

Entwicklung einer Internet-Lernplattform zum strategischen Management in Kommunen

Erfahrungen aus dem Projekt „Kompetenzaufbau für eine wirkungsorientierte Steuerung in kleinen und mittleren Kommunen“ (KoWiSt)

I. 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 Resource (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 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 1.9.2015 bis 31.08.2018 von der EU als „Strategische Partnerschaft“ mit der Nummer 2015-1-DE01-KA203-002156 gefördert. Die OER-Plattform steht unter www.ko-wist.eu zur freien Nutzung zur Verfügung.

II. Ausgangssituation

Strategisches Management gehört spätestens seit den Reformen des New Public Management (NPM) zum verwaltungswissenschaftlichen Forschungsbereich.¹ 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“², 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

¹ Vgl. Bryson et al. (2010), (2012); Ferlie und Ongaro (2015); Joyce (2015); Ferlie und Parrado (2018).

² Bryson (2012).

Kommunen mit strategischen Ziele steuern,³ 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,⁴ 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 vierzehn Fälle finden, in denen strategische Ziele auch mit der operativen Planung und der Finanzplanung verknüpft waren.⁵ Dieser Befund wird auch von jüngeren Ergebnissen zur Umsetzung von Aspekten des Performance Managements⁶ und der Umsetzung der DOPPIK-Reformen in deutschen Kommunen gestützt.⁷ Als Ursachen für die zurückhaltende Umsetzung gelten die Komplexität des Verfahrens⁸ 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.⁹

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 aus der Politik kommen.¹⁰ Mit Blick auf die Altersstruktur der Beschäftigten in deutschen Kommunen – fast 50% des Personals sind derzeit 50 Jahre oder älter¹¹ – 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 „managerialistischen“ Ausrichtung und entsprechenden Inhalten ausgebildet wurden.¹² Das heißt, dass nicht nur davon auszugehen ist, dass viele der heutigen Führungskräfte in Verwaltungen moderne Managementinstrumente wie zum Beispiel

³ Vgl. Jimenez (2014), 187 f.

⁴ Vgl. Heinz (2000); KGSt (2000a), (2000b), (2000c); Eichhorn und Wiechers (2001); Schedler und Siegel (2004).

⁵ Vgl. Weiß (2017).

⁶ Vgl. Bleyen et al. (2016); Grossi et al. (2016).

⁷ Vgl. Bogumil et al. (2011); Rechnungshof Rheinland-Pfalz (2011); Weiß (2014).

⁸ Vgl. Bogumil et al. (2011); Holtkamp (2012), S. 233 ff.

⁹ Vgl. Weiß (2017).

¹⁰ Vgl. ebd.

¹¹ Vgl. Statistisches Bundesamt (2016).

¹² Schröter und Röber (2015), S. 28.

Ansätze des strategischen Managements in ihrer Ausbildung nicht kennengelernt haben, sondern auch, dass möglicherweise viele Führungskräfte eine organisationskulturelle Einstellung haben, die im Konflikt mit diesen Instrumenten steht.¹³

Mittlerweile sind zumindest die Instrumente des NPM bzw. des Neuen Steuerungsmodells (NSM) Inhalt aller verwaltungswissenschaftlichen Ausbildungen. In der praktischen Lehre war die Vermittlung von Management-Systematiken, so auch des strategischen Managements, aber oft 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 von der Unübersichtlichkeit der üblichen Darstellungen erschwert – ohnehin sind Haushaltspläne, die strukturiert und systematisch Produktziele und Kennzahlen ausweisen, in deutschen Kommunen nicht sehr verbreitet.¹⁴

Darüber hinaus ergaben sich in praxisorientierten Lehrveranstaltungen und Weiterbildungsveranstaltungen der Autoren immer wieder Probleme bei der adäquaten Darstellung von Zielssystemen über mehrere fachliche Bereiche und Steuerungsebenen. Die bekannte „Kaskadierung“ der Ziele für nachgeordnete Bereiche führt schnell zu einer erheblichen Zahl von nachgeordneten Zielen, Maßnahmen und Kennzahlen, die auf den üblichen Papierformaten nicht mehr sinnvoll darstellbar sind. Auch eine lineare Darstellung zum Beispiel mit aufeinanderfolgenden PowerPoint-Folien ist wenig geeignet, weil entweder die Zuordnungen zu den übergeordneten Zielen oder der Bezug zur jeweiligen Organisationseinheit verloren geht. Weiterhin zeigten diese Studienprojekte, dass diese Darstellungsprobleme auch in der kommunalen Praxis nicht adäquat gelöst werden konnten, insbesondere weil keine entsprechende Software zur Verfügung steht, auch nicht in Verbindung mit den marktüblichen Produkten zur doppelten Haushaltsführung.

III. Projektkonzeption

Wesentliche Ideen für das Projekt entstanden im Rahmen einer Kooperation des Fachbereichs Verwaltungswissenschaften der Hochschule Harz mit dem Institut für ICT-Based Management

¹³ Vgl. Schröter und Röber (2015), S. 29 ff.

¹⁴ Vgl. Weiß (2013), (2014), (2017).

der Berner Fachhochschule (BFH), das gemeinsam mit einigen Schweizer Gemeinden ein „Gemeindecockpit“ zur digitalen Unterstützung von strategischen Steuerungsprozessen entwickelt hat.¹⁵ 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 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. Mit Hilfe dieses Modells wurden ab Frühjahr 2016 reale Steuerungsmodelle in den Partnerkommunen mit Hilfe von Interviews und Workshops, teilweise aber auch mit Hilfe vorbereiteter Erhebungsfomulare erfasst. Parallel wurde ein Prototyp der OER-Plattform erstellt. Ab dem Herbst 2016 wurden die erhobenen Modelle dann in der OER modelliert. Begleitend wurden über die gesamte Projektlaufzeit Lehr- und Lernkonzepte zum Einsatz der OER in der Fort- und Weiterbildung entwickelt.

¹⁵ Vgl. Sauter und Peter (2013).

III. Steuerungsmodell der KoWiSt-OER

Für die Entwicklung der OER wurde auf Basis der in den Partnerländern bekannten Reformvorschläge sowie der teilweise vorhandenen gesetzlichen Regelungen eine vereinfachte Systematik für das Steuerungsmodell 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 Darstellungsform 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 möglichst realitätsnahe Abbildung der Steuerungssysteme in den Partnerkommunen und die Realisierung einer für die Aus- und Weiterbildung möglichst einfachen aber dennoch 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 in den Kommunen erkennbaren Ebenen von Zielen nicht nur zwischen den Kommunen, sondern auch innerhalb von Kommunen unterschiedlich und nicht immer leicht erkennbar war. Letztlich bewährte sich eine Systematik mit der in der Praxis 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. Abbildung 1 gibt einen Überblick über die Struktur der OER mit Beispielen für die jeweiligen Ebenen. Der rote 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 Existenzgründungen bis 2020 um 5% erhöhen mit Wirkungsindikator <i>Anzahl der nachhaltigen Existenzgründungen</i>
2	Maßnahme	[zugeordnet dem Wirkungsziel Existenzgründungen] Unterstützung des Gründungszentrums
3	Wirkungskette	Input: Personal- und Sachmittel Prozesse: Durchführung von Beratungen, Unterstützung bei Förderanträgen, ... Output: Erhöhung der Anzahl der vom Gründungszentrum betreuten Existenzgründungen Wirkung: Anzahl der nachhaltigen Existenzgründungen bis 2020 um 5% erhöhen

Abbildung 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,¹⁶ 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.¹⁷ Theoretisch kann diese Beobachtung als Versuch der blame avoidance erklärt werden.¹⁸ Ob solche Ziele strategisch wirksam sind oder nicht, ist nicht von der Frage abhängig, ob entsprechende Wirkungen auf der politischen Ebene messbar formuliert werden, sondern wie möglicherweise „weich“ formulierte 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 sollen messbar sein und nach Möglichkeit mit entsprechenden Indikatoren erfasst werden. Die Struktur der OER erlaubt es, Programmziele als Wirkungsziele zu übernehmen, wenn dies zur Struktur des abzubildenden Steuerungssystems passt und die Ziele der obersten Zielebene

¹⁶ Vgl. Doran (1981).

¹⁷ Vgl. Weiß (2013), (2017).

¹⁸ Vgl. Hood (2011).

messbar formuliert wurden. Sind die Programmziele rein qualitativ formuliert, erlaubt die Unterscheidung die Erfassung von messbaren Zielen auf der Wirkungsebene. Diese Systematik ermöglicht es, unterschiedliche, empirisch relevante Strukturen von Steuerungssystemen abzubilden.

Auf der nächsten Ebene können zu den Wirkungszielen *Maßnahmen* erfasst 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. Abbildung 2 zeigt ein Beispiel.

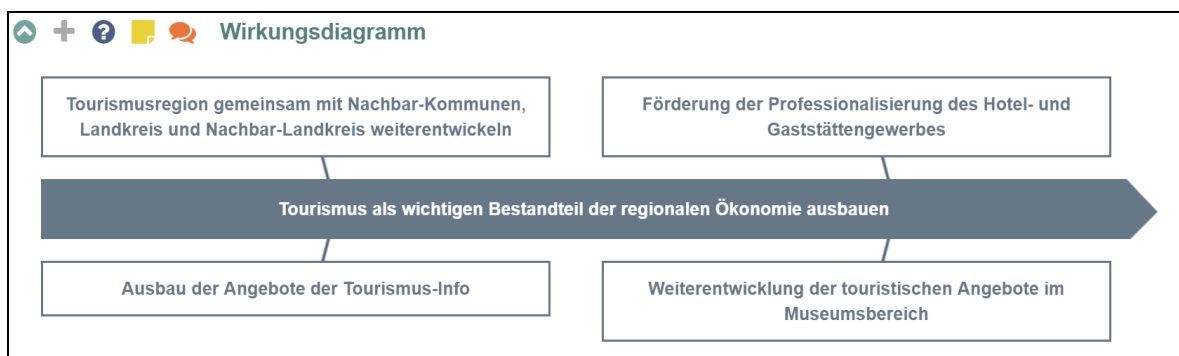


Abbildung 2: Darstellung des Wirkungsziels mit zugeordneten Maßnahmen, Quelle: Screenshot OER www.kowist.eu.

Für jede Maßnahme wird automatisiert ein Schema für eine *Wirkungskette* erstellt. Dieses Schema orientiert sich an der mittlerweile für die Verwaltungswissenschaften klassischen Darstellung der Leistungsorientierung in öffentlichen Organisationen als Abfolge von Inputs, Prozessen, Outputs und Outcomes bzw. Impacts,¹⁹ 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 automatisiert in die Eingabemaske der Wirkungskette übernommen. Beschreibungen von Inputs, Prozessen, Outputs und Outcomes können als Texte erfasst werden. Zu den drei Schritten Input, Prozess und Output können außerdem separat Kennzahlen angegeben werden. Abbildung 3 zeigt ein Beispiel für eine Wirkungskette aus einer der Pilotkommunen.

¹⁹ Vgl. Pollitt und Bouckaert (2011), S. 16;

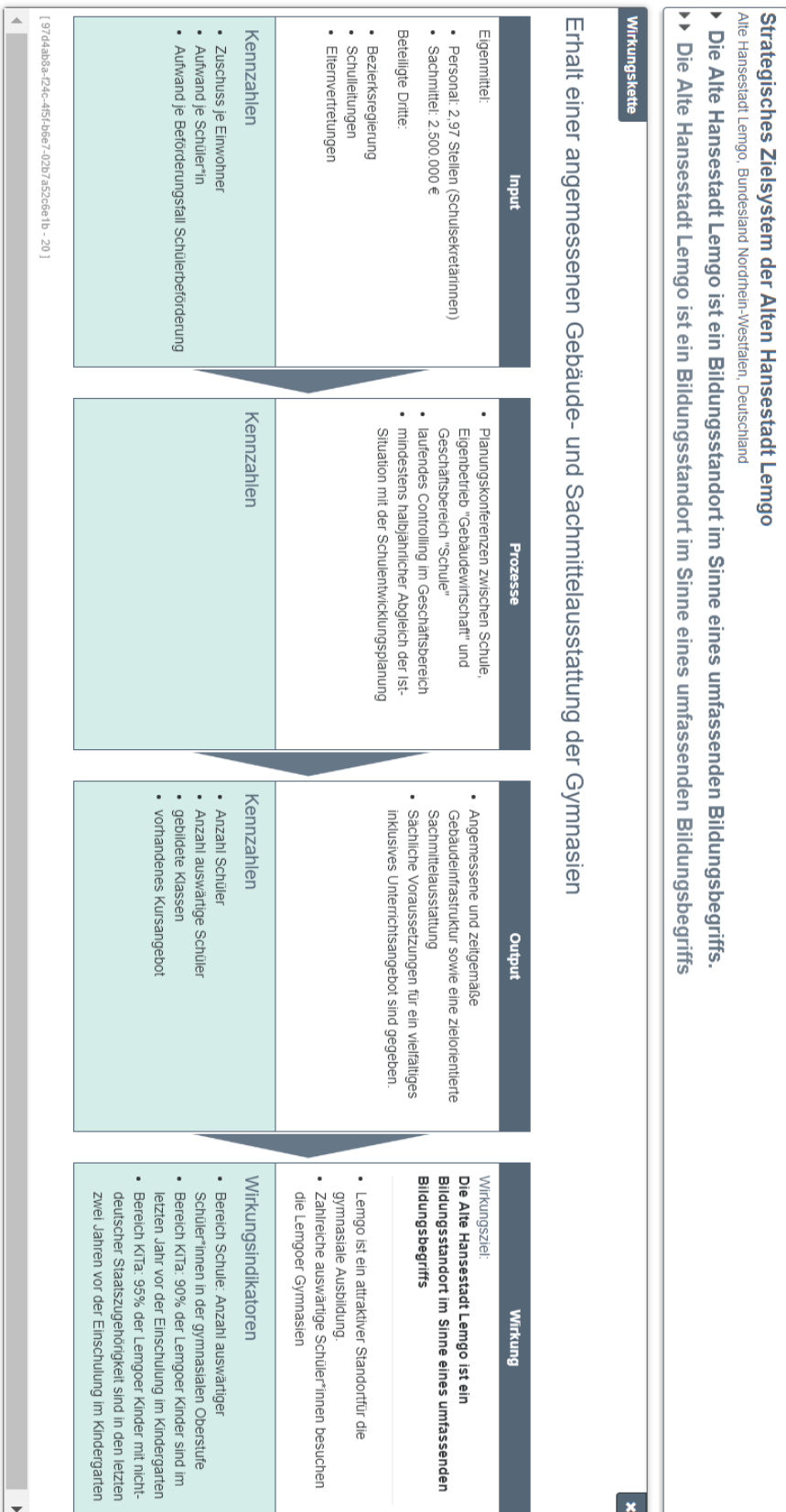


Abbildung 3: Wirkungskette, Beispiel aus der Stadt Lemgo, Quelle: Screenshot OER www.ko-wist.eu

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

IV. Verfügbare Steuerungsmodelle der Partnerkommunen

Im Rahmen des Projekts wurden Steuerungsmodelle aus insgesamt zehn Kommunen in den beteiligten Partnerländern erfasst 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 Pioniere 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 übernommen haben.

Bei der Erhebung der Steuerungsmodelle wurde auf deren Authentizität geachtet. Die Kommunen wurden gebeten, ihre Vorstellung zu erfassen und abzubilden. Die erfassten Modelle wurden in der Regel 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 abgebildet. 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.²⁰

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 Regelorientierung als vielmehr die (subjektive) Effizienz der Erhebungs- und Dokumentationsprozesse.

IV. 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 mit Hilfe der OER, teilweise auch im Rahmen von Workshops mit Kommunen erfasst bzw. überarbeitet. Die OER wurde

²⁰ Vgl. Weiß (2013), S. 345 ff.

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=MlCY2XqgAIs> zur Verfügung stehenden Einführungsvideo. Die Studierenden hatten dann die Aufgabe in vier Unterrichtsstunden Wirkungsziele, Maßnahmen und Wirkungsketten für den Bereich des kommunalen Demographiemangements zu entwickeln. Die Unterscheidung zwischen Programmzielen und Wirkungszielen musste zunächst noch einmal genauer geklärt werden, dann konnten alle Studierendengruppen 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 in 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 komplett 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 können in Kleingruppen relativ schnell entwickelt und dann in größeren Gruppen diskutiert und optimiert werden. Die übersichtliche Darstellung erlaubt es, konkrete Aspekte zu

diskutieren und dabei die Verbindungen zwischen den Zielebenen schnell grafisch veranschaulichen zu können. Die gemeinsame Diskussion der Modelle fordert nicht nur konzeptionelle, sondern auch kommunikative Kompetenzen. Außerdem kann die Formulierung, Interpretation und Operationalisierung von Zielen an konkreten Beispiel diskutiert werden.

IV. 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 modellhaft 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 ggf. auch 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, so dass 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 üblichen Ratgeber-Blaupausen 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.

Literaturverzeichnis

- 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. doi:10.1080/14719037.2016.1243837
- 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. ed., 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* XX, 1–27. doi://%2010.1177/0275074010370361. Zugriffen 12.05.2015.
- 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. (Hrsg.). (2001). *Strategisches Management für Kommunalverwaltungen* (Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 174, 1. Aufl). Baden-Baden: Nomos.
- Ferlie, E. & Ongaro, E. (2015). *Strategic management in public services organizations. Concepts, schools and contemporary issues*. New York.
- 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* (Palgrave handbooks, 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 NJ u.a.: 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). 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. (2000b). *Strategisches Management II: Wege zur Gesamtstrategie*, Köln.
- KGSt. (2000c). *Strategisches Management III: Zielbezogene Budgetierung*, Köln.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2011). *Public management reform. A comparative analysis* (3th ed). Oxford [etc.]: Oxford Univ. Press.
- Rechnungshof Rheinland-Pfalz. (2011). *Kommunalbericht 2011*, Speyer. <http://www.rechnungshof-rlp.de/icc/internet/med/522/522408ec-4c63-9031-674b-ed5340d17ef8,11111111-1111-1111-1111-111111111111.pdf>. Zugegriffen 15.05.2014.
- Sauter, U. & Peter, T. (2013). Kennzahlensteuerung in Schweizer Gemeinden. In F.-R. Habel & J. Stember (Hrsg.), *Wissenstransfer zwischen Hochschule und Kommunen* (Forschungsbeiträge zum Public Management, Bd. 6, S. 303–321). Wien: Lit-Verl.
- 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 26.06.2014.
- 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. doi: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 02.05.2018.
- Weiß, J. (2013). Kennzahlen zur Steuerung kommunaler Verwaltungen. In F.-R. Habel & J. Stember (Hrsg.), *Wissenstransfer zwischen Hochschule und Kommunen* (Forschungsbeiträge zum Public Management, Bd. 6, S. 323–351). Wien: Lit-Verl.
- Weiß, J. (2014). *Evaluation der DOPPIK-Einführung in den Kommunen des Landes Sachsen-Anhalt*, Halberstadt. <https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/39188>. Zugegriffen 02.05.2018.

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. doi:10.1080/14719037.2016.1266023