

Fachhochschule Dortmund

Fachbereich Wirtschaft

Studiengang Betriebswirtschaft für New Public Management (MBA BFN)

SS 2011

## **Strategisches Management in der öffentlichen Verwaltung**

# **Entwicklung einer Gesamtstrategie für den fiktiven Kreis Upland - Meilensteine und Konflikte -**

---

## **Hausarbeit im Modul New Public Management**

**Vorgelegt bei:**

Prof. Dr. Andreas Lasar

**Vorgelegt von:**

Elmar Schröder

**Vorgelegt am:**

02. April 2011

## Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis .....	3
Tabellenverzeichnis .....	4
Abkürzungsverzeichnis .....	5
1. Einleitung .....	6
2. Ausgangslage im fiktiven Kreis Upland.....	7
2.1. Der fiktive Kreis Upland .....	7
2.2. Politische Rahmenbedingungen .....	7
3. Gesamtstrategie – Definition und Erklärungen .....	9
4. Meilensteine der Entwicklung einer Gesamtstrategie .....	10
4.1. Verfahrensweise .....	10
4.2. Festlegung von Handlungsfeldern .....	12
4.2.1. Orientierung an vorgegebenen Strukturen .....	12
4.2.2. Neuorientierung.....	14
4.3. Entwicklung von Zielen.....	16
5. Konflikte .....	18
5.1. Finanzielle Zielkonflikte .....	19
5.1.1. Finanzielle Zielkonflikte innerhalb einzelner Handlungsfelder .....	19
5.1.2. Finanzielle Zielkonflikte zwischen den Handlungsfeldern.....	20
5.2. Inhaltliche Zielkonflikte .....	21
5.2.1. Inhaltliche Zielkonflikte innerhalb einzelner Handlungsfelder .....	22
5.2.2. Inhaltliche Zielkonflikte zwischen den Handlungsfeldern.....	23
5.3. Zielkonflikte zwischen den Regionen.....	23
5.4. Konflikte der Beteiligten.....	24
5.4.1. Der Kreistag (Prinzipal) .....	25
5.4.2. Die Kreisverwaltung (Agent).....	25
5.4.3. Der Landrat und der Verwaltungsvorstand .....	26
5.5. Persönliche und politische Konflikte .....	26
5.6. Konflikte zwischen politischen Fraktionen .....	27
6. Lösungsansatz.....	27
7. Fazit .....	31
Literatur- und Quellenverzeichnis.....	32
Eidesstattliche Erklärung.....	33

## **Abbildungsverzeichnis**

Abbildung 1 Definition Gesamtstrategie .....	9
Abbildung 2 Stakeholder Kreis Upland.....	15
Abbildung 3 Zielfelder der KGSt.....	16
Abbildung 4 Zielfelder Kreis Upland .....	18
Abbildung 5 Finanzielle Zielkonflikte .....	20
Abbildung 6 Inhaltliche Zielkonflikte .....	22
Abbildung 7 Prinzipal-Agent- und Public-Choice-Theorie auf Kreisebene .....	24
Abbildung 8 Arbeitskreis "Strategisches Management" .....	28
Abbildung 9 Lösungsansatz für eine Gesamtstrategie .....	30

## **Tabellenverzeichnis**

Tabelle 1 Mögliche Handlungsfelder des Kreises Upland - Orientierung an vorhandenen Strukturen.....	13
Tabelle 2 Mögliche Handlungsfelder des Kreises Upland - Neuorientierung .....	15

## **Abkürzungsverzeichnis**

EU	Europäische Union
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
Mio.	Millionen
NKF	Neues Kommunales Finanzmanagement
NRW	Nordrhein-Westfalen
NSM	Neues Steuerungsmodell
S.	Seite

## 1. Einleitung

Im Rahmen der seit Jahrzehnten andauernden Bemühungen des New Public Managements wird der Erfolg der zahlreichen Reformansätze immer wieder in Frage gestellt, weil es oftmals keinen ganzheitlichen Ansatz in den Kommunen gibt, der zwischen politischen Entscheidern und den Akteuren in der Verwaltung abgestimmt ist. So werden mit den modernen Instrumenten des New Public Managements oftmals detaillierte Informationen in der Verwaltung aufgebaut (z.B. KLR, Kennzahlen) die von der Politik nicht für eine ergebnisorientierte Steuerung genutzt werden. Vielerorts gibt es ein Leitbild, jedoch fehlt das strategische Management bzw. dessen Verbindung zum operativen Management. In der KGSt-Umfrage von 2010 zum Stand der Einführung des neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens wird festgestellt, dass die Ableitung von operativen Zielen und Maßnahmen aus dem strategischen Management kaum umgesetzt ist.<sup>1</sup> Es fehlt die ergebnisorientierte Steuerung in einem ganzheitlichen Management- und Controllingprozess, bei dem alle Akteure in und um die Kommune einzubeziehen sind.<sup>2</sup> Die Politik setzt bei der überwiegenden Mehrheit der Kommunen keine langfristigen strategischen Ziele, die operationalisiert und später über Berichtswesen und das entsprechende Controlling hinsichtlich ihrer Zielerreichung überprüft werden. Vielen scheint mit der Einführung des NKF das Ziel erreicht, obschon sie von einer ergebnisorientierten Steuerung weit entfernt sind.

Die nachfolgende Ausarbeitung versucht im Rahmen eines Fallbeispiels darzustellen, wie der fiktive Kreis Upland den Schulterschluss zwischen politischer und verwaltungsinterner Steuerung erreichen könnte. Für die Erarbeitung einer Gesamtstrategie mit allen Anspruchsgruppen (Stakeholdern) bedarf es einer Konzeption, die mögliche Elemente der Beteiligung und Zielfindung darstellt. Dabei wird auch der Umgang mit möglichen Konflikten aufgezeigt. Es soll untersucht werden, wie und mit welchen Mitteln im Verlauf des Prozesses das Zusammenspiel zwischen Verwaltung und Politik gelingen kann.

---

<sup>1</sup> Vgl. hierzu Buchholz, G. / Lasar, A.

<sup>2</sup> Vgl. Buchholz, G. / Lasar, A., S. 302 f.

## **2. Ausgangslage im fiktiven Kreis Upland**

### **2.1. Der fiktive Kreis Upland**

Der fiktive Kreis Upland liegt in einer ländlichen Region in NRW, die land- und forstwirtschaftlich geprägt ist. Das nächste Oberzentrum mit 200.000 Einwohnern liegt 70 km nördlich und ein weiteres mit 600.000 Einwohnern 100 km westlich von der im Zentrum des Kreises liegenden Kreisstadt. Die 180.000 Einwohner des Kreises verteilen sich auf 1300 km<sup>2</sup> und acht Städte, deren Einwohnerzahl sich zwischen 10.000 und 30.000 bewegt. Die vier größeren nördlichen Städte sind über eine Autobahn in ost-westlicher Richtung sowie eine Bahnlinie erschlossen. Aufgrund der guten Verkehrsinfrastruktur liegt ein optimaler Branchenmix vor, der vornehmlich durch Elektro- und Metallindustrie als auch Textil- und Bekleidungsindustrie geprägt ist. Diese vier Städte haben ein gutes Steueraufkommen und sind vom demografischen Wandel nicht so sehr betroffen. Zahlreiche Pendler fahren über die Autobahn in das Oberzentrum zum Arbeitsplatz und wohnen in dieser ländlichen Region.

Die vier kleineren Städte des Südkreises sind nur über Kreisstraßen erschlossen, so dass größere Gewerbebetriebe und Industrie fehlen, dafür ist dort der Tourismus und Fremdenverkehr sehr gut ausgeprägt. In den vergangenen Jahren wurden hier umfangreiche Anstrengungen unternommen, um Wander- und Radwege zu qualifizieren und über geeignete Maßnahmen den Wellness- und Gesundheitstourismus zu etablieren. Besondere Sorge bereitet der Region die demografische Entwicklung, die zu einer Bevölkerungsabnahme von 2 % pro Jahr führt. In den vier Städten des Südkreises wandern viele junge Leute ab, weil es keine Arbeitsplätze gibt. Die Gesellschaft nimmt nicht nur zahlenmäßig ab; auch steigt der Altersdurchschnitt der verbleibenden Einwohner rapide. Eine Rückentwicklung der Infrastruktur (z.B. Schulschließungen, Geschäftsaufgaben im Einzelhandel, Schließung von Bankfilialen) hat bereits eingesetzt.

### **2.2. Politische Rahmenbedingungen**

Nach der Kommunalwahl Ende 2009 haben sich die politischen Vertreter des Kreistages im Jahr 2010 in den entsprechenden Gremien eingearbeitet. Der 54 Sitze umfassende Kreistag setzt sich aus fünf Fraktionen zusammen. Dazu

kommt der direkt gewählte Landrat. Es gibt nur eine knappe absolute Mehrheit einer Fraktion, daher ist der Landrat daran interessiert, alle Fraktionen beim Aufbau des strategischen Managements einzubeziehen. Es soll eine langfristige und nachhaltige Gesamtstrategie erarbeitet werden, die Konsens in allen politischen Lagern findet und so auch nach der nächsten Wahl nicht komplett in Frage gestellt wird. In NRW finden die nächsten Kommunalwahlen 2014 statt, so dass dieser Prozess in den politischen Gremien voraussichtlich nicht durch wahlkampfstrategische Überlegungen der Fraktionen belastet wird.

Der Landrat des Kreises Upland möchte nun das Jahr 2011 nutzen, um gemeinsam mit dem Kreistag und allen beteiligten Anspruchsgruppen ein „Zukunftspolitisches Programm“ zu erstellen, das die strategischen Ziele der nächsten fünf Jahre beinhalten soll und als Grundlage für das operative Management und Berichtswesen der Verwaltung dient. Bisher liegen verschiedene einzelne Werke, wie z.B. das Wirtschaftspolitische Programm, ein Demografie-Konzept, ein Sozialbericht, diverse Tourismusgutachten usw. vor, jedoch wurden bei deren Verabschiedung nicht die Ansätze des New Public Managements berücksichtigt und kein ganzheitliches Zielsystem aufgebaut.

Außerdem möchte der Landrat mit dem „Zukunftspolitischen Programm“ eine stärkere Fokussierung auf die langfristige Finanzplanung und das Finanzcontrolling erzielen. Nach der Einführung von NKF hat sich die Finanzabteilung verstärkt um die kurzfristige Liquiditätsplanung gekümmert und über den NKF-Haushalt die mittelfristige Finanzplanung behandelt. Mit der Einführung einer langfristigen strategischen Zielplanung in einem Gesamtkonzept soll eine eindeutige Priorisierung der Projekte erfolgen, damit die knappen Ressourcen möglichst optimal verplant werden. Das Investitionsprogramm und die langfristige Finanzplanung sollen auf das „Zukunftspolitische Programm“ abgestimmt werden.

### 3. Gesamtstrategie – Definition und Erklärungen

Bevor weitere Überlegungen im Fallbeispiel dargestellt werden, soll zunächst eine kurze Einführung zur Gesamtstrategie gegeben werden, um ihre Bedeutung richtig einschätzen zu können.

In Anlehnung an die Ausführungen der KGSt kann die Gesamtstrategie wie folgt definiert werden:

Unter Gesamtstrategie versteht man strategisches Management, das Teil-Ziele, Teil-Interessen und Teil-Strategien verknüpft.<sup>3</sup> Sie legt in Form einer Gesamtsicht Schwerpunkte, prioritäre Handlungsfelder und Ziele für die gesamte Kommune fest.<sup>4</sup>

**Abbildung 1 Definition Gesamtstrategie**

Darüber hinaus lassen sich in der Literatur weitere Definitionen finden, darunter Galloway, der die „Gesamtstrategie, welche die Aktivitäten und die Ausrichtung der Organisation als Ganzes bestimmt“<sup>5</sup> von den Teilstrategien<sup>6</sup> und funktionalen Strategien<sup>7</sup> im Bezug auf die organisatorische Einbindung unterscheidet. Soll ein ganzheitliches strategisches Management der Organisation erreicht werden, so sind nach Galloway Interaktion und Integration dieser drei Arten von Strategien notwendig.<sup>8</sup>

Die fehlende ergebnisorientierte Steuerung der öffentlichen Verwaltung gerät mehr und mehr ins Problembewusstsein. Zunehmend wird erkannt, dass die Reformansätze hinsichtlich der Einführung moderner Instrumente bisher größtenteils auf den operativen Bereich beschränkt wurden. Verbesserungen im strategischen Management sind ausgeblieben; folglich blieb auch die erhoffte Effektivität

---

<sup>3</sup> KGSt 9/2000, S. 13

<sup>4</sup> KGSt 8/2000, S. 31

<sup>5</sup> Schedler, K. / Siegel, J., S. 120

<sup>6</sup> Teilstrategien bündeln funktionale Aktivitäten und dienen der Erreichung von Teilzielen, vgl. Schedler, K. / Siegel, J., S. 120

<sup>7</sup> Funktionale Strategien auf der Ebene der Organisationseinheiten betreffen primär die Ressourcenverwendung und Koordination der Aktivitäten zur Leistungssteigerung, vgl. Schedler, K. / Siegel, J., S. 120

<sup>8</sup> Vgl. Schedler, K. / Siegel, J., S. 120

täts- und Effizienzsteigerung der öffentlichen Verwaltung weit hinter den Erwartungen zurück.

Dieser Missstand muss beseitigt werden, indem die beabsichtigte Ausrichtung definiert wird. Es muss eine Handlungsanleitung für alle Entscheidungen und Aktivitäten der Organisation entworfen werden. Dabei stellt jedoch allein das Nebeneinander von bereichsbezogenen Einzelentscheidungen noch keine erfolgversprechende Strategie dar. Es liegt in der Natur der Sache, dass unterschiedliche Fachbereiche unterschiedliche Interessen und Ziele verfolgen, sodass die einzelnen Strategien der Fachbereiche in Gänze betrachtet in gravierende Zielkonflikte (siehe Kapitel 5) münden können. Es gilt, den Blick auf das Gesamte nicht zu verlieren. Im Sinne einer ganzheitlichen Steuerung müssen deshalb bereichsbezogene Teil-Ziele und Teil-Strategien abgestimmte Bestandteile einer Gesamtstrategie sein.<sup>9</sup>

## **4. Meilensteine der Entwicklung einer Gesamtstrategie**

### **4.1. Verfahrensweise**

Um eine kommunale Gesamtstrategie aufbauen zu können, ist zu erarbeiten, welche Handlungsfelder es innerhalb der Kommune geben kann und wer entscheidet, welche Handlungsfelder ausgewählt und später in welche Ziele umgewandelt werden. Die Entscheidung und Entwicklung von Handlungsfeldern und Zielen kann auf zwei Wege erfolgen.

#### **Bottom-up**

Handlungsfelder und Ziele werden durch die Verwaltung ggf. unter Beteiligung der Bürger/Kunden entwickelt und der Politik vorgeschlagen. Die Politik entscheidet später, ob die Handlungsfelder und Ziele ihren Vorstellungen entsprechen. Neben der Festlegung von Handlungsfeldern z.B. in einem internen Thesenpapier findet insbesondere die Festlegung von Zielen im Haushaltsplan Ausdruck.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Vgl. KGSt 9/2000, S. 3

<sup>10</sup> Vgl. KGSt 9/2000, S. 3

Diese Verfahrensweise hat den Vorteil, dass die Verwaltung und ggf. Bürger aktiv Einfluss auf die Entscheidung der Politik durch Vorschläge nehmen können. Nachteilig ist, dass die so entwickelten Handlungsfelder ggf. nicht mit den aus Sicht der Politik gesehenen Handlungsfeldern übereinstimmen und ggf. komplett geändert werden müssen.

### **Top-down**

Es „kann eine bereichsübergreifende bzw. bereichsunabhängige Gesamtstrategie entwickelt werden, die alle folgenden strategischen und operativen Überlegungen und Aktivitäten grundlegend ausrichtet (Top-down-Verfahren).“<sup>11</sup>

Dieses Verfahren hat den Vorteil, dass eine Gesamtstrategie direkt durch die Verwaltungsführung und Politik festgelegt wird und keine spätere Handlungsfeld- und Zielabstimmung mehr stattfinden muss. Angesichts der Komplexität und des Spektrums, das innerhalb einer Kommune abgedeckt wird, erscheint die direkte Entwicklung einer Gesamtstrategie aber schwierig.

Im Kreis Upland müsste von den wirtschaftlichen Faktoren über Erziehung und Bildung bis hin zum nachhaltigen Umgang mit Ressourcen alles berücksichtigt werden. Es ist davon auszugehen, dass die Politik, auch unter zu Hilfenahme der Verwaltung, nach mehreren Kreistagssitzungen kein Ergebnis vorlegen kann, sondern sich zunächst auch hier in einzelne Gremien zurückzieht und die Ziele in jedem Gremium diskutiert.

### **Gegenstromprinzip**

Als Konsequenz aus den beiden vorgestellten Verfahrensweisen müsste sich ein Verfahren zeigen, das beide Verfahren verbindet, um möglichst viele Vorteile abzugreifen.

Vielfach wird hierfür das Wort „Gegenstromverfahren“ genutzt. Die hier sinnvolle methodische Nutzung könnte so aussehen, dass Politik und Verwaltung zunächst die Handlungsfelder allgemein definieren. Durch die Festlegung dieser Hand-

---

<sup>11</sup> KGSt 9/2000, S. 3

lungsfelder wird ja bereits eine generelle strategische Ausrichtung vorgegeben. Unter Umständen ist es sinnvoll, bei weitreichenden Handlungsfeldern bereits auf einzelne Aspekte einzugehen und diese vorzugeben.

Danach ziehen sich die Vertreter jedes Handlungsfeldes zurück und definieren Ziele (so konkret wie möglich) für einen Zeitraum von drei bis fünf Jahren.

## **4.2. Festlegung von Handlungsfeldern**

Nach der Klärung, wer die Handlungsfelder und Ziele definiert, ist zu erarbeiten, welche Handlungsfelder für gesamtstrategische Überlegungen als sinnvoll erscheinen. Im Beispiel des Kreises Upland kann sich dabei die konkrete Entwicklung von Handlungsfeldern an den bereits vorgegeben Strukturen orientieren oder es können Handlungsfelder neu definiert werden.

### **4.2.1. Orientierung an vorgegebenen Strukturen**

Die Entwicklung von strategischen Handlungsfeldern kann sich aus den Strukturen des Kreises Upland ergeben, hier seien die Kreisausschüsse, die Fachbereiche sowie die Produktbereiche genannt.

Die Kreisverwaltung Upland gliedert sich in fünf Fachbereiche:

Fachbereich 1	Zentrale Dienste
Fachbereich 2	Schulen und Jugend
Fachbereich 3	Ordnung, Umwelt und Gesundheit
Fachbereich 4	Soziales, Kultur und Verkehr
Fachbereich 5	Bauen, Kataster und Geoinformation

Der Kreistag unterteilt sich in folgende zehn Fachausschüsse:

Kreisausschuss	Wahlprüfungsausschuss
Rechnungsprüfungsausschuss	Betriebsausschuss
Kreisjugendhilfeausschuss	Schulausschuss
Kulturausschuss	Gesundheits- und Sozialausschuss
Wirtschaftsausschuss	Umweltausschuss

Aus den bestehenden Strukturen können sich Kongruenzen ableiten lassen und Felder definiert werden. Beispielhaft wurden hier Handlungsfelder aus der nach-

folgend dargestellten Tabelle entwickelt. Je Handlungsfeld wurde eine Farbe gewählt und die dazugehörenden Bereiche in Tabelle 1 gleich farblich dargestellt.

Handlungsfelder: **Jugend und Soziales**  
**Kultur**  
**Wirtschaft**  
**Gesundheit**  
**Ressourcen**

Fachbereiche	Ausschüsse	Produktbereiche
Zentrale Dienste	Kreisausschuss	Innere Verwaltung
Schule und Jugend	Rechnungsprüfungsausschuss	Sicherheit und Ordnung
Ordnung, Umwelt und Gesundheit	Kreisjugendhilfeausschuss	Schulträgeraufgaben
Soziales, Kultur und Verkehr	Kulturausschuss	Kultur und Wissenschaft
Bauen, Kataster und Geoinformationen	Wirtschaftsausschuss	Kinder- Jugend und Familienhilfe
	Wahlprüfungsausschuss	Soziales und Leistungen
	Betriebsausschuss	Gesundheitsdienste
	Schulausschuss	Sportförderung
	Gesundheits- und Sozialausschuss	Räuml. Planung und Entwicklung Geoinformationen
	Ausschuss für Umwelt, Land- und Forstwirtschaft	Bauen und Wohnen
		Ver- und Entsorgung
		Verkehrsflächen und Anlagen
		Natur- und Landschaftspflege
		Umweltschutz
		Wirtschaft und Tourismus
		Allgemeines Finanzwirtschaft

**Tabelle 1 Mögliche Handlungsfelder des Kreises Upland - Orientierung an vorhandenen Strukturen**

Vorteil dieser Verfahrensweise ist, dass möglichst schnell Handlungsfelder aufgezeigt werden können und zum Teil auch bereits Ansprechpartner zur Verfügung stehen. Zusätzlich wird durch die Arbeit mit dem Produktspektrum schnell deutlich, welche konkreten Bereiche sich hinter den einzelnen Themenfelder verbergen. Nachteilig ist, dass es je nach Ausgestaltung der Handlungsfelder sein kann, dass bestimmte Themengebiete vergessen oder nicht ausreichend betrachtet werden. Innerhalb der Zuteilung können Überschneidungen vorherr-

schen, eine genaue Zuweisung von allen Produkten zu einem Handlungsfeld ist oft nicht möglich.

#### **4.2.2. Neuorientierung**

Neben der Orientierung an vorhandenen Strukturen können Handlungsfelder zur Entwicklung einer Gesamtstrategie „neu“ aufgezeigt werden.

Vorteilhaft an der Neugestaltung von Handlungsfeldern ist, dass losgelöst von aktuellen Themengebieten weitere Themenfelder aufgenommen und somit „politische Akzente“ gesetzt werden können. Nachteilig ist, dass ggf. Themenbereiche unberücksichtigt bleiben und die Methode aufwendiger durchzuführen ist.

Die Entwicklung von Handlungsfeldern kann sich zum einen an den „Lebenslagen“ (Umzug, Arbeit, Kinder, Bildung, Erholung, Kosten) orientieren. Zusätzlich sollte auch eine Stakeholderanalyse sowie eine umfassende SWOT-Analyse durchgeführt werden. Die Stakeholderanalyse dient dazu alle Perspektiven der Stakeholder in den Prozess der Gesamtstrategiebildung zu partizipieren. Beispielhaft könnte dies durch eine Bürgerbefragung im Internet oder eine offene Gesprächsrunde (Zukunftskonferenz) mit Bürgern und Unternehmen durchgeführt werden. So können im Gesamtstrategieprozess neue Impulse eingebracht werden und insbesondere die Politik erkennt direkt die Bedürfnisse und Vorstellungen der Bürger/Kunden und anderer Stakeholder.

Nichtsdestotrotz ist die Partizipation der Stakeholder mit einem hohen Aufwand verbunden und die vorgebrachten Ideen und Anregungen sind seitens der Politik und/oder Verwaltung zu priorisieren.

Für den Kreis Upland kommen die in der folgenden Abbildung 2 genannten Stakeholder in Betracht:

## Stakeholder des Kreises Upland

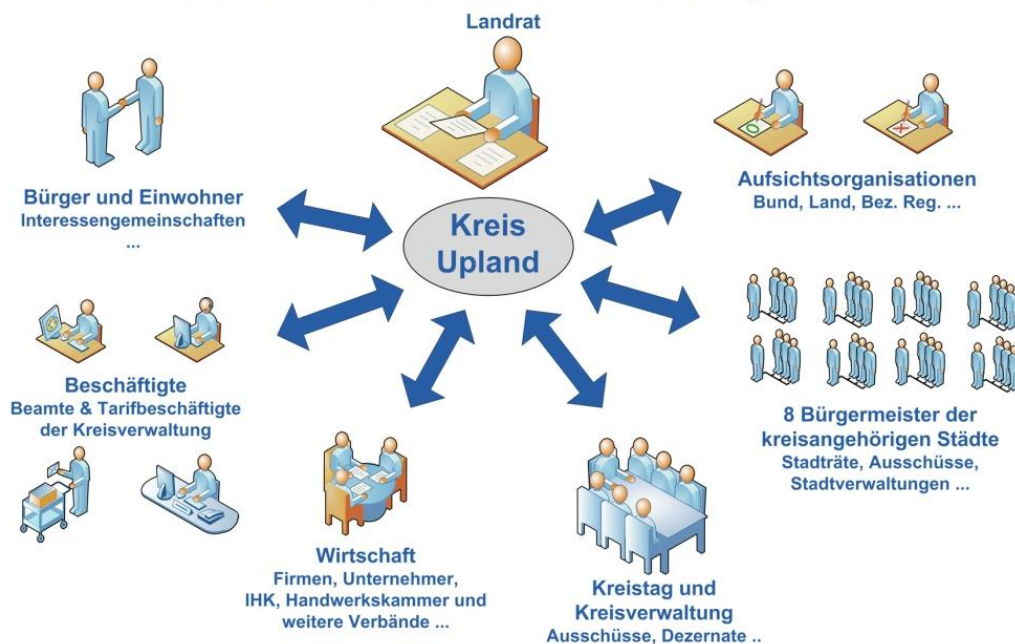


Abbildung 2 Stakeholder Kreis Upland

Aus den Ergebnissen der Stakeholderanalyse und ggf. Partizipation in Verbindung mit den „Lebenslagen“ können beispielhaft folgende Handlungsfelder für den Kreis Upland abgeleitet werden (vgl. Tabelle 2):

Handlungsfeld	Inhalt	Stakeholder/SWOT
Familie	Unterstützung der Familien in allen Lebenslagen (Geburt, Arbeit, Alter)	Bürger/Einwohner, Privatwirtschaft; Ansiedlung neuer Familien
Wissen & Kultur	Zukunftsfähige Bildung und lebenslanges Lernen (Schulentwicklung) Kulturangebote	Bürger/Einwohner, Privatwirtschaft, Ansiedlung neuer Familien, Ausbau des Wirtschaftsstandorts
Gesellschaft	Vielfalt und Demographie als Chance nutzen	Bürger, Einwohner, Verwaltung, Privatwirtschaft
Wirtschaft & Tourismus	Standort weiterentwickeln, vernetzen und stärken (Branchenmix und Tourismus, Infrastruktur)	Privatwirtschaft, Verwaltung, Einwohner
Gesundheit	Vernetzung und Förderung	Bürger, Einwohner, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter
Umwelt	nachhaltige Entwicklung	Alle
Ressourcen und Verwaltungsentwicklung	Finanzen, E-Government und NSM, Zukunfts- und Informationsfähigkeit, Verwaltungsorganisation	Verwaltung, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter

Tabelle 2 Mögliche Handlungsfelder des Kreises Upland - Neuorientierung

Ergänzt werden könnten je Handlungsfeld die in Punkt 4.2.1 genannten Produktbereiche.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass weder die Orientierung nur an vorhandenen Strukturen noch eine komplette Neuentwicklung alleine zielführend ist. Am umfassendsten erscheint es, aufbauend auf einer Stakeholder/SWOT-Analyse in Verbindung mit vorhandenen Ausschüssen/Fachbereichen und Produktgruppen geeignete Handlungsfelder zu entwickeln.

### 4.3. Entwicklung von Zielen

Eine Gesamtstrategie muss eindeutige und handlungsanleitende Ziele und Aufträge haben, um die beabsichtigte Ausrichtung der nachfolgenden strategischen und operativen Entscheidungen und Aktivitäten an den Gesamtinteressen und -zielen der Verwaltung zu ermöglichen.<sup>12</sup> Im Sinne eines integrativen strategischen Managements müssen deshalb aus den in Kapitel 4.2 gefundenen Handlungsfeldern stimmige Ziele abgeleitet werden.

Um die in der Praxis vorhandene, unüberschaubare Masse an Zielen zu vermeiden und eine ganzheitliche Betrachtung sicherzustellen, empfiehlt die KGSt hierfür die nachfolgend abgebildeten vier Zielfelder bzw. Leitfragen zur Entwicklung richtungsweisender Ziele.

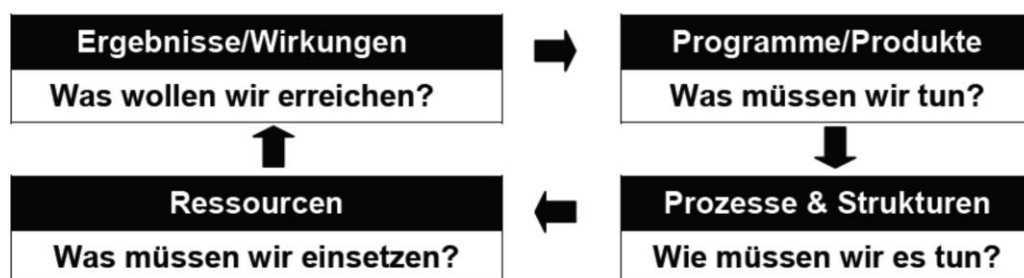


Abbildung 3 Zielfelder der KGSt

Mit der Frage „Was wollen wir erreichen?“ muss im Zielfeld Ergebnisse / Wirkungen zunächst die Frage nach der beabsichtigten Wirkung (Outcome) geklärt wer-

<sup>12</sup> KGSt 9/2000, S. 25

den.<sup>13</sup> Als strategisches Ergebnis- bzw. Wirkungsziel für den Kreis Upland beispielhaft genannt werden kann im Handlungsfeld „Wirtschaft & Tourismus“ als grobes Richtungsziel die Reduzierung der Abwanderung im südlichen Kreis Upland. Zur Steuerung und Kontrolle der Verwaltung muss das Richtungsziel anschließend operationalisiert werden, sodass sich beispielhaft folgendes Ziel ergibt: Die Bevölkerungsabnahme im südlichen Kreis Upland soll innerhalb der nächsten fünf Jahre von aktuell 2 % pro Jahr auf 1 % pro Jahr gesenkt werden.

Mit der Frage „Was müssen wir tun?“ (Zielfeld Programme/Produkte (Output)) muss geklärt werden, welche Programme und/oder Produkte geeignet sind, um die beabsichtigte Wirkung einer reduzierten Bevölkerungsabnahme von nur 1 % pro Jahr zu erreichen. Als strategisches Programm- bzw. Produktziel für den Kreis Upland beispielhaft genannt werden kann hierbei die Einführung des Produkts „Wirtschaftsförderung südlicher Kreis Upland“. Mittels Maßnahmen wie z.B. reduzierten Steuersätzen oder vergünstigten Gewerbeflächen werden Anreize für Unternehmen gesetzt, sich verstärkt im Süden des Kreises niederzulassen. Als Folge werden neue Arbeitsplätze geschaffen.

Im Zielfeld „Prozesse & Strukturen“ steht die Organisation der Leistungserstellung (Throughput) im Mittelpunkt der Betrachtung (Leitfrage „Wie müssen wir es tun?“).<sup>14</sup> Für den Erfolg des Produktziels „Wirtschaftsförderung südlicher Kreis Upland“ maßgeblich wird v.a. kompetente Information und Beratung sowie die schnelle und unkomplizierte Gewährung von Fördermaßnahmen sein. Somit können folgende beispielhafte strategische Prozess- und Strukturziele für den Kreis Upland genannt werden:

- Ein einheitlicher Ansprechpartner informiert ein anfragendes Unternehmen kompetent und umfassend in allen Fragen der Wirtschaftsförderung im südlichen Kreis Upland.
- Es wird eine Initiative für Existenzgründer gestartet.
- Das Marketing für den Bereich Upland-Süd wird verstärkt.

---

<sup>13</sup> Vgl. KGSt 3/2001, S. 20 f.

<sup>14</sup> Vgl. KGSt 3/2001, S. 23

Als letzter Schritt ist die Frage der Ressourcen (Input) – der Abgleich erforderlicher und verfügbarer Ressourcen – zu behandeln. Ein beispielhaftes strategisches Ressourcenziel für den Kreis Upland kann lauten: Das Angebot des Produkts „Wirtschaftsförderung südlicher Kreis Upland“ muss über den Zeitraum von fünf Jahren gesehen kostenneutral erfolgen; die Aufwendungen für die Fördermaßnahmen müssen sich spätestens nach fünf Jahren durch Gemeindesteuermehreinnahmen amortisiert haben.

Zusammenfassend ergeben sich für den Kreis Upland somit beispielhaft folgende aufeinander abgestimmte Ziele:

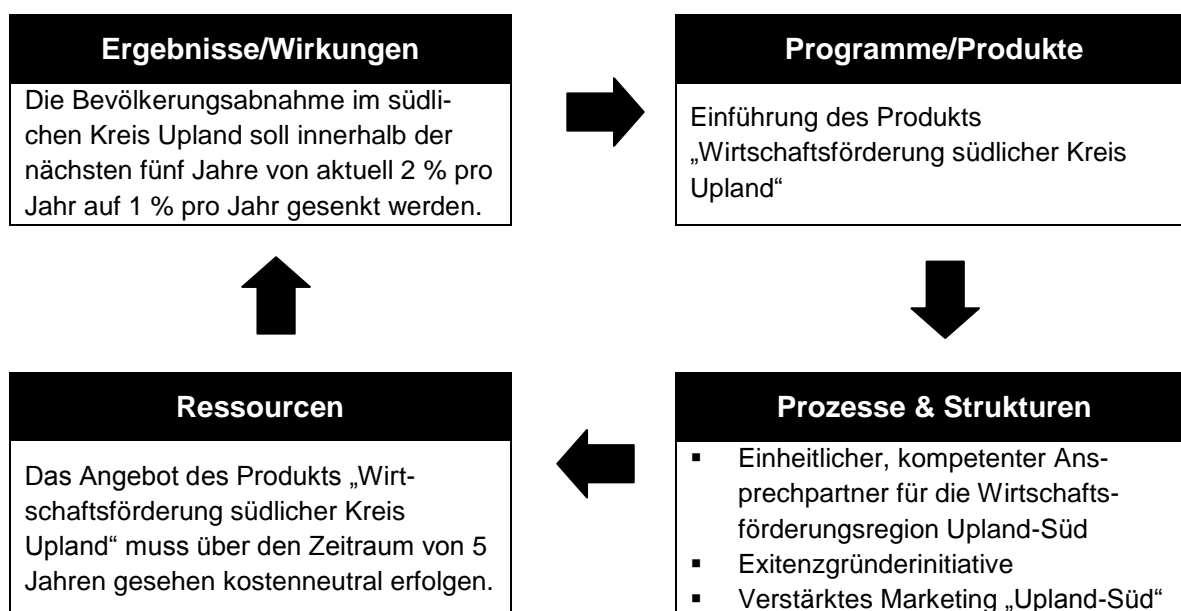


Abbildung 4 Zielfelder Kreis Upland

## 5. Konflikte

Wie bereits in Kapitel 3 erwähnt, bildet die Summe strategischer Einzelentscheidungen noch keine gute Strategie.<sup>15</sup> Doch dort, wo unterschiedliche Akteure im Rahmen der Dezentralisierung agieren, besteht grundsätzlich die Gefahr, dass divergierende Einzelinteressen und Ziele verfolgt werden. Aus gesamtstrategischer Sicht führt dies nicht selten zu gravierenden Zielkonflikten, die nicht unbeachtet bleiben können, da sie die Zielerreichung behindern. Zielkonflikte bedürfen daher einer Klärung, die wiederum nur unter dem Einsatz von Zeit und

<sup>15</sup> KGSt 8/2000, S. 27

den dementsprechenden Ressourcen möglich ist. Darüber hinaus können mögliche Synergieeffekte nicht genutzt werden.<sup>16</sup>

Um die aus den Zielkonflikten resultierenden Probleme beherrschen und eine Gesamtstrategie aufbauen zu können, ist es notwendig, die möglichen Zielkonflikte zunächst einmal zu identifizieren. Im konkreten Beispiel des Kreises Upland ergibt sich eine Vielzahl von Teil-Zielen, die bei genauer Betrachtung Zielkonflikte beinhalten. Im Folgenden werden einige dieser Zielkonflikte exemplarisch beschrieben.

## **5.1. Finanzielle Zielkonflikte**

### **5.1.1. Finanzielle Zielkonflikte innerhalb einzelner Handlungsfelder**

In Kapitel 4 dieser Arbeit wurde bereits beschrieben, wie mögliche Handlungsfelder einer Kommune für den Aufbau einer Gesamtstrategie entwickelt werden können. Ausgehend von dieser Betrachtung sollte bedacht werden, dass bereits einzelne Vorhaben innerhalb der Handlungsfelder Zielkonflikte mit sich bringen.

Ein Beispiel hierfür bildet das Handlungsfeld „Wissen & Kultur“. Aktuell möchten die Akteure sowohl die Kreismusikschule als auch ein Kreismuseum nach vorn bringen und kulturell etablieren. Die Erweiterung der Kreismusikschule soll mit 1,1 Mio. Euro pro Jahr zu Buche schlagen, die laufenden Kosten für den Neubau des Kreismuseums werden mit jährlich 1,2 Mio. Euro veranschlagt. Da die Ressourcen jedoch beschränkt sind, ist eine Priorisierung innerhalb des Handlungsfeldes notwendig.

Ähnlich verhält es sich im Handlungsfeld „Wirtschaft & Tourismus“. Die Einen sehen im Ausbau der Skisprungschanze als touristische Attraktion einen enormen Vorteil und wollen diese mit 900.000 € pro Jahr sponsern, die Anderen möchten mit diesem Betrag die Qualifizierung der Geh- und Radwege mit 800.000 € pro Jahr fördern, da auf diese Weise zunehmend naturbegeisterte Menschen in die Region gelockt werden können, die ihre Freizeit gerne mit Wanderungen oder Radtouren verbringen. Darüber hinaus würde sich auch die

---

<sup>16</sup> KGSt 9/2000, S. 12

Wohnqualität der Einwohner verbessern. Wie auch im Fall des Handlungsfeldes „Wissen & Kultur“ sind die Ressourcen begrenzt und es ist eine Abwägung der Ziele und eine damit verbundene Priorisierung notwendig.

Die aufgezeigten finanziellen Zielkonflikte werden in der Abbildung 5 graphisch veranschaulicht:

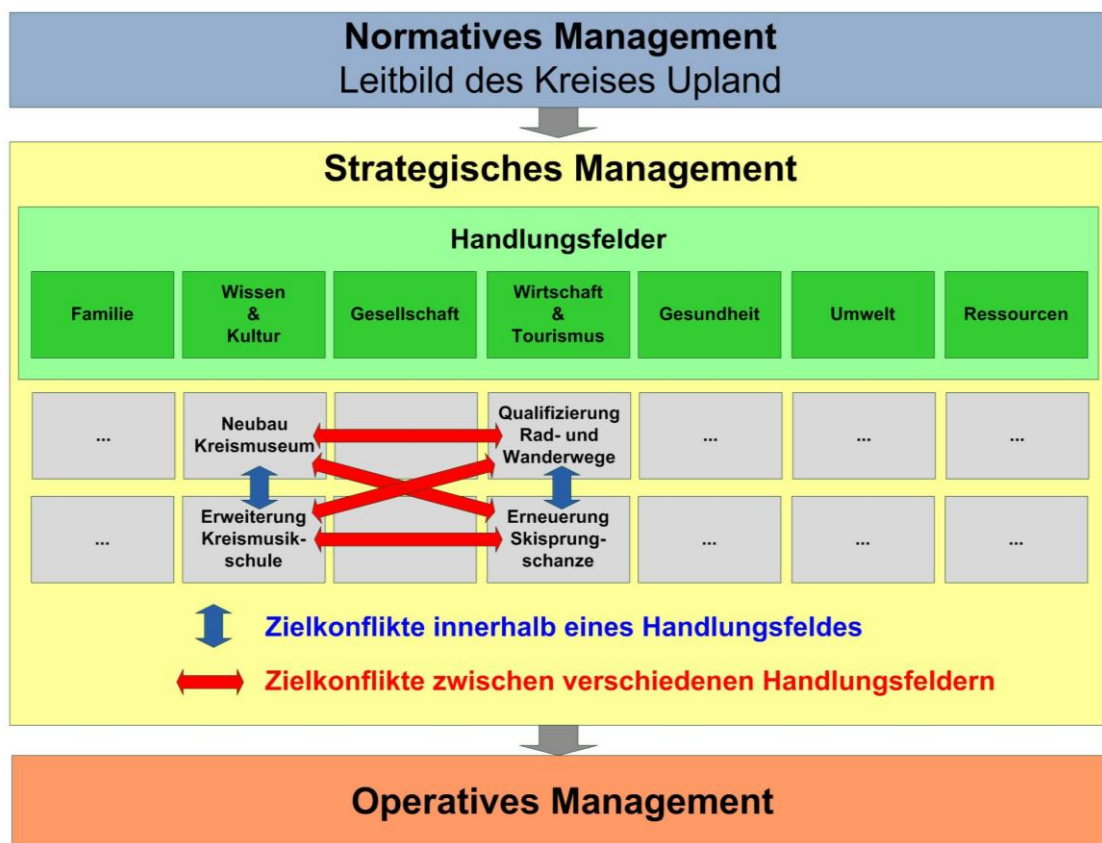


Abbildung 5 Finanzielle Zielkonflikte

### 5.1.2. Finanzielle Zielkonflikte zwischen den Handlungsfeldern

Die Begrenzung der Ressourcen trifft nicht nur innerhalb der einzelnen Handlungsfelder zu, sondern entfaltet auch Wirkung zwischen verschiedenen Handlungsfeldern. So existiert im Beispiel des Kreises Upland zwischen den Handlungsfeldern „Wissen & Kultur“ und „Wirtschaft & Tourismus“ ein Zielkonflikt. Die bereitstehenden Mittel für freiwillige Leistungen beschränken sich auf derzeit 1,5 Mio. Euro. Eine Durchführung aller Maßnahmen ist dementsprechend ausgeschlossen und selbst, wenn die Wahl im Bereich Kultur auf die Förderung des Kreismuseum fällt, das den Haushalt mit „nur“ 1,2 Mio. EUR belastet, ist die

Durchführung eines weiteren Projektes nicht durchführbar, da das Budget dies einfach nicht hergibt.

## **5.2. Inhaltliche Zielkonflikte**

Während die bisher dargestellten Zielkonflikte sich vor allem daraus ergeben, dass nicht ausreichend finanzielle Mittel vorhanden sind, um alle Maßnahmen zu verwirklichen, existieren auch Zielkonflikte, die sich aus ihrer Thematik ergeben und damit rein inhaltlicher Natur sind. Diese können, wie auch die finanziellen Zielkonflikte, innerhalb eines Handlungsfeldes oder zwischen verschiedenen Handlungsfeldern existieren. Diese seien anhand des nachfolgenden Beispiels verdeutlicht:

Vor dem Hintergrund der jüngsten Ereignisse in Japan hat die damit einhergehende Diskussion um Atomstrom eine Debatte über Windenergie befeuert. Der Kreis Upland eignet sich aufgrund seiner Berge und Täler und seiner dünnen Bevölkerungsstruktur im südlichen Teil optimal für neue Windparks. Aus diesem Grund möchten Vertreter der Wirtschaft und der Umwelt hier nun großflächig neue Windparks im zukunftspolitischen Programm als regenerative Ideen verankern. Die Konflikte sind in Abbildung 6 graphisch dargestellt:

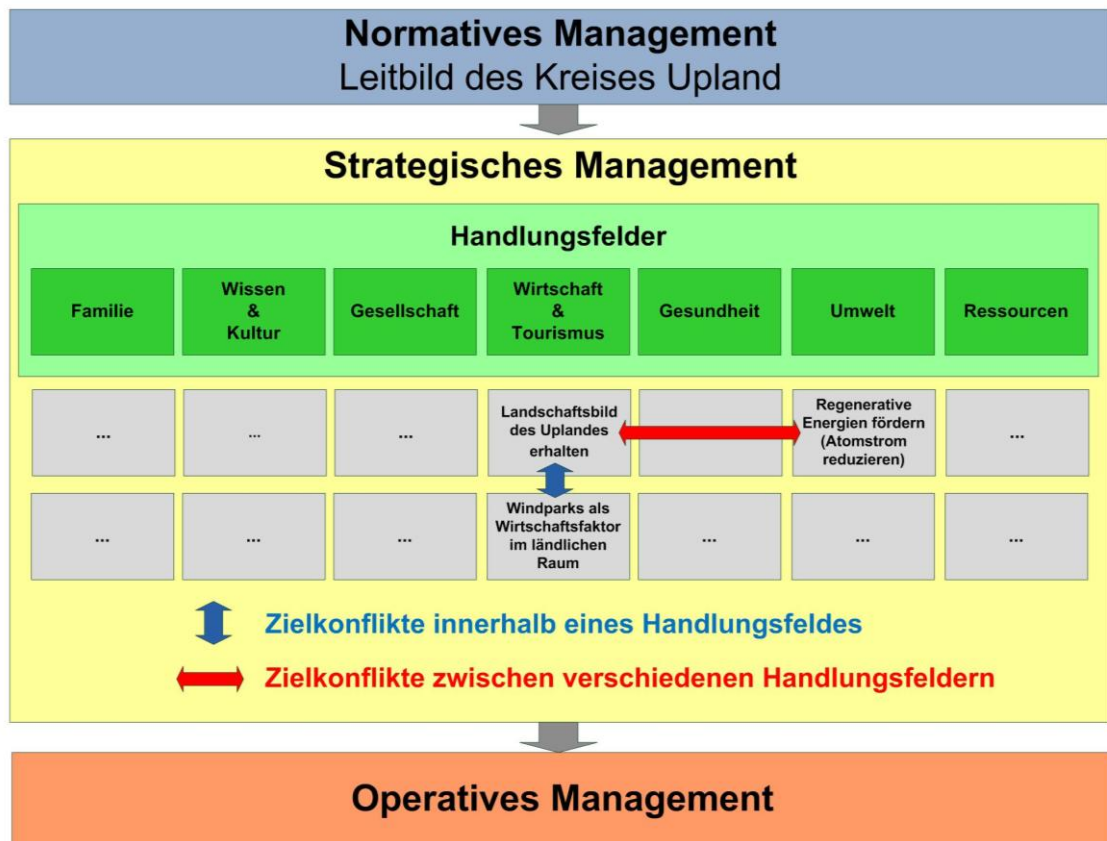


Abbildung 6 Inhaltliche Zielkonflikte

### 5.2.1. Inhaltliche Zielkonflikte innerhalb einzelner Handlungsfelder

Im Handlungsfeld „Wirtschaft & Tourismus“ entsteht folgender Zielkonflikt. Der Upländer Verkehrsverein als Vertreter des Tourismus sieht in den neuen Windparks insbesondere eine Beeinträchtigung des Landschaftsbildes und damit einhergehend eine Gefährdung der bisher positiv verlaufenden Entwicklung der Tourismusbranche. Andererseits bietet der Windpark als neuer Wirtschaftsfaktor im ländlichen Raum Potenzial für einen Aufschwung.

Innerhalb des Handlungsfeldes „Umwelt“ stellt der Windpark einerseits eine Investition in erneuerbare Energien dar, während die Anwohner dem Vorhaben aufgrund drohender Immissionen nicht positiv gegenüber stehen. So fürchten sie die unausweichliche Geräuschbelästigung durch die permanent in Bewegung befindlichen Rotorblätter.

### **5.2.2. Inhaltliche Zielkonflikte zwischen den Handlungsfeldern**

Der Konflikt zwischen den Handlungsfeldern „Wirtschaft & Tourismus“ und „Umwelt“ mündet in der Idee, dass einerseits durch den Windpark eine Investition in die Umwelt erfolgt, indem regenerative Energien gefördert werden und Atomenergie reduziert werden kann, auf der anderen Seite aber das Landschaftsbild nachhaltig gestört wird und so ein Einschnitt in die florierende Tourismusbranche in Kauf genommen wird.

### **5.3. Zielkonflikte zwischen den Regionen**

Ausgehend von den Rahmenbedingungen des Kreises Upland ergeben sich auch regionalbedingte Zielkonflikte durch das wirtschaftliche Gefälle zwischen der nördlichen und südlichen Region.

Die nördliche Region des Kreises zeichnet sich, wie bereits in Kapitel 2.1 beschrieben, dadurch aus, dass sie eine gut ausgebaute Verkehrsinfrastruktur besitzt und hierdurch bedingt ein optimaler Branchenmix vorliegt, der ein gutes Steueraufkommen einbringt. Wirtschaftlich gesehen verkörpert die nördliche Region somit den Idealfall und ihre Einwohner scheinen mit ihrer Heimat zufrieden zu sein, da sie selbst außerhalb des Kreises gelegene Arbeitsplätze komfortabel und ohne Behinderung erreichen. „Überlebensnotwendige“ Maßnahmen, um die Einwohner zu halten, oder neue Einwohner zu gewinnen, sind nicht notwendig und aus diesem Grund besteht in der nördlichen Region Interesse an der Förderung im Handlungsfeld „Kultur“ zur Freizeitgestaltung der Einwohner.

Anders ist die wirtschaftliche Situation der südlichen Region des Kreises Upland. Entgegen dem nördlichen Teil ist der südliche Teil der Region von einer schlechten Verkehrsinfrastruktur und hierdurch bedingt vom fehlenden Dasein größerer Gewerbebetriebe und Industrie betroffen. Bedingt durch das Fehlen von Arbeitsplätzen wandern zunehmend junge Leute ab. Die wichtigste Einnahmequelle bilden hier der Tourismus und der Fremdenverkehr. Um für bestehende Einwohner ein attraktiver Platz zum Leben zu bleiben und neue Einwohner zu gewinnen, sind die Akteure der südlichen Region daran interessiert, die florierende Touris-

musbranche zu fördern und auszubauen, um langfristig gesehen ausreichend Arbeitsplätze zu erhalten und gute Steuereinnahmen zu erzielen.

#### 5.4. Konflikte der Beteiligten

Ein großes Problem bei der Einführung einer Gesamtstrategie liegt im Konflikt zwischen den politischen und verwaltungsinternen Entscheidern und deren verschiedenartiger Sichtweise. Diese Problematik ist in der Wirtschaftslehre auch als Prinzipal-Agent Theorie bekannt. Im politischen Umfeld geht die Theorie davon aus, dass es im politischen Kräftefeld einen Kampf um Ämter gibt. Das Ziel der Politiker sei, damit ihre Wiederwahl zu sichern und ihre eigene Wohlfahrt zu maximieren. Politische Entscheidungen würden hierbei als Nebenprodukt angesehen. Die Prinzipal-Agent-Theorie geht von Wirtschaftssubjekten aus, die in ihrer Entscheidungsfindung eingeschränkt sind, etwa durch asymmetrische Informationsverteilung. Sie verfügen nur über unvollständige Informationen, wenn sie das Handeln anderer beurteilen sollen.<sup>17</sup> Außerdem wirkt die Public-Choice-Theorie, nach der alle Beteiligten versuchen, ihren Nutzen zu maximieren.

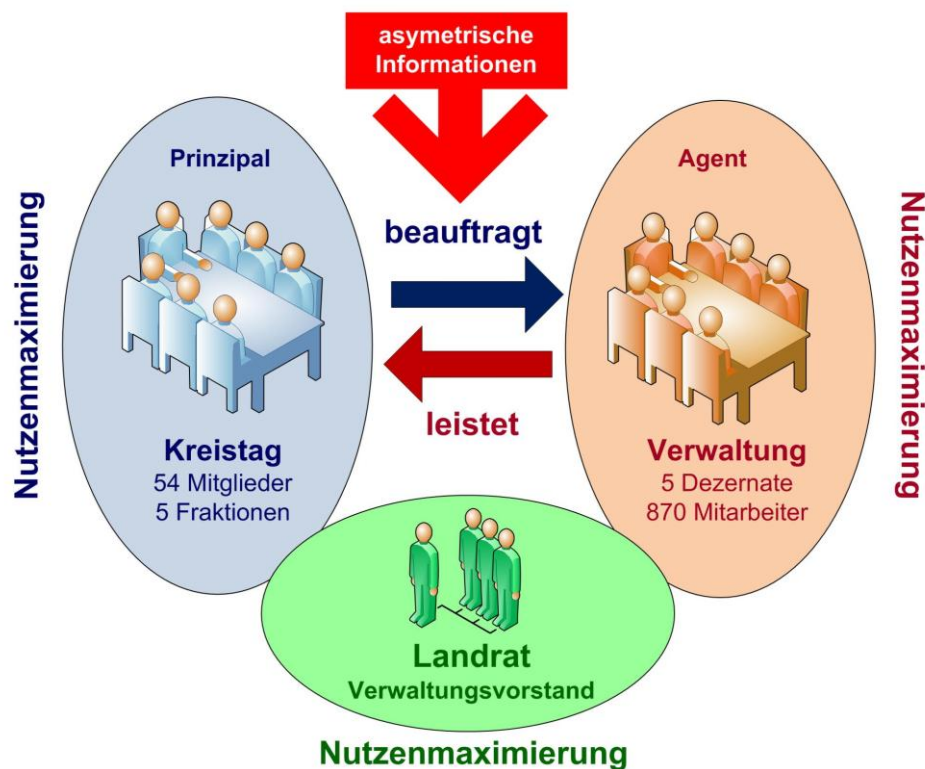


Abbildung 7 Prinzipal-Agent- und Public-Choice-Theorie auf Kreisebene

<sup>17</sup> Vgl. Lasar, A., S. 37 f.

### **5.4.1. Der Kreistag (Prinzipal)**

Der Kreistag ist für alle Entscheidungen zuständig und gibt die Richtung vor. Als einzelne Abgeordnete werden die Kreistagsmitglieder für den Zeitraum von fünf Jahren gewählt. Aufgrund der Entwicklung zu immer mehr Nicht- bzw. Wechselwählern stehen die ehrenamtlichen politischen Kreistagsabgeordneten unter dem Druck, in kurzfristigen Zyklen Erfolgsmeldungen verkünden zu müssen, damit sie bei der nächsten Wahl wiedergewählt werden. Eine langfristige Strategie über die Wahlperiode hinaus gibt es nicht. Es ist daher oftmals zu beobachten, dass Investitionen in Straßen und Schulgebäude, die sich um Jahre verschieben lassen, gegenüber kurzfristigen „Leuchtturmprojekten“ zurückstecken müssen. Außerdem hat jeder Abgeordnete einen Wahlkreis zu vertreten, der von ihm zuerst bedient werden muss. Daher kommen Entscheidungen in der Politik zustande, die auf den ersten Blick nicht rational zu begründen sind. Oftmals gibt es noch Vertreter anderer Interessengruppen (z.B. Mitglied im Aufsichtsrat der kreisangehörigen Upländer Skisprungschanzen GmbH, die nicht kostendeckend arbeitet, aber eher dem Prestige dient), die ihre Macht ausspielen, um ihre Lobby zu vertreten. Deshalb sind die Ressourcen oftmals ungleich verteilt. Des Weiteren sind die Abgeordneten aus ihren sozialen Netzwerken gewählt worden (z.B. Vorstandsposition im Sportverein mit vielen Mitgliedern). Außerdem verfügen sie oftmals nicht über das nötige Know-How, um komplexe Verwaltungsentscheidungen inhaltlich überblicken zu können. Das NKF und das moderne Berichtswesen mit Kennzahlen können sie ggf. im Detail nicht überschauen. Trotzdem vertreten die Abgeordneten ihre Wähler und deren Interessen. Außerdem schaffen es die Abgeordneten bei ca. vier Sitzungen des Kreistags und ebenso vielen Sitzungen der Fachausschüsse pro Jahr nicht, neben den zu behandelnden Tagesordnungspunkten eine langfristige Strategie zu erarbeiten. Die Gremien sind zu groß, um ein solches Konzept in der laufenden Sitzung zu erarbeiten.

### **5.4.2. Die Kreisverwaltung (Agent)**

Die Verwaltungsführung und die ihnen nachgeordneten Mitarbeiter müssen im Tagesgeschäft Vorlagen schreiben, damit die Entscheidungen des Kreistags ihnen ihr weiteres Handeln legitimieren. Mit immer weniger Personal muss die moderne Dienstleistungsverwaltung komplexer werdende Rechtsfragen (z.B. EU-

Vergaberecht) leisten. Es fehlt oftmals die Zeit, eine langfristige Strategie zu erarbeiten, zumal die Politik, wie oben dargestellt, immer wieder Entscheidungen treffen kann, die nicht einer langfristigen und nachhaltigen Strategie entsprechen.

#### **5.4.3. Der Landrat und der Verwaltungsvorstand**

Der Landrat hat eine Doppelfunktion. Er vertritt sowohl die Politik und die Bürger, die ihn über eine Wahl legitimiert haben. Andererseits steht der hauptamtliche Landrat auch der Verwaltung und dem Verwaltungsvorstand vor. Landrat und Verwaltungsvorstand vermitteln daher zwischen dem Prinzipal (Kreistag) und dem Agent (Kreisverwaltung). Trotz dieser Sonderstellung kann es ihnen allein nicht gelingen, eine Gesamtstrategie aufzustellen und umzusetzen.

#### **5.5. Persönliche und politische Konflikte**

Bei der Erarbeitung einer Gesamtstrategie befinden sich die Beteiligten nicht in einer neutralen Umgebung, sondern es liegen oftmals schon im Vorfeld Beziehungskonflikte vor, die die Sacharbeit erschweren. Beispielsweise würde der dargestellte Prozess unmittelbar vor einem Wahlkampf immer als Profilierungsebene für die politischen Parteien genutzt werden und es würden Konflikte auftreten, die allein den verschiedenen Ideologien zu verdanken sind. Daher ist im vorliegenden Beispiel der Zeitpunkt zu Beginn des Jahres 2011 (kurz nach der Kommunalwahl 2009<sup>18</sup>) optimal gewählt, da noch ein Großteil der Wahlperiode bevorsteht.

Außerdem gibt es häufig personelle Konflikte, weil sich z.B. zwei Promotoren (z.B. Dezernent und ein Fraktionsvorsitzender) vor der Kommunalwahl auf die Position des Landrates beworben haben und in einer Stichwahl als Kontrahenten gegeneinander gearbeitet haben. Die Nachwehen solcher Konflikte belasten ganze Fraktionen (bzw. die verschiedenen Lager) oftmals über Jahre. Es ist im Rahmen eines so wichtigen Prozesses vorab abzuklären, ob die Chemie zwischen den Promotoren stimmt, damit die Anstrengungen zu einem erfolgreichen Ergebnis führen.

---

<sup>18</sup> Siehe S. 7 f.

## **5.6. Konflikte zwischen politischen Fraktionen**

Naturgemäß bestehen grundsätzlich auch Konflikte zwischen den politischen Fraktionen und deren Anspruchsgruppen. Der Kreistag setzt sich aktuell aus fünf Fraktionen zusammen, von denen nur eine Fraktion eine knappe absolute Mehrheit erzielen konnte. Trotz der Tatsache, dass die nächste Kommunalwahl erst in 2014 stattfindet und wahlkampfstrategische Überlegungen derzeit den Prozess in den einzelnen Gremien nicht belastet, sind die politischen Zielrichtungen der Fraktionen unterschiedlich.

Fraktion A hält als Mehrheitsfraktion den wirtschaftlichen Ausbau der südlichen Region des Kreises für außerordentlich wichtig und möchte dementsprechend den Tourismus fördern.

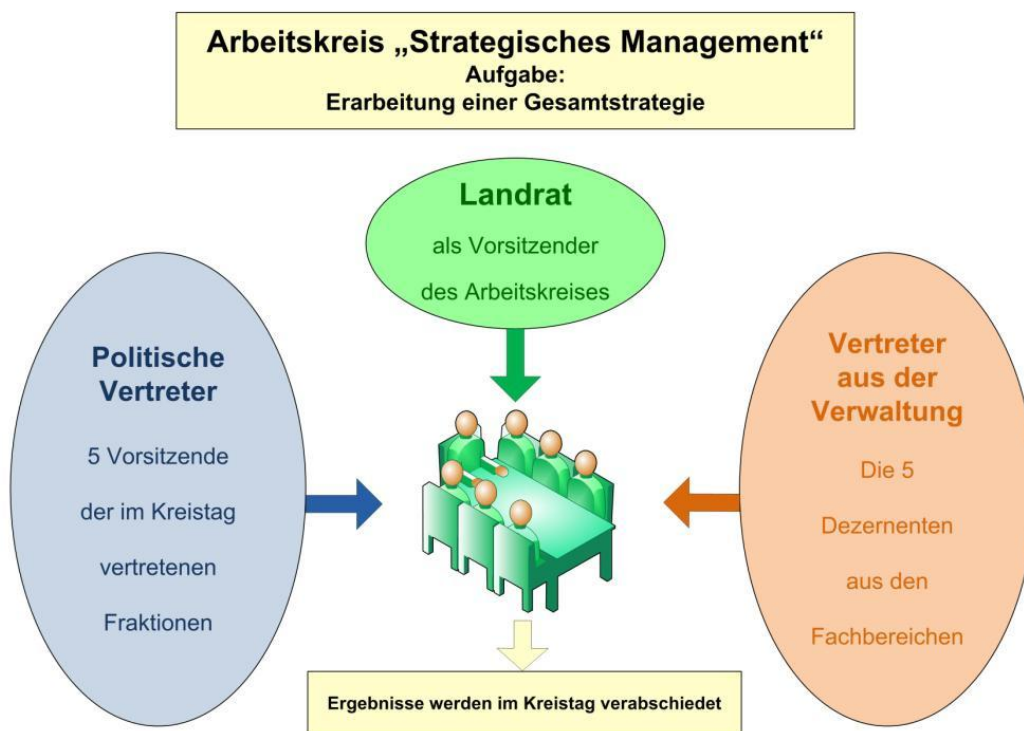
Die Vertreter der Fraktionen B und C wurden vornehmlich von Bürgern gewählt, die in der nördlichen Region des Kreises wohnen und möchten den kulturellen Bereich unterstützen.

Die Fraktionen D und E wurden gleichverteilt von Einwohnern der südlichen und nördlichen Region gewählt und müssen sich so bereits innerhalb ihrer Fraktion mit dem Zielkonflikt beschäftigen, ob aufgrund des begrenzten Budgets die Kultur, oder ob der Tourismus gefördert werden soll und so eine Einnahmequelle für die südliche Region manifestiert wird.

## **6. Lösungsansatz**

Um Kreistag und Verwaltung zusammen zu bringen muss eine geeignete Organisationsform gefunden werden, damit eine ausgewählte Anzahl von Entscheidern zusammenarbeitet und einen Entwurf für die Gesamtstrategie entwickelt, die später natürlich durch einen entsprechenden Beschluss des Kreistags verabschiedet werden muss. Ein Arbeitskreis stellt hierfür eine gute Möglichkeit dar. Natürlich könnte auch einem Fachausschuss die Federführung übergeben werden, jedoch wäre dann eine Ungleichgewichtung der Handlungsfelder die Folge. Ein Arbeitskreis "Strategisches Management" bietet den Vorteil, dass Politik und

Verwaltung gleichberechtigt sind und alle Handlungsfelder gleichberechtigt behandelt werden können.



**Abbildung 8 Arbeitskreis "Strategisches Management"**

Die Erarbeitung der Gesamtstrategie erfolgt somit weder Bottom-Up aus der Verwaltung heraus zur Politik, die das Konzept zu Kenntnis nehmen darf und es verabschieden muss. Es gibt aber auch keinen Top-Down-Ansatz, bei dem die Politik ihre Ziele beschreibt, ohne das Wissen der Verwaltung zu kennen, die über ein fundiertes Wissen zu den Handlungsfeldern verfügt. Das Gegenstrom-Prinzip über eine gemeinsame Erarbeitung im Arbeitskreis bringt im Verlauf des Prozesses die besseren Ergebnisse, weil wünschenswerte Ziele im Rahmen der KGSt-Systematik auf Realisierung und Zielkonflikte abgeklopft werden können.

Für den Arbeitskreis sind Schulungsmaßnahmen erforderlich, um über externe Berater und Referenten gemeinsam zunächst ein einheitliches Niveau zu erzielen und ein Grobraster zu erarbeiten, wie das Konzept aussehen könnte. Dabei ist eine Schulung im Hinblick auf den Einsatz moderner NSM-Instrumente ebenso wichtig wie die Organisation der Handlungs- und Zielfelder. Einen guten Einstieg könnte hier eine Schulung durch die KGSt bieten. Diese hat sich seit Jahren

intensiv mit dem Thema „Strategisches Management“ beschäftigt und ein Planspiel mit der Bertelsmann Stiftung entwickelt: Doppoly®<sup>19</sup> richtet sich speziell an die politische Führungsebene. Im Rahmen des Planspiels wird den Teilnehmern der Zusammenhang zwischen dem neuen Haushaltsrecht und den politisch-strategischen Zielen vermittelt. Ein solches Seminar würde unabhängig von lokalen Themen allen Arbeitskreismitgliedern eine grundlegende Methodik für die Erarbeitung des "Zukunftspolitischen Programms" und den Zusammenhängen zum NKF liefern. Über das gemeinsame Planspiel zu Beginn der Arbeitskreistätigkeit könnten auch persönliche Barrieren zwischen den Arbeitskreismitgliedern abgebaut werden. Die Gruppendynamik und das gemeinsame Ziel, eine umfassende Gesamtstrategie mit erarbeiten zu dürfen, könnte die Zusammenarbeit enorm befruchten.

Ferner sind Regeln festzulegen, wie die Gruppe mit auftretenden Zielkonflikten umgehen will. Außerdem bietet es sich an, externe Referenten einzubeziehen, die vertiefende fachliche Informationen zu einem Handlungsfeld liefern, z.B. aktuelle Entwicklungen in der Sozialpolitik.

Darüber hinaus ist es wichtig, dass alle Anspruchsgruppen ihre Ideen und Anregungen in das Verfahren einbringen können. Im vorliegenden Fallbeispiel soll eine Zukunftskonferenz (Kick-Off-Meeting) mit allen Beteiligten, die über die dargestellte Stakeholderanalyse ermittelt wurden, organisiert werden. Eine Priorisierung soll über SWOT-Analysen zu den einzelnen Handlungsfeldern erfolgen. Dazu werden zahlreiche Sitzungen und Abstimmungsgespräche des Arbeitskreises nötig sein.

In Abbildung 9 wird der Lösungsansatz mit den einzelnen Schritten ausführlich aufbereitet:

---

<sup>19</sup> Vgl. KGSt / Bertelsmann Stiftung

## Lösungsansatz für die Gesamtstrategie



**Kreistag beschließt Aufstellung der Gesamtstrategie und installiert bzw. legitimiert den Arbeitskreis**



**Der Arbeitskreis führt mit Verwaltung eine Stakeholderanalyse durch**



**Im Rahmen einer „Zukunftskonferenz“ (Kick-Off-Meeting) werden die Handlungsfelder und Ziele von allen Stakeholdern gesammelt und strukturiert**



**Der Arbeitskreis führt eine SWOT-Analyse durch und legt die Handlungsfelder fest. Die Ziele gibt er an die Verwaltung weiter.**



**Die Verwaltung prüft die Ziele gemäß KGST-Systematik und liefert die Ergebnisse an den Arbeitskreis**



**Der Arbeitskreis stimmt Zielkonflikte mit den Fraktionen und der Verwaltung ab und erstellt den Entwurf der Gesamtstrategie**



**Der Kreistag beschließt die Gesamtstrategie als „Zukunftspolitisches Programm“**

Der gesamte Prozess vom Aufstellungsbeschluss bis zur Gesamtstrategie dauert ca. 1 Jahr

Abbildung 9 Lösungsansatz für eine Gesamtstrategie

Die Ergebnisse des Arbeitskreises müssen in eine Gesamtstrategie münden, bei der mögliche Zielkonflikte abschließend vom Kreistag zu entscheiden sind. Das abschließende Papier kann dann das „Zukunftspolitische Programm des Kreises Upland“ der nächsten fünf Jahre im Sinne einer ergebnisorientierten Steuerung darstellen und ist von der Verwaltung in den folgenden Haushaltsjahren umzusetzen.

## 7. Fazit

Die Erarbeitung einer Gesamtstrategie mit dem Ziel einer ergebnisorientierten Steuerung kann gelingen, wenn alle Beteiligten und Anspruchsgruppen sich vorher auf eine gemeinsame Vorgehensweise verständigen. Es sind gemeinsame Handlungsfelder zu definieren und es ist eine geeignete Organisationsform zu installieren, die sowohl die Interessen der Politik als auch der Verwaltung im Gegenstromprinzip behandeln kann. Persönliche Konflikte und Zielkonflikte sind vorprogrammiert und müssen sachlich abgewickelt werden. Der Landrat kann in seiner Doppelfunktion als Machtpromotor die entscheidende Rolle für wichtige Entscheidungen übernehmen.

Das Gesamtkonzept soll neben der strategischen Controlling-Funktion auch eine langfristige Bedeutung für das Finanzmanagement beinhalten und die jährlichen Verteilungskämpfe im Rahmen der Haushaltsberatung zielführend reduzieren. Eine langfristige Strategie und die dafür benötigten Ressourcen sollen eine frühzeitige Mittelsicherung im Rahmen des Finanzcontrollings unterstützen.

Gelingt es eine solche Gesamtstrategie in ein "Zukunftspolitisches Programm" zu überführen, so können Politik und Verwaltung ziel- und ergebnisorientiert auf einer verlässlichen Grundlage arbeiten. Es findet nicht ständig eine neue Diskussion um „Leuchtturmprojekte“ und die Verteilung der Ressourcen statt.

So schwer es zu sein scheint, die theoretischen Ansätze der KGSt aus den Berichten zum strategischen Management umzusetzen, umso mehr lohnt sich der Einsatz, denn es dient der gemeinsamen Erarbeitung von Zielvorgaben. Es wird über gemeinsam verabschiedete Ziele gesteuert und alle weiteren Prozesse, z.B. Haushaltsaufstellungen, KLR, Budgetierung, Berichtswesen usw. bauen auf diesem strategischen Management auf.

Gerade in Zeiten knapper werdender Ressourcen lohnt es sich, den Aufwand für die Erarbeitung einer Gesamtstrategie aufzubringen.

## Literatur- und Quellenverzeichnis

- Buchholz, G. / Lasar, A.:** Entwicklung der ergebnisorientierten Steuerung in der Kommunalverwaltung, aus: Verwaltung und Management, 16. Jg (2010), Heft 6, S. 293-303
- Heinz, R.:** Kommunales Management, Überlegungen zu einem KGSt-Ansatz, Stuttgart, 2000
- Lasar, A.:** New Public Management, Lerneinheit 1, Hagen, 2009
- Schedler, K. / Siegel, J.:** Strategisches Management in Kommunen, Ein integrativer Ansatz mit Bezug auf Governance und Personalmanagement, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf, 2004
- KGSt 8/2000:** Strategisches Management I: Leitbericht für Politik und Verwaltungsführung, Bericht Nr. 8/2000, KGSt, Köln, 2000
- KGSt 9/2000:** Strategisches Management II: Wege zur Gesamtstrategie, Bericht Nr. 9/2000, KGSt, Köln, 2000
- KGSt 3/2001:** Steuerung mit Zielen: Ziele entwickeln und präzisieren, Bericht Nr. 3/2001, KGSt, Köln, 2001
- KGSt / Bertelsmann Stiftung:** Doppoly® - ein Planspiel für MandatsträgerInnen, Das neue Haushaltsrecht und strategische Steuerung spielerisch begreifen., URL: [http://www.kgst.de/bilder\\_grafiken\\_dateien/finanzmanagement/BS\\_0158\\_Flyer\\_Doppoly\\_hoch\\_4.pdf](http://www.kgst.de/bilder_grafiken_dateien/finanzmanagement/BS_0158_Flyer_Doppoly_hoch_4.pdf) vom 20.03.2011