomeration Bern.

Wirtschaft

- Wir haben gute Rahmenbedingungen für ein innovatives Gewerbe (inkl. Land- und Forstwirtschaft).
- Gewerbebetriebe und Dienstleister sollen angesiedelt werden.

Finanzen

- Wir haben einen ausgeglichenen Finanzhaushalt, welcher die Erfüllung unserer Aufgaben ermöglicht.

Organisation

- Wir haben eine effiziente, effektive und lernende Organisation.
- Wir sind eine konkurrenzfähige, verlässliche und fortschrittliche Arbeitgeberin.
- Wir haben leistungsorientiertes und motiviertes Personal.
- Wir haben eine ausgewogene Personalstruktur.
- Wir nutzen das Wissen und die Ressourcen der Bevölkerung

Infrastruktur/Liegenschaften

- Unsere Infrastrukturanlagen sind bedarfsgerecht, vorschriftsgemäss, wirtschaftlich und umweltschonend betrieben.
- Eine systematische Werterhaltung sorgt für Investitionssicherheit und zuverlässige Leistungen.
- Die Infrastrukturanlagen und Liegenschaften sind, im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten, bestmöglich zu unterhalten. Dabei ist die Gesamtsicht zu wahren.

Wohlen, 23. Mai 2017

Abb. 3 Strategie des Gemeinderates der Gemeinde Wohlen bei Bern. (Quelle: Wohlen 2017)

Cockpit Wohlen

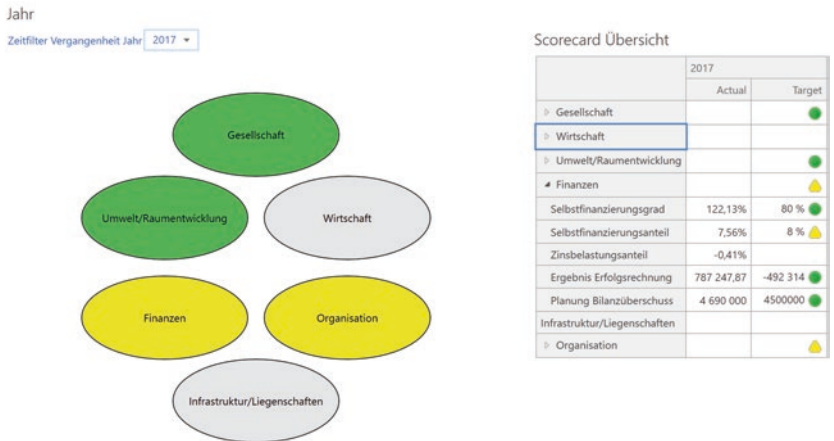


Abb. 4 Gemeindecockpit Wohlen: Strategy Map und Scorecard. (Quelle: Screenshot Gemeindecockpit Wohlen)

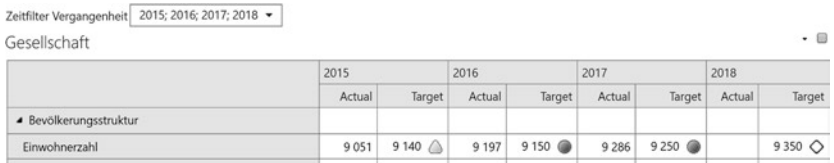


Abb. 5 Beispiel Darstellung des ersten Wirkungsindikators Gesellschaft. (Quelle: Screenshot Gemeindecockpit Wohlen)

ersten Indikators (Einwohnerzahl) mit den Plan- und Ist-Werten der Jahre 2015–2018.

Im Gemeindecockpit wird auch eine Übersicht über sämtliche Maßnahmen geführt, die der Gemeinderat festgelegt hat, um die angestrebten Ziele zu erreichen. Jede Maßnahme wird je einem Strategiefeld und einem Departement, das federführend für die Umsetzung der Maßnahme verantwortlich ist, zugewiesen. Der Maßnahmenplan wird damit zu einem zentralen, einfachen Instrument, um die Aufgaben zwischen Gemeinderat (Exekutive) und Verwaltung aufzuteilen. Der Gemeinderat legt die Maßnahmen fest; die Verwaltung ist

Strategische Massnahmen						
	Aktualisieren		Filter zurücksetzen			
	Bearb.	Id	Fi. Strategie	Haupt-Ziel	Federführende	Titel
	129		Gesellschaft	—	Soziales	Der Bedarf an einem Projekt Frühförderung von Kleinkindern ist eruiert.
	91		Gesellschaft	—	Bau und Planung	REK W_04 Schulgasse Wohnen Umsetzung für den Bau einer Siedlung für altersgerech...
Titel: REK W_04 Schulgasse Wohnen Umsetzung für den Bau einer Siedlung für altersgerechtes Wohnen Planerische Vorleistung Gemeinde Fr. 20'000.-						
Beschreibung: Kontakt mit Grundeigentümer ist hergestellt. Bei Einverständnis mit dem Grundeigentümer ist der Projektauftrag genehmigt.						
Kommentar: Projektauftrag mit Wohnraunkonzept koordinieren.						
	172		Gesellschaft	—	Soziales	Die Auswirkungen der Flüchtlingspolitik auf die Gemeinde sind eruiert
	119		Gesellschaft	—	Bildung, Kultur	Im Bereich des Qualitäts- und Personalmanagements verfügt die Schulkommission ü...
	137		Gesellschaft	—	Bau und Planung	Ein Wohnraunkonzept soll in eine Entwicklungsstrategie Wohnen überführt werden.
Seite 1 von 1						
Elemente 1 - 15 von 15						

Abb. 6 Beispiel Darstellung des Massnahmenplans zum Strategiefeld Gesellschaft. (Quelle: Screenshot Gemeindec cockpit Wohnen)

zuständig für deren Umsetzung. Der Massnahmenplan kann im Cockpit aus drei verschiedenen Perspektiven präsentiert werden: aus der Sicht des Strategiefelds, aus der Sicht des federführenden Ressorts (Departements) und als Gesamtplan. Auch im Massnahmenplan wird mit Ampelfarben gearbeitet. Drei Monate bevor eine offene Massnahme abgeschlossen werden sollte, wird sie gelb und einen Monat vor dem geplanten Abschluss rot markiert. Abb. 6 zeigt einen Ausschnitt des Massnahmenplans aus der Sicht des Strategiefeldes Gesellschaft.

Die Erfahrung hat gezeigt, dass der Gemeinderat darauf achten muss, dass nicht mehr als 50 offene Massnahmen in Arbeit sind. Sonst ist mit größeren Verzögerungen in der Umsetzung zu rechnen, da die Verwaltung überfordert wird.

Der Investitions- und Finanzplan wird aufgrund der Strategie erstellt. Er wird jedes Jahr für die nächsten vier Jahre neu ausgerollt. Die Investitionsanträge werden in den einzelnen Ressorts (Departementen) vorbereitet. Normalerweise übersteigt die Summe der beantragten Investitionen die finanziellen Möglichkeiten der Gemeinde. Der Gemeinderat muss deshalb die einzelnen Investitionen priorisieren und Abstriche vornehmen, sodass die Gemeindefinanzen nicht überstrapaziert werden. Nach der Finanzplanung wird der Haushalt des kommenden Jahres in Form eines Budgets der Erfolgs- und Investitionsrechnung detailliert geplant, sodass die Finanzen während des Haushaltjahres gut kontrolliert werden können. Finanzplan, Budget und Jahresrechnung sind durch Gesetz (GG Art. 70–79), Verordnung (Gemeindeverordnung des Kanton Bern [GV], Art. 57–127) und zahlreiche weitere Vorschriften und Arbeitshilfen klar geregelt. Zudem werden diese Aufgaben durch Standardsoftware gut unterstützt. Deshalb wird hier nicht weiter darauf eingegangen.

Der Gemeinderat wird auch in der Abwicklung des Tagesgeschäfts durch Informations- und Kommunikationstechnologien unterstützt. Die Traktanden und Entscheidungsunterlagen der Gemeinderatssitzungen werden den Gemeinderätinnen

und Gemeinderäten bereits seit 2007 einige Tage vor den Sitzungen im Extranet zur Verfügung gestellt. Gemäß der Geschäftsordnung sind die Ratsmitglieder verpflichtet, sich vor der Sitzung eingehend mit den Akten auseinanderzusetzen (Einwohnergemeinde Wohlen bei Bern 2009). Seit dem Jahr 2016 wird eine webbasierte Sitzungsvorbereitungslösung für den Gemeinderat und die Kommissionen eingesetzt. Dabei werden Sitzungstraktanden und -unterlagen mit dem WebPublikator des Geschäftsverwaltungssystems in den geschützten Bereich der Website publiziert. Die Gremienmitglieder können rund um die Uhr online die Sitzungstraktanden, Dokumente und Informationen einsehen und zu den Traktanden Kommentare publizieren oder bereits erstellte Kommentare der anderen Mitglieder lesen. Abstimmungen zu den Traktanden werden online durchgeführt und sind dadurch auch gleich protokolliert. Die Prozesse werden nachhaltig und effizient standardisiert. Die Sitzungsvorbereitung ist für mobile Geräte optimiert. Die Gremienmitglieder können mit ihren eigenen Tablets an der Sitzung teilnehmen, was eine optimale Vorbereitung erleichtert. Dank dieses Verfahrens ist etwa die Hälfte der Geschäfte bereits bei Beginn der Gemeinderatssitzung entschieden, und der Gemeinderat kann sich auf diejenigen Geschäfte konzentrieren, die eine Diskussion erfordern.

4 Controlling-Prozesse

Im Gegensatz zu den meisten Schweizer Gemeinden verzichtet der Gemeinderat von Wohlen bei Bern auf eine Legislaturplanung. Der Prozess der strategischen Planung wird unabhängig von den Wahlen jedes Jahr in Form einer rollenden Planung durchlaufen (siehe Abb. 7). Im April/Mai wird die Strategie überprüft und angepasst und der Maßnahmenplan überarbeitet. Anschließend wird der Investitions- und Finanzplan für die folgenden vier Jahre abgeleitet. Dieser wiederum bildet die Grundlage für das Budget des kommenden Jahres. Das Budget muss vor Jahresende der Gemeindeversammlung zur Genehmigung vorgelegt werden.

Die Verwaltung kontrolliert das Budget nach jedem Quartalsabschluss. Der Gemeinderat wird über größere Abweichungen informiert. Nachkredite müssen je nach Betrag von den Departementen beantragt und von den Gremien genehmigt werden. Die Jahresrechnung muss bis Ende Juni des folgenden Jahres der Gemeindeversammlung zur Genehmigung vorgelegt werden. Die Mitarbeitergespräche bieten Gelegenheit, um mit den Mitarbeitenden über die Umsetzung von Maßnahmen und die dabei auftretenden Probleme zu sprechen. Sie sind wichtig, um dafür zu sorgen, dass den abstrakten Plänen konkrete Schritte folgen. Sie bilden damit ein wichtiges Element zur Sicherstellung der operativen Umsetzung der Strategie.

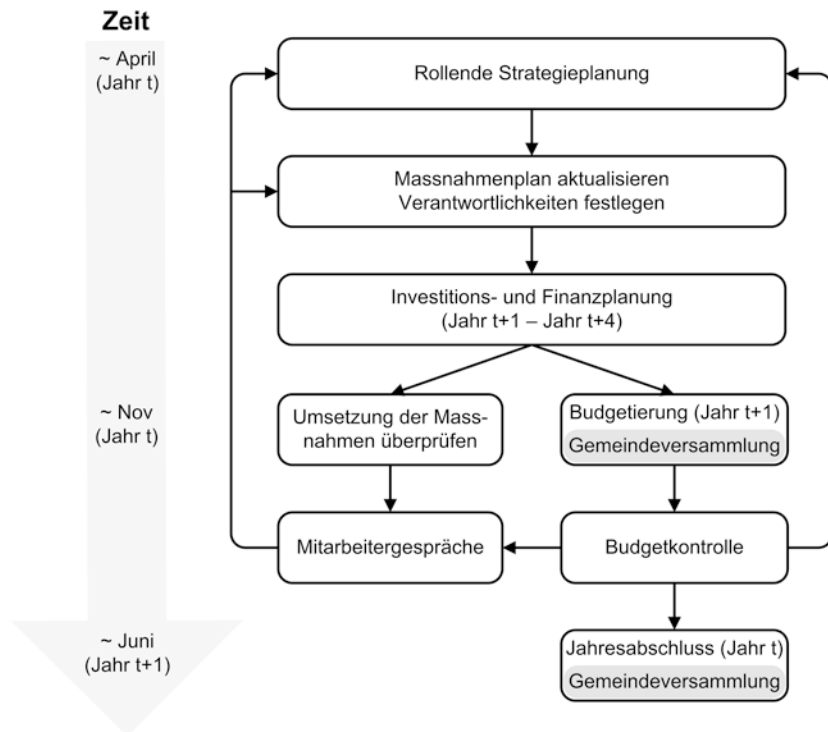


Abb. 7 Prozess der rollenden strategischen Führung in der Gemeinde Wohlen bei Bern. (Quelle: Sauter 2014)

5 Erfahrungen und Ausblick

Seit 2006 arbeiten die Gemeinde Wohlen bei Bern und das Institute for ICT-Based Management ICTM der Berner Fachhochschule eng zusammen. Eine so langjährige und intensive Zusammenarbeit zwischen einer Gemeinde und einer Fachhochschule ist außergewöhnlich; sie war und ist für beide Seiten sehr fruchtbar. Die Mitarbeitenden des ICTM konnten einen tiefen Einblick in die Gemeindeführung gewinnen; die Gemeinde profitierte vom vielfältigen Know-how der Fachhochschule (Informatik, Betriebswirtschaftslehre, Rechtswissenschaften, Bauingenieurwesen). Eine sehr wichtige Voraussetzung für die erfolgreiche Zusammenarbeit ist sicherlich der Wille der Gemeindeführung,

Führungsprozesse und -instrumente laufend zu optimieren, und die Fähigkeit, organisatorische Anpassungen rasch zu realisieren. In einigen anderen Gemeinden sind Projekte gescheitert, weil es nicht gelungen ist, alte Gewohnheiten zu hinterfragen und neue Führungsprozesse einzuführen, obschon die technischen Voraussetzungen dafür geschaffen wurden. Wohlen profitiert auf diesem Gebiet auch heute noch von der erfolgreich bewältigten Krise der frühen 1990er Jahre.

Der in Wohlen praktizierte jährliche Prozess der strategischen Führung hat sich in verschiedener Hinsicht bewährt. Er befreit die Politikerinnen und Politiker davon, kurz nach den Wahlen einen vollständigen, neuen Legislaturplan für die gesamte Amtsperiode erstellen zu müssen. Die Strategie besteht bereits; sie kann jedes Jahr überprüft und angepasst werden. Der Prozess bringt auch wesentliche Vorteile für die Verwaltung: Sie kann kontinuierlich an der Umsetzung der Maßnahmen arbeiten. Der Wahlkampf und die neue Zusammensetzung der Exekutive stellen die Strategie nicht grundsätzlich infrage. Andererseits bringt der jährliche Strategieprozess auch eine beträchtliche Flexibilisierung und Beschleunigung. Das in anderen Gemeinden oft gehörte Argument „Das behandeln wir dann in der nächsten Legislaturplanung“ kann in Wohlen nicht mehr verwendet werden, um ein Problem oder ein Projekt einige Jahre vor sich her zu schieben.

Zentral beim Betrieb von Führungssystemen ist der sorgsame Umgang mit Daten. Da für die Führung Daten aus zahlreichen Quellen bezogen werden, treten bei der erstmaligen Auswertung von Datenbeständen meistens Probleme bei der Datenqualität auf. Es ist wichtig, dass diese Probleme möglichst rasch an der Wurzel, d. h. bei den Datenquellen und den damit verbundenen Prozessen, angegangen werden und nicht im Rahmen der Datenaufbereitung vertuscht werden. Im Rahmen des Infrastrukturmanagementprojekts (vgl. den Beitrag von Sauter und Schaller in diesem Band) sind beispielsweise beträchtliche Mängel in der Datenpflege des Geografischen Informationssystems aufgetaucht. Dank der Auswertungen im Cockpit konnten sie präzise lokalisiert und behoben werden. Mithilfe des Gemeindecockpits erhalten neu gewählte Politikerinnen und Politiker rasch einen Überblick über die Strategie und die laufenden Maßnahmen, für deren Umsetzung sie verantwortlich sind. Das Führungsinstrument erleichtert ihnen damit den Einstieg in ihre neuen Aufgaben wesentlich.

Die Ergebnisse des ERASMUS Projektes KoWiSt werden sich spürbar auf die Weiterentwicklung des Führungsinstrumentariums und die Systematik der strategischen Führung der Gemeinde auswirken. Die Gemeinde Wohlen bei Bern hat bei KoWiSt aktiv mitgearbeitet. Sowohl der Gemeindepräsident als auch der Gemeindeschreiber sehen in der Systematik des im Rahmen des Projekts entwickelten E-Learning-Tools Vorteile gegenüber dem bisherigen Strategieprozess.

Es gilt nun, diese Methodik in die nächste Generation des Gemeindecockpits zu integrieren. Verschiedene Partner streben an, gemeinsam mit Wohlen und Moosseedorf bis Mitte 2019 eine erste Version dieser neuen Cockpitgeneration zu entwickeln (siehe auch den Beitrag von Sauter und Schaller zu Führungsinformationssysteme für Kommunen in diesem Band). Die Zusammenarbeit zwischen der Gemeinde Wohlen bei Bern und dem ICTM wird auch nach Abschluss des KoWiSt-Projektes fortgesetzt werden.

Zurzeit arbeitet die Gemeinde Wohlen intensiv an einem Geschäftsleitungsmodell. Eine Geschäftsleitung bestehend aus dem vollamtlichen Gemeindepräsidenten, dem Gemeindeschreiber, dem Leiter Finanzen und zwei bis drei weiteren Abteilungsleitern sollen im personellen, organisatorischen und finanziellen Bereich Entscheidungskompetenzen erhalten, die bisher dem Gemeinderat oblagen. Dadurch dürfte sich die Anzahl der Gemeinderatsgeschäfte pro Jahr nochmals um 15–20 % reduzieren. Eine Hauptaufgabe der Geschäftsleitung wäre auch die sehr frühe Beratung und Koordination von großen und komplexen Geschäften (Projekte). Durch die Geschäftsleitung können Geschäfte sehr rasch entschieden werden. Zudem kann der administrative Aufwand reduziert werden.

Literatur

- B/B/U Beraten Begleiten Umsetzen. (1990). Organisations-Grobanalyse der Gemeinde 3033 Wohlen, Zumikon (unveröffentlichter Bericht).
- Brodbeck, T., & Schüpbach, A. (2006). *Wohlen BE im 19. und 20. Jahrhundert*. Wohlen bei Bern: Einwohnergemeinde.
- Einwohnergemeinde Wohlen bei Bern. (1998). Gemeindeverfassung. <http://www.wohlen-be.ch/de/verwaltung/dokumente/dokumente/Gemeindeverfassung.pdf>. Stand: 16. Nov. 2018.
- Einwohnergemeinde Wohlen bei Bern. (2009). Geschäftsordnung des Gemeinderates, 4. Juli 2007/formelle Anpassungen betreffend Extranet im Dezember 2009.
- Einwohnergemeinde Wohlen bei Bern. (2012). Departementsorganisation. <http://www.wohlen-be.ch/de/verwaltung/dokumente/dokumente/Departementsorganisation.pdf>. Stand: 16. Nov. 2018.
- Einwohnergemeinde Wohlen bei Bern. (2017). Strategie Gemeinderat Wohlen. <https://www.wohlen-be.ch/wAssets/docs/politik/strategie-ziele-massnahmen/Strategie-Gemeinderat.pdf>. Stand: 10. Febr. 2019.
- Einwohnergemeinde Wohlen bei Bern. (o. J.a). Massnahmenplan zur Energiepolitik 2019–2022. http://wohlen-be.ch/de/verwaltung/dokumente/dokumente/Massnahmenplan_2019_2022.pdf. Stand: 16. Nov. 2018.
- Einwohnergemeinde Wohlen bei Bern. (o. J.b). Organisationsmodell. <http://www.wohlen-be.ch/de/verwaltung/dokumente/dokumente/organisationsmodell.pdf>. Stand: 16. Nov. 2018.

- Einwohnergemeinde Wohlen bei Bern. (o. J.c). Organisationsverordnung (Ovo). <http://www.wohlen-be.ch/de/verwaltung/dokumente/dokumente/Organisationsverordnung.pdf>. Stand: 6. Dez. 2018.
- Energie360°. (o. J.). Wärmeverbund Kappelenring. <https://www.energie360.ch/de/energie-360/projekte/waermeverbund-kappelenring/>. Stand: 6. Dez. 2018.
- Energieschweiz. (o. J.). Energiestadt-Profil der Gemeinde Wohlen bei Bern. <https://www.local-energy.swiss/programme/profile/wohlen-bei-bern.html#/>. Stand: 16. Nov. 2018.
- Kanton Bern. (2014). Gemeindegesetz (GG) vom 16.03.1998 (Stand: 1. Jan. 2014). https://www.belex.sites.be.ch/frontend/versions/1406/download_pdf_file. Stand: 16. Nov. 2018.
- Kanton Bern. (2016). Gemeindeverordnung (GV) vom 16.12.1998 (Stand: 1. Mai. 2016). https://www.belex.sites.be.ch/frontend/versions/1015/download_pdf_file. Stand: 16. Nov. 2018.
- Sauter, U. (2014). Management- und kennzahlenbezogene Aspekte der Gemeindeentwicklung. In J. Stember (Hrsg.), *IT-orientierte Verwaltungsentwicklung* (S. 135–154). Berlin: LIT.
- Sauter, U., & Peter, T. (2013). Kennzahlensteuerung in Schweizer Gemeinden. In F.-R. Habbel & J. Stember (Hrsg.), *Wissenstransfer zwischen Hochschulen und Kommunen* (S. 303–321). Berlin: LIT.

Strategische Steuerung in der Gemeinde Moosseedorf (Schweiz)

Urs Sauter, Peter Scholl und Matthias Bruno Keller

1 Einleitung

Die Gemeinde Moosseedorf weist einige Gemeinsamkeiten zu Wohlen bei Bern (vgl. den Beitrag von Sauter et al. in diesem Band) auf. Beide Gemeinden sind Einwohnergemeinden des Kantons Bern. Sie unterstehen somit den gleichen kantonalen Vorgaben. Zudem arbeiten sie bereits seit mehreren Jahren gemeinsam mit dem Institute for ICT-Based Management der Berner Fachhochschule aktiv an der Entwicklung des Gemeindecockpits mit. Um Wiederholungen möglichst zu vermeiden, weisen wir in diesem Beitrag insbesondere auf Unterschiede zwischen Wohlen und Moosseedorf hin.

2 Institutionelles Setting

Moosseedorf liegt wenige Kilometer nordöstlich der Stadt Bern. Mit 6,3 km² weist die Gemeinde eine relativ kleine Fläche auf. Im Jahr 1960 war Moosseedorf eine ländliche Gemeinde mit deutlich weniger als 1000 Einwohnern. Der Bau des

U. Sauter (✉) · M. B. Keller
Berner Fachhochschule, Biel, Schweiz
E-Mail: u.sauter@hotmail.com

M. B. Keller
E-Mail: matthias.keller@bfh.ch

P. Scholl
Einwohnergemeinde Moosseedorf, Moosseedorf, Schweiz
E-Mail: peter.scholl@moosseedorf.ch

Nationalstraßennetzes hat die Entwicklung der Gemeinde wesentlich geprägt. Das Autobahn-Dreieck Bern – Zürich – Biel liegt auf dem Gemeindegebiet. Dadurch ist Moosseedorf zu einem attraktiven Wirtschaftsstandort geworden. Die Einwohnerzahl ist mittlerweile auf über 4000 Einwohner angestiegen. Die Zahl der Arbeitsplätze ist noch etwas höher. Im Jahr 2016 waren gemäß Bundesamt für Statistik bei 249 Betrieben Mitarbeitende mit insgesamt 4398 Vollzeit-äquivalenten beschäftigt. Deutlich weniger als 1 % davon arbeiteten noch im Primärsektor. Moosseedorf ist eine der wenigen Gemeinden, die mehr Arbeitsplätze als Einwohner aufweisen. Das besonders große Verkehrsaufkommen im Gemeindegebiet verursachen jedoch nicht die zu- und wegpandelnden Arbeitskräfte, sondern vor allem das Einkaufszentrum „Shoppyland“, das 2016 täglich durchschnittlich von 15.000 Besuchern besucht wurde (Shoppyland Schönbühl o. J.). Der Automobilverkehr zum Einkaufszentrum hat in den letzten Jahren leicht abgenommen. Die Anzahl der Zufahrten ist zwischen 2011 und 2017 von 1,85 Mio. auf 1,58 Mio. zurückgegangen.

In der Gemeindeordnung 2004 sind grundlegende Punkte zu den Leistungen und zur Organisation der Gemeinde festgelegt (Einwohnergemeinde Moosseedorf 2015). In der Organisationsverordnung 2012 sind weitere Details geregelt (Einwohnergemeinde Moosseedorf 2012). Der Anhang I dieser Verordnung enthält eine grafische Darstellung der Kommissionen (Abb. 1). Im Anhang II werden die fachlichen Unterstellungen aufgezeigt (Abb. 2). Im Reglement über die politischen Rechte sind die Verfahren bei der Gemeindeversammlung sowie bei Urnenabstimmungen und -wahlen geregelt (Einwohnergemeinde Moosseedorf 2013).

Moosseedorf hat kein Gemeindeparlament. Wie in Wohlen bilden die Stimmberechtigten die Legislative. Sie entscheiden an den Gemeindeversammlungen oder an der Urne über die der Legislative vorbehaltenen Geschäfte. Die Exekutive (Gemeinderat) wird alle vier Jahre an der Urne gewählt. Die sieben Mitglieder des Gemeinderates leiten zugleich ein Departement (siehe Abb. 1). Ihnen stehen neben den Fachleuten in den Departementen auch Ständige Kommissionen beratend zur Seite. Einige der Kommissionen haben sehr beschränkte Entscheidungsbefugnisse, die im Anhang I der Gemeindeordnung festgelegt sind. Die Bildungskommission, die Kommission Planung, Umwelt und Energie, die Baukommission, die Ergebnisprüfungskommission, die Kommission Präsidiales sowie die Finanzkommission werden durch die Gemeindeversammlung gewählt. Die übrigen Kommissionen wählt der Gemeinderat (Moosseedorf o. J.).

Die politischen Kräfteverhältnisse sind in Moosseedorf seit Jahren sehr stabil. Im siebenköpfigen Gemeinderat dominiert die Schweizerische Volkspartei (SVP).

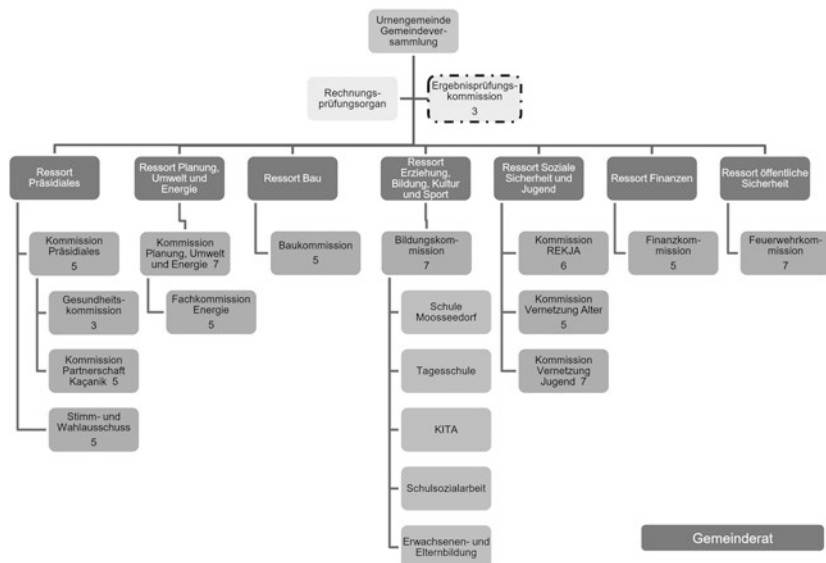


Abb. 1 Kommissionen der Gemeinde Moosseedorf. (Quelle: Einwohnergemeinde Moosseedorf 2012)

Sie stellt auch den Gemeindepräsidenten. Die Tab. 1 zeigt die Sitzverteilung im Gemeinderat seit dem Jahr 2000. Im Gegensatz zu der Gemeinde Wohlen bei Bern hat sich das Parteienspektrum des Gemeinderats in diesen 5 Amtsperioden nicht verändert. Zweimal gelang es der Sozialdemokratischen Partei einen zweiten Sitz auf Kosten der SVP zu gewinnen (Der Bund 2008). Die Freie Ortspartei Moosseedorf (FOM) stellte in den letzten fünf Wahlen immer zwei Mitglieder im Gemeinderat.

Das Budget für das Jahr 2019 schließt bei einem Aufwand von CHF 17.674.500,00 und einem Ertrag von CHF 17.239.500,00 mit einem Aufwandüberschuss von Fr. 435.000,00 ab (Einwohnergemeinde Moosseedorf 2018b). Die Steueranlage bleibt unverändert auf 1,38 Einheiten. Sie ist somit tiefer als in den meisten anderen Gemeinden des Kantons Bern (Finanzdirektion des Kantons Bern 2018). Der Bilanzüberschuss (frei verfügbares Eigenkapital) wird Ende 2019 ca. 5,6 Mio. CHF betragen, falls das Jahr gemäß Budget abgeschlossen wird. In der Mehrzahl der Jahre schließt die Jahresrechnung etwas besser ab als budgetiert.

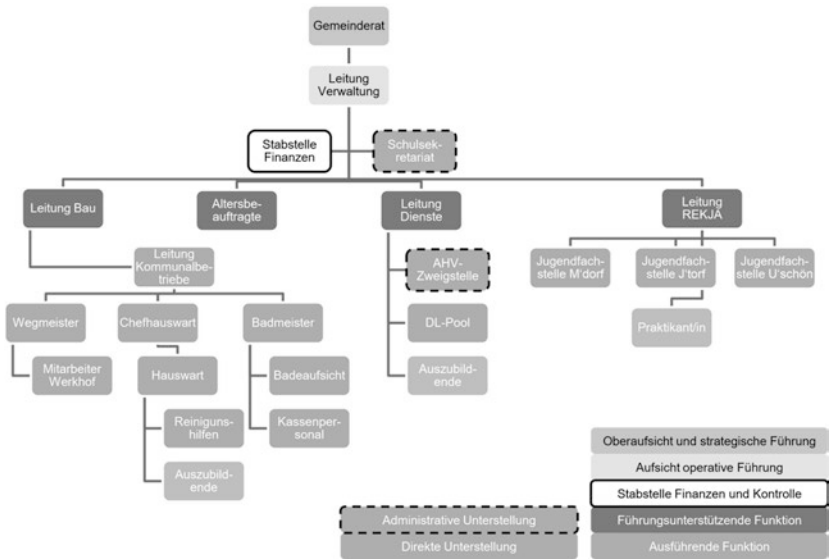


Abb. 2 Unterstellungen der Verwaltung der Gemeinde Moosseedorf. (Quelle: Einwohnergemeinde Moosseedorf 2015)

Tab. 1 Sitzverteilung im Gemeinderat Moosseedorf 2000–2019

Wahlen	SVP	FOM	SP
2000	4	2	1
2004	4	2	1
2008	3	2	2
2012	3	2	2
2016	4	2	1

Noch im Jahr 2000 wies die Gemeinde Moosseedorf eine Steueranlage von 1,85 Einheiten aus. Die Schuldenbelastung je Einwohner/in betrug CHF 4000,00 (2018: Nettovermögen CHF 2800 je Einwohner/in). Frei verfügbares Eigenkapital war keines vorhanden, Moosseedorf befand sich an der Grenze zur finanziellen Sanierungsgemeinde. Durch restriktive Spar- und Organisationsmaßnahmen

sowie die Nutzung des Entwicklungspotenzials im Rahmen der Ortsplanungsrevision 2006 konnten die Finanzen bis 2010 ins Lot gebracht werden. Durch den Wechsel auf das Geschäftsleitermodell wurde die Zahl der Gemeindeangestellten – insbesondere auch auf Kaderstufe – reduziert. Zudem wurden Mandate für andere Gemeinden übernommen, was zu einer besseren Auslastung und einer breiteren Finanzierung des Personals führte. Bei der Ortsplanungsrevision entstanden neue Bauzonen. Einerseits konnte die Gemeinde dabei finanziell von der Mehrwertabschöpfung für diese Flächen profitieren. Andererseits führte das neue Angebot von Wohneigentum zum Zuzug von steuerkräftigen Einwohnern. Die Finanzen entwickelten sich in den Folgejahren derart gut, dass sämtliche Infrastrukturanlagen umgehend aufgrund von Unterhaltskonzepten saniert und ausgebaut werden konnten. Die letzten Jahre waren geprägt von den gesellschaftlichen Wandlungen im Bereich der familienergänzenden Angebote (Kita, Tageschule), den Dienstleistungen für Jugend und Alter. Heute verfügt die Gemeinde über gesunde Finanzen, ein gutes Dienstleistungsangebot und hervorragende Infrastrukturbauten.

Die großen Herausforderungen der nächsten Jahre liegen beim Bau eines der modernsten Logistikzentren der Schweiz, dem Ausbau der Autobahn A1 auf 8 Spuren und dem Einklang der wirtschaftlichen Entwicklung mit dem Anspruch auf Naherholung und Natur. Spannend dürfte auch der Einfluss der zunehmenden Digitalisierung auf die Bürgerdienste und Behördenstrukturen sein. Moosseedorf geht dieses Thema proaktiv an. In den Jahren 2018/2019 ist die Gemeinde aktiv am Innovationsprojekt „Entwicklung eines E-Partizipationsmoduls für Gemeinwesen“ von [egovernment schweiz \(2018\)](#) beteiligt.

3 Entwicklung und Implementierung des Steuerungssystems

Aufgrund der äußerst angespannten Situation Anfang 2000 hat sich der Gemeinderat für hiesige Verhältnisse sehr früh mit strategischer Führung auseinandergesetzt. Unter externer Hilfe wurde 2003 erstmals ein Strategiepapier erarbeitet. In den Jahren 2004–2009 wurde die „wirkungsorientierte Verwaltungsführung“ eingehend geprüft. Teile dieses Instruments wurden ins spätere Gemeindec cockpit überführt und haben noch heute Bestand (z. B. Arbeitszeiterfassung auf Produkten und Dienstleistungen).

2011 hat die Gemeinde Moosseedorf in Zusammenarbeit mit der Berner Fachhochschule und ihres IT Providers ein Gemeindecockpit nach dem Vorbild der Gemeinde Wohlen bei Bern implementiert. Beim Strategieprozess lehnt sich Moosseedorf stärker an die Wahlperioden des Gemeinderates an; in anderen Punkten ist Moosseedorf etwas weiter gegangen als Wohlen. Das Gemeindecockpit wird sehr konsequent als zentrale Sammelstelle für Statistikdaten der Gemeinde verwendet. Im Rahmen des ERASMUS+ Projekts KoWiSt hat Moosseedorf sehr intensiv mitgearbeitet und die Plattform konsequent zur Entwicklung der Strategieplanung 2018 benutzt. Das Ergebnis wird im folgenden Kapitel anhand eines Beispiels präsentiert. Es ist auf der KoWiSt-Plattform unter den Öffentlichen Modellen publiziert (Moosseedorf [2018c](#)).

3.1 Struktur des Steuerungssystems

Leitsätze zu den fünf Strategiefeldern Finanzen, Wirtschaft, Organisation, Gesellschaft und Umwelt bilden den Ausgangspunkt der Strategie des Gemeinderats. Eine Kurzform dieser Leitsätze ist in der Strategy Map im Gemeindecockpit festgehalten (siehe Abb. 3). Die Strategiefelder werden in Untereinheiten unterteilt,

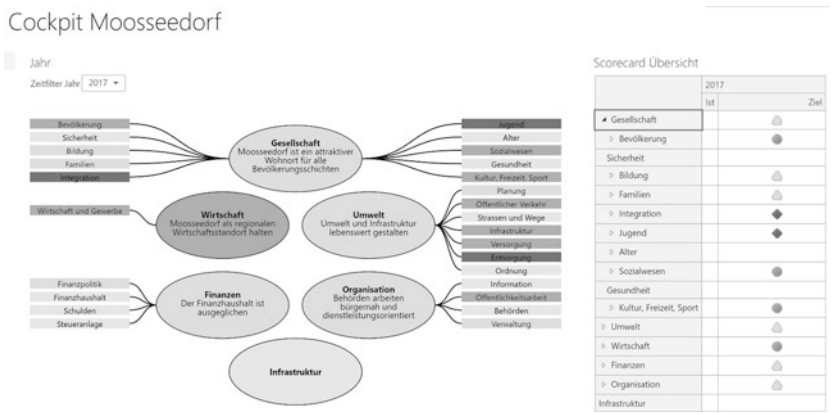


Abb. 3 Gemeindecockpit Moosseedorf: Strategy Map und Scorecard. (Screenshot)

welchen Indikatoren zugeordnet werden können. Der Gemeinderat legt für einige dieser Indikatoren, die sogenannten Zielindikatoren, Zielwerte fest, die jährlich überprüft werden. Das Strategiefeld Gesellschaft ist beispielsweise in die zehn Bereiche Bevölkerung, Sicherheit, Bildung, Familien, Integration, Jugend, Alter, Sozialwesen, Gesundheit und Kultur, Freizeit, Sport untergliedert. Für die Bereiche Sicherheit und Gesundheit sind keine Indikatoren erfasst worden. Der Bereich Alter weist keine Zielindikatoren auf, da der Gemeinderat darauf verzichtet hat, Zielwerte für dessen Indikatoren festzulegen.

Diejenigen Strategiefelder, deren Zielindikatoren im betrachteten Jahr mindestens einen Zielwert aufweisen, werden im Cockpit mit einer Ampelfarbe (grün/gelb/rot) markiert. Die Ampelfarben können auch anhand der Form unterschieden werden (Kreis = grün; Dreieck = gelb; Viereck = rot).

Wie in Wohlen fehlen auch in Moosseedorf noch die Grundlagen für geeignete Indikatoren des Strategiefeldes Infrastruktur.

In den einzelnen Strategiefeldern werden zahlreiche Zeitreihen von Indikatoren tabellarisch und grafisch präsentiert. Als Beispiel wird in Abb. 4 die Entwicklung der Einwohnerzahl abgebildet.

Für die Strategieplanung 2018 sind sowohl die Wirkungsziele wie die Maßnahmen umfassend mit dem KoWiSt-Tool erfasst worden. An dieser Stelle wird das Ergebnis anhand des ersten Wirkungsziels des Strategiefelds „Umwelt“ vorgestellt:

„Wir gestalten die Umwelt wie auch die Infrastruktur lebenswert“ steht als Leitsatz für das Strategiefeld „Umwelt“. Das erste Wirkungsziel lautet: „Eine maßvolle Verdichtung der Siedlungsgebiete gegen Innen ist umgesetzt.“ Die Zielerreichung soll einerseits gemessen werden, indem überprüft wird, ob der Zonenplan und das Baureglement entsprechend angepasst werden. Andererseits soll langfristig die effektive Ausnützung der Parzellen mit der angestrebten übereinstimmen (Abb. 5).

Als Maßnahme, um dieses Wirkungsziel zu erreichen, ist die Ortsplanung zu revidieren (Abb. 6).

Das Wirkungsdiagramm in Abb. 7 zeigt das Vorgehen bei der Ortsplanungsrevision.

Auf die zwei weiteren Wirkungsziele des Strategiefelds „Umwelt“ und die übrigen Strategiefelder wird an dieser Stelle nicht eingegangen. Eine umfassende Darstellung der Strategieplanung 2018 ist auf der KoWiSt-Lernplattform in der Rubrik „Öffentliche Modelle“ verfügbar (Moosseedorf 2018c).

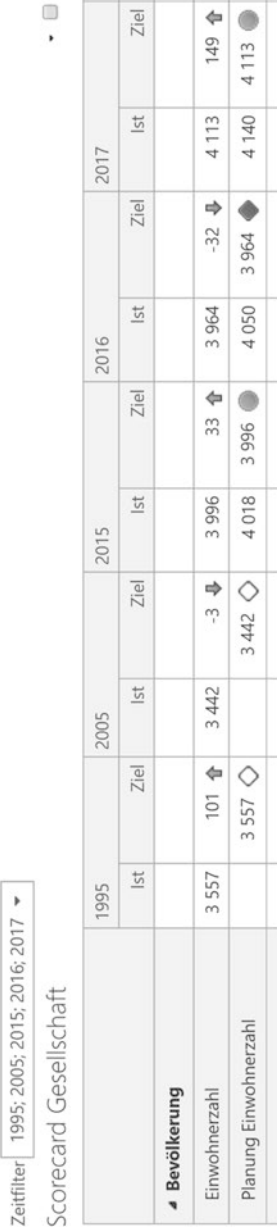


Abb. 4 Beispiel Darstellung des ersten Wirkungsindicators „Einwohnerzahl“ des Strategiefelds Gesellschaft. (Gemeindecockpit Moosseedorf/Screenshot)



Abb. 5 Leitsatz, Wirkungsziele und Wirkungsindikatoren des Strategiefelds „Umwelt“. (Quelle: Moosseedorf 2018c)

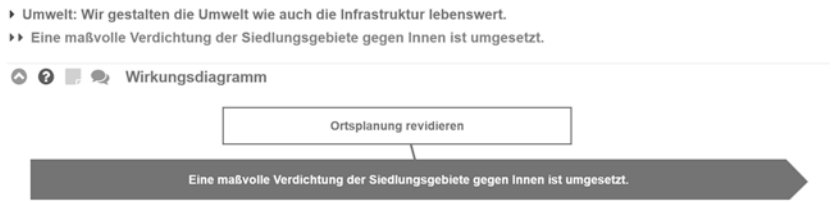


Abb. 6 Wirkungsdiagramm zum Wirkungsziel „Eine massvolle Verdichtung der Siedlungsgebiete gegen Innen ist umgesetzt“. (Quelle: Moosseedorf 2018c)



Abb. 7 Wirkungsdiagramm zur Maßnahme „Ortsplanung revidieren“. (Quelle: Moosseedorf 2018c)

4 Controlling-Prozesse

Der Gemeinderat legt nach Ablauf des ersten Legislaturjahres an der Klausurtagung die Wirkungsziele und Maßnahmen in allen fünf Strategiefeldern für die nächste Legislaturperiode (4 Jahre) fest. Zusätzlich formuliert er max. 8 Schwerpunktthemen. Die Maßnahmen werden danach in den Investitions- und Finanzplan überführt und hinsichtlich Finanzierbarkeit überprüft. Die Folgekosten aus den Maßnahmen fließen ins Budget ein. Die formulierten Wirkungsziele und Maßnahmen werden danach jährlich zur Klausurtagung des Gemeinderates anhand der gesetzten Indikatoren überprüft, analysiert und bewertet. Je nach Wirkung werden Maßnahmen angepasst, gestrichen oder neu formuliert. Die Anpassungen laufen danach im Sinne einer rollenden Planung in die jährliche Investitions- und Finanzplanung sowie ins Budget ein.

Für die Gemeinde Moosseedorf hat sich dieses Vorgehen bewährt. Die Gemeinde wird durch ihre Verkehrslage (Bahn, Nationalstrassen, Agglomerationsverkehr) wie auch durch die ansässigen großen Firmen stark gefordert. Oft müssen Maßnahmen kurzfristig geändert oder vorgezogen werden. Die Erhaltung der Flexibilität wie auch des finanziellen Spielraums ist für die Gemeinde wichtig. So beschließt die Gemeindeversammlung im Rhythmus von 4 Jahren in allen Infrastrukturbereichen für den Unterhalt der Anlagen Rahmenkredite. Auf dieser Grundlage kann der Gemeinderat situativ die notwendigen Sanierungen umsetzen. Der Gemeinderat von Moosseedorf genießt somit eine größere Flexibilität als der Großteil der Gemeinderäte, die Jahr für Jahr der Gemeindeversammlung ein Budget für den Unterhalt der Anlagen vorlegen müssen.

Die strategische Entwicklung wird anhand zahlreicher Indikatoren in den einzelnen Strategiefeldern gesteuert. Nebst der Einhaltung der finanziellen Vorgaben (Budgetkontrolle) steht die Messung der Wirkung im Vordergrund. Die Wirkung wird jährlich gemessen, die Budgetkontrolle erfolgt jeweils Anfang August und Ende Oktober. Die Kontrolle obliegt den Verwaltungsbereichen. Auch in Moosseedorf war der Leiter der Verwaltung, der auch das Amt des Gemeindecassiers bekleidet, über Jahre der wichtigste Treiber für die Entwicklung der strategischen Steuerung.

5 Erfahrungen und Ausblick

Der Einsatz des Gemeindecassiers hat einige Schritte in Richtung einer systematischeren Vorgehensweise bei der Entwicklung der Strategie des Gemeinderats in Moosseedorf gebracht. Insbesondere stehen die relevanten Daten und der

Maßnahmenplan auf einer für alle Beteiligten zugänglichen, gemeinsamen Webplattform zur Verfügung. Für zahlreiche Zielindikatoren werden Zielwerte festgelegt und überprüft. Verbesserungspotenzial ist aber durchaus noch vorhanden. Die KoWiSt-Methodik zur Entwicklung des Zielsystems und des Maßnahmenplans weist Vorteile gegenüber dem bisherigen Vorgehen auf. Sie muss aber so ins Gemeindecockpit integriert werden, dass doppelte Dateneingaben vermieden werden. Auch bei der Erfassung von Indikatoren ist die Benutzerfreundlichkeit des Gemeindecockpits zu verbessern. Anzustreben ist zudem die Abbildung des Finanzbedarfes von Maßnahmen in der Massnahmenplanung sowie die direkte Überführung dieser Daten in den Investitions- und Finanzplan. Die Gemeinde Moosseedorf wird sich bei der Entwicklung der nächsten Cockpitgeneration einsetzen, dass diese Anforderungen erfüllt werden.

Literatur

- Der Bund. (01.12.2008). SVP verliert Sitz in Moosseedorf. <http://www.moosseedorf.ch/wAssets/docs/download/gemeindewahlen-2008-derbund.pdf>. Stand: 6. Dez. 2018.
- egovernment schweiz. (2018). Innovationen 2018/2019. <https://www.egovernment.ch/de/umsetzung/innovationen/innovationen-20182019>. Stand: 7. Jan. 2019.
- Einwohnergemeinde Moosseedorf. (o. J.). Reglemente. <http://moosseedorf.ch/de/search/?searchTerm=Reglemente&x=11&y=11>. Stand: 6. Dez. 2018.
- Einwohnergemeinde Moosseedorf. (2012). Organisationsverordnung 2012. <http://www.moosseedorf.ch/wAssets/docs/politik/reglemente/Organisationsverordnung-2012.pdf>. Stand: 6. Dez. 2018.
- Einwohnergemeinde Moosseedorf. (2013). Reglement über die politischen Rechte, rev. 31.05.2013. <http://moosseedorf.ch/wAssets/docs/politik/reglemente/reglement-politische-rechte.pdf>. Stand: 6. Dez. 2018.
- Einwohnergemeinde Moosseedorf. (2015). Gemeindeordnung 2004, rev. 10.12.2015. <http://moosseedorf.ch/wAssets/docs/politik/reglemente/Gemeindeordnung-neu-mit-Anhang.pdf>. Stand: 6. Dez. 2018.
- Einwohnergemeinde Moosseedorf. (2018a). Strategische Planung 2018 der Gemeinde Moosseedorf. <https://www.kowist.eu/oer/Planung/Report?planungId=3276e9b3-224c-414b-8845-6d5456604dab>. (Stand: 3. Dez. 2018, Registrierung und Login erforderlich).
- Einwohnergemeinde Moosseedorf. (2018b). Vorbericht Budget 2019. <http://www.moosseedorf.ch/de/gemeinde/politik/gemeindeversammlung/geschaefte-15-juni-2017/Budget-2019.pdf>.
- Einwohnergemeinde Moosseedorf. (2018c). Strategische Planung 2018 der Gemeinde Moosseedorf. <https://www.kowist.eu/oer/OER/Index>. Stand: 6. Dez. 2018.
- Finanzdirektion des Kantons Bern. (2018). Steueranlagen der Gemeinden von 1983 bis 2018. https://www.fin.be.ch/fin/de/index/steuern/steuern_berechnen/steueranlagen.assetref/dam/documents/FIN/SV/de/gemeindeanlagen_1983-2018_de_fr.xlsx. Stand: 28. Dez. 2018.
- Shopyland Schönbühl. (o. J.). Das Shopyland in Zahlen. <http://www.shopyland.ch/einkaufscenter/centerspezifischer-inhalt/detail/fakten-daten-24/>. Stand: 6. Dez. 2018.

Strategische Steuerung in der Stadt Hlohovec und der Gemeinde Ratkovce (Slowakei)

Silvia Ručinská und Miroslav Fečko

1 Grundlagen der Slowakischen kommunalen Selbstverwaltung

Nach Angaben des Statistischen Amtes der Slowakischen Republik (2018a, b) lebten 2017 rund 2,9 Mio. der 5,4 Mio. Einwohner der Slowakei in Städten und 2,5 Mio. Einwohner in ländlichen Gemeinden. Die territoriale Selbstverwaltung, bestehend aus 2890 Gemeinden und 8 Selbstverwaltungsbezirken, ist daher wesentlich von der Existenz vieler kleiner Gemeinden geprägt. In 2017 hatten 2459 Gemeinden 1999 oder weniger Einwohner, und 431 Gemeinden hatten 2000 oder mehr Einwohner. In 137 Gemeinden lebten in 2017 weniger als 99 Einwohner. Dabei haben kleine Kommunen im Wesentlichen die gleichen Kompetenzen und Aufgaben wie große Städte, was spezifische Probleme mit sich bringt.

Die Selbstverwaltung der Kommunen ist in der Verfassung der Slowakischen Republik (1992) verankert. Gemäß Artikel 64 und 65 der Verfassung ist die Gemeinde die Grundlage der territorialen Selbstverwaltung, die aus den Gemeinden und Selbstverwaltungsbezirken besteht. Die Gemeinde und die Selbstverwaltungsbezirke sind unabhängige territoriale Selbstverwaltungs- und Verwaltungseinheiten der Slowakei, die alle Bewohner in ihrem Gebiet vereinen. Sie sind Rechtspersonen, die im Rahmen der gesetzlichen Bedingungen ihr eigenes Vermögen und Finanzen selbst verwalten. Jesenko (2010) hat die Beziehung zwischen der Gemeinde und dem Selbstverwaltungsbezirk als Kooperationsbeziehung bezeichnet, die der

S. Ručinská (✉) · M. Fečko

Pavol Jozef Šafárik University in Košice, Košice, Slowakei

E-Mail: silvia.rucinska@upjs.sk

M. Fečko

E-Mail: miroslav.fecko@upjs.sk

Beziehung zwischen jeweiligen Gemeinden ähnlich ist und nicht auf Überordnungs- oder Unterordnungsbeziehungen basiert.

Artikel 67 der Verfassung sieht zwei grundlegende Möglichkeiten der Selbstverwaltung von Gemeinden und Selbstverwaltungsbezirken vor, nämlich direkt, in Form eines Kommunalreferendums oder eines Referendums in einem Selbstverwaltungsbezirk sowie durch Öffentliche Versammlungen der Einwohner einer der Gemeinde, und indirekt durch die Gemeindeorgane und Organe des Selbstverwaltungsbezirks. Gemeinden und Selbstverwaltungsbezirke üben originäre und übertragene Kompetenzen aus (siehe Tab. 1). Die originären Kompetenzen werden in Selbstverwaltung wahrgenommen und sind ein Verfassungsrecht der Gemeinden und Selbstverwaltungsbezirke. Die Übertragung anderer Aufgaben der Staatsverwaltung erfolgt auf Grundlage einzelner Gesetze. Gründe für die Übertragung von Staatsaufgaben sind Rationalisierung und die Steigerung der Effektivität der Aufgabenerbringung, aber auch die Nähe zu den Bürgern. Die Kosten der übertragenen Aufgaben deckt der Staat und die Regierung kontrolliert die Ausübung. Wie Palúš (2010) gezeigt hat, haben mit der Dezentralisierung der Öffentlichen Verwaltung die originären und die übernommenen Kompetenzen und Aufgaben der Kommunen zugenommen.

Die Rahmenbedingungen für die kommunale Selbstverwaltung sind im Wesentlichen im Gesetz über die Gemeinden (Gemeindegesetz, 369/1990, geänderte Fassung) und im Gesetz über die Selbstverwaltung der Selbstverwaltungsbezirke (Gesetz über die Selbstverwaltungsbezirke, 302/2001 geänderte Fassung) geregelt. Nach Art. 68 der Verfassung können Gemeinden und Selbstverwaltungsbezirk sowohl im Rahmen der originären Kompetenzen und, wenn eine gesetzliche Befugnis besteht auch für übertragene Aufgaben der Staatsverwaltung, eigene Verordnungen verabschieden.

Die Gemeinden und Selbstverwaltungsbezirke finanzieren ihre Kompetenzen und Bedürfnisse aus eigenen Mitteln oder aus staatlichen Zuwendungen. Gemäß § 5 des Gesetzes Nr. 583/2004 über die Haushaltsvorschriften der territorialen Selbstverwaltung und des Gesetzes Nr. 582/2004 über lokale Steuern und lokale Gebühren für Kommunalabfälle und kleine Bauabfälle ergeben sich Gemeindeeinnahmen hauptsächlich aus:

- lokalen Steuern und Gebühren wie zum Beispiel Immobiliensteuer, Hundesteuer, Steuer für die Benutzung des öffentlichen Raumes, Übernachtungssteuer, Verkaufsautomatensteuer, Spielautomatensteuer, Steuer für Einfahrt und Aufenthalt in historischen Stadtzentren, Atomanlagesteuer, lokale Gebühr für Kommunalabfälle und kleine Bauabfälle,
- Nichtsteuereinnahmen aus dem Besitz und aus der Besitzübertragung des Gemeindeeigentums, aus Aktivitäten und der Haushaltsorganisationen der Gemeinde,

Tab. 1 Originäre und übertragene Kompetenzen der Gemeinden. (Quelle: Gesetz Nr. 369/1990 über die Gemeinden in der geänderten Fassung – Gemeindegesetz und Gesetz Nr. 416/2001 über die Weitergabe einiger Befugnisse von staatlichen Regierungsbehörden an Gemeinden und Selbstverwaltungsbezirke)

Selbstverwaltungsaufgaben der Gemeinden	Übertragene Kompetenzen der Gemeinden
<ul style="list-style-type: none">• Wirtschaften mit beweglichem und unbeweglichem Gemeindevermögen und mit Staatsvermögen, das die Gemeinde benutzt• Aufstellung und Beschluss des Gemeindehaushalts und der Gemeindeabschlusserrechnung• Entscheidung über Gemeindesteuern und Gemeindegebühren• Regelung der wirtschaftlichen Aktivitäten in der Gemeinde• Einrichtung von wirksamen Kontrollsystemen, mit geeigneten organisatorischen, finanziellen, personellen und materiellen Ressourcen• Bau und Instandhaltung von lokalen Straßennetzen, öffentlichen Plätzen, Friedhöfen, Kultur-, Sport- und anderen Gemeindeeinrichtungen, Kulturdenkmälern und historischen Stätten• Bereitstellung von öffentlichen Dienstleistungen, wie zum Beispiel Entsorgung, Straßenreinigung, Pflege von Grünflächen und der öffentlichen Beleuchtung, Wasserversorgung, Abwasserentsorgung, öffentlicher Nahverkehr• Schaffung von gesunden Lebensbedingungen, Gesundheitsvorsorge, Umweltschutz, Bildung, Kultur, künstlerische Aktivitäten und Sport• Sicherstellen der Versorgung der Bevölkerung, Regelung der Betriebs- und Öffnungszeiten im Handel, Regelung von Märkten, Verbraucherschutz• Aufstellung und Beschluss des Gebietsplans, Aktivitäten im Bereich des gesellschaftlichen Lebens und zur Verbesserung der Lebensbedingungen• Eigene Investitions- und Geschäftsaktivitäten, um die Bedürfnisse der Einwohner und der kommunalen Entwicklung zu gewährleisten• Einrichtung, und Kontrolle von eigenständig wirtschaftenden Betrieben, Beitragsorganisationen und anderen Organisationen• Organisation von Referenden• Gewährleistung der öffentlichen Ordnung• Schutz des Kulturerbes, Bewahrung der Naturschätze• Ausstellung öffentlicher Dokumente und Beglaubigungen• Führen der Gemeindechronik	<ul style="list-style-type: none">• Straßen (Bautechnische Ausstattung der Straßen im Gemeindebesitz, Spezielle Baubehörde für lokale Straßennetze)• Standesamt• Sozialhilfe (Sozialdienste, Einrichtungen, Seniorenheime, Pflegeheime)• Gebietsplanung und Bauordnung• Naturschutz• Bildung (Grundschulen, Kunstgrundschulen, Vorschuleinrichtungen, Kinderklubs, Freizeit Schuleinrichtungen, Schulkantinen, Sprachschulen in den Grundschulen)• Theater (Einrichtung, Vereinigung, Abschaffung, Förderung und Kontrolle der Professional Theater)• Gesundheitswesen (Aufgaben im Bereich der Ambulanzen, Ersthilfestationen, Ambulanzen in Sozialdienst Einrichtungen, Polikliniken, einigen Krankenhäusern, Hauskrankenpflege Agenturen)• Regionalentwicklung (Ausarbeitung der Programme für wirtschaftliche und soziale Entwicklung)• Tourismus (Ausarbeitung der Programme für Tourismus, Koordinierung von Aktivitäten im Bereich des Tourismus)

- Zinsen und anderen Erträgen aus dem Gemeindevermögen,
- Strafgeldern,
- Spenden und Einnahmen aus freiwilligen Sammlungen,
- Anteilen an den staatlichen Steuereinnahmen,
- staatlichen Zahlung um die Kosten der übertragenen Kompetenzen zu finanzieren,
- anderen staatlichen Zahlungen,
- Mittelzuweisungen von Selbstverwaltungsbezirken und von anderen Gemeinden,
- EU Mitteln und andere ausländische Zweckmittel.

Wichtige Einnahmequelle der Gemeinden und Selbstverwaltungsbezirke sind Anteile an der Einkommenssteuer. Gemäß Gesetz Nr. 564/2004 über die Haushaltsbestimmung der Einkommensteuereinnahmen der territorialen Selbstverwaltung und über Änderungen bestimmter Gesetze, bekommen die Gemeinden 70 % und die Selbstverwaltungsbezirke 30 % der Einkommenssteuereinnahmen. Der Gesamtbetrag für die Gemeinden wird zwischen einzelnen Gemeinden im Sinne des § 2 der Regierungsverordnung Nr. 668/2004 wie folgt verteilt:

- 23 % entsprechend der Einwohnerzahl, wovon 57 % nach Höhenlagen-Koeffizient¹ der Gemeinde berechnet werden,
- 32 % entsprechend der Einwohnerzahl berechnet nach Gemeindegröße,
- 40 % entsprechend der Schülerzahl in Schulen und Schuleinrichtungen,
- 5 % entsprechend der Zahl der Einwohner, die älter als 62 Jahre sind.

Gemeinden und Selbstverwaltungsbezirke erstellen einen Haushalt über drei Jahre, der das mittelfristige Steuerungsinstrument der Gemeinden und Selbstverwaltungsbezirke darstellt. Gemeinden und Selbstverwaltungsbezirke erstellen einen *Programmbaushalt*, das heißt, dass der Haushalt auch Ziele enthält, die die Gemeinde oder der Selbstverwaltungsbezirk realisieren will. Ausnahme sind Gemeinden mit weniger als 2000 Einwohnern, in denen der Gemeinderat entscheiden kann, keinen Programmbaushalt aufzustellen (Gesetz Nr. 583/2004 über Haushaltsvorschriften der territorialen Selbstverwaltung).

Gesetzlich vorgeschriebene Selbstverwaltungsorgane der Gemeinden sind der Bürgermeister und der Gemeinderat. Der **Bürgermeister** ist laut § 13

¹Höhenlagen beeinflussen das wirtschaftliche Potenzial der Gemeinden (Nižňanský 2018). Die Slowakei hat viele Berggebiete und liegt hinsichtlich der Anzahl der in Berggebieten lebenden Einwohner an fünfter Stelle in der Europäischen Union.

des Gemeindegesetzes Vertreter und höchstes Exekutivorgan der Gemeinde. Bürgermeister ist eine öffentliche Funktion die formal minimalen Bildungsanforderungen unterliegt: erforderlich ist mindestens ein Abschluss auf Niveau der Sekundarstufe. Die Amtszeit des Bürgermeisters beträgt in der Regel vier Jahre. Der Bürgermeister ist der gesetzliche Vertreter der Gemeinde. Seine Kompetenzen umfassen:

- Vertretung der Gemeinde gegenüber Staatsorganen, Rechtspersonen und natürlichen Personen,
- Einberufung und Führung der Gemeinderatssitzungen und Unterzeichnen/Bewilligung von Beschlüssen,
- Leitung der Gemeindeverwaltung,
- Entscheidung in Fällen der Gemeindeverwaltung, in denen die Zuständigkeit nicht dem Gemeinderat obliegt,
- Treffen interner Regelungen, z. B.: Arbeitsordnung, Organisationsordnung der Gemeinde, Entlohnungsordnung der Gemeinde für Arbeitnehmer,
- Möglichkeit, die Umsetzung von Gemeinderatsbeschlüssen auszusetzen.

Der Gemeinderat besteht gemäß § 11 des Gemeindegesetzes aus Abgeordneten, die in direkten Wahlen auf vier Jahre von den Einwohnern der Gemeinde gewählt worden sind. Die Zahl der Abgeordneten hängt von der Zahl der Einwohner der Gemeinde ab. Aufgaben des Gemeinderats sind hauptsächlich:

- Entscheidungen über grundlegende Fragen des Gemeindelebens,
- Erlass des Gemeindestatuts,
- Genehmigung und Kontrolle des Wirtschaftens mit Gemeindevermögen und mit für die Wahrnehmung von Aufgaben übertragenen staatlichen Mitteln,
- Genehmigung des Gemeindehaushalts, Kontrolle der Ausgaben und Genehmigung der Gemeindeabschlussrechnung,
- Festlegung von Gemeindesteuern und -gebühren,
- Genehmigung des Gebietsplans,
- Genehmigung anderer amtlicher Dokumente der Gemeinde,
- Wahl des Hauptgemeindekontrolleurs,
- Genehmigung der Tagesordnungen der Gemeinderatssitzung und der Entlohnungsordnung für Gemeinderatsmitglieder.

Der Gemeinderat kann laut § 10 des Gemeindegesetzes permanente oder befristete Exekutiv-, Kontroll- und Beratungsorgane, einen sogenannten Rat der Stadt oder Kommissionen einberufen.

In Bezug auf die *strategische Steuerung* legt die slowakische Gesetzgebung (Gesetz Nr. 539/2008 zur Förderung der regionalen Entwicklung) jeder Gemeinde, Stadt oder dem Selbstverwaltungsbezirk die Pflicht auf, ein Entwicklungsprogramm auszuarbeiten, das als strategisches Dokument der Regionalentwicklung dient; Ausgenommen sind lediglich Gemeinden mit weniger als 2000 Einwohnern. Das Entwicklungsprogramm der Gemeinde muss nach § 8 des Gesetzes zur Förderung der regionalen Entwicklung einen analytischen Teil, einen strategischen Teil, einen programmatischen Teil, einen Umsetzungsteil und einen Finanzteil umfassen. Das Entwicklungsprogramm der Gemeinde und seine Aktualisierungen werden vom Gemeinderat beschlossen. Das Entwicklungsprogramm ist eine Bedingung um Mittel aus dem Staatshaushalt und auch um EU-Mittel zu erhalten. Das Entwicklungsprogramm jeder Gemeinde muss im Einklang mit dem Entwicklungsprogramm des Selbstverwaltungsbezirkes und der Nationalen Strategie sein (*Aktualisierung der Nationalen Strategie für Regionale Entwicklung der Slowakischen Republik*). Das Entwicklungsprogramm der Gemeinde kann auch von zwei oder mehreren anliegenden Gemeinden gemeinsam erarbeitet werden. Möglichkeiten und Grenzen der strategischen Steuerung in slowakischen Kommunen sind in der Vergangenheit verwaltungswissenschaftlich intensiv diskutiert worden (Orbánová et al. 2004; Klimovský 2005; Knežová 2009; Sedláková und Horváthová 2009; Džupka und Hamaďák 2012; NISPAcee 2012; Holliman und Bouchard 2015; Nemec und Grynychuk 2017).

2 Strategische Steuerung in der Stadt Hlohovec

2.1 Rahmenbedingungen

Die Stadt Hlohovec liegt im westlichen Teil der Slowakei im Selbstverwaltungsbezirk Trnava. Die bebaute Fläche der Stadt liegt zwischen 140 m. ü. M. und 230 m. ü. M. Im Süden liegt der höchste Punkt des Stadtgebiets auf 297 m. ü. M. im Norden auf 338 m. ü. M. (Hlohovec 2018e). Ende 2017 hatte die Stadt Hlohovec genau 21.224 Einwohner (10.891 Frauen und 10.333 Männer). Tab. 2 gibt einen Überblick über weitere demografische Daten.

Die Stadt Hlohovec kann mit einer Einwohnerzahl von knapp über 20.000 nach § 11, Absatz 3 zwischen 15 und 25 Abgeordnete im Gemeinderat haben. Nach den Kommunalwahlen Ende 2018 hat der Gemeinderat aktuell 17 Abgeordnete, die in sieben Wahlkreisen gewählt wurden (Hlohovec 2018d). Die Stadt Hlohovec (2018c, f) hat einen fünfköpfigen Vorsitz und fünf Kommissionen eingerichtet:

Tab. 2 Demografische Daten der Stadt Hlohovec (31.12.2017). (Quelle: Hlohovec 2018b)

	Frauen	Männer	Gesamt
Einwohnerzahl	10.891	10.333	21.224
Geboren	76	97	173
Gestorben	111	103	214
Migration	Weggezogen	Zugezogen	Saldo
	392	233	–159

- Kommission für Wirtschaft, Eigentumsübertragung, Handel und Dienstleistungskommission,
- Kommission für Landesplanung, Regionalentwicklung, Verkehr und Umwelt,
- Kommission für Gesundheit, Soziales, Wohnen, Bildung und Kultur,
- Sportkommission,
- Kommission zum Schutz des öffentlichen Interesses.

Tab. 3 gibt eine Übersicht über den Gemeindehaushalt der Stadt Hlohovec auf Basis der Abschlussrechnung des Finanzjahrs 2017. Was den laufenden Haushalt betrifft, wurden die Einnahmen zu 63 % durch Steuereinnahmen, zu 14 % durch Nichtsteuereinnahmen und zu 23 % durch Transfers generiert. Der Investitionshaushalt wurde durch den Verkauf städtischen Eigentums zu 23 % und zu 77 % aus Investitionstransfers generiert.

Für die Jahre 2019–2021 wurde ein Programmhaushalt vorgeschlagen, in dem Gesamteinnahmen in Höhe von etwas über 24 Mio. EUR und Gesamtausgaben von fast 24 Mio. EUR veranschlagt werden. Der Programmhaushalt definiert in zehn Programmen die Prioritäten der Stadt: 1) Stadtverwaltung, 2) Schuldenmanagement, 3) Sicherheit und Ordnung, 4) Umwelt, 5) Ökonomische und territoriale Entwicklung, 6) Verkehr und technische Infrastruktur, 7) Soziale und gesundheitliche Betreuung, 8) Sport, 9) Kultur und Denkmalpflege, 10) Bildung (Hlohovec 2018g).

Tab. 3 Haushalt der Stadt Hlohovec – 2017. (Quelle: Hlohovec 2018a)

Teil des Haushalts	Einnahmen (EUR)	Ausgaben (EUR)	Saldo (EUR)
Laufender Haushalt	15.338.581,77	–13.346.661,35	+1.991.920,42
Investitionshaushalt	689.173,18	–3.481.437,90	–2.792.264,72
Finanzoperationen	2.831.846,25	–105.642,60	+2.726.203,65

2.2 Steuerungssystem

Die Stadt Hlohovec hat ihr strategisches Dokument als Programm für ökonomische und soziale Entwicklung für die Jahre 2014–2020 durch eine externe Beratung erarbeiten lassen. Die Umsetzung dieses Programms wurde im Februar 2014 durch den Gemeinderat beschlossen. Aufgrund der gesetzlichen Änderungen auf dem Gebiet der Regionalentwicklung bereits im Jahr 2014, der geringen Beteiligung der Öffentlichkeit und der Notwendigkeit die weitere Entwicklung auch mit anliegenden kleineren Gemeinden zu diskutieren, begann die Stadt Hlohovec im Jahr 2015 ein neues Entwicklungsprogramm zu erarbeiten. Dieses Entwicklungsprogramm sollte nicht von einem externen Unternehmen, sondern von der Stadt unter Beteiligung der Bürgergesellschaft und einiger Externen erarbeitet werden. Im Dezember 2015 hat der Gemeinderat der Stadt Hlohovec dieses neue strategische Dokument als Entwicklungsprogramm der Stadt Hlohovec für die Jahre 2016–2023 beschlossen (Hlohovec Entwicklungsprogramm 2015).

Das Entwicklungsprogramm der Stadt Hlohovec (2015) umfasst die oben genannten, gesetzlich geforderten fünf Kapitel: Der analytische Teil enthält Informationen zur internen Situation der Stadt, den wesentlichen Entwicklungstrends, die die Stadt beeinflussen, Analysen der vorherigen Strategien, SWOT- und Risiko-Analysen und Hinweise zu Verbindungen zu anderen internationalen, nationalen und regionalen Strategiedokumenten. Der Strategieteil besteht aus einer Prognose der zukünftigen Entwicklung, einer Vision der Stadt für 2023, Entwicklungsprinzipien und Zielen. Der Programmteil konkretisiert die Ziele durch Maßnahmen und Projekte und enthält auch Indikatoren. Der Umsetzungs- teil beschreibt Verantwortungen und konkrete zeitliche Aufgaben sowie Maßnahmen zum Controlling und zur Kommunikation. Der abschließende Finanzteil verbindet die Ziele, Maßnahmen und Projekte mit der Haushaltsplanung.

Die Strategie der Stadt Hlohovec besteht aus vier strategischen Zielen (s. Tab. 4). Die strategischen Ziele werden durch sogenannte spezifische Ziele konkretisiert. Diese Konkretisierung, die nicht gesetzlich vorgeschrieben ist, bildet in Hlohovec die wichtigsten Zielstellungen für die Zeit von 2016–2023 ab. Jedem spezifischen Ziel sind konkrete Maßnahmen und Projekte zugeordnet, die auch mit dem Programmhaushalt verbunden sind.

Konkretisierung und Operationalisierung der Ziele können zum Beispiel für das erste strategische Ziel „Offene und erreichbare Stadt“ gut nachvollzogen werden (dieses Beispiel findet sich auch in KoWiSt-Plattform, www.kowist.eu). Für das strategische Ziel wurden drei spezifische Ziele mit jeweils zugeordneten Wirkungsziele formuliert:

Tab. 4 Strategische und Spezifische Ziele der Stadt Hlohovec für Jahre 2016–2023. (Quelle: Hlohovec Entwicklungsprogram 2015)

Strategische Ziele (4)	Spezifische Ziele (13)
1. Offene und erreichbare Stadt	Spezifisches Ziel 1.1: Bessere Erreichbarkeit der Stadt
	Spezifisches Ziel 1.2: Offene Stadt
2. Gesunde Wirtschaft	Spezifisches Ziel 2.1: Verbesserung der Bildungsqualität
	Spezifisches Ziel 2.2: Förderung von Unternehmen, Innovationen und der Sektor Diversifizierung
	Spezifisches Ziel 2.3: Gesunde öffentliche Finanzen
	Spezifisches Ziel 2.4: Digitale Stadt Hlohovec
3. Attraktive Stadt	Spezifisches Ziel 3.1: Wohnen für alle
	Spezifisches Ziel 3.2: Hochwertige technische Infrastruktur
	Spezifisches Ziel 3.3: Hochwertige Dienstleistungen
	Spezifisches Ziel 3.4: Hochwertige öffentliche Bereiche
	Spezifisches Ziel 3.5: Revitalisierung des Kulturerbes
4. Sozial und Ökologisch Verantwortungsvolle Stadt	Spezifisches Ziel 4.1: Sozial Verantwortungsvolle Stadt
	Spezifisches Ziel 4.2: Ökologisch Verantwortungsvolle Stadt

- Spezifisches Ziel 1.1; **Wirkungsziel 1:** Reduzierung der Belastung der Innenstadt durch den Fahrzeugverkehr und Verbesserung des Regionalverkehrs
- Spezifisches Ziel 1.1; **Wirkungsziel 2:** Sichere Radwege mit guter Ausstattung
- Spezifisches Ziel 1.1; **Wirkungsziel 3:** Ausreichend Parkplätze und Optimierung der Parkpolitik

Zu diesen Wirkungszielen wurden konkrete Maßnahmen formuliert, für die auch die notwendigen Ressourcen (Input) geplant wurden. Um das Wirkungsziel 1 „Reduzierung der Belastung der Innenstadt durch den Fahrzeugverkehr und Verbesserung des Regionalverkehrs“ zu erreichen, wurden fünf Maßnahmen definiert:

1. Entwicklung einer neuen Stadtverkehrspolitik,
2. Verbindung der Industriezonen Saneca und Bekaert außerhalb der Wohnzone,
3. Intelligenter Umbau der Kreuzung am Friedhof,
4. Elektrifizierung der Eisenbahnstrecke von Leopoldov nach Hlohovec,
5. Realisierung der Umgehungsstraße bzw. eines alternativen Stadtverkehrswegs.

Das Wirkungsziel 2 „Sichere Radwege und deren Ausstattung“ soll durch sieben Maßnahmen erreicht werden:

1. Entwicklung einer Stadt-Radfahrstrategie,
2. Realisierung Waag Radweg,
3. Realisierung von Radwegen parallel zu den Straßen II/513 und II/507,
4. Realisierung eines Radwegs nach Leopoldov,
5. Realisierung von Radwegen in der Stadt,
6. Bau eines Fahrradparkhaus am Bahnhof (Park&Drive),
7. Aufbau und Überwachung von Fahrradparkplätzen.

Das Wirkungsziel 3 „Ausreichend Parkplätze und Parkpolitik“ wurde durch drei konkrete Maßnahmen operationalisiert:

1. Plan des statischen Stadtverkehrs;
2. Schaffung neuer Parkplätze für Stadtbesucher;
3. Schaffung neuer Parkplatzmöglichkeiten in den Stadtteilen Dilongova, Holleho, Nitrianska, Vinohradská, Za poštou, Závalie, Michalská.

Auch für die anderen strategischen Ziele sind Operationalisierungen in ähnlicher Weise entwickelt.

3 Strategische Steuerung in der Gemeinde Ratkovce

3.1 Rahmenbedingungen

Die Gemeinde Ratkovce liegt im westlichen Teil der Slowakei, in der Nähe der Stadt Hlohovec auf einer Höhe von 157 m. ü. M. (Ratkovce 2018d). Die Gesamtfläche der Gemeinde beträgt 445 ha, davon sind ca. 29 ha bebaut. Tab. 5 gibt einen Überblick über die demografischen Daten der Gemeinde. Ratkovce gehört mit 331 Einwohnern zu den kleinen Gemeinden der Slowakei. Die Zahl der Einwohner hat sich im Jahr 2017 für die Gemeinde positiv entwickelt, wobei der natürliche Rückgang der Einwohnerzahl durch Zuwanderung kompensiert wurde.

Wie jede Gemeinde in der Slowakei, hat auch die Gemeinde Ratkovce zwei gewählte Selbstverwaltungsorgane, den Bürgermeister und den Gemeinderat. Entsprechend § 11, Absatz 3 des Gemeindegesetzes kann der Gemeinderat in Gemeinden dieser Größenordnung 3 bis 5 Abgeordnete umfassen. Die Gemeinde

Tab. 5 Demografische Daten der Gemeinde Ratkovce (Stand 2017). (Quelle: Statistisches Amt der Slowakischen Republik 2018a, b, c)

	Frauen	Männer	Gesamt
Einwohnerzahl	160	171	331
Geboren	3	0	3
Gestorben	2	2	4
Migration	Weggezogen	Zugezogen	Saldo
	1	14	13

Tab. 6 Haushalt der Gemeinde Ratkovce für das Jahr 2017. (Quelle: Ratkovce 2018a)

Teil des Haushalts	Einnahmen (EUR)	Ausgaben (EUR)	Saldo (EUR)
Laufender Haushalt	182.580,08	–164.946,30	17.633,78
Investitionshaushalt	23.282,34	–24.178,79	–896,45
Finanzoperationen	0	–9186,78	–9186,78

Ratkovce hat zurzeit fünf Abgeordnete im Gemeinderat, die ein Mandat für vier Jahre haben (Ratkovce 2018b). Nach § 10 des Gemeindegesetzes hat der Gemeinderat eine Kommission für Bautätigkeiten und Umwelt sowie eine Kommission für Soziales, Kultur und Sport eingerichtet (Ratkovce 2018c).

Tab. 6 gibt einen Überblick über den Haushalt der Gemeinde. 2017 hat die Gemeinde einen Überschuss von 7550,55 EUR erwirtschaftet (Ratkovce 2018a). Für die Jahre 2019–2021 hat die Gemeinde einen Dreijahreshaushalt geplant, wobei in jedem Jahr Überschüsse erwirtschaftet werden sollen (Ratkovce 2018e).

3.2 Steuerungssystematik

Da die Gemeinde Ratkovce weniger als 2000 Einwohner hat, wäre sie nach dem Gesetz zur Förderung der regionalen Entwicklung von der Pflicht ausgenommen, ein Entwicklungsprogramm zu erstellen. Ratkovce hat sich jedoch für die Erstellung eines Entwicklungsplans entschieden und nutzt die in § 8a des Gesetzes vorgesehene Möglichkeit zu Erstellung eines gemeinsamen Entwicklungsplans mit Nachbargemeinden. Ein solches gemeinsames Entwicklungsprogramm wird von den Gemeinderäten aller kooperierenden Gemeinden bewilligt und in Kraft gesetzt. Alle sonstigen gesetzlich vorgeschriebenen inhaltlichen

Anforderungen (vgl. den Beitrag zur Stadt Hlohovec in diesem Band) gelten auch für gemeinsame Entwicklungsprogramme.

Das Entwicklungsprogramm von Ratkovce wurde gemeinsam mit der Gemeinde Žilkovce unter Einbeziehung eines Beratungsunternehmens erarbeitet und umfasst die Jahre 2014–2020 (Ratkovce und Žilkovce 2014). Im April 2015 wurde das Entwicklungsprogramm von beiden Gemeinderäten genehmigt und in Kraft gesetzt. In diesem Programm wurde ein zentrales strategisches Ziel formuliert:

„Voraussetzungen für die Erhöhung der Lebensqualität der Einwohner, für die Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit und der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit mit ausgewogener Entwicklung der Bereiche der nachhaltigen Entwicklung zu schaffen.“

Zur Operationalisierung dieses strategischen Ziels wurden sieben Wirkungsziele definiert, die den drei Handlungsfeldern Wirtschaft, Soziales und Umwelt zugeordnet wurde. Tab. 7 gibt einen Überblick über diese Systematik und die Wirkungsziele.

Zur Umsetzung der Wirkungsziele wurde ein Bündel von Maßnahmen entwickelt. Die Verkehrsinfrastruktur soll insbesondere durch die Sanierung einer Brücke sowie den Ausbau von Bürgersteigen verbessert werden. Als Maßnahmen zur Modernisierung von Verwaltungsgebäuden soll das sogenannte Trauerhaus saniert werden. Zur Verbesserung der technischen Infrastruktur ist die

Tab. 7 Wirkungsziele der Gemeinde Ratkovce für die Jahre 2014–2020. (Quelle: Ratkovce und Žilkovce 2014)

Hauptbereiche des strategischen Zieles	Wirkungsziele
1. Wirtschaft	Wirkungsziel 1.1: Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur
	Wirkungsziel 1.2: Modernisierung von Verwaltungsgebäuden
	Wirkungsziel 1.3: Verbesserung der technischen Infrastruktur
	Wirkungsziel 1.4: Förderung des Tourismus
2. Soziales	Wirkungsziel 2.1: Ausbau und Rekonstruktion von öffentlichen Gemeindebereichen
	Wirkungsziel 2.2: Rekonstruktion und Modernisierung der Gemeindegebäude
3. Umwelt	Wirkungsziel 3.1: Intensivierung der Abfallwirtschaft

Installation eines Kamerasystems geplant. Zur Förderung des Tourismus sind Maßnahmen zur Sanierung von Denkmälern und die Einrichtung von Infopunkten vorgesehen.

Im Sozialbereich gibt es zwei Wirkungsziele, die jeweils mit einer konkreten Maßnahme unterlegt sind: Das Ziel „Ausbau und die von öffentlichen Gemeindebereichen“ soll durch eine Neugestaltung des öffentlichen Gemeindebereiches Pažit’ umgesetzt werden. Das Ziel „Rekonstruktion und Modernisierung der Gemeindegebäude“ wird durch die Rekonstruktion des Kabinengebäudes realisiert.

Im Umweltbereich gibt es nur das Wirkungsziel „Intensivierung der Abfallwirtschaft“, das zwei konkrete Maßnahmen beinhaltet, die Revitalisierung der illegalen Müllhalden sowie die Sanierung und den Ausbau der Kläranlage.

4 Erfahrungen

Die konkreten Fallstudien der Strategischen Planung der Stadt Hlohovec und der Gemeinde Ratkovce wurden mithilfe der offiziellen Entwicklungsprogramme und durch Kommunikation und Interviews mit den Bürgermeistern erarbeitet. Regelmäßige persönliche Diskussionen, Untersuchungen vor Ort und Kommunikation per E-Mail führten dazu, die Ziele und Maßnahmen in den Entwicklungsprogrammen korrekt zu interpretieren und Fallbeispiele der strategischen Planung Gut aufzuzeigen.

Die Stadt Hlohovec ist ein gutes Beispiel für eine strategische Steuerung in einer Kommune der Slowakei. Jenseits der gesetzlich vorgeschriebenen Formulierung eines Entwicklungsprogramms, hat die Stadt steuerungsrelevante Ziele und Indikatoren entwickelt. Diese Ziele sind mit einem hohen Detaillierungsgrad im Entwicklungsprogramm dokumentiert.

Ratkovce ist ein Beispiel für eine kleine Gemeinde in der Slowakei, die gemeinsam mit einer Nachbargemeinde auf freiwilliger Basis ein Entwicklungsprogramm entwickelt hat. Die Gemeinde Ratkovce hat laut des Entwicklungsprogrammes Ratkovce und Žilkovce 2014–2020 ein Konzept genutzt, wobei die Gemeinde nur ein Strategisches Ziel formuliert hat, das aber in mehreren Bereichen konkretisiert wurde. Der Grad der Konkretisierung ist dann in jeder Maßnahme auf Inputs, Prozesse, Outputs und Wirkungen aufgeteilt. So kann die Gemeinde ihre Prioritäten gut planen und erfolgreich umsetzen.

Literatur

- Aktualisierung der Nationalen Strategie für Regionale Entwicklung der Slowakischen Republik. Aktualizácia národnej stratégie regionálneho rozvoja Slovenskej republiky (pôvodná aktualizácia strategického dokumentu na roky 2014 až 2020). https://www.vlada.gov.sk/data/files/6951_narodna_strategia_.pdf.
- Džupka, P., & Hamaďak, M. (2012). Strategické plánovanie v obciach a mestách [Strategische Planung in Gemeinden und Städten]. In Z. Hrabovská & S. Sedláková (Hrsg.), *Ekonomické aspekty v územnej samospráve III. Zborník [Ökonomischen Aspekte der Kommunalverwaltung III. Sammelband]*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach.
- Gesetz Nr. 302/2001 über die Selbstverwaltung der Selbstverwaltungsbezirke in der geänderten Fassung – Gesetz über die Selbstverwaltungsbezirke [Zákon č. 302/2001 o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávných krajoch) v znení neskorších predpisov].
- Gesetz Nr. 369/1990 über die Gemeinden in der geänderten Fassung – Gemeindegesetz in der geänderten Fassung [Zákon č. 369/1990 o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov].
- Gesetz Nr. 416/2001 über die Weitergabe einiger Befugnisse von staatlichen Regierungsbehörden an Gemeinden und Selbstverwaltungsbezirke in der geänderten Fassung [Zákon č. 416/2001 o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky].
- Gesetz Nr. 539/2008 zur Förderung der regionalen Entwicklung in der geänderten Fassung [Zákon č. 539/2008 o podpore regionálneho rozvoja].
- Gesetz Nr. 564/2004 über die Haushalts Bestimmung der Einkommensteuereinnahmen der territorialen Selbstverwaltung und über Änderungen bestimmter Gesetze in der geänderten Fassung [Zákon č. 564/2004 o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov].
- Gesetz Nr. 582/2004 über lokale Steuern und lokalen Gebühr für Kommunalabfälle und kleine Bauabfälle in der geänderten Fassung [Zákon č. 582/2004 o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov].
- Gesetz Nr. 583/2004 über Haushaltsvorschriften der territorialen Selbstverwaltung in der geänderten Fassung [Zákon č. 583/2004 o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov].
- Hlohovec. (2018a). Abschlussbewertungsbericht des Program Haushaltes der Stadt Hlohovec zum 31.12.2017 [Záverečná hodnotiaca správa programového rozpočtu mesta Hlohovec k 31.12.2017]. http://mesto.hlohovec.sk/download_file_f.php?id=960581.
- Hlohovec. (2018b). Demographie der Bevölkerung der Stadt Hlohovec [Demografia obyvateľstva mesta Hlohovec k 31.12.2017]. http://mesto.hlohovec.sk/download_file_f.php?id=915556.
- Hlohovec. (2018c). Gemeinderat Kommissionen [Komisie Mestského zastupiteľstva]. http://mesto.hlohovec.sk/?id_menu=143996&limited_level=1&stop_menu=143996&hyb=143996.
- Hlohovec. (2018d). Kommunalwahlen 2018. Ergebnisse der Kommunalwahlen 2018 [Voľby do orgánov samosprávy obcí 2018. Výsledky volieb do samosprávy obcí 2018]. http://mesto.hlohovec.sk/download_file_f.php?id=1045095.

- Hlohovec. (2018e). Lage und Geographie [Poloha a geografia]. <http://mesto.hlohovec.sk/poloha-a-geografia.phtml?id3=80794>.
- Hlohovec. (2018f). Rat der Stadt. Mitglieder [Mestská rada. Členovia]. http://mesto.hlohovec.sk/zastupca-primatora.phtml?id_menu=65418&limited_level=1&stop_menu=65396#me.
- Hlohovec. (2018g). Vorschlag des Programshaushalts der Stadt für das Jahr 2019 [Návrh programového rozpočtu mesta na rok 2019]. http://mesto.hlohovec.sk/download_file_f.php?id=1049915.
- Hlohovec Entwicklungsprogram. (2015). Entwicklungsprogram der Stadt Hlohovec für die Jahre 2016–2023 [Program rozvoja mesta Hlohovec na roky 2016–2023]. http://mesto.hlohovec.sk/download_file_f.php?id=642445.
- Holliman, A. E., & Bouchard, M. (2015). The use of management by objectives in municipalities: Still alive? *Review of Public Administration and Management*, 3, 150. <https://doi.org/10.4172/2315-7844.1000150>.
- Jesenko, M. (2010). Ústavné východiská samosprávy obce a právo na samosprávu [Verfassungsgrundlagen der Kommunalverwaltung und das Recht der Kommune auf Selbstverwaltung]. In I. Palúš, M. Jesenko, & A. Krunková (Hrsg.), *Obec ako základ územnej samosprávy [Die Kommune als Grundlage der territorialen Selbstverwaltung]*. Košice: Univerzita P. J. Šafárika v Košiciach.
- Klimovský, D. (2005). Možnosti uplatnenia výsledkovo orientovaného rozpočtovania na komunálnej úrovni v slovenských podmienkach [Möglichkeiten der Anwendung der Wirkungsorientierten Haushaltsplanung an der kommunalen Ebene unter slowakischen Bedingungen]. In L. Lovaš (Hrsg.), *Teória prax verejnej správy. Zborník príspevkov [Theorie und Praxis der öffentlichen Verwaltung. Sammelband]*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach.
- Knežová, J. (2009). Realizácia priorít obce prostredníctvom jej rozpočtu [Umsetzung der Prioritäten der Gemeinde durch das Haushalt]. In N. Štangová (Hrsg.), *Teória prax verejnej správy. Zborník príspevkov [Theorie und Praxis der öffentlichen Verwaltung. Sammelband]*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach.
- Nemec, J., & Grynchuk, N. (2017). *Performance Budgeting [Leistungsbudgetierung]*. Bratislava: NISPAcee Press.
- NISPAcee. (2012). *Managing Public Investments at Municipal Level. Manual for Local Officials [Verwaltung öffentlicher Investitionen auf kommunaler Ebene. Manual für Mandatsträger]*. Bratislava: NISPAcee Press.
- Nižňanský, V. (2018). *Rekonštrukcia štátu III. Silné mestá silné Slovensko [Rekonstruktion des Staates III. Starke Städte Starke Slowakei]*. Piešťany: Komunálne výskumné a poradenské centrum, n. o. Piešťany.
- Orbánová, I., et al. (2004). Program hospodárskeho a sociálneho rozvoja obce ako základný programový dokument podpory regionálneho rozvoja na lokálnej úrovni [Programm der ökonomischen und sozialen Entwicklung als grundlegendes Programmdokument zur Unterstützung der regionaler Entwicklung auf lokaler Ebene]. In L. Lovaš (Hrsg.), *Teória a prax verejnej správy. Zborník príspevkov [Theorie und Praxis der öffentlichen Verwaltung. Sammelband]*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach.
- Palúš, I. (2010). Orgány obce [Gemeindeorgane]. In I. Palúš, M. Jesenko, & A. Krunková (Hrsg.), *Obec ako základ územnej samosprávy [Die Kommune als Grundlage der territorialen Selbstverwaltung]*. Košice: Univerzita P. J. Šafárika v Košiciach.

- Ratkovce. (2018a). Endabrechnung der Gemeinde Ratkovce fürs Jahr 2017 [Záverečný účet Obce Ratkovce za rok 2017]. <http://www.ratkovce.sk/doc/ZU2017.pdf>.
- Ratkovce. (2018b). Gemeinderat [Obecné zastupiteľstvo]. http://www.ratkovce.sk/obecne_zastup.html.
- Ratkovce. (2018c). Gemeinderat Kommissionen [Komisie pri obecnom zastupiteľstve]. <http://www.ratkovce.sk/komisie.html>.
- Ratkovce. (2018d). Grundinformationen [Základné informácie]. http://www.ratkovce.sk/zakl_info.html.
- Ratkovce. (2018e). Haushalt 2019–2021 [Rozpočet 2019–2021]. http://www.ratkovce.sk/doc/Schvaleny_rozpocet_2019-2021.pdf.
- Ratkovce & Žilkovce. (2014). Programm der ökonomischen und sozialen Entwicklung der Gemeinden Ratkovce und Žilkovce für die Jahre 2014–2020 [Program hospodárskeho a sociálneho rozvoja obcí Ratkovce a Žilkovce na roky 2014–2020].
- Sedláková, S., & Horváthová, M. (2009). Programové rozpočtovanie – Nový nástroj riadenia územnej samosprávy [Programhaushalt – Ein neues Instrument für die kommunale Selbstverwaltung]. In N. Štangová (Hrsg.), *Teória a prax verejnej správy. Zborník príspevkov [Theorie und Praxis der öffentlichen Verwaltung. Sammelband]*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach.
- Statistisches Amt der Slowakischen Republik. (2018a). Einwohnerzahl Slowakische Republik [Počet obyvateľov podľa pohlavia – SR, oblasti, kraje, okresy, mesto, vidiek (ročne)]. <http://statdat.statistics.sk/>.
- Statistisches Amt der Slowakischen Republik. (2018b). Einwohnerzahl nach Geschlecht – Gemeinden (Jährlich) [Počet obyvateľov podľa pohlavia – Obce (ročne)]. <http://datacube.statistics.sk>.
- Statistisches Amt der Slowakischen Republik. (2018c). Bevölkerungszunahme nach Geschlecht – Gemeinden (Jährlich) [Prírastok obyvateľov podľa pohlavia – Obce (ročne)]. <http://datacube.statistics.sk>.
- Statistisches Amt der Slowakischen Republik. (2018d). Größenkategorien der Gemeinden [Veľkostné skupiny obcí – SR, oblasti, kraje, okresy, mesto, vidiek]. <http://statdat.statistics.sk/>.
- Statistisches Amt der Slowakischen Republik. (2018e). Überblick über die Bevölkerungsbewegung – Gemeinden (Jährlich) [Prehľad pohybu obyvateľstva – Obce (ročne)]. <http://datacube.statistics.sk>.
- Verfassung der Slowakischen Republik [Ústava Slovenskej republiky]. (1992). <https://www.zakonypreludi.sk/zz/1992-460>. Englische Übersetzung: <http://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/31740/71356/F1157817337/SVK31740.pdf>.

Strategisches Management in der Stadt Kempten (Allgäu)

Richard Schießl

1 Überblick

Die Stadt Kempten (Allgäu) kann mit ihren über 70.000 Einwohnern auf eine rund 2000jährige Geschichte zurückblicken. Im Südwesten des Freistaats Bayern gelegen, ist Kempten (nach Augsburg) die zweitgrößte Stadt im Regierungsbezirk Schwaben. Durch ihre Lage inmitten des Allgäus profitiert die Stadt einerseits vom außergewöhnlichen Freizeit- und Erholungswert der Region, andererseits von stetig steigenden Urlaubszahlen, die insbesondere bei schlechtem Wetter gerne die urbane Abwechslung zum Allgäuer Naturerlebnis suchen und die vielfältigen Einkaufsmöglichkeiten nutzen.

Neben dem Einzelhandel ist die Stadt geprägt durch eine vorwiegend mittelständische Wirtschaftsstruktur mit einer gesunden Mischung aus traditionsreichen Familienunternehmen und innovativen, wachstumsstarken Start-ups. Dies sorgt seit Jahren für einen kontinuierlichen Anstieg bei Arbeitsplätzen, Einwohnern und Steuereinnahmen. Im Jahr 2019 wird die Stadt Kempten die letzten noch bestehenden Kredite tilgen und voraussichtlich als erste kreisfreie Stadt in Bayern schuldenfrei sein.

R. Schießl (✉)

Stadt Kempten (Allgäu), Allgäu, Deutschland

E-Mail: richard.schiessl@kempten.de

2 Rechtliche Rahmenbedingungen

Das deutsche Grundgesetz garantiert in Art. 28 Abs. 2 das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden, ebenso wie die bayerische Verfassung (Art. 11). Auch die Ausstattung der Kommunen mit eigenen Finanzquellen leitet sich aus dem Grundgesetz ab, ebenso wie die wirtschaftliche Absicherung durch einen steuerlichen Verbund mit dem Land sowie der finanzielle Ausgleich für vom Bund veranlasste Belastungen. Gewerbesteuer und Grundsteuer sind dabei die mit Abstand ertragreichsten Finanzquellen.

Die wichtigste Rechtsgrundlage für Gemeinden bildet die Gemeindeordnung, für welche ausschließlich die jeweiligen Länder, für Kempten also der Freistaat Bayern, zuständig sind. Als kreisfreie Stadt übernimmt Kempten sowohl die Aufgaben einer Gemeinde, als auch Aufgaben, die ansonsten vom Landratsamt als unterer staatlicher Behörde erledigt werden (Knemeyer 2011).

3 Institutionelles Setting der Stadt Kempten

3.1 Wohnbevölkerung und Gemeindegebiet

In den letzten Jahren ist die Einwohnerzahl Kemptens kontinuierlich gewachsen. Insbesondere aufgrund von Zuzügen wurde im Herbst 2017 erstmals die Marke von 70.000 Einwohnern überschritten. Damit ist die Einwohnerzahl innerhalb von 10 Jahren um mehr als 5000 gestiegen (Stadt Kempten 2018b).

Das Stadtgebiet umfasst 63,3 km² und gliedert sich in 8 Stadtteile auf. Über die Hälfte des Stadtgebiets (51,1 %) wird nach wie vor landwirtschaftlich genutzt und 12,9 % entfallen auf Waldflächen. Durch die Gebietsreform von 1972 war die Stadt Kempten nicht nur schlagartig um ca. 12.000 Einwohner angewachsen, sondern auch das Stadtgebiet hat sich mehr als verdoppelt. Die Bevölkerungsdichte entspricht aktuell ca. 1100 Einwohnern/km².

3.2 Politische Organe

Als Gebietskörperschaft hat jede bayerische Gemeinde ihre eigenen Organe: den Bürgermeister und den Gemeinderat. Im Falle einer kreisfreien Stadt wie Kempten lauten die Bezeichnungen „Oberbürgermeister“ und „Stadtrat“.

Der Oberbürgermeister ist kommunaler Wahlbeamter und wird alle sechs Jahre unmittelbar von allen Wahlberechtigten gewählt, ebenso wie der Stadtrat. Der Oberbürgermeister ist Mitglied des Stadtrats und leitet die Sitzungen. Gleichzeitig ist er auch Leiter der Stadtverwaltung (Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit (Hg.) 2007).

Thomas Kiechle wurde 2014 erstmals zum Oberbürgermeister gewählt. Er hat den Vorsitz im Stadtrat inne, dem insgesamt 44 Mitglieder – neben dem Oberbürgermeister – angehören.

3.3 Verwaltungsgliederung

Die bayerischen Gemeinden regeln in eigener Zuständigkeit die Anzahl der benötigten Planstellen des Personals und den Aufbau der Ämter und Referate. Denn zu den wesentlichen Elementen der kommunalen Selbstverwaltung gehört die Personalhoheit.

Die Verwaltung der Stadt Kempten mit ihren rund 1300 Beschäftigten gliedert sich in vier Referate. Etwa die Hälfte der Beschäftigten arbeitet Vollzeit, alle anderen verteilen sich auf eine Vielzahl unterschiedlichster Teilzeitmodelle. Jedem Referat sind zwischen 4 und 6 Ämter zugeordnet, die über jeweils eigene Budgets verfügen. Das Organigramm in Abb. 1 zeigt die Verwaltungsstruktur der Stadt Kempten:

3.4 Haushalt

Die Stadt Kempten genehmigt jährlich einen kameralistisch aufgestellten Haushaltsplan für das kommende Jahr sowie einen Finanzplan für die drei darauffolgenden Jahre. Eine Umstellung auf die DOPPIK ist derzeit nicht geplant. Grundsätzlich gilt, dass der Haushalt immer ausgeglichen sein muss, d. h. die Höhe der veranschlagten Einnahmen muss immer dem Ausgabenansatz entsprechen, notfalls durch eine Kreditaufnahme. In Kempten gelingt die Haushaltsaufstellung schon seit vielen Jahren ohne neue Kredite und die noch bestehenden Kredite werden kontinuierlich getilgt. Seit 2002 konnten so Schulden in Höhe von über 41 Mio. EUR abgetragen werden. Für das Jahr 2019 steht die letzte Tilgungsrate zur Zahlung an, womit Kempten voraussichtlich als erste kreisfreie Stadt in Bayern schuldenfrei sein wird (siehe Abb. 2), und dies trotz eines

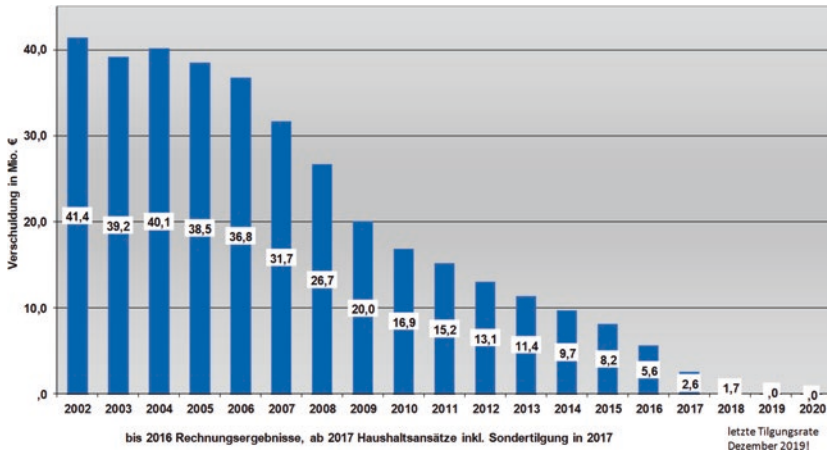


Abb. 2 Entwicklung der Schulden der Stadt Kempten seit 2002 (Stadt Kempten 2018a, S. 37)

anhaltend hohen Investitionsvolumens von rund 40 Mio. EUR. Zusammen mit den laufenden Ausgaben der Verwaltung summiert sich das Haushaltsvolumen der Stadt damit auf über 240 Mio. EUR pro Jahr (Stadt Kempten 2018a).

Abb. 3 gibt einen Überblick über den Verwaltungshaushalt der Stadt Kempten im Jahr 2019 im Vergleich zu den Ansätzen 2018 und dem Ergebnis für 2017:

Abb. 4 gibt einen Überblick über den Vermögenshaushalt der Stadt Kempten für das Jahr 2019 im Vergleich zu den Ansätzen 2018 und dem Ergebnis für 2017:

Die Abschlussrechnung des Finanzjahrs 2017 der Stadt Kempten zeigt für den Verwaltungshaushalt Einnahmen und Ausgaben in Höhe von 195,85 Mio. EUR und im Vermögenshaushalt von 52,48 Mio. EUR. Neben den Investitionen wird auch die Tilgung von Krediten im Vermögenshaushalt abgebildet (siehe Abb. 4 Nr. 9 Allgemeine Finanzwirtschaft/Ausgaben). Im Verwaltungshaushalt wurde ein Überschuss von 28,56 Mio. EUR erwirtschaftet, der dem Vermögenshaushalt zugeführt werden kann (Stadt Kempten 2018a).

Bei den jährlichen Haushaltsberatungen stellen die Amtsleitungen die Budgets auf und erstellen Budgetberichte über das laufende Haushaltsjahr. In diesen Berichten ist unter anderem darzulegen, inwieweit einzelne Haushaltspositionen einen Beitrag zur Erreichung der strategischen Ziele leisten. In Abb. 5 ist ein Auszug aus einem Budgetbericht des Amtes für Wirtschaft und Stadtentwicklung beispielhaft dargestellt.

Nr.	Bezeichnung	Ansatz 2019 Einnahmen	Ansatz 2019 Ausgaben	Ansatz 2018 Einnahmen	Ansatz 2018 Ausgaben	Ergebnis 2017 Einnahmen	Ergebnis 2017 Ausgaben
0	Allgemeine Verwaltung	1.696.400	20.344.400	1.736.200	19.651.900	2.140.153	17.439.377
1	Öffentliche Sicherheit und Ordnung	6.211.800	12.238.400	5.978.000	11.866.900	4.468.691	10.797.009
2	Schulen	7.697.700	21.764.200	7.564.800	20.668.700	7.070.267	18.662.804
3	Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege	478.300	6.851.500	262.500	6.124.400	275.121	6.027.219
4	Soziale Sicherung	30.315.200	64.006.300	33.720.200	67.429.700	28.980.596	57.619.847
5	Gesundheit, Sport, Erholung	1.732.000	7.940.000	1.602.500	7.153.700	1.590.219	6.538.486
6	Bau- und Wohnungswesen, Verkehr	6.336.600	18.292.800	8.427.300	15.961.700	5.962.793	15.423.818
7	Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung	1.987.000	6.803.500	1.846.300	6.809.200	1.729.211	6.447.078
8	Wirtschaftliche Unternehmen, allg. Grund- und Sondervermögen	4.768.300	3.530.200	5.212.100	1.685.200	5.758.965	1.748.188
9	Allgemeine Finanzwirtschaft	141.651.800	41.103.800	135.433.500	44.432.000	137.868.915	55.141.105
	Ausgaben gesamt	202.875.100	202.875.100	201.783.400	201.783.400	195.844.932	195.844.932

Abb. 3 Laufende Einnahmen und Ausgaben der Stadt Kempten im Verwaltungshaushalt nach Einzelplänen (Stadt Kempten 2018b)

4 Strategische Planung und Steuerungssysteme

Im Jahr 2009 hat der Stadtrat der Stadt Kempten erstmals strategische Ziele für die Entwicklung der Stadt festgesetzt (Weiss 2017). Die fünf strategischen Ziele wurden dabei folgendermaßen definiert (Stadt Kempten 2010):

- Kempten – das wirtschaftliche Zentrum der Region,
- Kempten – eine Stadt, in der möglichst alle jungen Menschen ihren, Platz in der Arbeitswelt und in der Gesellschaft finden,
- Kempten – eine Stadt, die den demografischen Wandel gestaltet,
- Kempten – eine Vorzeigestadt im Klimaschutz,
- Kempten – eine Stadt ohne Verschuldung im städtischen Haushalt.

Nr.	Bezeichnung	Ansatz 2019 Einnahmen	Ansatz 2019 Ausgaben	Ansatz 2018 Einnahmen	Ansatz 2018 Ausgaben	Ergebnis 2017 Einnahmen	Ergebnis 2017 Ausgaben
0	Allgemeine Verwaltung	2.000	1.216.200	2.000	539.100	1.040	683.805
1	Öffentliche Sicherheit und Ordnung	148.000	1.663.000	77.600	518.300	1.049.392	574.439
2	Schulen	2.582.000	9.145.000	2.342.500	9.160.300	2.136.100	5.049.155
3	Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege	1.693.100	2.115.600	1.650.000	6.715.200	145.780	3.798.158
4	Soziale Sicherung	76.100	3.767.500	102.100	1.294.500	624.045	1.558.917
5	Gesundheit, Sport, Erholung	230.600	7.094.000	361.700	3.805.800	57.553	2.623.692
6	Bau- und Wohnungswesen, Verkehr	5.733.100	10.029.500	4.316.600	8.975.500	8.546.462	9.380.114
7	Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung	141.500	227.000	210.000	822.000	4.163.810	529.951
8	Wirtschaftliche Unternehmen, allg. Grund- und Sondervermögen	9.624.700	4.795.000	11.851.700	7.339.100	5.589.883	8.017.564
9	Allgemeine Finanzwirtschaft	21.507.900	1.686.200	19.927.700	1.672.100	30.161.624	20.259.893
	Ausgaben gesamt	41.739.000	41.739.000	40.841.900	40.841.900	52.475.689	52.475.689

Abb. 4 Laufende Einnahmen Ausgaben der Stadt Kempten im Vermögenshaushalt nach Einzelplänen (Stadt Kempten 2018a)

Der Zeitrahmen für die Umsetzung der strategischen Ziele war bis zum Jahr 2020 ausgelegt. Die jeweiligen Ziele wurden dabei in Handlungsfelder untergliedert, in denen wiederum konkrete Maßnahmen aufgelistet wurden. Die Zielerreichung wurde in einem Soll-Ist-Vergleich kontinuierlich analysiert und in einem jährlichen Bericht dokumentiert. Zur Steuerung der strategischen Ziele wurde zudem eine Lenkungsgruppe unter dem Vorsitz des Oberbürgermeisters eingerichtet.

Nach der Kommunalwahl 2014 wurden die strategischen Ziele unter dem neu gewählten Oberbürgermeister Thomas Kiechle einer Überprüfung und Neuausrichtung unterzogen. Nach umfangreichen Vorarbeiten und einer eintägigen Klausurtagung des Stadtrats wurden folgende fünf strategischen Ziele am 10. Dezember 2015 vom Stadtrat beschlossen (Stadt Kempten 2016):

2. Bedeutung und Auswirkungen der strategischen Ziele des Stadtrates für den Aufgabenvollzug und die Haushaltswirtschaft des Amtes

(kurze und prägnante Darstellung!)

Budget 181 – Stadtentwicklung und Wirtschaft

HHSt. 6101.6321 Strategische Ziele – Bürgerkommunikation

Strategische Ziele der Stadt Kempten (Allgäu) --> Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit.

HHSt. 6101.6556 Honorar Stadtmarketing

Die Maßnahmen (Unterstützung Citymanagement e.V. etc.) stehen in direktem Zusammenhang mit dem strategischen Ziel „Stärkung des Wirtschaftsstandortes Kempten“.

HHSt. 7910.5201 Digitales Gründerzentrum (DGZ) Event- und Medientechnik + 7910.6316 DGZ – Veranstaltungen + 7910.6320 DGZ – Verschiedener Betriebsaufwand + 7910.6321 DGZ – Marketing und Öffentlichkeitsarbeit + 7910.6541 DGZ – Dienstreisen + DGZ – 7910.677 Personalkostenerstattung

Das Projekt „Digitales Gründerzentrum“ steht in Zusammenhang mit dem Ziel „Stärkung des Wirtschaftsstandortes Kempten“.

HHSt. 7912.5300 Mieten und Pachten

Die Bereitstellung von Räumlichkeiten für das Technologie-Zentrum-Allgäu steht in Zusammenhang mit dem Ziel „Stärkung des Wirtschaftsstandortes Kempten“.

HHSt. 7912.6610 Wirtschaftsförderung – Mitgliedsbeiträge an Verbände, Vereine und dgl.

Die Mitgliedschaft in der Allgäu GmbH steht in direktem Zusammenhang mit dem strategischen Ziel „Stärkung des Wirtschaftsstandortes Kempten“.

HHSt. 7914.7170 ÖPNV Zuschüsse für lfd. Zwecke an öffentliche wirtschaftliche Unternehmen), HHSt. 7914.6321 ÖPNV – Öffentlichkeitsarbeit und HHSt. 7914.6550 ÖPNV- Sachverständigenkosten, Gerichtskosten

Die Maßnahmen zur Förderung des ÖPNV stehen in direktem Zusammenhang mit dem strategischen Ziel „Klimaschutz“.

Abb. 5 Auszug aus einem Budgetbericht mit Hinweisen auf die strategischen Ziele der Stadt

- Wirtschaftsstandort stärken,
- Stärkung der Finanzkraft,
- Zusammenleben aktiv gestalten,
- Kultur und Tourismus fördern,
- Klima, Umwelt, Mobilität – nachhaltig planen und handeln.

Auch diese strategischen Ziele, deren Zeithorizont bis 2030 reicht, wurden wieder mit Handlungsfeldern und Maßnahmen hinterlegt. Das Berichtswesen erfolgte zum einen im Rahmen des jährlichen Verwaltungsberichts. Dabei wird nach einem einfachen Ampelsystem für jede einzelne Maßnahme bewertet, ob sie nach

Plan läuft („grün“), ob sie nur teilweise erfolgreich ist („gelb“) oder ob es derzeit keine Fortschritte in der Umsetzung gibt („rot“). Abb. 6 zeigt einen Auszug aus dem Jahresbericht 2017 (Stadt Kempten 2018c) als Beispiel. Des Weiteren wird im Rahmen der halbjährlichen Budgetberichte zum Haushaltsvollzug von den einzelnen Ämtern gefordert, darzulegen, welche Bedeutung bzw. welche Auswirkungen die strategischen Ziele des Stadtrats für den Aufgabenvollzug und die Haushaltswirtschaft des Amtes haben.

Strategische Ziele 2030 Wirtschaftsstandort stärken

Handlungsfeld	Maßnahme	Bewertung		
		●	●	●
Vereinbarkeit von Familie und Beruf fördern	Beratungsangebot Frau+ Beruf			●
	bessere Information und Sensibilisierung der Betriebe		●	
	Erarbeitung eines Konzeptes zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf	●		
	Öffentlichkeitsarbeit (u.a. Themenschwerpunkt "Vereinbarkeit" auf www.kempten.de)		●	
Effizienter Umgang mit Gewerbeflächen	Flächenrecycling		●	
	Vergabegrundsätze		●	
	Flächen- und Leerstandsmanagement		●	
	Gewerbeparkkonzept für zukünftige Gewerbeflächen Ari-Kaserne		●	
Stärkung Kemptens als attraktive Einkaufsstadt	Aktive Unterstützung City-Management Kempten e. V.			●
	Quartiersentwicklung Nördliche Innenstadt und Mühlbachquartier			●
	Parkplan "Die Innenstadt erreichen"			●
	Einzelhandelskonzeption			●
Handwerk und Mittelstand fördern	Beschleunigung und Verschlinkung von Genehmigungsverfahren		●	
	mittelstandsfreundliche Vergabepaxis bei Aufträgen		●	
	Infrastruktur leistungsfähig ausbauen (Verkehrerschließung, soziale Einrichtungen, Schulen, Wohnraum)		●	
	qualifizierte Bildungseinrichtungen			●
	wohnortnahe Entwicklungsflächen v.a. für Handwerksbetriebe		●	
	planungsrechtliche Absicherung bestehender Standorte		●	

Abb. 6 Beispielhafter Auszug aus dem Jahresbericht Kempten 2017 mit Bewertungen zum Stand der Umsetzung einzelner Maßnahmen im Zusammenhang mit dem strategischen Ziel „Wirtschaftsstandort stärken“ (Stadt Kempten 2018c)

Die Lenkungsgruppe für die strategischen Ziele 2030 trifft sich ein- bis zweimal pro Jahr und stimmt sich über grundlegende Entwicklungen, den Stand der Umsetzung und mögliche Hindernisse ab. Für die fünf strategischen Ziele wurden Zielverantwortliche benannt, die die einzelnen Maßnahmen koordinieren und die Umsetzung überwachen. Dazu wurde eine zentrale Datenplattform eingerichtet, auf der alle Daten, Dokumente und Protokolle zu den strategischen Zielen hinterlegt sind.

Über die strategischen Ziele der Stadt Kempten wird auf der Kemptner Website umfassend berichtet. Wie bereits bei den strategischen Zielen 2020, so wurde auch für die neuen Ziele 2030 eine Broschüre gedruckt. So wird die Bürgerschaft sowohl digital als auch in gedruckter Form über Ziele und Inhalte informiert.

Die strategischen Ziele der Stadt Kempten sehen keine Kennzahlen oder Indikatoren zur Messung des Fortschritts der Zielerreichung vor. Es ist jedoch einer der angestrebten Verbesserungsschritte, die Messbarkeit, soweit möglich, zu erhöhen. Mit dem KoWiSt-Projekt wurden bereits erste Schritte in diese Richtung getan.

5 Erfahrungen

Den Impuls zur Formulierung strategischer Ziele gab der frühere Oberbürgermeister Dr. Ulrich Netzer in der konstituierenden Sitzung des Stadtrates nach den Kommunalwahlen 2008. Nach intensiven politischen Diskussionen wurden die strategischen Ziele 2020 im Jahr 2009 in mehreren Sitzungen vom Stadtrat beschlossen. Seither bilden die strategischen Ziele die Grundlage des politischen Handelns und einen dauerhaften Arbeitsauftrag für die Verwaltung.

War es zunächst noch ungewohnt für Politik und Verwaltung, mit strategischen Zielen zu arbeiten, so hat sich dies spätestens mit Beginn der Stadtratsperiode 2014 bis 2020 weitgehend normalisiert. Inzwischen ist es in der Verwaltung bereits Routine, das eigene Handeln an den strategischen Zielen auszurichten. Eine klare Zuordnung der Ziele, Handlungsfelder und Maßnahmen zu federführenden Ämtern und Zielverantwortlichen sorgt in Verbindung mit dem jährlichen Berichtswesen für eine systematische Abarbeitung der Maßnahmen und eine kontinuierliche Weiterentwicklung.

Sowohl gegenüber der Politik als auch der Bevölkerung wird das Verwaltungshandeln durch die strategischen Ziele transparenter und besser nachvollziehbar. Auch eine Verbesserung in der Zusammenarbeit von Politik und Verwaltung hat sich eingestellt. Durch die Vorgabe der strategischen Ziele durch die Politik entsteht für die Verwaltung mehr Klarheit über die politischen Prioritäten. Für die Verwaltung andererseits ist dadurch einfacher nachvollziehbar, wie weit die Zielerreichung sich im Einzelnen befindet. Denn durch die gemeinsame

Datenplattform, auf der sämtliche Informationen zu den strategischen Zielen verwaltet werden, ist für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Verwaltung nicht nur für die Umsetzung der Maßnahmen in der eigenen Zuständigkeit Transparenz geschaffen, sondern auch für die Maßnahmen aus anderen Referaten und Ämtern. Auf diese Weise hat auch die Zusammenarbeit in der Stadtverwaltung deutlich an Qualität gewonnen.

Angesichts stets begrenzter finanzieller Ressourcen kommt auch in der Stadt Kempten der strategischen Steuerung eine besondere Bedeutung im Zusammenhang mit dem städtischen Haushalt zu. Die Fokussierung auf eine begrenzte Zahl strategischer Ziele erleichtert einerseits die Mittelbündelung. Andererseits bietet die Formulierung des strategischen Ziels „Finanzkraft stärken“ einen zusätzlichen Hebel, der zur Selbstdisziplin anhält und der Politik die Möglichkeit gibt, ausufernde Kosten bei einzelnen Projekten durch einen knappen Verweis auf dieses Ziel zumindest kritisch zu hinterfragen. Zwar ist damit auch die Gefahr verbunden, dass dieses strategische Ziel als „Totschlagargument“ in der politischen Diskussion verwendet wird, insgesamt belegt das Ergebnis der Haushaltskonsolidierung und die inzwischen erreichte Schuldenfreiheit jedoch die Wirksamkeit der strategischen Steuerung.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Steuerung mit strategischen Zielen inzwischen zu einem festen und unverzichtbaren Bestandteil von Kommunalpolitik und Verwaltungsarbeit in Kempten geworden ist.

Literatur

- Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit (Hrsg.). (2007). *Die kommunalen Ebenen in Bayern: Kommunalordnungen und Wahlen*. München: BLpB.
- Knemeyer, H. (2011). *Bayerisches Kommunalrecht*. Münster: Alpmann & Schmidt.
- Stadt Kempten. (2010). *Strategische Ziele der Stadt Kempten 2020*. Kempten: Stadt Kempten.
- Stadt Kempten. (2016). Neue Strategische Ziele 2030 der Stadt Kempten (Allgäu). <http://www.kempten.de/de/epaper/2016-strategische-ziele/>.
- Stadt Kempten. (2018a). Haushaltsplan der Stadt Kempten (Allgäu) 2019. <https://www.kempten.de/file/Haushaltsplan%202019.pdf>. Zugriffen: 26. Sept. 2019.
- Stadt Kempten. (2018b). Zahlen, Daten, Fakten 2017/2018 Stadt Kempten (Allgäu). https://www.kempten.de/file/Stadt%20Kempten%20-%20Zahlen%20Daten%20Fakten%202017_2018.pdf. Zugriffen: 8. Jan. 2019.
- Stadt Kempten. (2018c). Jahresbericht Kempten 2017. https://www.kempten.de/file/Jahresbericht_Kempten-2017.pdf. Zugriffen: 26. Sept. 2019.
- Weiss, J. (2017). Trust as a key for strategic management?: The relevance of council-administration relations for NPM-related reforms in German local governments. *Public Management Review*, 19, 1399–1414. <https://doi.org/10.1080/14719037.2016.1266023>.

Die Entwicklung der strategischen Steuerung in der Alten Hansestadt Lemgo

Dirk Tolkemitt und Doris Hagemann

1 Einleitung: Anspruch und Wirklichkeit

Nachdem bis in die 1980er Jahre die Sichtweise vorherrschte, dass der Staat Motor der gesellschaftlichen Entwicklung sein müsse, dann, bis in den Beginn der ersten Dekade des jetzigen Jahrhunderts, die Marktmechanismen und -kräfte als Impulsgeber glorifiziert wurden, ist festzustellen, dass solche vereinfachenden Sichtweisen der Entwicklung moderner Gesellschaften nicht gerecht werden. In seiner Studie „Die Quadriga der Postmoderne und ihre Folgen für Wirtschaft und Gesellschaft“ analysiert Becker (2014) Tendenzen der gesellschaftlichen Entwicklung als Konsequenz von vier wesentlichen, interdependenten Faktoren: Individualisierung, Fragmentierung, Ästhetisierung und Temporalisierung. Er konstatiert einen Prozess des Rückzugs aus gemeinschaftlichen Arbeits- und Lebensbezügen und folgert: „Die zunehmende autonome Lebensführung und die Auflösung traditioneller Strukturen führen also zur Lockerung zwischenmenschlicher Beziehungen und Vernachlässigung kollektiver Interessen. Die Bindungen an Menschen und Orte erodieren“ (ebd., S. 111).

Diese im Jahr 2014 beschriebenen Tendenzen werden mittlerweile durch die Digitalisierung, die alle Lebensbereiche erfasst und durchdringt, noch deutlich verstärkt. Der Anspruch an die eigene Lebenswirklichkeit ebenso wie an staatliches Handeln orientiert sich primär am Eigeninteresse, die Orientierung auf das Gemeinwohl verliert zunehmend an Bedeutung.

Darüber hinaus hat sich Kommunikation in den letzten Jahren gravierend gewandelt. Informationen benötigen heute nur Sekundenbruchteile um eine große

D. Tolkemitt (✉) · D. Hagemann
Alte Hansestadt Lemgo, Lemgo, Deutschland
E-Mail: D.Tolkemitt@lemgo.de

Anzahl an Menschen zu erreichen. Die Informationsflut lässt es oft nicht zu, den Wahrheitsgehalt der Nachricht eingehend zu prüfen. Eine Folge ist, dass die „unabhängige“ Presse als Institution für eine korrekte Information infrage gestellt wird.

Schlussfolgernd muss man zu der Erkenntnis kommen, dass das Engagement der Bürgerinnen und Bürger für das Gemeinwohl nur dann aufrechterhalten und ausgebaut werden kann, wenn eine Umgebung geschaffen wird, in der Menschen sich zum Mitmachen und Mitdenken animiert fühlen und sei es nur für eine befristete Zeit; eben ihrer individuellen Lebensphilosophie angepasst.

2 Institutionelles Setting

2.1 Gemeindeprofil

Um 1190 vom Edelherren Bernhard II. zur Lippe an einem Kreuzungspunkt wichtiger Handelswege gegründet, ist Lemgo eine Stadt mit Tradition und langer Historie. Der Name „Alte Hansestadt Lemgo“ geht zurück auf die Mitgliedschaft im Städtebund der spätmittelalterlichen Hanse. In dieser Zeit wurde auch ihr Reichtum und das unerschütterliche Selbstbewusstsein des Lemgoer Bürgertums begründet. Dieses erlangt heute noch durch die herausragenden Bürgerhäuser und mehr als 300 Baudenkmale der Innenstadt Sichtbarkeit. Beredtes Beispiel dafür ist die Innschrift „si deus pro nobis, quis contra nos“ am Ballhaus. Als eine der ersten Städte der Region bekannte Lemgo sich schon 1518 zur Reformation. Mit dem 30jährigen Krieg begann der Niedergang der so stolzen Hansestadt zur Stadt der Ackerbürger.

Heute ist die Alte Hansestadt Lemgo mit rd. 41.000 Einwohnern die drittgrößte Stadt des Kreises Lippe im Regierungsbezirk Detmold im Nordosten von Nordrhein-Westfalen. Bei einer Fläche von 100,85 km² beträgt die Bevölkerungsdichte rd. 407 Einwohner/km². Lemgo verfügt über 14 Ortsteile, wobei im Stadtzentrum etwa 26.000 Einwohner leben.

Erst in den 1970er Jahren des letzten Jahrhunderts hatte die Alte Hansestadt als Mittelzentrum wieder an Bedeutung gewonnen. Knüpften die Hansebürger im späten Mittelalter Fernhandelsbeziehungen in ganz Europa, bestimmen heute die weltweit operierenden Unternehmen den Industrie- und Gewerbeort. Eingebettet in die Hochtechnologieregion Ostwestfalen-Lippe mit ihrem internationalen Spitzencluster „It's OWL“ hat sich die Stadt insbesondere durch die Technische Hochschule OWL mit mehr als 3500 Studierenden am

Standort Lemgo und die Fraunhofer Gesellschaft als Treiber von Innovation und Fortschritt im internationalen Netzwerk von Industrial Automation, Food, Health und Intelligente Energiesysteme entwickelt.

2.2 Der Stadtrat und der Bürgermeister

Noch vor 25 Jahren war der gesellschaftliche und politische Grundkonsens in vielen Räten deutlich ausgeprägter. Über das Leistungsspektrum einer Kommune bestand weitgehend Einigkeit und politische Diskussionen konzentrierten sich auf Umsetzungs- und Ausgestaltungsparameter, je nach parteipolitischer Couleur. Heute lässt sich in vielen Stadt- und Gemeinderäten Nordrhein-Westfalens eine fragmentierte politische Landschaft beobachten. Eine Zersplitterung von Räten mit bis zu zehn verschiedenen Fraktionen und Gruppierungen ist keine Seltenheit.

Der Stadtrat der Alten Hansestadt Lemgo setzt sich seit der letzten Kommunalwahl im September 2014 aus insgesamt 41 gewählten Vertretern (40 Ratsmitglieder und der Bürgermeister) und acht verschiedenen Fraktionen und Gruppen zusammen. Abb. 1 zeigt die einzelnen Parteien bzw. Wählergemeinschaften.

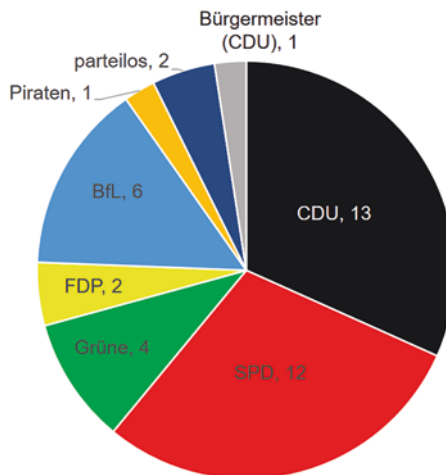


Abb. 1 Zusammensetzung des Stadtrates der Alten Hansestadt Lemgo. (Quelle: Eigene Darstellung, Stand Dezember 2018)

Die Vertreter der Linken sowie der Piratenpartei schlossen sich zu der Fraktion „Gemeinsam für Lemgo (GfL)“ zusammen. Derzeit besteht diese Fraktion lediglich noch aus einem Mitglied der Partei „Die Piraten“ sowie aus einem parteilosen Ratsmitglied. Koalitionsvereinbarungen wurden zwischen einzelnen Fraktionen nicht abgeschlossen. Als Vorsitzender des Stadtrates wurde Herr Dr. Reiner Austermann (CDU) am 13. September 2015 zum vierten Mal nach 1999, 2004 und 2009 als hauptamtlicher Bürgermeister gewählt.

2.3 Die Verwaltung

Dem Bürgermeister obliegt die Verwaltungsleitung mit derzeit 480 Beschäftigten, die sich auf ca. 380 vollzeitäquivalente Stellen verteilen. Sie sind entsprechend dem Organigramm zum 01.01.2019 in der Kernverwaltung als auch in den drei eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen Gebäudewirtschaft Lemgo, Straßen und Entwässerung Lemgo sowie in den Städtischen Betrieben Lemgo tätig. Die entsprechende Gliederung zeigt Abb. 2.

Der Konzern Alte Hansestadt Lemgo umfasst darüber hinaus zwei Eigenesellschaften mit 100 %iger Beteiligung (Stadtwerke Lemgo und Abwasserbeseitigungsgesellschaft Lemgo) und direkte und indirekte Beteiligungen an 29 Unternehmen und Organisationen. Das Konzernergebnis 2017 sowie die einzelnen Jahresergebnisse 2017 sind in Abb. 3 dargestellt.

Diese Konzernstruktur hat ihren Ursprung im Jahr 2007 als die Entscheidung für Transparenz und die Umstrukturierung zu einer modernen Dienstleistungsverwaltung fiel (Tolkemitt 2014, S. 231 ff.).

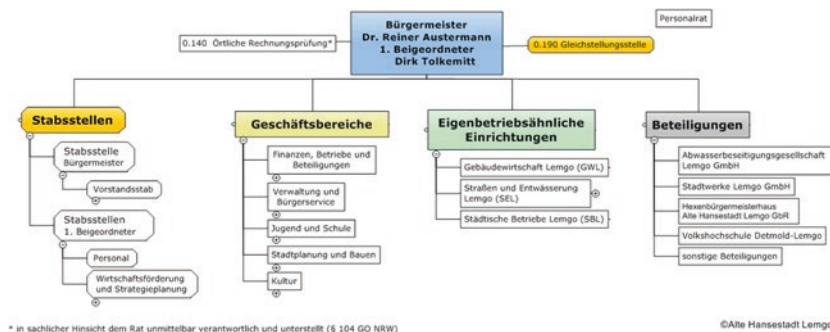


Abb. 2 Organigramm der Alten Hansestadt Lemgo. (Quelle: Eigene Darstellung, Stand 01.01.2019)

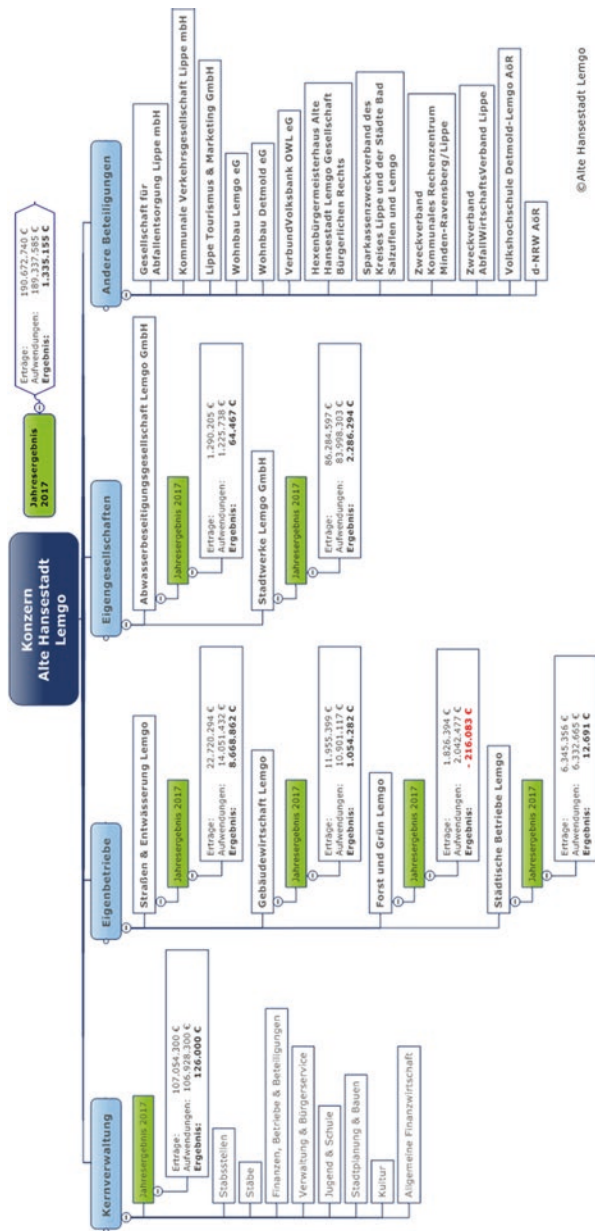


Abb. 3 Konzern der Alten Hansestadt Lemgo. (Quelle: Eigene Darstellung)

2.4 Die Entwicklungen und Herausforderungen der letzten Jahre

Seit 2008 bis einschließlich 2018 hat die Alte Hansestadt Lemgo die erstaunliche Summe von rd. 133 Mio. EUR investiert. Bei genauerer Betrachtung zeigt sich, dass die Stadt dafür ca. 54 Mio. EUR an Drittmitteln erhalten hat oder generieren konnte. Hierbei handelt es sich um Zuschüsse des Bundes, des Landes NRW, aber auch um Beiträge der Bürgerinnen und Bürger. Abb. 4 macht die einzelnen Entwicklungsschritte deutlich.

Damit hat die Alte Hansestadt Lemgo ca. 79 Mio. EUR an Eigenmitteln aufgebracht, also aus dem Cash-Flow finanziert. Parallel dazu konnten die Verbindlichkeiten reduziert werden. Betrug der Stand der Verbindlichkeiten zu Beginn der letzten Dekade am 01.01.2007 noch 101.854.764 EUR, wies er am Ende des Jahres 2018 noch 91.923.923 EUR (ohne Konzernfinanzierung) aus. Abb. 5 zeigt die Veränderungen im Kreditportfolio von 2017 bis 2018 sowie die geplanten Kreditaufnahmen für 2019.

Bei dieser Betrachtung bleiben die 24,7 Mio. EUR zum Stichtag 31.12.2018, die die Alte Hansestadt Lemgo im Zuge der Konzernfinanzierung aufgenommen und an ihre Töchter Stadtwerke Lemgo und Abwasserbeseitigungsgesellschaft Lemgo weitergegeben hat, unberücksichtigt. Diese Darlehen werden komplett durch die beiden Eigenesellschaften refinanziert.

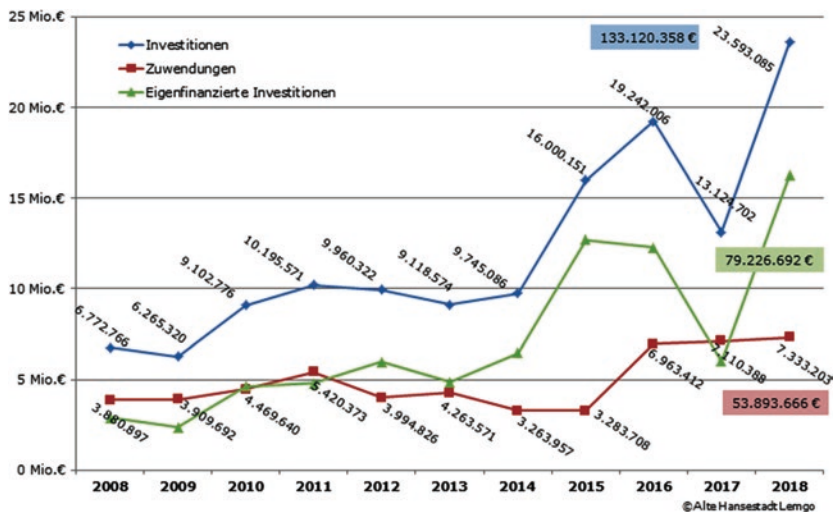


Abb. 4 Investitionen in der Alten Hansestadt Lemgo. (Quelle: Eigene Darstellung)

Kreditportfolio - Gesamtüberblick (Stand 31.12.2018)				
	31.12.2017	30.06.2018	31.12.2018	31.12.2019 PLAN
Alte Hansestadt Lemgo (AHL)	46.917.752 €	45.012.219 €	40.471.643 €	44.408.462 €
Gebäudewirtschaft Lemgo (GWL)	17.308.523 €	18.029.235 €	17.899.712 €	20.237.928 €
Straßen und Entwässerung Lemgo (SEL)	46.390.824 €	51.108.738 €	49.591.234 €	54.108.013 €
Städtische Betriebe Lemgo (SBL)	5.025.044 €	7.366.440 €	8.661.334 €	9.572.425 €
	115.642.143 €	121.516.632 €	116.623.923 €	128.326.827 €
ohne Konzernfinanzierung	90.075.476 €	96.383.299 €	91.923.923 €	98.451.828 €

Abb. 5 Gesamtüberblick Kreditportfolio der Alten Hansestadt Lemgo. (Quelle: Eigene Darstellung)

Diese mittels eines Schuldscheindarlehns (SSD) mit 30-jähriger Zinsbindung und halbjährlicher Tilgung, zu einem Zinssatz von nur 1,708 % aufgenommenen Gelder sind in der Bilanz als Verbindlichkeiten zwar passiviert, haben aber auf der Aktivseite der Bilanz eine entsprechende Gegenposition, da die Stadt an die beiden Gesellschaften Forderungen für Zins- und Tilgung aus dem Darlehensvertrag hat. Darüber hinaus müssen die Stadtwerke einen beihilfekonformen Zinsaufschlag an die Alte Hansestadt in Höhe von 1,4 % zahlen.

Das Eigenkapital in der städtischen Bilanz hat sich nach dem erheblichen Kapitalverzehr der Jahre 2009 bis 2011 deutlich erholt (siehe Abb. 6). Die Gefahr der Überschuldung wurde damit abgewendet. Die Alte Hansestadt Lemgo steht am Ende des Jahres 2018 finanziell konsolidiert da. Für 2019 wurde nach 2008 erstmalig wieder ein Haushaltsplan mit positivem Ergebnis verabschiedet.

Dieses ist das Ergebnis eines stringenten strategischen Konsolidierungskurses, der im Folgenden näher beschrieben werden soll.

2.5 Gesetzliche Bestimmungen in Nordrhein-Westfalen

Im Bundesland Nordrhein-Westfalen wurde zum 01.01.2005 beschlossen, das Rechnungswesen in den Kommunen von der Kameralistik, die auf einer reinen Geldverbrauchs Betrachtung basiert, auf das „Neue kommunale Finanzmanagement“ (NKF) umzustellen. In Lemgo erfolgte die Umstellung zum 01.01.2008. Das NKF ermöglicht einen neuen, erweiterten Blick auf die

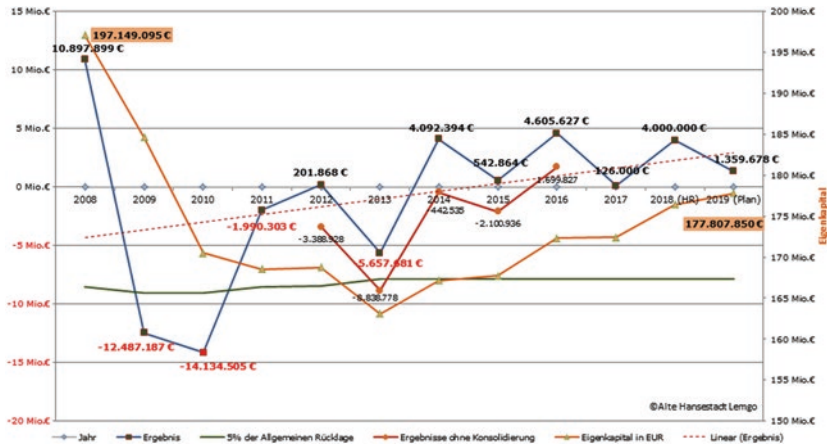


Abb. 6 Eigenkapitalentwicklung der Alten Hansestadt Lemgo seit 2008. (Quelle: Eigene Darstellung)

tatsächlichen finanziellen und bilanziellen Verhältnisse und schaffte beste Voraussetzungen, die aufgebaute Konzernstruktur nunmehr auch der Konzernsteuerung „zuzuführen“ (Tolkemitt 2014, S. 234).

Das Konzept des NKF umfasst neben der Umstellung des Rechnungswesens auch Regelungen zur Steuerung über Ziele und Kennzahlen auf Ebene der Produkte des Haushalts (§ 4 Abs. 2 und § 12 Gemeindehaushaltsverordnung NW). Wie die nachfolgenden Ausführungen zeigen werden, waren diese Vorgaben aber nicht ursächlich für die Implementierung einer umfassenden Konzernsteuerung in Lemgo.

3 Das Lemgoer Steuerungssystem

3.1 Grundlagen des Zielsystems

Nach einem fulminanten Jahresergebnis von +10,9 Mio. EUR in 2008 brach 2009 aufgrund der Banken- und Wirtschaftskrise die Ertragskraft der Alten Hansestadt Lemgo ein. Achtstellige negative Jahresergebnisse waren die Folge und die Zukunftsprognosen sahen keinen „Silberstreif am Horizont“; Überschuldung und Haushaltssicherung drohten. Neben diesen katastrophalen finanziellen Rahmenbedingungen hatte die Kommunalwahl 2009 der Alten Hansestadt Lemgo

eine neue Ratszusammensetzung beschert. Mit den „Bürger für Lemgo“ (BfL) zog eine neue Partei erstmals mit 16 % und sieben Mandaten in den Rat ein. Hinzu kam je ein Mandatsträger der Partei „Die Linke“ sowie der rechtsextremen Gruppierung pro NRW. Damit gab es erstmals einen Rat mit sieben Fraktionen bzw. Gruppen/Einzelabgeordneten.

Die veränderten Rahmenbedingungen machten es unerlässlich, zum einen einen anderen Weg zur Haushaltskonsolidierung einzuschlagen, denn die Mittel der Vergangenheit, Unterlassen von Instandhaltungsleistungen, willkürliches temporäres Zusammenstreichen von freiwilligen Leistungen ohne Zielfocus etc., waren in dieser finanziellen Situation keine Mittel mit auch nur annähernden Erfolgsaussichten. Zum anderen bot sich durch die neue Ratszusammensetzung und den durch viel Populismus und Zerstrittenheit geprägten Kommunalwahlkampf kaum die Möglichkeit, mit soliden verlässlichen Mehrheiten ein tragfähiges Konsolidierungskonzept zu beschließen ohne zuvor eine Vertrauensbildung zwischen den verschiedenen Gruppierungen im Rat durchzuführen.

Ziel des 2010 eingeschlagenen strategischen Zieleprozesses war es deshalb, einen von einer deutlichen Mehrheit getragenen Wertekanon in Rat und Verwaltung zu erarbeiten, der, begleitet von strategischen Zielen mit längerem Bindungscharakter, den verschwundenen „alten Grundkonsens“ im Stadtrat ersetzt. Denn, dort wo keine gemeinsame Wertegrundlage vorhanden ist und die konsensuale Strategie fehlt, wird kommunales Handeln beliebig, hat keine Richtung, der Ressourceneinsatz erfolgt nicht wirkungsorientiert, weder effektiv und schon gar nicht effizient.

Aus der finanziellen Zwangslage heraus ist es 2010 in der Alten Hansestadt Lemgo gelungen, folgenden Ratsbeschluss zu fassen (Stadt Lemgo 2010):

„Der Rat der Alten Hansestadt Lemgo verpflichtet sich, in den Haushaltsjahren 2010 bis 2014 die notwendigen Entscheidungen für einen zukünftig ausgeglichenen Haushalt (§ 75 Abs. 2 GO NRW) zu treffen, um langfristig die aufgelaufenen Schulden abzubauen. Aus Gründen der Intergenerationengerechtigkeit ist über die Mindestvorgaben des § 76 GO NRW hinaus der Abbau des Eigenkapitals so gering wie möglich zu halten. Es wird eine mit Vertretern der Fraktionen und der Verwaltung zusammengesetzte Arbeitsgruppe eingesetzt, die die Konsolidierungsbemühungen laufend begleitet und über den Haupt- und Finanzausschuss vorantreibt.“

Auf Basis dieses Beschlusses wurde ein Arbeitskreis gebildet, der besetzt mit dem Bürgermeister, dem Beigeordneten (der in dieser Funktion auch Stadtkämmerer ist) sowie den Fraktionsvorsitzenden und den finanzpolitischen

eine Bürgerversammlung statt. Lies die Teilnahme an dieser Veranstaltung noch zu wünschen übrig, änderte sich das sehr schnell, als erste Maßnahmen des beschlossenen Konsolidierungskurses in die Umsetzung kamen. Exemplarisch kann hier die Schließung eines Schulstandortes genannt werden, die zu einem Bürgerbegehren führte, welches allerdings mangels Beteiligung keinen Erfolg hatte. Dieses Beispiel zeigt, dass oftmals Pläne und Beschlüsse wenig, die Umsetzung von Maßnahmen dann umso mehr Reaktionen in der Bürgerschaft hervorruft.

Das „Tätigwerden“ in die Richtung der strategischen Steuerung ist also keinesfalls einer gesetzlichen Vorgabe geschuldet, sondern hat ihren Ursprung einzig und allein in massiven Veränderungen der Haushaltslage. Mit den vorhandenen Ressourcen sollten die immer umfangreicher und komplexer werden Aufgaben effizient, aber vor allem effektiv für die Bürgerinnen und Bürger der Alten Hansestadt eingesetzt werden. Die Einigung auf diesen gemeinsamen Nenner und schließlich auf die sechs strategischen Stadtziele war nur möglich, weil trotz widriger Rahmenbedingungen die handelnden Personen erkannt haben, dass ein Gegeneinander und konzeptloses Handeln, das letztendlich nur der „Pflege der Gruppenseele“ zugute kam, die Entwicklung der Stadt hemmen und zwangsläufig in die staatliche Zwangsverwaltung (Nothaushalt) führen würde (Tolkemitt 2014, S. 242 ff.).

3.2 Handelnde Personen

Das Gestalten von Gesellschaft hat immer etwas zu tun gehabt mit der Übernahme von persönlicher Verantwortung. Nur der theoretische Rahmen reichte in der Vergangenheit nicht aus, Zukunft erlebbar zu machen. Der persönliche Einsatz von Menschen, die kognitive und auf der anderen Seite sehr handfeste und bodenständige Auseinandersetzung mit Zukunftsideen sind in ihrer Symbiose der wahre Motor für gesellschaftlichen Fortschritt. Werteorientierung und Zieleprozesse werden nur dann erfolgreich implementiert werden können, wenn sie von der Kommunalpolitik, der Rathauspitze und den Führungskräften getragen und auch gelebt werden. Hierzu braucht es nicht nur Mitläufer, sondern aktiv Handelnde, die bereit sind voranzugehen: An erster Stelle Bürgermeisterin/Bürgermeister und Kämmerin/Kämmerer. Insbesondere die Finanzverantwortlichen müssen hier ihre Rolle neu finden und definieren. Nicht das retrospektive Rapportieren von Zahlen, sondern der Blick nach vorne zeichnet den Idealtypus einer/eines Finanzverantwortlichen aus. In den für Kommunen so wichtigen strategischen Fragen der Werteorientierung, der wirkungsorientierten Steuerung

und strategischen Zielfindung dürfen Kämmerinnen und Kämmerer nicht als „Erbsebzähler“ fungieren, sondern müssen als Diejenigen auftreten, die Solches befördern, weil es ihre Kommune voranbringt, lebenswert macht und dauerhaft erhält.

Im Steuerungsmodell der Alten Hansestadt Lemgo ist es zentrale Aufgabe der handelnden Personen in Politik, Verwaltung und zunehmend auch der interessierten Bürgerschaft, auf Basis einer möglichst breiten Mehrheit eine kommunale Gesamtstrategie festzulegen. Als sinnvoll hat es sich dabei erwiesen, nicht die Wahlperiode als Zeitrahmen zu nehmen, da die Diskussion um strategische Ziele und die Gesamtausrichtung der Kommune von wahltaktischen Überlegungen überlagert wird, was diametral zum eigentlichen Zweck steht.

3.3 Struktur des Zielsystems

Die im Jahr 2011 entwickelten Ziele gem. Abb. 7 wurden im Jahr 2015 nach erneuten Klausurtagungen sowohl in der Verwaltung als auch in der Politik per Ratsbeschluss bestätigt. Die harte finanzielle Konsolidierungsphase zwischen 2011 und 2014 hatte gezeigt, dass strategische Ziele für sich allein nicht ausreichen. Mit Eintritt erster Erfolge und dem Nachlassen des finanziellen Drucks wurde es zunehmend notwendig, das Zielsystem in allen Bereichen der Organisation besser zu verankern und dafür zu sorgen, dass sich alle Beschäftigten mit den Zielen identifizieren. Dazu wurden nicht nur die Ziele für die Eigenbetriebe konkretisiert, sondern auch konkrete Ziele für alle Produkte des Haushalts festgeschrieben. Ergänzt wird diese operative Zielestruktur durch eine Kaskade von Individualzielen der einzelnen Führungsebenen, bis hin zu Zielvereinbarungen mit einzelnen Beschäftigten. Die Alte Hansestadt Lemgo nutzt hier sehr konsequent die Möglichkeiten des Tarifvertrages für den öffentlichen Dienst (TVöD) und bindet die Individualziele in ein System der Leistungsorientierten Bezahlung nach § 18 TVöD ein. Dieses gilt auch für die beamteten Beschäftigten mit Ausnahme des Bürgermeisters und des 1. Beigeordneten.

Der jährliche Prozess zur Entwicklung der Ziele gestaltet sich wie folgt: Die jeweils verantwortlichen Führungskräfte formulieren für alle Betriebe, Geschäftsbereiche und die Produkte des Haushalts jährlich Zielstellungen. Diese sollen an den strategischen Zielen ausgerichtet sein und die SMART-Kriterien erfüllen. In diesen Prozess sind auch die Beschäftigten ohne Führungsfunktionen eingebunden. Zum einen sind sie an der Formulierung der jährlichen Produktziele beteiligt. Zum anderen schließen die Abteilungsleitungen jährlich auf der Basis

der Dienstvereinbarung zur leistungsorientierten Bezahlung Zielvereinbarungen mit allen Beamten und Angestellten ab. Damit wird das Verständnis für die Steuerung mit Zielen und Kennzahlen und die Identifikation mit den Zielen auf allen Ebenen gefördert. Zur Messung der Zielerreichung werden ebenso auf allen Ebenen Messgrößen, Kennzahlen und/oder auch Leistungen festgelegt. Abgerundet wird das Zielesystem von im Rhythmus von drei Jahren wiederkehrenden Mitarbeiterbefragungen und einem 360° Beurteilungssystem bestehend aus Selbsteinschätzung, Beurteilung durch die Führungskraft und Beurteilung durch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Abb. 8 stellt einige wichtige Aspekte des Steuerungssystems der Alten Hansestadt Lemgo grafisch dar.

Die Zielsystematik ist in die in Abb. 9 gezeigten Unternehmenswerte der Alten Hansestadt Lemgo eingebettet. Sie greifen den Kodex des ehrbaren hanseatischen Kaufmannes auf und basieren auf traditionellen hanseatischen Werten. Noch heute zeigt sich, wie weltoffen, tolerant, verbindlich und vor allem am Gemein-

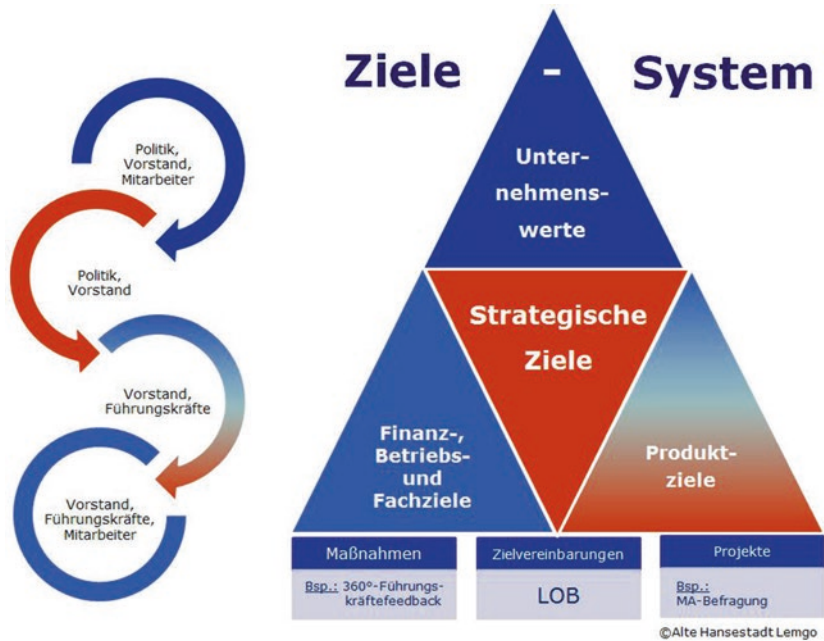


Abb. 8 Überblick Steuerungssystem der Alten Hansestadt Lemgo. (Quelle: Eigene Darstellung)

Werte der Alten Hansestadt Lemgo

**„Wir sehen alle eine Sonne, treten eine Erde, atmen alle eine Luft. Keine Grenzen der Natur,
keine Gesetze des Schöpfers trennen uns voneinander.“**
(nach Engelbert Kaempfer)

- ♥ Wir sind weltoffen und den Grundwerten unserer Verfassung verpflichtet.
- ♥ Wir handeln ehrbar und sind Vorbild.
- ♥ Wir handeln in Verantwortung für künftige Generationen.
- ♥ Wir arbeiten gemeinsam an einer kontinuierlichen Weiterentwicklung der Alten Hansestadt Lemgo.
- ♥ Wir stehen zu unserem Wort, unser Handeln ist verlässlich und auf das Wohl der Lemgoer Bürgerinnen und Bürger gerichtet.
- ♥ Wir sind ein fachlich-kompetenter Partner und reflektieren die Folgen unseres Handelns.
- ♥ Wir sind offen für neue Ideen und stellen uns lösungsorientiert den Aufgaben und Herausforderungen.
- ♥ Wir pflegen ein kollegiales, respektvolles und faires Miteinander.
- ♥ Wir nehmen Rücksicht auf berechnigte Interessen anderer:
Nicht alles, was rechtlich zulässig ist, ist auch ehrbar!

Alte Hansestadt Lemgo

Abb. 9 Unternehmenswerte der Alten Hansestadt Lemgo. (Quelle: Eigene Darstellung)

wohl orientiert hanseatische Kaufleute immer gedacht und gehandelt haben. Ein Wertekanon der unabhängig von Zeit und Ort seine Gültigkeit behalten hat.

4 Der Lemgoer Zieleprozess

4.1 Die Verknüpfung von Haushaltsplanungs- und Ziele-Prozess

In der Alten Hansestadt Lemgo ist mittlerweile ein durchgängiger Ziele-Prozess definiert und implementiert, der zeitlich mit der Haushalts- und Budgetplanung sowie dem Jahresabschluss verknüpft wurde. Abb. 10 zeigt den Prozess im Jahresverlauf:

Nach der oben beschriebenen Zielfindungsphase im Herbst des Jahres, geht der Prozess im Frühjahr des Folgejahres mit der Messung der Zielerreichung des Vorjahres weiter. Im Zuge der Jahresabschlussarbeiten wird neben dem Soll-/Ist-Vergleich aller Kennzahlen und Leistungen die Zielerreichung der strategischen Ziele ausführlich im Lagebericht, der Anlage zum Jahresabschluss ist, dokumentiert und mit Hilfe von Grafiken dargestellt (siehe hierzu Abbildungen unter Abschn. 4.2). Im Lemgoer – Zielebuch werden alle Ziele für das laufende Kalenderjahr und darüber hinaus auch die Zielerreichung von Produktzielen sowie der Ziele der Geschäfts-, Betriebs- und Abteilungsleitungen sowie von

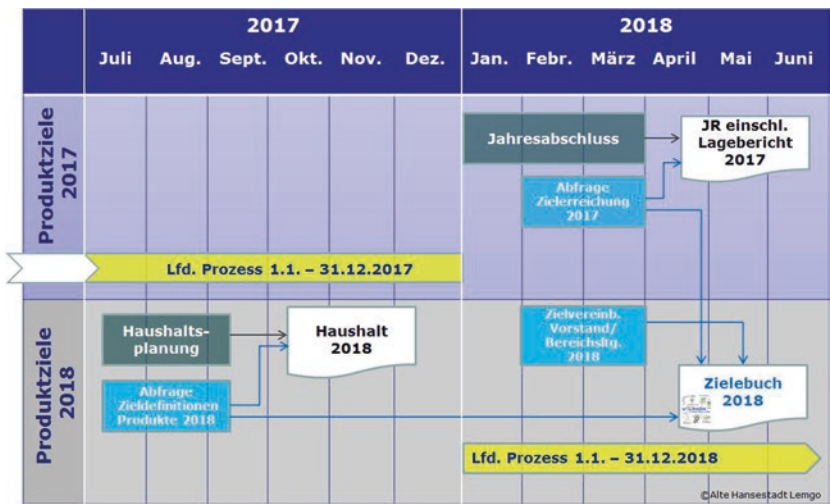


Abb. 10 Verbindung der Prozesse Haushaltsplanung und Jahresabschluss. (Quelle: Eigene Darstellung)

Bürgermeister und Beigeordnetem veröffentlicht. Das Zielebuch wird allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter über das Intranet zugänglich gemacht.

Abb. 11 zeigt aus dem Geschäftsbereich Jugend und Schule definierte Ziele für das laufende Jahr und das Folgejahr sowie die Zielergebnisse für das abgeschlossene Jahr.

Mit dem Zielebuch wurde ein Wunsch aus der Mitarbeiterbefragung umgesetzt. Hier hatten sich die Beschäftigten mehr Transparenz bei den Zielen gewünscht, die Bestandteil der leistungsorientierten Bezahlung sind. In ausführlichen Gesprächen hat man sich darauf geeinigt, die Individualziele der Führungskräfte, die weitestgehend mit den Produktzielen korrelieren, zu veröffentlichen. Aus Daten- und Persönlichkeitsschutzrechten wurde auf die Veröffentlichung aller Individualziele der Beschäftigten verzichtet. Das mit der Transparenz verbundene Ziel, allen Beschäftigten die Möglichkeit zu geben, sich einen Überblick über die Ziele und den Anspruch, mit dem solche formuliert werden, auch für andere Bereiche/Produkte zu verschaffen, konnte damit umgesetzt werden. Diese Maßnahme hat wesentlich dazu beigetragen, dass trotz der Verschiedenheit der einzelnen Ziele eine größere Akzeptanz für das Gesamtsystem entstanden ist. Erst mit der Veröffentlichung konnte dem Vorbehalt entgegen gewirkt werden, dass in einigen Bereichen die Zielerreichung leichter sei, als in anderen und es somit zu ungerechten Verwerfungen im Bezahlungssystem LOB



Jugend und Schule
Hilfen für Familien



Jugend und Schule

005 003 002 Leistungen nach dem UVG

Ziel 2018	Ist 2016	Ist 2017	Plan 2018
Die Rückholquote (Verhältnis Heranziehung-Sachkonto 4211001- zu Transferaufwendungen -Sachkonto 5339000-) beträgt mindestens 20%.	32,5%	20,5%	20,0%

Geschäftsbereichsleitung:

Ziele 2018	Ist 2016	Ist 2017	Plan 2018
1. Haushaltsabschluss 2018 ist besser als Plan.			-860.999 €
2. Aufbau und Implementierung einer Gesamtqualifizierungsstrategie für die Alte Hansestadt Lemgo bis zum 31.12.2019			
a) Erstellen der Grundkonzeption in 2018	-	-	100%
b) Erarbeiten des spezifischen Umsetzungszeitplanes mit Prioritätenliste in 2019	-	-	-
3. Digitalisierung Schule	-	-	100%

006 003 001 Hilfen für junge Menschen

Ziel 2018	Ist 2016	Ist 2017	Plan 2018
Ein fachbezogenes Finanz- und Wirkungscontrolling ist entwickelt und wird spätestens in 2019 angewandt.	50%	60%	80%
a) Der Projektanahmen ist aktualisiert und strukturelle Vorbereitungen zum fachspezifischen Zielsystem sind in 2018 getroffen.	-	-	100%
b) Die Fachsoftware ist auf die neue Version umgestellt und das Controlling wird in 2019 prozess- und wirkungsbezogen angewandt.	-	-	-

Ziele 2017	Plan	Ist	Ziel erreicht?
1. Haushaltsabschluss 2017 ist besser als Plan.	-4.916.827 €	126.000 €	
2. Aufbau und Implementierung einer praktikablen gerichtsfeesten Arbeitsschutzorganisation.	100% (erst aus 2016)	100%	
3. Neuausrichtung offene Jugendarbeit.	100%	100%	

Ziele 2017	Plan	Ist	Ziel erreicht?
1. Die Kernprozesse in der Jugendhilfe sind überprüft, weiterentwickelt und in das Qualitätsmanagement aufgenommen.	100%	100%	
2. Das Berichtswesen ist insoweit überarbeitet, dass ein fachbezogenes Wirkungscontrolling erfolgen kann.	100%	100%	
3. Ein fachbezogenes Finanz- und Wirkungscontrolling ist entwickelt und wird spätestens in 2019 angewandt.		60%	bis 2019

Abb. 11 Auszug Zielebuch. (Quelle: Eigene Darstellung)

komme. Hundertprozentige Gerechtigkeit gibt es nicht, aber die Transparenz des Systems trägt erheblich zur Objektivierbarkeit bei.

4.2 Zielmessung mit Kennzahlen auf Ebene der „Strategischen Stadtziele“

Über die Erreichung der Strategischen Stadtziele wird jährlich berichtet. Abb. 12 zeigt als Beispiel das Stadtziel „Haushalt“ einschließlich der entsprechenden Messgröße.

In Abb. 13 ist die Zielerreichung grafisch aufbereitet und es wird sichtbar, ob das Ziel erreicht wurde oder nicht.

Wesentlich wichtiger bei diesem Ziel ist jedoch das unterjährige Berichtswesen. Der Haushaltsverlauf hat Einfluss auf das gesamte Spektrum kommunaler Leistungen. Es ist unabdingbar Erträge und Aufwendungen zeitnah im Blick zu behalten, um bei negativen Abweichungen frühzeitig steuernd eingreifen zu können. Ultima Ratio bei ergebnisgefährdenden Veränderungen wäre eine Haushaltssperre. Ab dem 2. Quartal werden deshalb monatlich die Prognosen auf das Jahresende durch den Querschnittsbereich Finanzen abgefragt. Der Verwaltungsvorstand beschäftigt

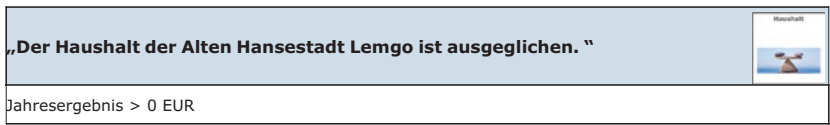


Abb. 12 Strategisches Stadtziel HAUSHALT und Messgröße. (Quelle: Eigene Darstellung)

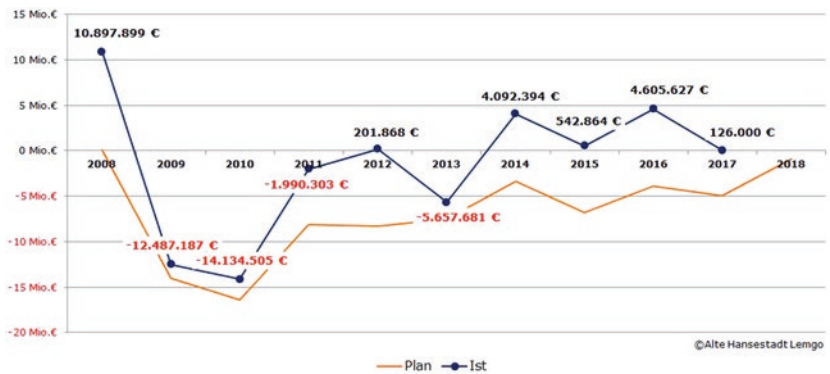


Abb. 13 Jahresergebnisse Alte Hansestadt Lemgo seit 2008. (Quelle: Eigene Darstellung)

sich monatlich mit diesen Prognosen. Hinzu kommt ein Risikobericht, der alle wesentlichen Betriebs- und Finanzrisiken erfasst, auf ihre Eintrittswahrscheinlichkeit prüft und bewertet. Ebenso erfolgt eine Analyse der großen Investitionsvorhaben. In aggregierter Form werden diese Daten dem Haupt- und Finanzausschuss, dem Betriebsausschuss und Stadtrat vierteljährlich präsentiert. Insoweit „genießt“ das strategische Ziel des „ausgeglichene Haushalts“ eine Sonderstellung im Rahmen des strategischen Controllings gegenüber allen anderen Zielen. Bei diesen wird lediglich zum Jahresende gemessen inwieweit Plan und Ist übereinstimmen. Grund dafür ist, dass sich eine Zielerreichung meist auf den Stichtag 31.12. bezieht und unterjährig eine Zielerreichung nicht messbar ist. Im Stab Strategieplanung erfolgt aber eine unterjährige Einschätzung, ob es Umstände gibt, die einer Zielerreichung widersprechen könnten.

Mit der Verabschiedung der Strategischen Ziele hat der Stadtrat auch festgelegt, an welchen Indikatoren die Zielerreichung gemessen werden soll. Für das Ziel des ausgeglichenen Haushalts ist dies – wie beschrieben – lediglich das Jahresergebnis. Für alle anderen Ziele wurden dagegen mehrere Messgrößen beschlossen. Die Messgrößen des Strategischen Stadtziels „Bildung“ zeigt Abb. 14.


„Die Alte Hansestadt Lemgo ist ein Bildungsstandort im Sinne eines umfassenden Bildungsbegriffs“; - dazu zählen ein qualitatives Primar- und Sekundarschulangebot (außer Gymnasien) für alle Lemgoer Kinder sowie ein überregionaler Gymnasialschulstandort - jeweils in angemessenen und zeitgemäßen Gebäuden. Die Kooperation mit anderen Bildungsträgern, insbesondere mit der Hochschule OWL, wird ausgebaut.	
95 % der Lemgoer Kinder besuchen im letzten Jahr vor ihrer Einschulung zum Stichtag 01.11. eine Kindertagesstätte.	
95 % der Lemgoer Kinder nichtdeutscher Staatsangehörigkeit besuchen in den letzten zwei Jahren vor ihrer Einschulung zum Stichtag 01.11. eine Kindertagesstätte.	
Die 5 Standorte der Lemgoer Grundschulen in städtischer Trägerschaft sind entsprechend der geltenden Schulentwicklungsplanung gesichert.	
Anzahl der auswärtigen Schülerinnen und Schüler Sek. II	
Quote auswärtiger Schülerinnen und Schüler Sek. II	
Kursangebot in der gymnasialen Oberstufe in seiner Vielfalt durch intensive Zusammenarbeit der Gymnasien (LK-Angebot in der gym. Oberstufe Q1 = 12 versch. Fächer, 5 versch. Fremdsprachen)	
Anzahl der Studentinnen und Studenten an der Hochschule OWL; Standort Lemgo	
Teilnehmer an nichtschulischen Bildungsveranstaltungen von VHS, Stadtbücherei, Musikschule	
©Alte Hansestadt Lemgo	

Abb. 14 Strategisches Stadtziel BILDUNG und Messgrößen. (Quelle: Eigene Darstellung, Stand September 2018)

Nach einer „Einschwingphase“ von drei Jahren hat sich herauskristallisiert, dass eine eindimensionale Betrachtung nur über die beschlossenen Messgrößen den Zielen nicht gerecht wird. Sie hält zwar das Ergebnis fest, sagt aber nichts darüber aus, welche Einflussfaktoren in welchem Umfang für die Zielerreichung verantwortlich waren. Die Alte Hansestadt Lemgo hat sich daher 2016 dafür entschieden eine mehrdimensionale Messmethode in Form einer Balanced Scorecard zu entwickeln und einzuführen. Jedes Ziel (außer dem Ziel „ausgeglichener Haushalt“) wird deshalb einer 4-, respektive 5-dimensionalen Betrachtung unterzogen. Als Einflussfaktoren wurden die Finanz-, die Prozess-, die Kunden-, die Mitarbeiter und Ressourcensicht und der Einfluss der Stadtgesellschaft auf die Zielerreichung festgelegt. Zur Analyse werden die Messgrößen aus den verschiedenen Bereichen/Produkten zusammengeführt. Für die mehrdimensionale Betrachtung einer Balanced Scorecard müssen alle Werte schließlich gewichtet werden, damit ihr unterschiedlicher Einfluss auf das Ergebnis berücksichtigt werden kann. Bei der Ergebnispräsentation werden für einen besseren Überblick die Daten mithilfe eines Netzdiagrammes, wie in Abb. 15,

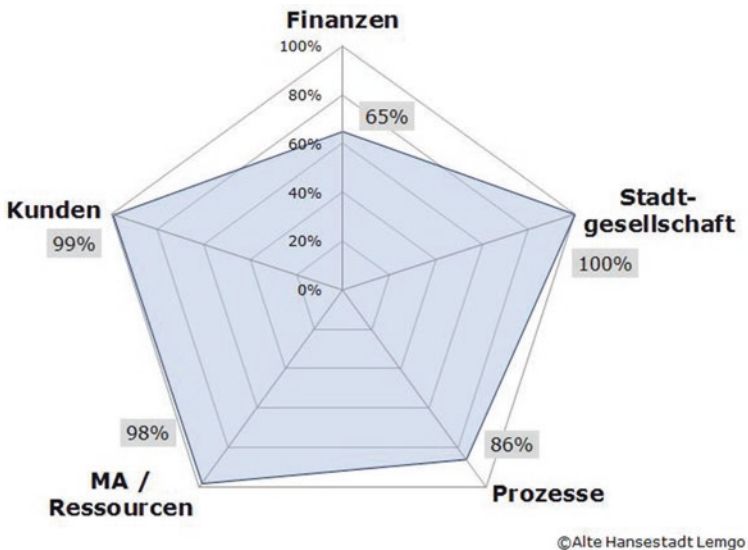


Abb. 15 Beispiel: Darstellung der Zielerreichung für das strategische Stadtziel BILDUNG, Jahresergebnis 2017. (Quelle: Eigene Darstellung)

visualisiert. Über Netzdiagramme lassen sich Zusammenhänge von Faktoren besonders gut abbilden. Um die notwendige Akzeptanz dieser Methode auch in der Politik zu erreichen, werden zum Zuge größtmöglicher Transparenz alle Werte der Politik zur Verfügung gestellt.

In der Finanzsicht werden Haushaltsplanzahlen mit dem Jahresergebnis verglichen und/oder bei Investitionsmaßnahmen wird das Gesamtvolumen zu den abgeflossenen Mitteln in Relation gestellt. Die Mitarbeiter/Ressourcen-Perspektive sagt aus, mit welchen Stellenanteilen die geplanten Prozesse umgesetzt werden sollen und wie viele Stellen im Durchschnitt tatsächlich besetzt waren. Ebenso wird hier der Mitteleinsatz für Dienstleistungen von Dritten, z. B. Architektenleistungen, betrachtet. In der Prozesssicht wird ermittelt, ob die notwendigen Verwaltungsprozesse vorhanden und hinreichend definiert sind. Weiter wird hinterfragt, ob vorhandene Prozesse auch noch den Anforderungen an Effizienz und Effektivität genügen. Sind keine oder unzureichende Prozesse Hemmnis für die Zielerreichung, ist in Abstimmung mit der Abteilung Prozessmanagement gegenzusteuern. Mit der Sicht auf die Stadtgesellschaft werden neben dem Stadtrat, auch Personen oder Personengruppen und Unternehmen betrachtet, die Einfluss auf die Zielerreichung haben. Hierbei ist ausschlaggebend, inwieweit erforderliche Beschlüsse gefasst wurden oder notwendige Verträge abgeschlossen werden konnten. Bürgerinitiativen oder Klageverfahren bei Bauleitplanungen können z. B. solche Indikatoren sein. Die Kundenperspektive gibt Auskunft über die Akzeptanz der einzelnen Angebote der Stadt bei den Bürgern. Hier spielen Nutzerverhalten, aber auch die qualitative Bewertung von Angeboten (Umfragen im Bürgerbüro, Stadtbücherei, Archiv, etc.) und letztendlich das Beschwerdemanagement eine zentrale Rolle.

Das Netzdiagramm in Abb. 15 zeigt am Beispiel Bildung, dass die Ziele der Finanz- und Prozess-Perspektiven nicht erreicht wurden. Eine genauere Analyse erlaubt die für jede Dimension vorhandene Detailanalyse. Die Einzeldarstellung im Beispiel hatte zwei Ergebnisse. Einerseits waren die Zielmarken der Kennziffern tatsächlich nicht erreicht. Andererseits wurde der zeitliche Zielkorridor für das Jahr 2020 definiert, sodass eine Zielerreichung für 2017 noch nicht vorgesehen war. Solche differenzierten Betrachtungen sind nur mit mehrdimensionalen Analysemethoden wie der Balanced Scorecard möglich. Entsprechend der vorgestellten Verfahrensweise werden auch die strategischen Ziele der historischen Innenstadt und des attraktiven Wirtschaftsstandortes gemessen. Für die weiteren Ziele der Ressourcenverantwortung und der Identifikation wird dies in naher Zukunft entwickelt.

5 Erfahrungen

5.1 Bewertung in den politischen Gremien

Für den gesamten Prozess seit 2010 mit dem Beschluss der „Strategischen Stadtziele“ sowie des Eckpunktepapiers zur strategischen Haushaltskonsolidierung (Drucksache 69/2011) und der erneuten Bestätigung der Ziele im Jahr 2015 kann ein insgesamt positives Fazit gezogen werden. Der Prozess hat, insbesondere zu Beginn, den Beteiligten viel abverlangt. Mit dem einstimmigen Ratsbeschluss haben die Fraktionen im Stadtrat indirekt auch einen Verzicht auf hergebrachte Diskussionsrituale beschlossen. Das Postulieren von Partei- und Fraktionsinteressen ist hinter die gemeinsame Verantwortung für den beschlossenen Sanierungsprozess zurückgetreten. In diesem Zusammenhang haben die politischen Akteure aber auch gespürt, dass schmerzhaftes Umsetzungen notwendig sind, diese ihnen aber im Umkehrschluss auch Gestaltungsmöglichkeiten eröffnen. Trotz des Konsenses im Stadtrat in der Frage der strategischen Ausrichtung bleibt den Fraktionen die Möglichkeit der Abgrenzung und Profilierung. Beispielhaft dafür, dass trotz strategischem Konsens in der tatsächlichen Umsetzung ein unüberwindbarer Dissens bestehen kann, ist die Standortschließung einer Grundschule. Der Stadtrat hatte einstimmig als Ziel festgelegt, dass von sieben Standorten nur fünf erhalten bleiben sollten. Vor 2014 sollte kein Standort geschlossen werden. Aufgrund der Gebäudesituation und der Möglichkeit, einen anderen Schulträger im Gebäude der Ostschule zu platzieren, hat der Stadtrat dann mit Mehrheit beschlossen, den Standort für eine städtische Grundschule aufzugeben. Hiergegen haben sich sowohl Die Grünen, als auch Teile der Freien Wähler positioniert und sogar ein Bürgerbegehren initiiert. Dieses hatte aber keinen Erfolg. Der guten und vertrauensvollen Zusammenarbeit hat das keinen Abbruch getan, da Die Grünen argumentiert haben, dass sie zwar langfristig die Standortschließung mitgetragen haben, aber der tatsächliche Zeitpunkt nicht mit der getragenen Vereinbarung übereinstimmt. So konnten alle Beteiligten ihr Gesicht wahren.

Zwischen den Ratsfraktionen und der Verwaltung hat sich trotz, oder gerade, wegen des gemeinsamen schmerzhaften Weges, ein Vertrauensverhältnis entwickelt, welches von beiden Seiten gepflegt wird. Dies ermöglicht bei komplexen und strittigen Fragestellungen die Versachlichung mithilfe der Wirkungszielbetrachtung. Jede Beschlussvorlage weist die Wirkung/en auf die Strategischen Stadtziele aus.

5.2 Bewertung in der Verwaltung

Zielorientierte Steuerung, das Einführen von Zielsystemen, das Implementieren von Steuerungs- und Controllingmechanismen stellt große Städte vor Herausforderungen. Kleine und mittlere Kommunen haben aber mit gleichwohl größeren Implementierungs- und Umsetzungsschwierigkeiten zu kämpfen. Je größer das Haushaltsvolumen, umso einfacher ist es die notwendigen finanziellen Ressourcen bereitzustellen. Ebenso verhält es sich mit den alles entscheidenden personellen Kapazitäten. Bei einer hohen Anzahl von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern und einem großen Stellenplan lässt sich schnell eine Stelle einrichten und im eigenen Personalstamm eine geeignete Kraft finden. Dieses ist in kleineren Häusern schwierig bis nicht möglich. Eine Umsetzung erfolgt in diesen Kommunen deshalb meistens kaum, weil der Implementierungsaufwand häufig als zu hoch eingeschätzt wird oder die Kosten-Nutzenrelation nicht plausibel dargestellt wird oder werden kann. Das oftmals aufkommende Henne-Ei-Prinzip muss durch Entscheidung der Verwaltungsspitze aufgebrochen werden. Der feste Wille in eine andere Steuerung zu investieren muss erkennbar sein. Nur so können in kleinen und mittleren Kommunen Verteilungskämpfe um Personal- und Finanzressourcen vermieden und der Boden für Akzeptanz und Veränderungsbereitschaft bereitet werden. Beginnt der Prozess mit Kürzungen in der Verwaltung, um diesen zu finanzieren, ist die Erfolgchance eher überschaubar. Der Prozess hat in der Alten Hansestadt Lemgo gegriffen, weil die Verwaltungsspitze diesen persönlich begleitet und vorangetrieben hat.

Denn Eins darf man im Gesamtprozess nicht unterschätzen: Den Widerstand und das Beharrungsvermögen der eigenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Progressive Veränderung, Transparenz, Verantwortungsübernahme, aber möglicherweise auch Rechtfertigungszwang sind Gründe für eine reservierte bis ablehnende Haltung. Hier helfen nur eine gute Kommunikation und das ständige Werben für diesen anderen Weg von Verwaltungssteuerung. Die Umsetzung von zieleorientierter Steuerung funktioniert aber nur, wenn auch jemand das operative Geschäft erledigt. „Conditio sine qua non“ ist es, dass sich diese koordinierende Stelle sehr nah an der Verwaltungsspitze befindet. Vorzugsweise als Stabstelle bei der/dem Bürgermeister(in)/Beigeordneten. Koordinierend deshalb, weil die eigentliche Zieleprozesseigentümerschaft in den Abteilungen und bei den Führungskräften dezentral verantwortet sein muss. „Vor Ort“ und auf der Ebene des Haushaltsproduktes muss die Zielbildung beginnen und enden. Der gegenläufige Prozess von strategischen Zielen zu Produkt- und auch Individualzielen muss eine schlüssige, sich gegenseitig beeinflussende Kaskade sein und zwar sowohl top down wie bottom up.

5.3 Nutzen der strategischen Steuerung

Für die Verwaltung bilden die Ziele verbunden mit den Unternehmenswerten einen verbindlichen Handlungsrahmen. So relativieren sie in mancher Diskussion die Dinge und erzeugen einen „neuen“ Blickwinkel. Dabei werden dann Leistungen und Wirkungen auf ein strategisches Stadtziel in den Fokus gerückt und nicht mehr ausschließlich der finanzielle Aspekt.

Mit dieser Herangehensweise wird das Manko, dass dazu geführt hat, dass viele Konsolidierungs- und Strategieprozessen in der Vergangenheit gescheitert sind, behoben. Der Fokus auf finanzielle Aspekte ist weder nachhaltig noch führt er zu einer positiven Stadtentwicklung. Zieleprozesse müssen immer mehrdimensional gedacht und abgewogen werden. Die Fragestellung muss lauten, auf welche Ziele konzentrieren wir unsere begrenzten Ressourcen. Zieleprozessen wohnt auch die schmerzhafteste Erkenntnis inne, zu selektieren. Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen identifizieren sich überwiegend sehr stark mit ihrer Tätigkeit. Wenn alles Handeln dem Finanzprimat untergeordnet wird, fühlen sie sich in ihrer Tätigkeit nicht wertgeschätzt und blockieren häufig Veränderungsprozesse. Klare Ziele haben der Alten Hansestadt Lemgo dabei geholfen den Fokus auf das angestrebte Ergebnis zu lenken und zwar insbesondere auch auf die fachliche, inhaltliche Ebene. Das schafft Identifikation und ermöglicht den Zugang zur Frage nach dem persönlichen Beitrag zur Zielerreichung.

Ziele zu haben, wirkungsorientiert zu steuern und das auf einer festen Wertegrundlage, schafft aber auch Vertrauen und Verlässlichkeit gegenüber Dritten. Die Erfahrungen der vergangenen fünf Jahre zeigen, dass mit einer solchen Strategie Zugänge zu Fördermitteln gegeben sind, die vorher nur schwer zu argumentieren waren. Fördermittel auf EU-Ebene zu bekommen, wenn man nicht in bevorzugten Förderregionen beheimatet ist, erfordert Entwicklungen zu beschreiben. Das gelingt mit klaren strategischen Zielen deutlich besser als ohne. Beispiele hierfür sind u. a.:

- a) Das Stadtentwicklungskonzept der Alten Hansestadt Lemgo und die damit verbundene Städtebauförderung des Landes Nordrhein-Westfalen im Rahmen der ISEK-Förderung (Integrierte Stadtentwicklungskonzepte).
- b) Der Aufbau des Innovation Campus Lemgo mit der Förderung durch Mittel aus der Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW) und über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) wäre ohne eine klare Zielstruktur nicht möglich gewesen.

- c) Der Zugang zum Kapitalmarkt: Der Alten Hansestadt Lemgo ist es gelungen zwei Schuldscheindarlehn am Kapitalmarkt zu platzieren und sich damit für Großprojekte bankenunabhängig zu finanzieren. Voraussetzung hierfür ist ein sehr hohes Maß an Transparenz, ähnlich der von privaten Gesellschaften im Bereich der Investor Relations. Hier sind Aussagen zur Unternehmensstrategie, Zielen, Unternehmensvision und -ausrichtung unabdingbar. Aufgrund der Tatsache, dass die Alte Hansestadt diese Forderungen erfüllen konnte und diese öffentlich zugänglich sind, konnten Konditionen am Kapitalmarkt mit einer Laufzeit über 45 Jahre auf der einen Seite und dem gebundenen Zins über die gesamte Laufzeit von deutlich unter 2 % erzielt werden. Kommunen in der Größe Lemgos und mit einem Kapitalvolumen unter 50 Mio. EUR kommen sonst nicht in die Nähe dieser Größenordnungen.

6 Fazit

Für die Alte Hansestadt Lemgo hat es sich gelohnt, sich auf den durchaus mühsamen Weg zu machen und ein Werte- und Zielesystem zu implementieren. Das Miteinander in der Verwaltung wurde durch das Ringen um die richtigen Ziele und den damit zwangsläufig verbundenen höheren Kommunikationsbedarf deutlich gestärkt. Man spricht mehr miteinander, auch abteilungs- und geschäftsbereichsübergreifend.

In der Politik hat der Prozess zu einem verstärkten Vertrauen untereinander geführt. Bei der Festlegung der strategischen Ziele und den daraus resultierenden Maßnahmen war man, aufgrund der vorher getroffenen Selbstverpflichtung Einstimmigkeit zu erzeugen, auf Kompromisse und damit auf den politischen Mitbewerber angewiesen. Das Beispiel der Alten Hansestadt Lemgo zeigt, dass dieses möglich ist, wenn man die Bedenken der Beteiligten ernst nimmt, den Prozess im Kern stringent betreibt und in geschützten Arbeitskreisen (Tolkemitt 2014, S. 241 ff.) die Möglichkeit bietet auch „querdenken“ zu dürfen ohne, dass die Öffentlichkeit jedes Detail sofort erfährt und „coram publico“ auf dem Marktplatz diskutiert. Dieses ist im Übrigen kein Widerspruch zur unbedingt notwendigen Transparenz, ist keine Hinterzimmermentalität, sondern verschafft denen, die gewillt sind den normalen Denkraum zu verlassen, die Möglichkeit „störungsfrei“ zu arbeiten.

Hilfreich dürfte hierbei der Gedanke sein, dass nicht von Beginn an alles perfekt sein kann. Es wird eine lange Zeit benötigen und ein erhebliches Beharrungsvermögen erfordern, dass die neuen Denkstrukturen bei den Beteiligten Akzeptanz finden.

„Das Wichtigste aber ist der Mut“ hat der erste Bundeskanzler der Bundesrepublik Deutschland am 15.10.1963 auf die Frage im ZDF geäußert, welche persönlichen Eigenschaften einen Politiker in die Regierungszentrale führen (Poppinga 1994, S. 562). Mut und Durchhaltewillen braucht man um den Weg in ein Werte- und Zielesystem in einer Verwaltung und der Kommunalpolitik zu gehen.

Literatur

- Becker, M. (2014). *Die Quadriga postmoderner Beliebigkeit und ihre Folgen für Wirtschaft und Gesellschaft. Eine empirische Studie zur Entwicklung und Steuerung von Individualisierung, Fragmentierung, Temporalisierung und Ästhetisierung*. München: Mering.
- Poppinga, A. (1994). *Das Wichtigste ist der Mut. Konrad Adenauer – die letzten fünf Kanzlerjahre*. Bergisch Gladbach: Gustav Lübbe.
- Stadt Lemgo. (2010). Beschlussvorlage Drucksache 28/2010, 1. Ergänzung. https://lemgo.ratsinfomanagement.net/sdnetrim/UGhVM0hpd2NXNFdFcExjZZI2Hs2o0j-VukBQvMQRRDbKRq0xqSEmwOqun9avUtNz9/Beschlussvorlage_28-2010_1._Ergaenzung.pdf. Zugegriffen: 28. Sept. 2018.
- Stadt Lemgo. (2011). Beschlussvorlage Drucksache 69/2011. https://lemgo.ratsinfomanagement.net/sdnetrim/UGhVM0hpd2NXNFdFcExjZW1b-ZZJKfeU9AQFvvhE-TIpag1cn2ZAS0TNpV47CVicD/Beschlussvorlage_69-2011_1._Ergaenzung.pdf. Zugegriffen: 28. Sept. 2018.
- Stadt Lemgo. (2017). Strategische Stadtziele der Alten Hansestadt Lemgo. https://www.lemgo.de/fileadmin/image/redakteure/1150/Strategie/Ziele_und_Messgr%C3%B6%C3%9Fen_Tabelle2017.pdf. Zugegriffen: 27. Okt. 2018.
- Tolkemitt, D. (2014). Strategische Konsolidierung am Beispiel der Alten Hansestadt Lemgo. In J. Weiß (Hrsg.), *Strategische Haushaltskonsolidierung in Kommunen* (S. 229–254). Wiesbaden: Springer.