

Arbeitskreis Steuerung und Controlling in öffentlichen Institutionen

Leitfaden: Relevante Kontextfaktoren für die Strategieentwicklung



Inhaltsverzeichnis

Analyse

Die Bedeutung organisationsexterner Analysen 3

Die Identifikation relevanter Kontextfaktoren 5

Handlungsempfehlung

Strategisches Handlungsfeld „Mitgestaltung“ 12

Strategisches Handlungsfeld „Effektivität und Effizienz“ 14

Strategisches Handlungsfeld „Vorsorge und Gerechtigkeit“ 16

Strategisches Handlungsfeld „Transparenz“ 18

Strategisches Handlungsfeld „Mitarbeiter“ 20

Agenda

Analyse

- **Die Bedeutung organisationsexterner Analysen**
- Die Identifikation relevanter Kontextfaktoren

Die Bedeutung organisationsexterner Analysen

Verwaltungshandeln wird heute von vielfältigen **externen Faktoren** (finanzielle Rahmenbedingungen, Bürgerwartungen, etc.) beeinflusst (vgl. bspw. Homann (2005), S. 29 ff.).

Nachdem sich aus diesen Faktoren sowohl Einschränkungen als auch neue Möglichkeiten für die Zielerreichung bzw. Strategiedurchsetzung einer Behörde ergeben können, sind sie bereits im Rahmen der **strategischen Planung** zu berücksichtigen. Folglich setzt eine erfolgs- und wirkungsorientierte Steuerung voraus, dass sich eine Behörde bei der Strategiefindung systematisch mit allen strategierelevanten Kontextfaktoren auseinandersetzt. In anderen Worten sind organisationsexterne Analysen ein wesentlicher Teilschritt im Rahmen des Strategieprozesses, um verschiedenste Kontextfaktoren zu identifizieren und deren Bedeutung für die Behördenstrategie zu beurteilen (vgl. Homann (2005),

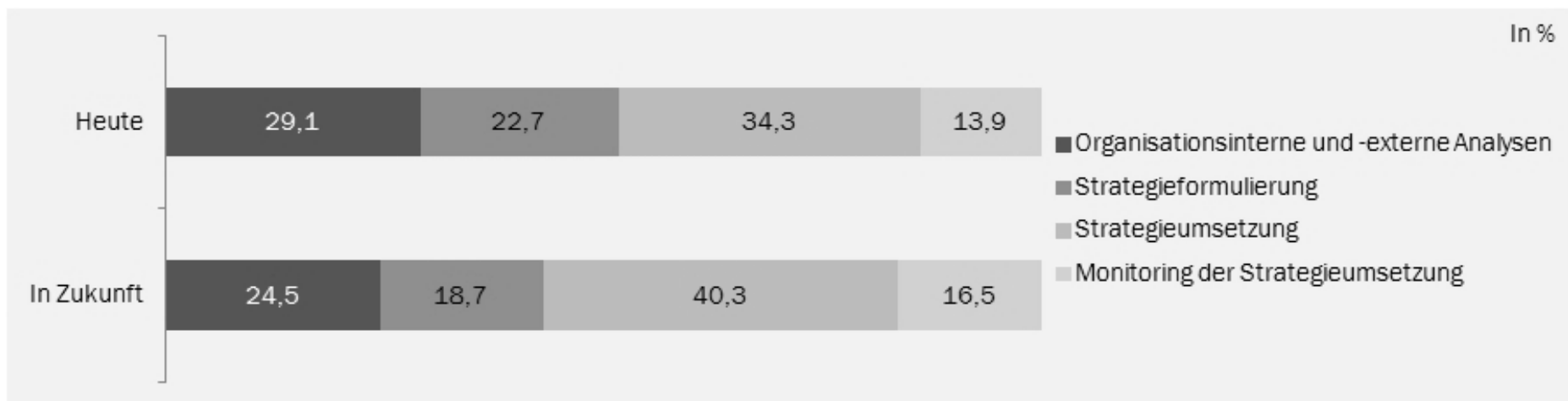
S. 29; grundlegend zur Bedeutung organisationsexterner Analysen im Strategieprozess auch Welge/Al-Laham (2012), S. 289 ff.)

Die große Bedeutung **organisationsexterner Analysen** wurde auch in einer im Arbeitskreis durchgeführten Befragung zum Stand der strategischen Planung in den Teilnehmerinstitutionen deutlich (vgl. nachfolgende Abbildung). Die Arbeitskreisteilnehmer wurden gebeten, die Zeit, die sie für den strategischen Planungsprozess in ihren Behörden aufwenden, prozentual auf die einzelnen Teilschritte der strategischen Planung aufzuteilen. Die Auswertung zeigt, dass derzeit von den Arbeitskreisorganisationen für den Teilschritt „Organisationsinterne und -externe Analysen“ die zweitmeiste Zeit (29,1%) im gesamten Strategieprozess aufgewendet wird. Auch für die Zukunft erwarten die Organisationen für diese Phase mit 24,5% einen

beträchtlichen Zeitbedarf. Diese Erhebung unterstreicht die große Bedeutung, die der **Identifikation** und **Beurteilung** relevanter **Kontextfaktoren** im Rahmen der strategischen Planung zukommt. Umfassende organisationsexterne Analysen sind letztlich die Voraussetzung dafür, dass unter Berücksichtigung relevanter Kontextfaktoren **passgenaue Behördenstrategien** abgeleitet werden können.

Im Folgenden wenden wir uns zunächst der Identifikation relevanter Kontextfaktoren zu, bevor eine intensivere Behandlung der damit korrespondierenden Herausforderungen und Handlungsfelder erfolgen soll. Unsere Erläuterungen spiegeln zahlreiche Erkenntnisse aus dem Behördenalltag der Arbeitskreismitglieder wider.

Zeitanteile der Teilschritte der strategischen Planung im Arbeitskreis



Agenda

Analyse

- Die Bedeutung organisationsexterner Analysen
- **Die Identifikation relevanter Kontextfaktoren**

Relevante Kontextfaktoren - Übersicht

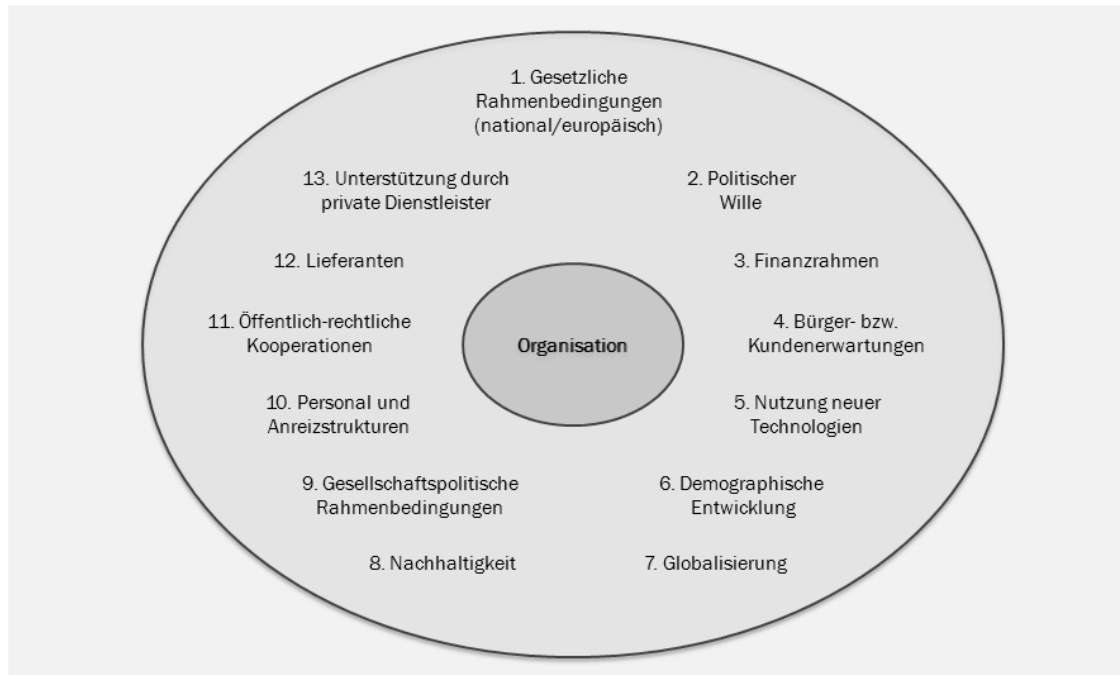
Der erste wesentliche Schritt einer organisationsexternen Analyse besteht darin, die aus Sicht einer Behörde relevanten Kontextfaktoren für die Strategieformulierung zu erfassen. In einem zweiten Schritt sind Aussagen über die Bedeutung und die Herausforderungen der identifizierten Kontextfaktoren zu treffen, also welche Implikationen von einem spezifischen Kontextfaktor auf die Formulierung der Behördenstrategie ausgehen (vgl. hierzu Leitfaden: Einfluss von Politik auf die Strategische Steuerung öffentlicher Behörden).

Der Arbeitskreis „Steuerung und Controlling in öffentlichen Institutionen“ hat sich intensiv mit relevanten Kontextfaktoren der Strategieformulierung aus Sicht öffentlicher Institutionen befasst. Unter Berücksichtigung einschlägiger Literatur (vgl. bspw. Homann (2005), S. 29 ff.; Gleich/Schentler (2010), S. 35 ff.; Heuermann/Tomenendal (2011), S. 350 f.) wurden verschiedenste Kontextfaktoren hinsichtlich ihrer Relevanz intensiv und kritisch diskutiert. Als Ergebnis dieser Diskussion im Arbeitskreis ergab sich letztlich die unten stehende Ergebnisübersicht, welche

insgesamt 13 relevante Kontextfaktoren umfasst.

Die einzelnen Kontextfaktoren sowie deren Bedeutung für die Strategieentwicklung werden im Folgenden näher erläutert.

Relevante Kontextfaktoren für die Strategieentwicklung aus Sicht des Arbeitskreises



Erläuterung verschiedener Kontextfaktoren (1)

Gesetzliche Rahmenbedingungen auf nationaler und europäischer Ebene sind ein erster bedeutsamer Kontextfaktor. Die zentrale Bedeutung dieses Kontextfaktors wird dadurch deutlich, dass strategische Zielsetzungen außerhalb des öffentlichen Auftrags nicht vorstellbar sind; dieser spiegelt sich in den nationalen und europäischen Gesetzen wider. Des Weiteren dient der gesetzliche Auftrag als Fixpunkt in der Argumentation der Behördenführungen, um die Notwendigkeit bzw. Legitimation ihres eigenen Handelns sicherzustellen. Als zunehmend bedeutsam werden von den Experten des Arbeitskreises in diesem Zusammenhang regulatorische Änderungen auf Ebene der Europäischen Union eingeschätzt. Dies führe schließlich dazu, dass betroffene Behörden verstärkt europäische Regelungen, Verfahren und Standards bei ihrer Aufgabenerfüllung berücksichtigen müssen.

Ein weiterer wichtiger Kontextfaktor, der direkt auf die Behördenstrategie einwirkt, sind **politische Vorgaben** der Ministerien bzw. der **politische Wille der Legislative**. Dies liegt darin begründet, dass eine sinnvolle Strategieformulierung einer Behörde immer von der Klarheit der Artikulation des politischen Willens abhängt. Je transparenter und klarer der politische Wille formuliert ist, desto leichter gestaltet sich die Strategieformulierung der Behörde. Sind politische Vorgaben jedoch sehr abstrakt und wenig konkret, ergeben sich für die Behörde verschiedene Herausforderungen bei der Strategieformulierung, auf die im Folgenden ausführlich eingegangen wird.

Der einer Behörde vorgegebene **Finanzrahmen** bzw. **Budgetrahmen** stellt einen dritten maßgeblichen

Kontextfaktor für die Strategieformulierung dar. Durch finanzielle Restriktionen werden die zur Verfügung stehenden Möglichkeiten des Verwaltungshandelns wesentlich eingeschränkt. Die einschränkenden Implikationen werden in wirtschaftlich schwierigen Zeiten, wie z. B. in durch Finanz- und Wirtschaftskrisen geprägte Jahren, noch deutlich verstärkt. D. h. die begrenzende Wirkung des übergeordneten Kontextfaktors „Finanzrahmen“ kann durch verschiedene Krisenereignisse weiter verstärkt aber durch positive Entwicklungen der Volkswirtschaft auch gemildert werden. Letztlich muss die Strategie einer Behörde so formuliert werden, dass bei den gegebenen finanziellen Ressourcen ein möglichst umfassendes Leistungsangebot angeboten werden kann.

Die **Bürger- bzw. Kundenerwartungen** sind ein weiterer zentraler Kontextfaktor für die Strategieformulierung. So ist es für eine Behörde erstens wichtig zu klären, welche spezifischen Bürger- bzw. Kundengruppen sie hat (vgl. Schedler/Proeller (2011), S. 73 f.). In einem zweiten Schritt muss in Erfahrung gebracht werden, welche Erwartungen von den Bürgern/Kunden an die jeweilige Organisation herangetragen werden. Auf das Ergebnis dieser beiden Überlegungen müssen dann die strategischen Zielsetzungen der Behörde ausgerichtet werden. In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass der mündige Bürger als Kunde zunehmend Transparenz bezüglich der staatlichen Leistungserstellung einfordert. Beispielsweise fordern Bürger heute Auskunft darüber, wofür Fördergelder ausgegeben werden und wer gefördert wird. Kritisch ist an dieser Stelle anzumerken, dass sich Bürger- bzw. Kundenerwartungen häufig widersprechen. Beispielsweise gibt es eine große Zustimmung der Bürger

zur Schuldenbremse, während gleichzeitig eine maximale öffentliche Leistungsbereitstellung ohne Abstriche erwartet wird. Daher muss für verschiedene Fragestellungen geklärt werden, ob und wie stark Bürger- bzw. Kundenerwartungen in strategische Entscheidungsprozesse einbezogen werden sollen bzw. können.

Weiterhin können sich relevante Strategieimplikationen aus dem Kontextfaktor **Nutzung neuer Technologien** ergeben. Bei der Formulierung einer Behördenstrategie geht es dabei weniger darum, welche neuen Technologien grundsätzlich verfügbar sind. Entscheidender ist vielmehr, wie sich dadurch das Verhalten der Bürger verändert. Letztlich ist also ausschlaggebend, wie die Bürger neue Technologien nutzen, da sich hieraus veränderte Anforderungen an die zu erbringenden Aufgaben und Leistungen ergeben. Beispielsweise ist bei der Aufgabenwahrnehmung einer Behörde heute zu beachten, dass sich Bürger zunehmend über soziale Netzwerke (z. B. Twitter/Facebook) austauschen, wodurch es u. a. zu neuen Gruppenphänomenen (z. B. spontane Demonstrationen) kommen kann. Auch werden beispielsweise Änderungen in der Berufsberatung von Jugendlichen notwendig. Infolge der veränderten Nutzungsgewohnheiten dieser Zielgruppe ist das Festhalten an klassischen Methoden (z. B. Frontalunterricht) oftmals unzweckmäßig. Vielmehr gilt es, adressatengerechte und zunehmend internetbasierte Kommunikationsformen anzuwenden.

Erläuterung verschiedener Kontextfaktoren (2)

Des Weiteren kann durch den Kontextfaktor **demographische Entwicklung** ein erheblicher Einfluss auf die Behördenstrategie ausgehen. Dieser Kontextfaktor weist sowohl eine externe als auch eine interne Facette auf. In der externen Betrachtung wirkt sich der Faktor auf die Leistungserstellung bzw. das Leistungsangebot von Institutionen aus (vgl. Heuermann/Tomenendal (2011), S. 350). Beispielsweise muss in Abhängigkeit der prognostizierten Kinderzahl abgewogen werden, wie viele Kindergärten benötigt, geplant und gebaut werden. Des Weiteren können sich Veränderungen u. a. in den Bereichen Beschäftigungsquote älterer Menschen, Lebensarbeitszeit oder Erwerbsneigung von Frauen auf die strategischen Zielsetzungen einer Behörde auswirken. In der internen Perspektive wirkt sich der Kontextfaktor auf die strategische Personalplanung einer Behörde aus. So müssen Organisationen im Sinne einer langfristigen Personalplanung sicherstellen, dass im Hinblick auf den erwarteten Bevölkerungsrückgang Stellen auch zukünftig mit qualifiziertem Personal besetzt werden können. Eine vorausschauende Personalplanung ist eine zentrale Voraussetzung für die Leistungsfähigkeit einer Behörde (vgl. Thom/Ritz (2000), S. 281).

Die **Globalisierung** stellt einen weiteren bedeutsamen Kontextfaktor für die Strategieformulierung dar. Als Folge der zunehmenden internationalen Vernetzung von Unternehmen, Gesellschaften und Bürgern entsteht eine bis dato noch nicht dagewesene Komplexität. Hieraus ergeben sich für einige Behörden neue

Aufgabenbereiche (insbesondere im Bereich der Sicherheitspolitik), die entsprechend in der Behördenstrategie abgebildet werden müssen. Gerade aufgrund der steigenden Komplexität gewinnt eine konsequente Auslotung und Nutzung von Effizienz- und Synergiepotenzialen weiter an Bedeutung. Von Globalisierungstendenzen betroffene Behörden müssen auf diesen Umstand mit veränderten strategischen Ausrichtungen reagieren.

Bei der strategischen Ausrichtung einer Behörde ist zudem der Faktor **Nachhaltigkeit** zu beachten, dessen Bedeutung in naher Zukunft noch erheblich zunehmen dürfte. In der öffentlichen Leistungserbringung ist insbesondere die Vorsorgepflicht für künftige Generationen bedeutsam. Dies impliziert, dass die Bedürfnisbefriedigung der heutigen Generation nicht zu Lasten der Bedürfnisbefriedigung künftiger Generationen erfolgen darf. Die verfügbaren (finanziellen) Ressourcen müssen folglich wirtschaftlich und ergebnis-/wirkungsorientiert eingesetzt werden (vgl. Schedler/Proeller (2011), S. 81 f.). Richtig umgesetzte Nachhaltigkeit bedeutet jedoch auch, dass Zielsetzungen aus dem sozialen Bereich (z. B. Verbesserung der Arbeitsbedingungen) sowie dem ökologischen Bereich (z. B. Steigerung der Energieeffizienz) in die Behördenstrategie Eingang finden.

Auch vom Einflussfaktor **Gesellschaftspolitische Rahmenbedingungen** können relevante Implikationen für die Strategieformulierung ausgehen. Veränderungen der Werte und Einstellungen der Mitglieder der Gesellschaft erfordern auch eine entsprechende

Anpassung der öffentlichen Institutionen und müssen folglich im Rahmen der Strategieformulierung von Behörden Berücksichtigung finden. In diesem Zusammenhang kommt insbesondere den Themen Transparenz staatlichen Handelns, Generationengerechtigkeit, Vereinbarkeit von Familie und Beruf, Frauenförderung sowie Fragen der Migration aktuell große Bedeutung zu. Behördenindividuell gilt es zu prüfen, welche konkreten strategischen Implikationen sich aus Veränderungen dieser gesellschaftlichen Themen bzw. Rahmenbedingungen ergeben.

Erläuterung verschiedener Kontextfaktoren (3)

Weiterhin gehen bedeutsame Implikationen vom Faktor **Personal** in Zusammenhang mit den verfügbaren **Anreizstrukturen** in Behörden aus. Zunächst ist es einleuchtend, dass der (finanzielle) Erfolg einer Organisation entscheidend von motivierten Mitarbeitern/Führungskräften beeinflusst wird. Folglich können auch Zielsetzungen im Bereich Personal in Kombination mit geeigneten Leistungsanreizen strategisch bedeutsam sein. An dieser Stelle ist jedoch zu beachten, dass individuelle Ergebnisbeiträge der Mitarbeiter/Führungskräfte derzeit kaum gemessen werden und folglich auch nicht transparent sind. Dieser Umstand wird häufig als Mangel in den öffentlichen Strukturen empfunden. Um dem entgegen zu wirken, könnten individuelle Zielvereinbarungen und Leistungsbeiträge zukünftig stärkere Bedeutung erlangen (vgl. Thom/Ritz (2000), S. 294).

Bedeutsam werden kann zudem die Möglichkeit von Behörden zum Eingehen von **öffentlich-rechtlichen Kooperationen**. Angesichts der bedrohlichen Haushaltslage und den damit verbundenen Kürzungen wird eine effiziente Leistungserstellung immer wichtiger. Um diesem Anspruch gerecht zu werden, muss auch verstärkt über Möglichkeiten zur Kooperation auf Ebene der Länder und/oder Kommunen nachgedacht werden. Grundsätzlich sind Fälle denkbar, in denen behördliche Leistungen zusammengefasst werden könnten (z. B. 16 eigenständige Landesämter, mehrere Beschaffungsämter). Auch wenn eine Zusammenlegung in einigen Fällen nicht sinnvoll ist, sollte zumindest eine

intensivere Zusammenarbeit geprüft werden.

Als weiterer relevanter Aspekt kann der Kontextfaktor **Lieferanten** angesehen werden (vgl. Homann (2005), S. 31). Durch eine Vielzahl öffentlicher Institutionen werden vielfältige Dienstleistungen aus unterschiedlichen Bereichen bezogen. Hierzu zählen u. a. IT-Dienstleistungen, Qualifizierungsmaßnahmen oder das Fuhrparkmanagement. In diesem Zusammenhang ist einerseits die Frage nach dem Grad der Abhängigkeit von einzelnen Lieferanten zu stellen. Zu große Abhängigkeiten, wie z. B. durch langfristige Verträge oder eine Fokussierung auf einige wenige Anbieter, sind nach Möglichkeit zu vermeiden. Andererseits lassen sich durch Bündelungen der Einkäufe mehrerer Behörden bessere Konditionen bei den Lieferanten erzielen. Beispielsweise werden derzeit durch das Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern die Einkäufe von 26 Bundesbehörden, vom Bund finanzierten Stiftungen und international tätigen Organisationen gebündelt und zentral abgewickelt. Im Hinblick auf diesen Kontextfaktor wird zudem oftmals als Argument angeführt, dass – in Anlehnung an die Privatwirtschaft – verstärkt Entwicklungsleistungen durch die Lieferanten erbracht werden könnten, da diese oftmals über ein besseres Problemlösungsmanagement verfügen.

Der Kontextfaktor **Unterstützung durch private Dienstleister** ist der letzte relevante Aspekt, der an dieser Stelle Erwähnung finden soll. Im Hinblick auf eine

möglichst effiziente Leistungserbringung sind Behörden angehalten, auch Möglichkeiten der Unterstützung durch private Dienstleister zu prüfen. So ist es in einigen Fällen gesetzlich möglich, (Teil-)Aufgaben von Dritten erledigen zu lassen (z. B. Fluggastkontrollen, Forderungsmanagement). An dieser Stelle muss jedoch angemerkt werden, dass es sich dabei lediglich um Unterstützungsleistungen bei der Umsetzung des gesetzlichen Auftrages handelt.

Die vorhergehenden Ausführungen haben sich detailliert mit unterschiedlichen Kontextfaktoren befasst, die sich mehr oder minder stark auf die Strategieformulierung einer Behörde auswirken. Ausgehend von einer im Arbeitskreis abgestimmten Ergebnisübersicht wurden insgesamt 13 relevante Kontextfaktoren näher beschrieben. Zu beachten gilt, dass die jeweilige strategische Bedeutung der einzelnen Kontextfaktoren institutionenspezifisch und unter Berücksichtigung der eigenen Situation bzw. Zielsetzungen festzulegen ist.

Agenda

Handlungsempfehlung

Handlungsempfehlung

Vorgehensweise

Auf den folgenden Folien sollen die aktuellen und zukünftigen Herausforderungen, die sich für öffentliche Institutionen aus den Kontextfaktoren der Strategieentwicklung ergeben, herausgearbeitet werden. Hierfür werden die in der vorherigen Analyse vorgestellten Kontextfaktoren hinsichtlich ihrer bedeutsamsten Herausforderungen sukzessive analysiert. Um eine fokussierte Diskussion zu gewährleisten, wurden die Kontextfaktoren „Lieferanten“ und „Unterstützung durch private Dienstleister“ ausgeklammert, da nur ein Teil der Arbeitskreisinstitutionen direkt von diesen betroffen ist. Weiterhin gehen wir auf strategische Handlungsfelder ein, denen eine besonders hohe Bedeutung im Rahmen der Strategieentwicklung zukommt.

Im Rahmen des Strategieprozesses sollte durch öffentliche Institutionen geprüft werden, ob bzw. welchen Einfluss die in diesem Teil genannten Kontextfaktoren auf die Strategieformulierung haben. Hierfür ist es zum einen notwendig, dass strategierelevante Kontextfaktoren überhaupt systematisch identifiziert und diskutiert werden. Zum anderen muss Transparenz über die sich daraus ergebenden Handlungsfelder geschaffen werden. Für jedes der formulierten strategischen Handlungsfelder stellen wir daher Leitfragen bereit, mit deren Hilfe Behörden die systematische Analyse relevanter Handlungsfelder im Rahmen der Strategieentwicklung erleichtert werden soll.

Herausforderungen im strategischen Handlungsfeld „Mitgestaltung“

Gesetzliche Rahmenbedingungen (national/ europäisch)

In Bezug auf diesen Kontextfaktor können insbesondere drei zentrale Herausforderungen angeführt werden. Die erste bezieht sich auf die proaktive Mitgestaltung gesetzlicher Rahmenbedingungen auf nationaler und europäischer Ebene. Wo immer dies möglich ist, sollten nationale und europäische Entwicklungen mitgeprägt werden und nicht nur eine bloße Umsetzung der Vorgaben im Vordergrund stehen. Die zweite Herausforderung besteht in einer möglichst effektiven und effizienten Umsetzung gesetzlicher Vorgaben. Hierbei müssen die aus dem gesetzlichen Auftrag zu erbringenden Leistungen in der gewünschten Qualität mit dem geringstmöglichen Ressourceneinsatz erbracht werden. Eine letzte Herausforderung in diesem Bereich bezieht sich auf das Abstellen von Normdefiziten. Werden in der Umsetzung gesetzlicher Vorgaben Defizite festgestellt, so müssen diese über das behördliche Berichtswesen rückgemeldet werden.

Politischer Wille

Um Klarheit für die eigene Strategieformulierung zu erhalten, sollten Behördenleitungen auf eine klare Artikulation des politischen Willens hinwirken. In diesem Zusammenhang können vier wesentliche Herausforderungen unterschieden werden. Eine erste Herausforderung besteht im sich Einbringen in den Prozess der politischen Willensbildung, soweit dies für die Behördenleitung möglich ist. Analog zum vorhergehenden Kontextfaktor gilt es, entsprechende

(informelle) Möglichkeiten und Instrumente zur Mitgestaltung des politischen Willens proaktiv zu nutzen. Die zweite Herausforderung besteht im Einfordern klarer Ziele. Sofern keine Möglichkeiten zur Mitgestaltung bestehen, sollten durch die Organisationen zumindest konkrete Ziele von den übergeordneten Instanzen eingefordert werden, um Planungssicherheit und Handlungsfreiheit der eigenen Behörde zu gewährleisten. Sollte die übergeordnete Instanz auch keine klaren Ziele vorgeben, besteht die Herausforderung darin, den bestehenden Freiraum gezielt zu gestalten und eigene strategische Ziele der Behörde aktiv zu setzen. Des Weiteren gilt es eine Konstanz bzw. Kontinuität des politischen Willens anzustreben. Durch entsprechende Argumentation im Dialog mit den übergeordneten Instanzen kann es gelingen, politischen Aktionismus zu begrenzen bzw. ein schnelles Wechseln von Zielvorgaben zu verhindern.

Globalisierung

Aus der voranschreitenden Globalisierung ergeben sich insbesondere vier Herausforderungen für die strategische Planung von Behörden. Zunächst ist zu erwarten, dass sich im Zuge der Globalisierung der Wettbewerb zwischen öffentlichen Organisationen verstärken wird. Als Folge dessen konkurrieren Behörden – neben der Privatwirtschaft – zunehmend auch mit anderen Behörden um die zur Verfügung stehenden Personalressourcen und die zu vergebenden Aufträge bzw. die zu erbringenden Leistungen. Daneben gilt es aber auch Möglichkeiten zur Kooperation mit

anderen Institutionen zu erkennen und auszunutzen. Eine prominente und bewährte Form der Kooperation besteht beispielsweise in einer grenzüberschreitenden polizeilichen Zusammenarbeit. Kooperationen ermöglichen durch den Informations- und Erfahrungsaustausch ein gegenseitiges Lernen und helfen damit, etwaige Nachholbedarfe der eigenen Behörde zu identifizieren. Eine mögliche Form der Kooperation besteht auch in der Mitarbeit in internationalen Organisationen. Diese Möglichkeit sollte als Chance begriffen werden, um sich gestaltend einzubringen und trägt zu einer stärkeren Vernetzung mit Schwesterinstitutionen bei. In diesem Zusammenhang hat sich beispielsweise der Deutsche Wetterdienst zum Ziel gesetzt, durch Kooperationen und aktive Beteiligung an Forschungsprogrammen die Rolle eines führenden Flugwetterdienstes in Europa einzunehmen (vgl. Deutscher Wetterdienst (2012), S. 8). Nicht zuletzt sind im Kontext der Globalisierung Herausforderungen im Bereich der Sicherheit zu beachten. Durchlässigere Grenzen und eine steigende Mobilität der Bevölkerung bringen auch neue und zum Teil unliebsame Aufgaben und Herausforderungen mit sich (globalisierte Kriminalität, Terrorismus, etc.).

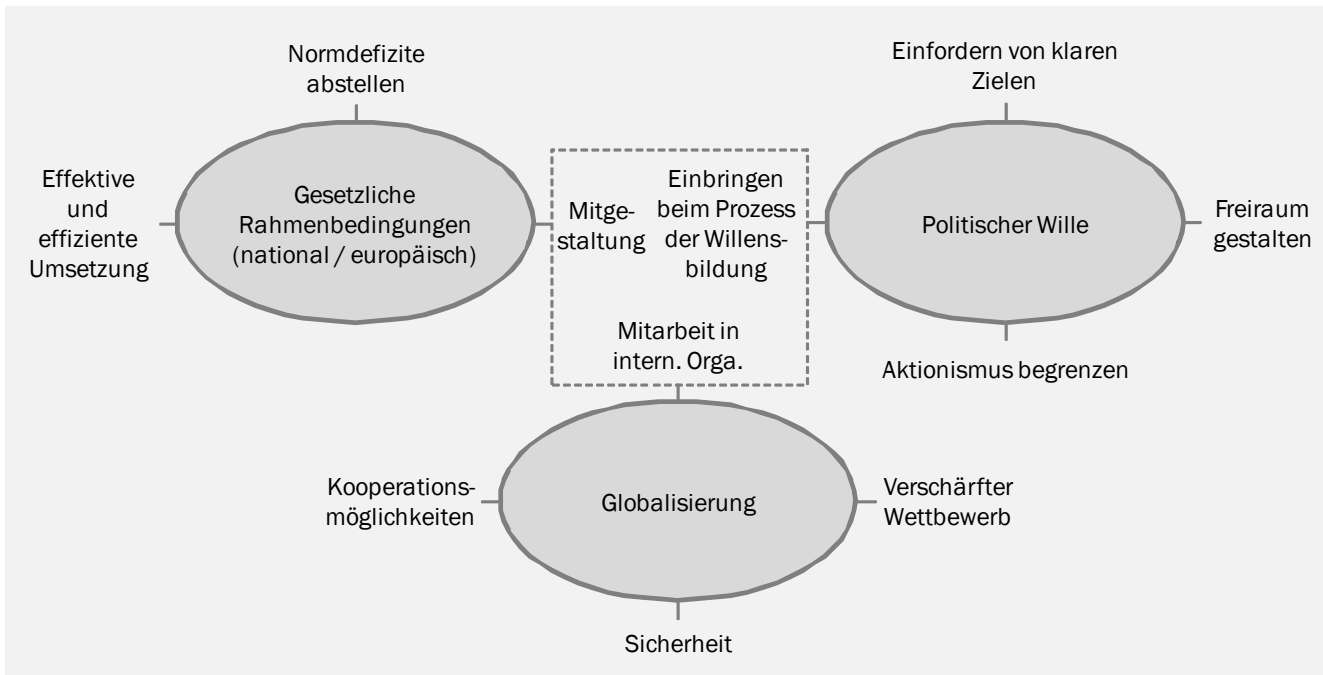
Handlungsempfehlung

Strategisches Handlungsfeld „Mitgestaltung“

Aus den vorhergehenden Herausforderungen ergibt sich ein erstes strategisches Handlungsfeld, das unter dem Begriff „Mitgestaltung“ beschrieben werden kann. Das strategische Handlungsfeld „Mitgestaltung“ spiegelt die hohe und weiter zunehmende Bedeutung wider, die einer aktiven Mitarbeit in nationalen und internationalen Prozessen und Projekten zukommt. Folglich sollten Aspekte der Mitgestaltung auch im Zuge der Strategieentwicklung bzw. in strategischen Zielsetzungen einer Behörde ihren Niederschlag finden.

Die einzelnen Herausforderungen im strategischen Handlungsfeld „Mitgestaltung“ werden nachfolgend erläutert.

Strategisches Handlungsfeld „Mitgestaltung“



Prüffragen

- Nutzen die Behördenleitungen derzeit Möglichkeiten zur aktiven Mitgestaltung politischer, gesetzlicher o. ä. Vorhaben? Existieren dahingehende Überlegungen?
- Gibt es eine oder mehrere Beteiligungen der Behörde in internationalen Organisationen? Wären weitere Mitgliedschaften sinnvoll?
- Bestehen Kooperationen zu anderen Institutionen auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene?
- Werden von der übergeordneten Behörde klare Ziele formuliert? Falls nein, wird deren Präzisierung aktiv eingefordert?
- Werden bestehende Freiräume in der Formulierung und Gestaltung strategischer Ziele ausgenutzt?

Herausforderungen im strategischen Handlungsfeld „Effektivität und Effizienz“

Finanzrahmen

Im Hinblick auf den Kontextfaktor „Finanzrahmen“ ergeben sich drei zentrale Herausforderungen für Behörden. Zunächst stellt der Finanzrahmen für die Institutionen einen limitierenden Faktor im Rahmen ihrer Leistungserstellung dar. Die Herausforderung besteht darin, das behördliche Leistungsangebot bei begrenzten bzw. geringer werdenden finanziellen Mitteln aufrechtzuerhalten. Zudem besteht für die Institutionen bei der Umsetzung des gesetzlichen Auftrages die Herausforderung, eine sachgerechte Mittelverwendung sicherzustellen. Analog zum Kontextfaktor „Gesetzliche Rahmenbedingungen“ resultiert daraus die Notwendigkeit zur effektiven und effizienten Leistungserstellung. Eine dritte Herausforderung besteht darin, Flexibilität in der Mittelverwendung auszunutzen. Im Hinblick auf eine wirksame Leistungserstellung sollte eine ausreichende Flexibilität beim Mitteleinsatz eingefordert bzw. bestehende Freiräume ausgenutzt werden (Alternative Verwendung von Geldern).

Öffentlich-rechtliche Kooperationen

Für diesen Kontextfaktor ergeben sich drei bedeutsame Herausforderungen, die im Rahmen der Strategiefindung zu berücksichtigen sind. Die

zentrale Herausforderung bezieht sich auf die Effektivität und Effizienz des Verwaltungshandelns. Folglich gilt es kritisch zu beurteilen, ob die angestrebten oder eingegangenen öffentlich-rechtlichen Kooperationen auch tatsächlich zu einer Verbesserung der behördlichen Leistungserbringung beitragen. Nachdem öffentlich-rechtliche Kooperationen oftmals auch eine Teilung oder Umverteilung von Kompetenzen mit sich bringen, stehen dieser Kooperationsform oftmals die Interessen einzelner Behörden entgegen. Eine weitere Herausforderung kann somit in der Aufgabe der Organisationsegoismen gesehen werden, um weitere bisher ungenutzte Kooperationschancen zu ermöglichen. Im Hinblick auf mögliche Kooperationen ergibt sich des Weiteren die Herausforderung, sich mit dem Thema der Standortproblematik auseinanderzusetzen. Erfordert eine inhaltlich sinnvolle Zusammenarbeit die Schließung oder Zusammenlegung bestehender Standorte, führt dies zwangsläufig zu erheblichen Widerständen bei den Betroffenen. Daher muss die Standortproblematik schon vor dem Eingehen der öffentlich-rechtlichen Kooperation thematisiert werden, um deren Erfolg nicht zu gefährden.

Handlungsempfehlung

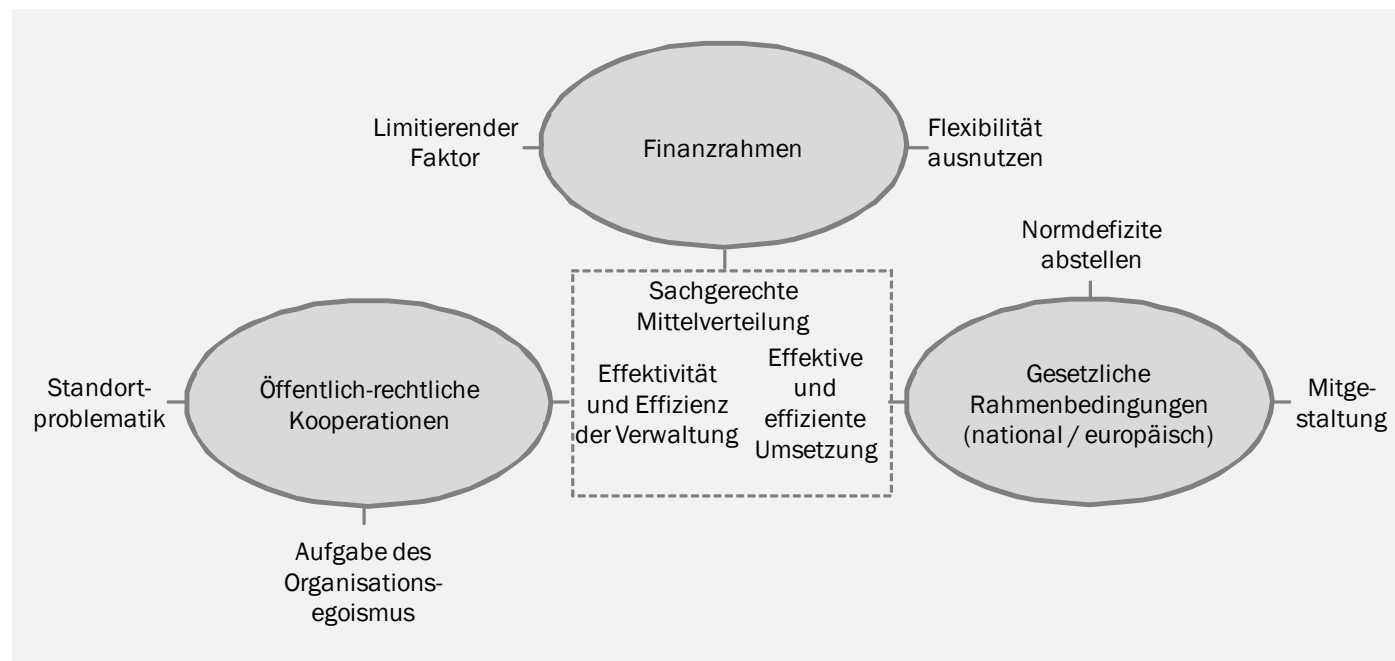
Strategisches Handlungsfeld „Effektivität und Effizienz“

Betrachtet man die Kontextfaktoren Finanzrahmen und öffentlich-rechtliche Kooperationen zusammen mit den gesetzlichen Rahmenbedingungen auf nationaler und europäischer Ebene, so lässt sich ein zweites strategisches Handlungsfeld erkennen, das mit dem Begriff „Effektivität und Effizienz“ beschrieben werden kann (vgl. nachfolgende Abbildung).

Das strategische Handlungsfeld „Effektivität und Effizienz“ unterstreicht die große Bedeutung, die einer wirkungsorientierten und effizienten Leistungserstellung

im öffentlichen Bereich zukommt. Folglich ist darauf zu achten, dass die Aspekte Wirkung und Wirtschaftlichkeit bei allen strategischen Zielsetzungen explizit Berücksichtigung finden.

Strategisches Handlungsfeld „Effektivität und Effizienz“



Prüffragen

- Bestehen Möglichkeiten für öffentlich-rechtliche Kooperationen mit anderen Einrichtungen? Gibt es hierfür konkrete Pläne?
- Besteht Flexibilität in der Verwendung der verfügbaren finanziellen Mittel? Wird diese entsprechend genutzt?
- Ist eine stärkere Lieferantenintegration sinnvoll? In welchen Bereichen könnten Einkaufsleistungen gebündelt und verstärkt Entwicklungsleistungen durch Lieferanten erbracht werden?
- Bestehen Aktivitäten, in denen eine Unterstützung durch private Dienstleister sinnvoll wäre?
- Gibt es Möglichkeiten zur Prozessoptimierung durch den Einsatz neuer Informations- und Kommunikationstechnologien?
- Bestehen weitere Möglichkeiten zur Steigerung der Effektivität und Effizienz bei der Umsetzung des gesetzlichen Auftrages?

Herausforderungen im strategischen Handlungsfeld „Vorsorge und Gerechtigkeit“

Nachhaltigkeit

Aus dem Kontextfaktor „Nachhaltigkeit“ können drei wesentliche Herausforderungen abgeleitet werden. Unter dem Stichwort Vorsorgepflicht ist kritisch zu prüfen, ob die gegenwärtigen Aktivitäten einer Behörde im Einklang mit den Bedürfnissen künftiger Generationen stehen. Um dieser Verantwortung gerecht zu werden, sind neben finanziellen auch soziale und ökologische Herausforderungen zu beachten. Auch Behörden müssen kritisch hinterfragen, inwieweit sie natürliche Ressourcen (Energie, Strom, etc.) effizient einsetzen. Des Weiteren sollten Behörden ihrer Verantwortung im sozialen Bereich, also gegenüber den Mitarbeitern und der Bevölkerung insgesamt, gerecht werden. Hierbei ist insbesondere an die Rolle der Behörde als Arbeitgeber, aber auch an personalpolitische Aspekte (z. B. Arbeitsbedingungen) zu denken.

wie diesen gestiegenen Informationsbedarfen (insbesondere durch Offenlegungen im Internet) Rechnung getragen werden kann. Des Weiteren resultiert eine zentrale gesellschaftspolitische Herausforderung in der Wahrung der Generationengerechtigkeit. Die damit verbundenen Implikationen für die Strategiefindung entsprechen den Ausführungen zur Vorsorgepflicht im Kontextfaktor „Nachhaltigkeit“. Zudem müssen öffentliche Organisationen zunehmend Antworten auf Fragen im Bereich Vereinbarkeit von Familie & Beruf finden. Zum Beispiel müssen entsprechende Rahmenbedingungen (z. B. Kinderversorgung) geschaffen werden, um qualifizierte Führungskräfte gewinnen und halten zu können. Darüber hinaus werden für das staatliche Handeln Antworten für die Themenfelder Migration/Urbanisierung und Gleichberechtigung/Frauenförderung erwartet.

Gesellschaftspolitische Rahmenbedingungen

Für diesen Kontextfaktor können fünf bedeutsame Herausforderungen für Behörden identifiziert werden, die im Rahmen der Strategieformulierung zu berücksichtigen sind. Eine erste Herausforderung resultiert aus gestiegenen Erwartungen an die Transparenz staatlichen Handelns. Behörden sollten anlassbezogen prüfen,

Handlungsempfehlung

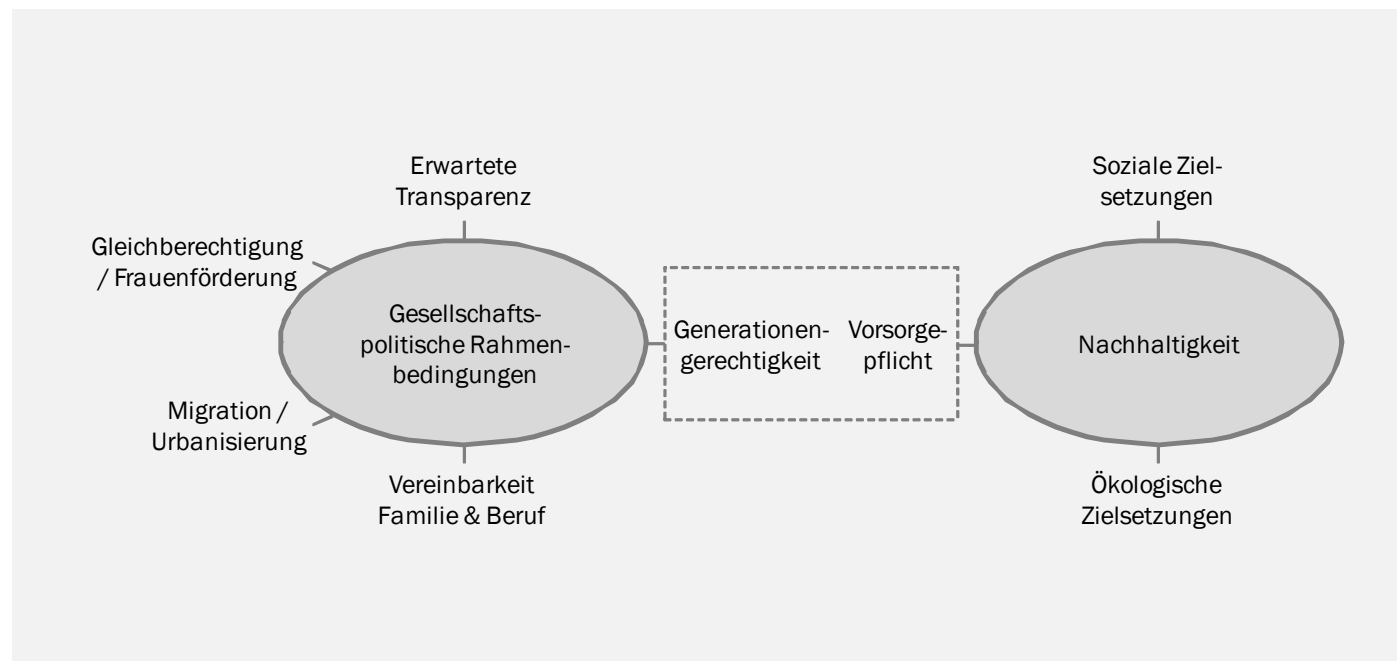
Strategisches Handlungsfeld „Vorsorge und Gerechtigkeit“

Die Kontextfaktoren Nachhaltigkeit und Gesellschaftspolitische Rahmenbedingungen begründen ein weiteres strategisches Handlungsfeld, welches mit dem Begriff „Vorsorge und Gerechtigkeit“ beschrieben werden kann (vgl. nachfolgende Abbildung).

Das strategische Handlungsfeld „Vorsorge und Gerechtigkeit“ spiegelt die hohe und zunehmende Bedeutung der Aspekte Generationenvorsorge und

Generationengerechtigkeit für das Verwaltungshandeln wider. Folglich ist bei der Definition strategischer Zielsetzungen darauf zu achten, dass diese im Einklang mit den Interessen künftiger Generationen stehen.

Strategisches Handlungsfeld „Vorsorge und Gerechtigkeit“



Prüffragen

- Wird die Vorsorgepflicht für künftige Generationen in der strategischen Planung „mitgedacht“?
- Finden Aspekte der finanziellen, sozialen und ökologischen Nachhaltigkeit Eingang in die Behördenstrategie?
- Wirken sich verschiedene gesellschaftspolitische Themen (u. a. Generationengerechtigkeit, Urbanisierung) auf die Behördenstrategie aus?

Herausforderungen im strategischen Handlungsfeld „Transparenz“

Bürger- bzw. Kundenerwartungen

In Bezug auf diesen Kontextfaktor sind vier relevante Herausforderungen zu unterscheiden. Zunächst haben Behörden im Rahmen ihrer strategischen Planung darüber zu entscheiden, ob und wann der Bürger in einen Entscheidungsprozess eingebunden werden sollte. Es gilt an dieser Stelle, Aussagen über ein angemessenes Maß an Partizipation und Bürgernähe zu treffen. Eine weitere Herausforderung ergibt sich aus den zum Teil höchst unterschiedlichen Erwartungen einzelner Kundengruppen. Im Sinne eines Erwartungsmanagements muss diesen adäquat begegnet werden, z. B. durch verstärkte Anstrengungen im Bereich des E-Government. Des Weiteren fordern Bürger zunehmend Transparenz über verschiedenste Facetten staatlichen Handelns. Zum Beispiel wird Auskunft darüber gefordert, welcher Teil der Steuergelder für Bildungsinitiativen eingesetzt wird. Eine letzte Herausforderung wird darin gesehen, eine möglichst hohe Bürgerzufriedenheit zu erreichen, um die Legitimität des behördlichen Handelns zu sichern. Die Ausprägung der Bürgerzufriedenheit wird idealtypisch in regelmäßig stattfindenden Befragungen erhoben, so dass Veränderungen im Zeitablauf erfasst und beurteilt werden können.

Nutzung neuer Technologien

Bezüglich des Kontextfaktors „Nutzung neuer Technologien“ können drei zentrale Herausforderungen identifiziert werden. Die erste besteht darin, verfügbare Technologien danach zu beurteilen, ob durch deren Einsatz in Behörden Möglichkeiten zur Prozessoptimierung bestehen (interne Nutzung neuer Technologien). Eine zweite Herausforderung ist darin zu sehen, geänderte Nutzungsgewohnheiten der Bürger und weiterer Anspruchsgruppen in der strategischen Planung zu berücksichtigen. Durch neue Informations- und Kommunikationstechnologien wird nicht nur die Geschwindigkeit der Informationsverbreitung enorm gesteigert, sondern es kommt auch zu einer Veränderung hinsichtlich der Bezugsquellen von Informationen (Twitter, Facebook, etc.). Die Herausforderungen, die sich aufgrund des geänderten Umgangs mit Technologien für Behörden ergeben, werden hier mit dem Begriff soziale Netze umschrieben (externe Nutzung neuer Technologien). In diesem Zusammenhang stehen öffentliche Institutionen vor der Herausforderung, den geänderten Nutzungsgewohnheiten und Erwartungen der Bürger durch neue und innovative Formen der Leistungserstellung Rechnung zu tragen. Diese Entwicklungen werden unter dem Begriff E-Government gebündelt (vgl. zum Begriff E-Government weiterführend Schedler/Proeller (2011), S. 267 ff.).

Handlungsempfehlung

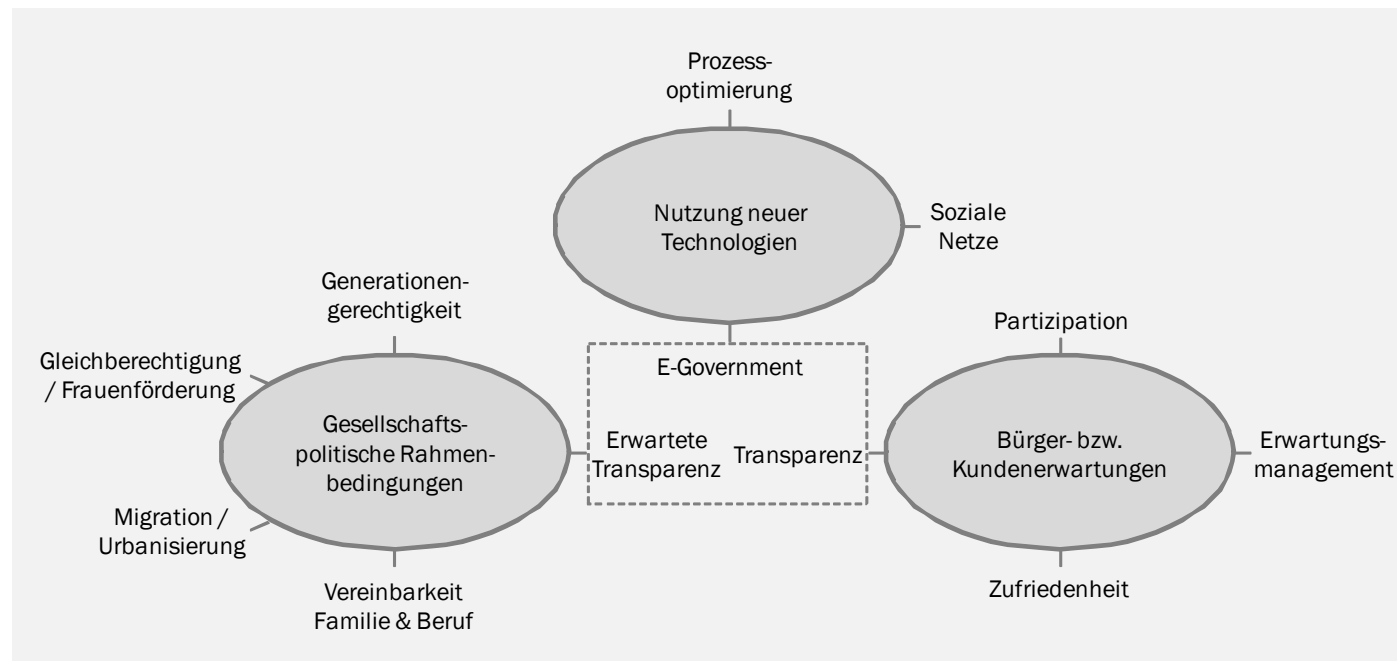
Strategisches Handlungsfeld „Transparenz“

Betrachtet man die Kontextfaktoren Nutzung neuer Technologien und Bürger- bzw. Kundenerwartungen in Kombination mit den gesellschaftspolitischen Rahmenbedingungen, so lässt sich ein weiteres strategisches Handlungsfeld erkennen, welches mit dem Begriff „Transparenz“ beschrieben werden kann.

Das strategische Handlungsfeld „Transparenz“ unterstreicht die große Bedeutung, die einem

transparenten Verwaltungshandeln zukommt. Folglich sollten Ansätze für eine erhöhte Transparenz, insbesondere durch die Ausweitung der Angebote im Bereich E-Government, auch Gegenstand strategischer Zielsetzungen sein.

Strategisches Handlungsfeld „Transparenz“



Prüffragen

- Wird auf die zunehmenden Forderungen nach Transparenz staatlichen Handelns ausreichend reagiert? Was wird hierzu konkret umgesetzt? Welche weiteren Überlegungen gibt es?
- Sind die Erwartungen relevanter Bürgergruppen bekannt? Werden diese regelmäßig erfasst?
- Werden die Bürgererwartungen im Rahmen der strategischen Zielsetzungen angemessen berücksichtigt?
- Werden technologische Entwicklungen laufend beobachtet? Wird auf ein verändertes Nutzungsverhalten der Bürger bzw. Kunden geachtet?

Herausforderungen im strategischen Handlungsfeld „Mitarbeiter“

Demographische Entwicklung

Als Folge der prognostizierten demographischen Entwicklung resultieren für Behörden zwei zentrale Herausforderungen. Aus einer Innenperspektive heraus müssen Behörden im Rahmen ihrer strategischen Personalplanung sicherstellen, dass im Hinblick auf den erwarteten Bevölkerungsrückgang auch in Zukunft qualifiziertes Personal in ausreichendem Maße zur Verfügung steht. Neben Attraktivitätsprogrammen ist hier insbesondere auch an Leistungsanreize und Qualifizierungsmaßnahmen zu denken. Aus einer Außenperspektive wirkt sich die demographische Entwicklung auf die Leistungserstellung bzw. das Leistungsangebot der Institutionen aus. In Abhängigkeit der erwarteten Bevölkerungsentwicklung und -struktur ist eine Anpassung des staatlichen Leistungsangebotes erforderlich. Beispielsweise wirken sich veränderte demografische Gegebenheiten auf die Zahl der Schüler, Arbeitnehmer und Rentner und somit auch auf deren Leistungsansprüche aus.

Personal und Anreizstrukturen

Im Bereich „Personal und Anreizstrukturen“ ergeben sich vier zentrale Herausforderungen. Zunächst sind Möglichkeiten zu prüfen, wie verstärkt Leistungsanreize gesetzt werden können.

Idealerweise sollte in Abhängigkeit von der individuellen Leistung über Belohnungen und Sanktionen entschieden werden. Darauf aufbauend besteht die Herausforderung, den individuellen Leistungsbeitrag eines Mitarbeiters messbar und dadurch transparent zu machen. Zudem stehen Organisationen vor der Herausforderung, die Mitarbeiterzufriedenheit hoch zu halten. Dazu könnten bspw. Angebote zur Vereinbarkeit von Familie & Beruf beitragen. Eine weitere Herausforderung besteht darin, sowohl die Führungsfähigkeit als auch den Führungswillen zu unterstützen und zu fördern, da eine Reihe von Problemfeldern innerhalb der Verwaltung durch mangelnde Führung mit verursacht wird. Folglich ist darauf zu achten, geeignetes Führungspersonal einzusetzen und auszubilden sowie den Führungskräften notwendige Gestaltungsfreiräume zu gewähren.

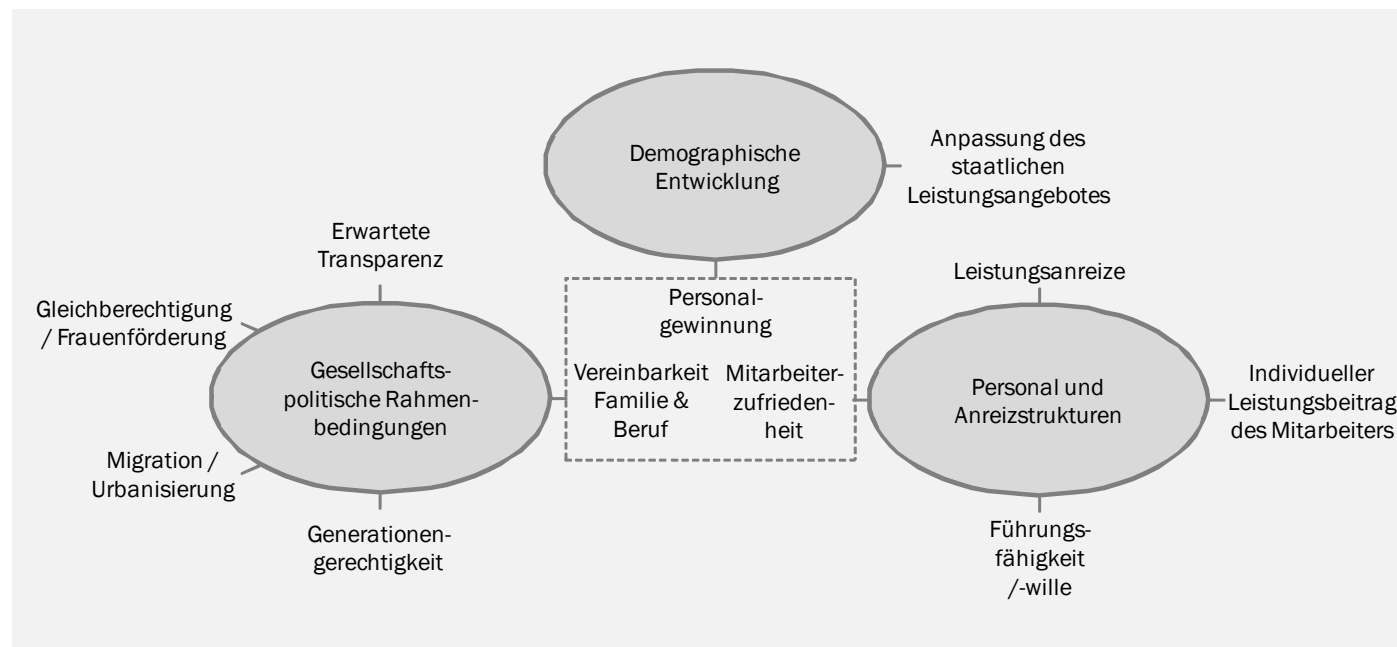
Handlungsempfehlung

Strategisches Handlungsfeld „Mitarbeiter“

Betrachtet man die Herausforderungen der Kontextfaktoren Personal und Anreizstrukturen und demographische Entwicklung in Kombination mit den gesellschaftspolitischen Rahmenbedingungen, so lässt sich aus den Überschneidungen ein weiteres strategisches Handlungsfeld erkennen, das mit dem Begriff „Mitarbeiter“ beschrieben werden kann (vgl. nachfolgende).

Das strategische Handlungsfeld „Mitarbeiter“ spiegelt die hohe Bedeutung personalpolitischer Aspekte für das heutige Verwaltungshandeln wider. Folglich sind in die strategische Planung auch mitarbeiterbezogene Aspekte wie Personalgewinnung und Mitarbeiterzufriedenheit zu integrieren.

Strategisches Handlungsfeld „Mitarbeiter“



Prüffragen

- Existiert eine strategische Personalplanung, die sich vorausschauend mit der Besetzung frei werdender Stellen befasst?
- Werden bestehende Möglichkeiten zur Anreizsetzung (Incentivierung der Mitarbeiter) ausgenutzt?
- Werden individuelle Leistungsbeiträge der Mitarbeiter erfasst? Gibt es Bestrebungen, dies möglich zu machen?
- Welche weiteren Anreizmechanismen sind denkbar?
- Welche Angebote gibt es im Bereich der Verbesserung der Work-Life-Balance?
- Wird Führungsfähigkeit angemessen gefördert und Führungswille ausreichend unterstützt?