

## **Zwischenbericht KoWiSt – Kompetenzaufbau für eine Wirkungsorientierte Steuerung in kleinen und mittleren Kommunen (1/2018)**

### **1. Allgemeine Informationen zum Projekt**

Das Projekt „Kompetenzaufbau für eine wirkungsorientierte Steuerung in kleinen und mittleren Kommunen“ (KoWiSt, [www.kowist.eu](http://www.kowist.eu)) ist ein internationales Kooperationsprojekt, das von vier Hochschulen und einer Forschungseinrichtung getragen wird, die sich mit Forschung sowie Aus- und Weiterbildung im öffentlichen Sektor beschäftigen. Konsortialpartner des Projekts sind:

1. Institut für Public Management der Eurac Research, einer Forschungseinrichtung in Bozen, Südtirol/Italien;
2. Institut für ICT-based Management der Berner Fachhochschule in Biel/Bienne, Schweiz;
3. Professur für Public Management der Fachhochschule Kärnten in Villach, Österreich;
4. Fakultät für Public Administration der Univerzita Pavla Jozefa Šafárika in Košice, Slowakei;
5. Fachbereich Verwaltungswissenschaften der Hochschule Harz in Halberstadt, Deutschland.

Außerdem sind insgesamt zehn Städte beziehungsweise Gemeinden als Praxispartner in das Projekt eingebunden:

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

Das Projekt wird von 1.9.2015 bis 31.08.2018 von der EU als „Strategische Partnerschaft“ im Programm ERASMUS+ unter der Nummer 2015-1-DE01-KA203-002156 gefördert. Die Projektkoordination liegt beim Fachbereich Verwaltungswissenschaften der Hochschule Harz. Die beteiligten Partner haben in der Vergangenheit bereits teilweise bilateral, teilweise auch multilateral im Bereich des Austausches von Lehrenden sowie in Forschungsprojekten zusammengearbeitet.

### **2. Ausgangssituation und Ziele des Projekts**

Die Lebensqualität für Menschen in Europa ist in erheblichem Maße von der Daseinsvorsorge vor Ort, in den Kommunen bzw. Gemeindeverbänden abhängig. Hier werden von den kommunalen Verwaltungen elementare Ordnungs-, Schutz-, Infrastruktur-, Bildungs- und Kulturleistungen erbracht, ohne die weder ein gemeinschaftliches Zusammenleben noch privatwirtschaftliche Aktivitäten möglich sind. Ökonomische, soziale und politische Veränderungsprozesse wie Globalisierung, Binnen- und Außenmigration und demographische Wandlungsprozesse erfordern regulierende und ausgleichende Maßnahmen der Kommunen.

Die im Zuge des New Public Management seit den 1980er Jahren empfohlene Nutzung von Management-Instrumenten hat in den Kommunen der beteiligten Partnerländer bis heute nur Teilerfolge gebracht. Vor allem kleinen und mittelgroßen Kommunen fehlen bis heute weitgehend stabile und effektive Systeme um langfristige Entwicklungen in politischen Entscheidungen zu berücksichtigen, wirkungsorientiert Maßnahmen zu entwickeln und aus der Wirkung umgesetzter Maßnahmen systematisch Steuerungswissen weiter zu entwickeln.

Die entsprechenden Kompetenzen können nur über Aus- und Weiterbildung in die Kommunen gebracht werden. Aufgrund der üblicherweise sehr stabilen Beschäftigungsverhältnisse ist der Know-how-Transfer durch neue Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eingeschränkt und oft nur über mehrere Dekaden möglich. Die für eine wirkungsorientierte Steuerung notwendigen Inhalte sind bereits länger feste Bestandteile der Aus- und Weiterbildungsangebote in allen beteiligten Partnerländern. Grundlage dieser Aus- und Weiterbildungsangebote sind allerdings bislang fast ausschließlich idealisierte, normative Konzepte ohne empirischen Gehalt. Beispiels für reale Steuerungssysteme, die in Kommunen genutzt werden, für die Umsetzung entsprechender Management- und Controllingprozesse, für real in Kommunen angewendete Ziele und Kennzahlen und unterstützende IT-Systeme sind so gut wie nicht verfügbar und können daher auch in Aus- und Weiterbildungssituationen nicht eingesetzt werden. Auch die Möglichkeit, im Rahmen von Planspielen Steuerungssysteme, Ziele und Kennzahlen für Kommunen oder operative Bereiche zu entwickeln werden eher selten eingesetzt, nicht zuletzt wohl, weil Darstellungen entsprechender Systematiken in Papierform oder auf Whiteboards schnell unübersichtlich werden.

Das Projekt KoWiSt hat diese Defizite aufgegriffen und hatte zwei Ziele für die Verbesserung der Aus- und Weiterbildung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern kommunaler Verwaltungen realisiert:

1. Die im Projekt entwickelte Open Education Resource-Plattform (OER) zeigt empirisch vorzufindende Steuerungssystematiken aus Kommunen in den fünf beteiligten Partnerländern. Diese Steuerungssystematiken wurden im Rahmen des Projekts erhoben, mit Hilfe der Kommunen dokumentiert und validiert. D.h., dass die abgebildeten Steuerungssysteme ein realistisches Abbild der in den Kommunen tatsächlich für die Steuerung genutzten Ziele, Kennzahlen und Wirkungsmodelle darstellen.

Die Pilotkommunen sind dabei nicht repräsentativ für die Kommunen entsprechender Größenordnungen in den beteiligten Ländern. Vielmehr sind die Pilotkommunen eher als Pioniere beim Einsatz wirkungsorientierter Steuerungsmodelle zu sehen. Eine Erhebung der quantitativen Verbreitung wirkungsorientierter Steuerung in Kommunen war nicht Teil des Projekts. Wohl aber dürften alle beteiligten Projektpartner einen auf Projekterfahrungen und dem Austausch in den jeweiligen Netzwerken basierenden Überblick über den Grad der Verbreitung haben. Und auf Basis dieser Erfahrungen wurde die Umsetzung einer wirkungsorientierten Steuerung von den Partnern – auch von den Kommunen – in allen Ländern als eher selten eingeschätzt. Das heißt, dass die Partnerkommunen eher zum Kreis von 10%-20% der kleinen und mittleren Kommunen gehören, die bei der Einführung einer wirkungsorientierten Steuerung eine Vorreiterrolle übernommen haben.

Die abgebildeten Steuerungssysteme zeigen, dass Kommunen real 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 Zielsysteme sind nicht immer holistisch und lückenlos stringent. Ziele auf der strategischen Ebene entsprechen nicht immer den SMART-Kriterien und Kommunen ohne Best-Practice-Anspruch oder Marketing-Bias und können so einen wertvollen Beitrag zur praxisorientierten Aus- und Weiterbildung leisten.

Die OER bietet darüber hinaus Grundlageninformationen über die institutionellen Rahmenbedingungen in den Partnerländern. Mit Hilfe dieser Informationen lassen sich auch grundlegende vergleichende Diskussionen über die Vor- und Nachteile verschiedener Regelungen können dennoch wirksam sein. Die Messbarmachung von Zielen und die Messung von

Kennzahlen wird in den Kommunen pragmatisch und damit vermutlich zumindest auch teilweise effizient – eben nicht strikt regelorientiert – umgesetzt. Die erhobenen und in der OER abgebildeten Beispiele zeigen reale Steuerungssysteme wie sie in den beteiligten Kommunen entwickelt und umgesetzt wurden.

2. Die OER bietet außerdem die Möglichkeit, modellhafte Steuerungsmodelle in einer einfachen Struktur zu entwickeln. Dazu können hypothetische oder echte Fallbeispiele genutzt um ausgehend von SWOT- oder PEST-Analysen strategische Ziele, operative Ziele und Wirkungsketten für die kommunale Leistungserbringung zu entwickeln. Teilnehmerinnen und Teilnehmer an Aus- und Weiterbildungsveranstaltungen können damit in einer einfachen Struktur überschaubare und einfach vergleichbare Modelle entwickeln und dabei unmittelbar ihre konzeptionellen Kenntnisse anwenden und praxisorientiert Steuerungskompetenzen vertiefen. Die Modelle können komplett neu oder aber auf Basis der Modelle aus den Partnerkommunen entwickelt werden.

### 3. Systematik der KoWiSt-OER

Für die Entwicklung der OER wurde auf Basis der in den Partnerländern bekannten Reformvorschläge 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. 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 dabei durchaus nicht immer leicht erkennbar war. Letztlich bewährte sich eine Systematik mit drei Ebenen, die dann auch in der OER umgesetzt wurde. In dieser Systematik, die in Abbildung 1 dargestellt ist, wird zwischen *Programmatischen Zielen*, *Maßnahmen* und *Wirkungsketten* unterschieden.

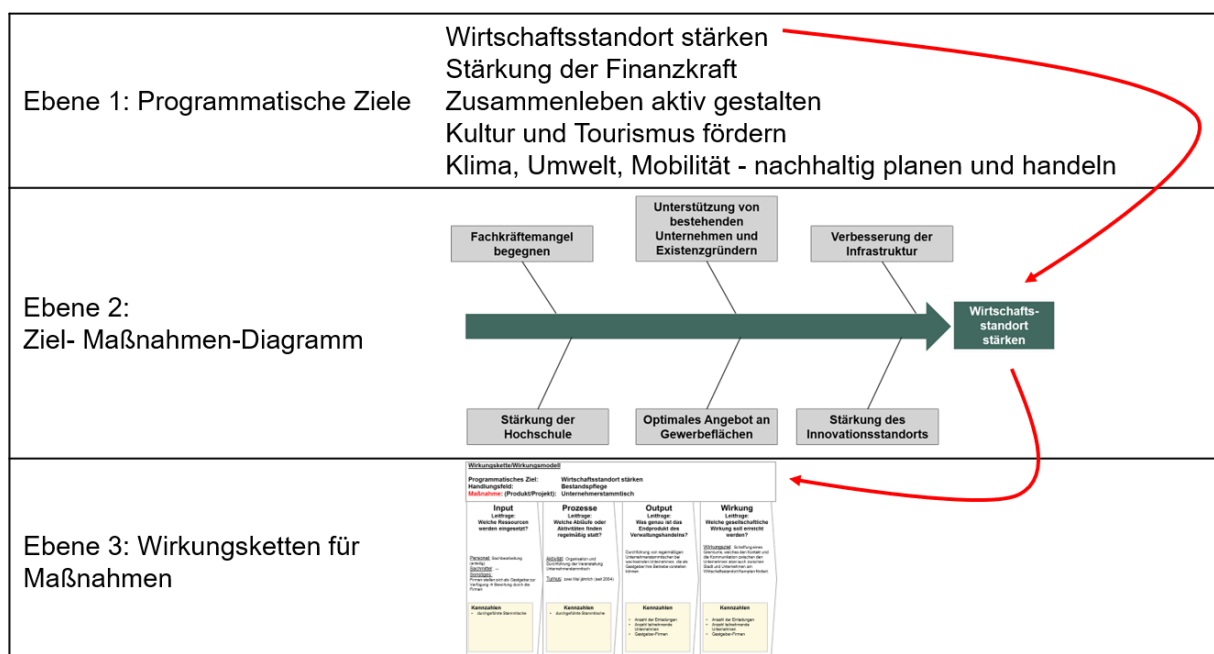


Abbildung 1: Struktur der KoWiSt-OER, Quelle: Eigene Darstellung

Die politisch abgestimmten, allgemeinen Ziele der obersten Ebene werden als *Programmatische Ziele* bezeichnet. Diese Bezeichnung Programmatische Ziele für die strategisch ausgerichteten Ziele der obersten Steuerungsebene wurde gewählt, weil in einigen der einbezogenen Reformmodelle der Begriff „strategische Ziele“ sehr stark mit Zielen verbunden ist, die nach den SMART-Kriterien formuliert und insbesondere messbar sein sollen. Bereits in Vorstudien zum Projekt war allerdings deutlich geworden, dass in verschiedenen Kommunen der Partnerländer Formen strategischer Steuerung implementiert sind, bei denen die Ziele der obersten Ebene gerade nicht messbar, sondern beispielsweise programmatisch formuliert sind. Der Begriff Programmatische Ziele ist hier also lediglich eine Konvention und soll es möglich machen, die Bezeichnung „Strategische Ziele“ explizit für Ziele zu nutzen, die auch die SMART-Kriterien erfüllen. Die Programmatischen Ziele werden als Textdaten einzeln erfasst, so dass Informationen auf den anderen Ebenen eindeutig den entsprechenden Programmatischen Ziele zugeordnet werden können. Außerdem können für die Programmatischen Ziele auch Indikatoren, die die Zielerreichung messen, erfasst werden.

Auf der zweiten Ebene werden Maßnahmen erfasst, mit denen die Programmatischen Ziele erreicht werden sollen. Grafisch wird dazu ein Fischbone- bzw. Maßnahmen-Wirkungs-Diagramm genutzt. Das Wirkungsziel wird für dieses Diagramm automatisch übernommen und die zugehörigen Maßnahmen werden in Textform erfasst.

Für jede Maßnahme wird dann 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, 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 Darstellung der Wirkungskette übernommen. Abbildung 2 zeigt ein Beispiel für eine Wirkungskette aus einer der Pilotkommunen.

### Strategisches Zielsystem der Alten Hansestadt Lemgo

Alte Hansestadt Lemgo, Bundesland Nordrhein-Westfalen, Deutschland

- ▶ Die Alte Hansestadt Lemgo ist ein Bildungsstandort im Sinne eines umfassenden Bildungsbegriffs.
- ▶ Die Alte Hansestadt Lemgo ist ein Bildungsstandort im Sinne eines umfassenden Bildungsbegriffs

#### Wirkungskette

### Erhalt einer angemessenen Gebäude- und Sachmittelausstattung der Gymnasien



[ 97d4ab8a-f24c-4f5f3b6e7-02b7a52c6e1b - 20 ]

Abbildung 2: Wirkungskette; Beispiel aus der Stadt Lemgo, Quelle: Screenshot OER [www.ko-wist.eu](http://www.ko-wist.eu)

Der entwickelte Prototyp der OER wurde zunächst im Rahmen der Eingabe der ersten erhobenen Steuerungsmodelle aus den Pilotkommunen getestet. Nach Umsetzung einiger Verbesserungshinweise wurden weitere Modelle direkt mit Hilfe der OER erfasst. Die weiter verbesserte Beta-Version wurde dann von Führungskräften und Beschäftigten der Pilotkommunen getestet und in Lehrveranstaltungen 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.

#### **4. Nutzen und Wirkungen des Projekts (Stand Dezember 2017)**

Die beteiligten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler haben von der im Projekt eröffneten vergleichend-internationalen Perspektive unmittelbar profitiert. Die insbesondere zu den institutionellen Regelungen und kommunalen Steuerungspraxen in den verschiedenen Ländern gewonnenen Erkenntnisse wurden bereits in der Lehre aber auch in der Forschung genutzt. Zwei der beteiligten Nachwuchswissenschaftler konnten die im Rahmen des Projekts gewonnenen Erkenntnisse außerdem für ihre kommunalpolitischen Aktivitäten verwenden. Die Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Organisationen hat sich durch das Projekt intensiviert und das Konsortium wird einen Nachfolge-Antrag zur Förderung der Weiterentwicklung der OER wie auch der bisher entwickelten Ansätze, die für kommunalen Führungsinformationssysteme relevant sein können, stellen.

Die Verwaltungswissenschaften in den beteiligten Ländern profitieren von den in der OER dokumentierten, empirisch erhobenen Steuerungssystematiken. Diese enthalten qualitative und quantitative Daten, die ein besseres Verständnis der Konzepte kommunaler Steuerung aus Sicht kommunaler Praktikerinnen und Praktikern ermöglichen. Die OER kann mit den wesentlichen Funktionalitäten auch nach Ende des Projekts unentgeltlich für die Aus- und Weiterbildung genutzt werden. Die Nutzung der OER in verwaltungswissenschaftlichen Lehrveranstaltungen auf Master-Niveau hat gezeigt, dass die anschauliche und übersichtliche Darstellung der Steuerungssystematiken für die Studierenden einen wesentlichen Nutzen bringt. Selbst für Studierende, die sich bereits intensiv mit Steuerungs- und Controllingthemen beschäftigen haben, ergeben sich in einem erheblichen Umfang neue Erkenntnisse über die reale Funktionsweise von Steuerungsmodellen in kommunalen Verwaltungen.

Die beteiligten Kommunen haben durch die Abbildung der vorhandenen Steuerungssystematiken bereits jetzt die Transparenz über Strategien, Zielen und teilweise auch über Führungsprozess maßgebliche verbessert. Im Rahmen der Abstimmungen wurde deutlich, dass die Kommunen in der Möglichkeit, die in der OER hinterlegten Darstellungen für Abstimmungsprozesse mit politischen Gremien, aber auch mit den Führungskräften und Beschäftigten, zu nutzen einen erheblichen Mehrwert sehen. Hier wurde der Wunsch artikuliert, die OER weiter zu einem Führungsinformationssystem weiter zu entwickeln. Insbesondere wurde dabei deutlich, dass die bislang für kaufmännische Zwecke genutzten IT-Programme Aspekte der strategischen bzw. wirkungsorientierten Steuerung zu wenig berücksichtigen. Das Konsortium wird diese Defizite in dem bereits erwähnten Nachfolge-Antrag aufgreifen und die bislang gewonnenen Erkenntnisse gemeinsam an die Hersteller dieser Software-Produkte weitervermitteln.