



ZUKUNFT

Strategische Steuerung für den Staat

Internationale Ansätze im Vergleich



Bundesministerium
des Innern

| BertelsmannStiftung

 2007.DE

Inhalt

Vorwort	
Liz Mohn und Dr. Wolfgang Schäuble	3
Management Summary	4
1 Einleitung	7
2 Strategische Steuerung	
2.1 Strategie	8
2.2 Strategisches Management	8
2.3 Konzeption strategischer Managementsysteme	9
3 Internationale Ansätze	
3.1 Großbritannien	11
3.2 Neuseeland	13
3.3 Irland	15
3.4 USA	18
3.5 Finnland	20
3.6 Schweiz	22
4 Erfahrungen aus dem internationalen Kontext	
4.1 Kontext strategischer Steuerung	24
4.2 Kontext der strategischen Steuerungsansätze	26
4.3 Ergebnisse und Erfahrungen mit strategischer Steuerung	30
5 Ausblick	31
Anmerkungen	32
Literaturverzeichnis	33

Vorwort

Das Bundesministerium des Innern und die Bertelsmann Stiftung haben sich in den vergangenen Jahren konzentriert mit Fragen der Modernisierung des Staates befasst und im Rahmen ihrer jeweiligen Verantwortung innovative Beiträge zur Weiterentwicklung der Strukturen der öffentlichen Verwaltung, ihrer Effizienz und Bürgerorientierung geleistet. Mit dem gemeinsamen Projekt „Staat der Zukunft“ möchten beide Partner neue Akzente setzen.

Das Projekt umfasste Veranstaltungen, Fachgespräche und Dokumentationen, stellte Veränderungsmöglichkeiten im öffentlichen Sektor zur Diskussion und zog eine Bilanz der bisherigen Reformarbeit der Bundesregierung. Im Mittelpunkt standen Fragen nach der Rolle des Staates, seinen Gestaltungsmöglichkeiten und Handlungsnotwendigkeiten.

Das Projekt „Staat der Zukunft“ sollte insgesamt das öffentliche Bewusstsein hinsichtlich weiterer Reformen des Staates fördern und die Bürger für den Wandel von Aufgaben, Strukturen und Arbeitsweisen des Staates und seiner Verwaltung sensibilisieren.

Die im Rahmen dieses Projekts von Dr. Isabella Proeller (Universität St. Gallen) erstellte Studie „Strategische Steuerung für den Staat – Internationale Ansätze im Vergleich“ beschreibt, analysiert und vergleicht auf der Grundlage eines Berliner Expertengesprächs die Verhältnisse im Vereinigten Königreich, in Neuseeland, Irland, den USA, Finnland sowie der Schweiz. Die Untersuchung soll es unseren Verwaltungen ermöglichen, Erfahrungen abzugleichen und zugleich Orientierung für eigene Reformansätze bieten.

Wir sind überzeugt, mit dieser Broschüre wertvolle Impulse für die Verwaltungsmodernisierung zu geben, und hoffen auf fruchtbare Diskussionen.



Liz Mohn

Liz Mohn
Stellvertretende Vorstandsvorsitzende
der Bertelsmann Stiftung

Wolfgang Schäuble

Dr. Wolfgang Schäuble, MdB
Bundesminister des Innern

Management Summary

Um aktuellen und zukünftigen Herausforderungen in der Gesellschaft effizient und effektiv zu begegnen und die Entwicklung und Leistungserbringung staatlicher Organisationen und Verwaltungen auf diese Anforderungen auszurichten, gewinnen in der öffentlichen Verwaltung strategische Managementansätze zunehmend an Bedeutung. Im vorliegenden Bericht werden Erfahrungen mit strategischen Steuerungsansätzen aus dem internationalen Kontext und auf zentralstaatlicher Ebene verglichen und analysiert. Ziel ist es dabei, zunächst einen Überblick und ein Verständnis zu gewinnen, wie strategisches Management in anderen Ländern konzipiert und umgesetzt wird und welche Ergebnisse damit erreicht worden sind. Ferner sollen aus dem Vergleich verschiedener internationaler Ansätze Lehren und Folgerungen für die Funktionsweise und Einbettung strategischer Steuerungsansätze auf zentralstaatlicher Ebene gezogen werden.

Mit strategischer Steuerung wird die erfolgsorientierte Gestaltung der Entwicklung der Verwaltung angestrebt. Dabei wird eine spezifische Denkweise in der Organisation und bei den Akteuren angestrebt, sich mit der Entwicklung der Organisation auseinanderzusetzen. Diese basiert auf der Vorstellung einer geplanten Evolution und öffnet sich dadurch der Rationalisierung. Strategische Steuerung vollzieht sich in Form eines kollektiven Lernprozesses und greift alle Themen auf, die hinsichtlich der Entwicklung der Organisation als wichtig erachtet werden. Strategische Steuerung bedarf der ausgewogenen und integrierten Berücksichtigung folgender vier Dimensionen: Inhalte, Akteure, Prozesse und Instrumente. Diese beziehen sich auf die vier grundlegenden Aspekte strategischer Entwicklungsprozesse und adressieren als Kernfragen, was der Gegenstand der Strategieentwicklung ist, wer daran beteiligt ist, wie Strategien entwickelt werden und womit die Strategieentwicklung unterstützt wird. Der mit strategischem Management angestrebte strategische Wandel wird dabei als beeinflussbar, aber nicht unbedingt als direkt plan- oder steuerbar angesehen. Der Einfluss wird über die Gestaltung der vier grundlegenden Aspekte – Inhalte, Akteure, Prozesse und Instrumente – sowie deren Abstimmung und Integration in die Gesamtorganisation erreicht.

Zum Vergleich werden im vorliegenden Bericht strategische Steuerungsansätze aus sechs Ländern herangezogen:

- Großbritannien adressiert strategische Steuerungsanliegen im Rahmen des Modernizing-Government Reformprogramms, insbesondere durch zwei Kernelemente, dem Joined-up Government-Program und dem Public Service Agreements Regime. Strategische Steuerung umfasst dabei die Gesamtverwaltung mit einer starken Führungs- und Koordinationsrolle der Zentrale und aufbauend auf einem rigiden Kontraktmanagement- und Performance Measurement-System. Der Fokus wird auf Wirkungs- und Ergebnisziele und auf das Management von cross-cutting-Themen gelegt.
- In Neuseeland wird unter dem Programm des Management for Outcome eine Fokussierung der öffentlichen Tätigkeiten auf Ergebnisse und Wirkungen vorangetrieben. Die Strategieorientierung und Integration von outputorientierter Steuerung und Wirkungsebene soll im Rahmen eines strategischen Planungs- und Managementprozesses erreicht werden. Dieser ist großteils auf Ebene der Departments und Agencies angesiedelt, mittelfristig orientiert und auf die Definition und das Erreichen von Wirkungen ausgerichtet.
- Um die strategischen Fähigkeiten des irischen öffentlichen Sektors auszubauen, wurde in Irland die Strategic Management Initiative lanciert. Dabei handelt es sich um ein umfassendes Verwaltungsreformprojekt, das neben strategischer Steuerung eine Reihe anderer Reformthemen und -projekte zum Verwaltungsmanagement umfasst. Zur Stärkung strategischer Steuerung wurden Departments und Agencies angehalten, eine strategische Planung vorzunehmen und darüber Strategieprozesse zu etablieren. Der Ansatz wurde recht offen angegangen und ist um die Entwicklung strategischer Fähigkeiten in den Verwaltungseinheiten bemüht.

- Die jüngeren Bemühungen zu strategischer Steuerung in der US-Bundesverwaltung sind eng mit der Gesetzgebung des Government Performance and Results Act (GPRA) verbunden. Der GPRA institutionalisierte strategische Planung sowie ergebnisorientierte Planungs- und Reportingsysteme in Departments und Agencies. Unter Einbeziehung der Stakeholder wird die Verwaltung angehalten ihre Ziele und Ergebnisse zu definieren und ihre Tätigkeit an der Erreichung dieser Ziele auszurichten.
- In Finnland wird mit Programme Management das Ziel verfolgt, die Umsetzung und Auswertung von Politikschwerpunkten und -richtung zu systematisieren. Ein Hauptanliegen ist die Verbesserung von Horizontalität. Der Ansatz baut auf der Festlegung ausgewählter und priorisierter strategischer Themenfelder mit Zielen auf, für welche besondere politische und administrative Verantwortlichkeiten im Sinne von „Programme ownerships“ eingerichtet werden. Gleichzeitig wird ein zentral koordinierter Steuerungskreislauf etabliert. Strategie ist in diesem Modell stark auf politischer Ebene und bei der Zentrale verankert und betont Evaluationen und die Diskussion der Lehren aus Evaluationsergebnissen.
- In der Schweiz wird strategische Steuerung in der Regel im Kontext der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOV) diskutiert, welche auf Bundesebene im Rahmen des Programms Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget (FLAG) umgesetzt wird. Ein Kernanliegen ist die Ausrichtung und Steuerung über Wirkungen. Strategisches Management ist in FLAG stark dezentralisiert und zielt nicht auf strategische Steuerung der Bundesverwaltung, sondern in der Bundesverwaltung. So werden die FLAG-Steuerungsmechanismen nicht flächendeckend, sondern explizit nur in Teilen der Verwaltung angewendet, und strategische Steuerung ist weitgehend auf Ebene der Ämter angesiedelt.

Der Blick auf die verschiedenen Ansätze zeigt die Vielfalt der Herangehensweisen und Ausgestaltungen strategischen Managements im internationalen Kontext. Die Heterogenität widerspiegelt dabei nicht nur unterschiedliche Ziele und Zwecke, die mit strategischem Management angestrebt werden, sondern unterstreicht auch die kontextabhängige Ausgestaltung und Umsetzung der Systeme. Die Analyse und der Vergleich der internationalen Ansätze führen zu folgenden Ergebnissen und Folgerungen in Bezug auf Rahmenbedingungen, Konzeption und Ergebnisse:

- Strategische Managementansätze auf zentralstaatlicher Ebene sind kontextspezifisch zu gestalten und zu interpretieren. Merkmale und Charakteristika des politisch-administrativen Systems, kulturelle Neigungen und Prägungen ebenso wie bisherige Managementreformen widerspiegeln sich in der Ausgestaltung und Umsetzung strategischer Steuerungsansätze in den verschiedenen Ländern.
- In Bezug auf die Inhalte strategischen Managements ergibt sich eine deutliche Verschiebung zu Zielen, Ergebnissen und Wirkungen strategischer Themenfelder und zu Horizontalität. Zieldefinition und -messung ist ein in allen betrachteten Ansätzen gemeinsames Merkmal für die Umschreibung der Inhalte strategischen Managements.
- Die Vielfalt der Akteure, die in den einzelnen Ansätzen im Strategieprozess eingebunden sind, und die Intensität der Einbindung variieren in allen Ansätzen. Die wichtigste Rolle kommt überall den Führungskräften in der Verwaltung zu, da diese letztendlich Strategie und strategisches Denken in der Verwaltung verankern und umsetzen. Die Einbindung der politischen Akteure gestaltet sich sehr unterschiedlich und reicht von starker Einbindung und großem Engagement der Regierungsspitze bis hin zu eher passiven und beobachtenden Rollen.
- Die Managementansätze betonen unterschiedliche Aspekte des Strategieprozesses, wie Planung, Kontrolle, Lernen und Anpassen. Sie werden in der Regel als zusätzliche Steuerungsprozesse für die Verwaltung aufgesetzt, die mit anderen Steuerungsprozessen, wie dem Budgetprozess, zeitlich und inhaltlich verknüpft werden. Spannungsfelder zwischen strategischem Steuerungsprozess und anderen Steuerungspro-

zessen bleiben dabei vielfach bestehen. Ausgestaltung und Umsetzung des Strategieprozesses innerhalb der Verwaltung werden stark von den Beteiligten gestaltet.

- Auf instrumenteller Seite bauen die strategischen Managementsysteme überall stark auf Kontraktmanagement und Performance-Managementsystemen auf. Ebenso wurden unterschiedliche Formen konzeptioneller Instrumente eingeführt, wie Strategiedokumente, Missionen oder Leistungsaufträge mit mittelfristigen (in der Regel fünfjährigen) Planungshorizonten und Angaben zu Umfeldanalyse, Strategie und Zielüberwachung.
- Trotz verschiedener Defizite und Umsetzungsschwierigkeiten wird in der Regel eine positive Gesamtbilanz zu den Erfahrungen mit strategischer Steuerung gezogen. Insgesamt überwiegt die Einschätzung, dass durch die strategischen Managementsysteme strategisches Denken und Handeln und die dazu notwendigen Fähigkeiten zumindest in Teilbereichen der Verwaltung gestärkt und verankert werden konnten und die langfristige Entwicklung der Verwaltung bewusster und ergebnisorientierter erfolgt.
- Insgesamt gilt aber – insbesondere bei Ländern mit flächendeckenden Systemen – zu beachten, dass der Umsetzungs- und Entwicklungsstand innerhalb der einzelnen Länder stark variiert. Einzelne Verwaltungsbereiche und Akteure weisen einen sehr hohen Umsetzungs- und Entwicklungsstand auf, wohingegen andere zwar die formalen Erfordernisse erfüllen, aber den Prozess und die Denkhaltung nicht verinnerlicht haben.
- Umsetzungsschwierigkeiten bestehen überall im Zusammenhang mit dem Performance Measurement, insbesondere bei Wirkungsinformationen und -messungen. Ferner ist die Verknüpfung zu anderen Steuerungsprozessen, insbesondere dem Budgetprozess, und damit die Verbindlichkeit und Verantwortlichkeit für das Umsetzen und Erreichen der Strategie oft noch nicht hinlänglich geklärt.
- Die Erfahrung der hier betrachteten Länder verdeutlicht, dass es sich bei der Etablierung eines strategischen Managementsystems auf zentralstaatlicher Ebene um ein sehr langwieriges und aufwändiges Unterfangen handelt. Viele der hier vorgestellten Beispiele arbeiten bereits seit mehreren Jahren an der Einführung strategischer Steuerungssysteme, haben wichtige Grundlagen in bereits noch länger zurückliegenden Reformen gelegt und sind zum jetzigen Zeitpunkt immer noch erst in der Umsetzung.

1 Einleitung

Ein Blick in die Reformagenden verschiedener Staaten, Länder und Gemeinden zeigt, dass strategisches Management und strategische Steuerungsansätze zu einem häufigen Bestandteil und Ansatz der Steuerung von Gemeinwesen und öffentlichen Organisationen geworden sind. Eine Strategie zu haben, scheint die Lösung für zahlreiche drängende und seit langem ungelöste Probleme im öffentlichen Sektor zu sein. Die Hoffnungen, die in Strategie und strategische Ansätze gesetzt werden, sind groß und vielschichtig: Sie sollen helfen, bei eingeschränkten finanziellen Rahmenbedingungen Prioritäten zu setzen; sie sollen helfen, die Leistungsseite öffentlicher Organisationen neu auszurichten und anzupassen; sie sollen helfen, einen oft beschworenen Kulturwandel in öffentlichen Organisationen herbeizuführen. Die großen Erwartungen, die im öffentlichen Bereich mit Strategie verbunden werden, rühren nicht zuletzt aus der Bedeutung von Strategie in der Privatwirtschaft. Erfolgreiche Firmen haben eine gute Strategie, die ihnen zu diesem Erfolg verholfen hat, und anderen Firmen, die in schwieriges Fahrwasser geraten sind, ist es durch eine strategische Neuausrichtung gelungen, sich neu zu positionieren, ihre Aktivitäten neu zu ordnen und wieder erfolgreich zu werden. Aber nicht nur im privatwirtschaftlichen Bereich werden erfolgreiche Managementleistungen mit Strategie erklärt. Auch in der öffentlichen Verwaltung werden Erfolgsgeschichten seit mehreren Jahren mit ihren strategischen Elementen erklärt, und strategisches Management wird als ein auch im öffentlichen Bereich anwendbarer und Erfolg versprechender Ansatz diskutiert.¹

Unter strategischer Steuerung wird generell ein langfristiges, an Zielen orientiertes Denken und Handeln verstanden. Mit strategischer Steuerung soll es der öffentlichen Verwaltung gelingen, aktuelle und zukünftige Herausforderungen und deren Implikationen zu erkennen, sich eine Vorstellung darüber zu machen, wie mit welchen Zielen und Strategien diesen Herausforderungen effektiv und effizient zu begegnen ist, und das Denken und Handeln der Verwaltung darauf auszurichten. Strategisches Management kann als Methode oder Ansatz zur Bewältigung dieser Herausforderungen und Aufgaben verstanden werden.

Um den Nutzen und die Ansatzpunkte für strategische Steuerung in der deutschen Bundesverwaltung aufzuzeigen, werden in der vorliegenden Studie Erfahrungen mit strategischen Steuerungsansätzen aus dem internationalen Kontext verglichen und ana-

lysiert. Auch in Deutschland wurden bereits zahlreiche Erfahrungen und Projekte mit strategischer Steuerung gemacht, allerdings mehrheitlich auf kommunaler Ebene und in einzelnen Einheiten der Bundes- und Landesverwaltungen.² In dieser Studie wird der Fokus auf Erfahrungen im Ausland, insbesondere auf Ansätze auf zentralstaatlicher Ebene mit strategischer Steuerung gerichtet. Dabei interessiert, wie im internationalen Kontext strategische Steuerung angegangen wird, also welche Ansätze gewählt wurden und welche Ergebnisse damit erreicht worden sind. Dadurch werden Ansatzpunkte und Erfolgsfaktoren für strategische Managementansätze herausgearbeitet, welche sich der Frage widmen, wie strategische Steuerung auf zentralstaatlicher Ebene zur erfolgreichen Gestaltung öffentlicher Organisationen beitragen kann. Die Ergebnisse sollen als Orientierung für die Reformdiskussion der deutschen Bundesverwaltung dienen. Der internationale Vergleich zeigt, dass in einzelnen Ländern mit strategischen Ansätzen wesentliche Reform- und Veränderungsprozesse ausgelöst worden sind. Die Ansätze sind dabei erkennbar durch nationale Besonderheiten wie Staatsaufbau, Regierungssystem, aber auch kulturelle Aspekte geprägt. Insgesamt fällt auf, dass die strategischen Ansätze in den meisten Beispielen im Rahmen einer lange, in der Regel mehr als zehn Jahre dauernden Reformgeschichte zu sehen sind, in der verschiedene Voraussetzungen und Zwischenschritte geschaffen worden sind. Die größte Herausforderung besteht im Aufrechterhalten des Veränderungswillens und der Unterstützung des Vorhabens über diesen langen Zeitraum.

2 Strategische Steuerung

Für die Analyse strategischer Steuerung im internationalen Kontext gilt es zunächst zu klären, was mit Strategie und strategischer Steuerung gemeint ist.³ Die umfangreiche Theorie und Praxis zu strategischem Management zeigt, dass es eine fast unüberblickbare Vielfalt von Ansätzen gibt und strategisches Management z. B. eher als visionärer Prozess, als kollektiver Prozess oder als analytischer Prozess beschrieben wird. Damit verbinden sich unterschiedliche Schwerpunkte und Herangehensweisen für die Ausgestaltung des strategischen Managements.⁴ Für das Verständnis und die Gestaltung von strategischem Management im öffentlichen Kontext müssen Aspekte verschiedenster Ansätze berücksichtigt werden. Als Basis und Untersuchungsraaster für die Analyse der internationalen Beispiele zu strategischem Management wird zunächst dargelegt, welches Verständnis von Strategie und strategischem Management für die Auswahl und die Analyse der internationalen Beispiele in diesem Bericht zugrunde gelegt wird. Ferner werden die zentralen Elemente dargelegt, die die Konzeption eines strategischen Managementansatzes beinhalten. Diese Elemente dienen im weiteren Verlauf des Berichts als Anhaltspunkte für die Beschreibung und Analyse der internationalen Beispiele.

2.1 Strategie

Das Wort Strategie wird heute in vielen verschiedenen Kontexten verwendet und ist in gewissem Maße zu einem Modewort mit verschiedenen Verwendungsarten geworden. Auch in der Managementpraxis ist die Verwendung des Begriffs Strategie mehrdeutig und wird oft mit folgenden fünf Bedeutungen konkretisiert⁵:

- Strategie als Plan, im Sinne einer Weg-Zielbeschreibung;
- als Spielzug oder Taktik, insbesondere wenn es um den Wettbewerb mit anderen geht;
- als Muster, das sich in den Entscheidungen und/oder Handlungen einer Organisation erkennen lässt;
- als Position, bei der Verortung einer Organisation in seiner Umwelt;
- als Perspektive, im Sinn der Wahrnehmung der Außenwelt im kollektiven Bewusstsein einer Organisation.

Eine Strategie widerspiegelt das Verständnis über die zentralen Zusammenhänge zwischen Handlungen, Umfeld und Ergebnissen und ist geeignet, die verschiedenen Entscheidungsträger einer Organisation anzuleiten, ihre Handlungen mit diesem Verständnis in

Einklang zu bringen. Eine Strategie bleibt dabei in gewissem Sinne abstrakt – sie geht nicht auf einzelne Handlungen oder konkrete Handlungsanleitungen ein – und gibt einen Orientierungsrahmen für Handlungen und Entscheidungen vor.⁶

2.2 Strategisches Management

Bei strategischem Management geht es um die erfolgsorientierte Gestaltung der langfristigen Entwicklung der Organisationen. Es geht dabei um die Formulierung und Implementierung einer Strategie. Dazu muss ein Verständnis aufgebaut werden über das Zustandekommen von Ergebnissen, die Chancen und Gefahren, die sich innerhalb und außerhalb der Organisation ergeben, und darüber, wie auf diese reagiert werden soll. Die Herausforderung besteht darin, die notwendigen Informationen zu erlangen, diese Fragen zu beantworten, die Strategie zu formulieren und anzupassen sowie darin, diese innerhalb der Organisation zu kommunizieren bzw. Unterstützung dafür in der gesamten Organisation zu erreichen.⁷ Im modernen Verständnis zeichnet sich strategisches Management durch folgende Merkmale aus⁸:

- geplante Evolution
- spezifische Denkhaltung
- Bewusstmachen von strategischem Denken und Handeln
- kollektiver Lernprozess
- Schaffung und Sicherung von Erfolgspotenzialen.

Mit geplanter Evolution wird zum einen der Erkenntnis Rechnung getragen, dass sich Entscheidungen und Veränderungen in Organisationen selten sprunghaft entwickeln, sondern oft inkrementalistisch verlaufen. Dennoch sieht man Strategie und strategisches Management als etwas Gestaltbares, das sich nicht einfach zufällig ergibt. Geplante Evolution ist nicht mit Planung gleichzusetzen, sondern ist als Mittelweg zwischen reiner Planung und unkoordiniertem Inkrementalismus zu verstehen.⁹ Im Mittelpunkt strategischen Managements steht die Art und Weise, wie über die Entwicklung der Verwaltung nachgedacht und entsprechend gehandelt wird. Strategisches Management soll sich in einer spezifischen Denkhaltung manifestieren. Strategisches Denken und Handeln bedarf einer bewussten Auseinandersetzung mit den beabsichtigten Entwicklungen der Verwaltung und den dafür vorgesehenen Maßnahmen. Hierzu ist ein Mindestmaß an Verbindlichkeit und konkreten Ergebnissen notwendig. Im Verwaltungskontext ist in diesem Zusammenhang zu berücksichtigen,

dass es unterschiedliche und zum Teil widersprüchliche Handlungslogiken z.B. zwischen Politik und Verwaltungsführung gibt, die für die Strategieentwicklung transparent gemacht werden. Strategisches Denken und die bewusste Auseinandersetzung mit Strategie stellen dabei an die Führungskräfte der Verwaltung die Aufgabe, sich mit Zielen, dem Zweck und dem Beitrag der eigenen Verwaltungsorganisation auseinanderzusetzen. Dabei kann ein gewisses Spannungsverhältnis zum traditionellen Führungsverständnis der öffentlichen Verwaltung auftreten, wenn angenommen wird, dass diese Fragen nicht auf Ebene des Managements, sondern allein im Rahmen des politischen, gesetzgebenden Prozesses zu adressieren sind.¹⁰ Strategisches Management als kollektiver Lernprozess bedeutet, dass ein Lernprozess systematisch initiiert und dessen Ergebnisse in das alltägliche Verwaltungshandeln integriert werden. Daraus ergibt sich ein Verständnis eines fortlaufenden Prozesses, in dem Ideen entwickelt, geprüft und aufgrund von Erfahrungen revidiert, verworfen, weiterentwickelt etc. werden. Strategisches Management zielt letztendlich darauf, den Erfolg der Verwaltung zu sichern. Die Frage, was Erfolg in der Verwaltung ausmacht, ist aber nicht leicht zu beantworten. Dennoch sind Leitvorstellungen für ein strategisches Management notwendig. Sie müssen im Rahmen der Strategieentwicklung thematisiert werden.¹¹

Die genannten Merkmale strategischen Managements und die hier gewählte Umschreibung strategischen Managements als Gestaltung der langfristigen und erfolgsorientierten Entwicklung von Organisationen der Verwaltung unterstreichen, dass das Management des strategischen Wandels den Kern strategischen Managements darstellt. Werden Strategien nicht nur als Pläne, sondern auch als Muster verstanden, bedeutet dies, dass diese grundlegenden Veränderungsprozesse nicht nur bewusst gestaltet werden, sondern auch emergente Elemente enthalten. Der strategische Wandel kann damit nicht vollständig gesteuert, aber maßgeblich beeinflusst werden.

2.3 Konzeption strategischer Managementsysteme

Bei der Konzeption strategischen Managements geht es um die Integration verschiedener grundlegender Elemente des strategischen Entwicklungsprozesses. Diese Elemente, die in einer ganzheitlichen Konzeption betrachtet und einbezogen werden,

sind die Inhalte, Akteure, Prozesse und Instrumente. Diese Aspekte sind zunächst jeder für sich zu betrachten und zu analysieren, gleichzeitig ergibt sich das Gesamtbild der Konzeption strategischen Managements erst durch die Integration und Abstimmung dieser Elemente. Strategisches Management unterstellt dabei, dass durch die Gestaltung dieser Elemente und deren Abstimmung der strategische Wandel beeinflusst wird. Inhalte, Akteure, Prozesse und Instrumente sind somit gestaltbare und steuerbare Elemente, über welche Wandel initiiert werden kann und Veränderungen in der Verwaltung ausgelöst werden. Dieser Wandel ist darauf gerichtet, Fähigkeiten in der Verwaltung zu entwickeln und im Sinne von vorgegebenen oder entwickelten Erfolgsmaßstäben zu nutzen.¹² Die grundlegenden Elemente der Konzeption werden im Folgenden kurz beschrieben.

Die inhaltliche Dimension umschreibt die Gegenstände strategischer Entwicklungsprozesse, also die Frage nach dem „Was“ (was ist die Strategie, was sind die Ziele?). Oft wird bei den Inhalten zwischen strategischen Themenfeldern, Zielen und Strategien unterschieden. Dabei handelt es sich um zusammenhängende, aber unterschiedliche inhaltliche Komponenten. Strategische Themenfelder dienen der Schwerpunktsetzung und grenzen den Gegenstand des strategischen Handelns ein. Ziele geben Orientierung und – in einem rationalen Verständnis von Management – bilden einen Maßstab für die Erfolgsbeurteilung. Den inhaltlichen Kern strategischen Managements stellen die schon besprochenen Strategien (als Plan, als Muster, etc.) dar. Das Zusammenspiel und die Wechselwirkungen dieser drei inhaltlichen Komponenten können je nach Konzeption des strategischen Managements variieren.

Akteure sind die handelnden und beteiligten Organisationen, Gruppen, Individuen im strategischen Entwicklungsprozess. Akteure sind dabei in der Regel die Führungskräfte in der Verwaltung, politische Akteure, Mitarbeiter der Verwaltung und sonstige Anspruchsgruppen. Die wichtigsten Akteure im strategischen Management sind die Führungskräfte in der Verwaltung. Bei ihnen liegen zentrale Verantwortungen für die Strategieprozesse und -inhalte wie auch für die Anwendung und Integration der Instrumente. Bei strategischem Management in der öffentlichen Verwaltung ist ferner die Rolle der politischen Akteure von großer Bedeutung.

Konzeption des strategischen Managements¹³

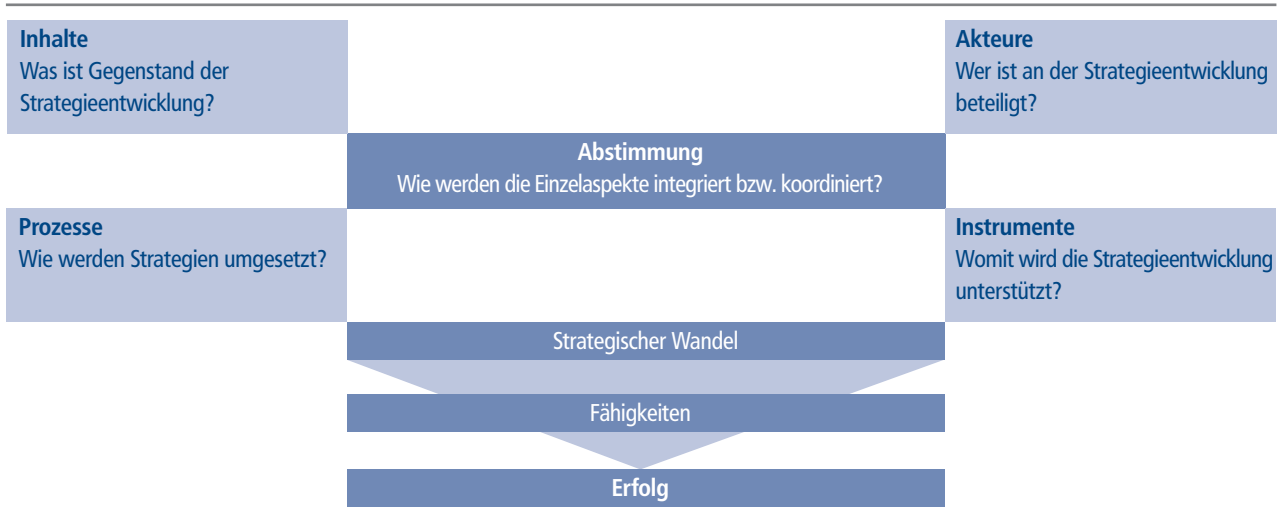


Abbildung 1

BertelsmannStiftung

Die Prozesssicht adressiert die Frage, wie Strategien entwickelt werden bzw. wie sich Strategie entwickelt. Typischerweise werden bei Strategieprozessen die Phasen der Strategieentwicklung oder -formulierung, Umsetzung und Evaluierung unterschieden. Auch wenn diese Phasen oft idealtypisch als Regelkreis dargestellt werden, darf man in der Realität nicht von geschlossenen Regelsystemen oder auch zyklisch verlaufenden Strategieprozessen ausgehen. Die Berücksichtigung der Prozesse ist für das Verständnis der Aussage und Funktionsweise der anderen Elemente der Konzeption wichtig, da sie einen Einblick geben, wie beispielsweise bestimmte Strategien oder Ziele zustande gekommen sind oder auch wie Instrumente angewendet und entwickelt werden.

Für die verschiedenen Aufgaben und Herausforderungen, die im Rahmen eines strategischen Managements zu bewerkstelligen sind, haben sich eine Reihe von Instrumenten herausgebildet und etabliert. Wenn auch verschiedene Beiträge zum strategischen Management ihren Fokus auf die Anwendung dieser Instrumente legen, wäre es fatal, strategisches Management als „Methodenbatterie“ misszuverstehen.¹⁴ Es können Instrumente zur Analyse (z.B. SWOT-Analyse, Portfolioanalyse, Evaluationen), zur Konzeption (z.B. Mission, Leitbild, Planung, Ziele, Indikatoren) und zur Umsetzung (z.B. Leistungs-/Zielvereinbarungen, Budgetierung, Monitoring) unterschieden werden.

Das Gesamtbild eines strategischen Managementansatzes ergibt sich mit der Integration und Abstimmung dieser verschiedenen Elemente. Dabei geht es um die (Aus-)Gestaltung der Beziehungen und Verbindungen zwischen den Elementen. Fragen, die durch Abstimmungsprozesse adressiert werden, sind beispielsweise: Welche Akteure sind an der Definition von Inhalten und an Strategieentwicklung in welcher Form beteiligt, wie werden Inhalte aus verschiedenen parallelen Strategieprozessen (z.B. einzelnen Departmentstrategien, Amtsstrategien) miteinander koordiniert, welche Maßnahmen werden in welcher Abfolge durchgeführt, um verschiedene Akteure angemessen zu berücksichtigen?

Dieses Verständnis und diese Struktur der Konzeption strategischen Managements werden bei der Analyse der internationalen Beispiele zu strategischem Management unterlegt. Die internationalen Ansätze zum strategischen Management werden dementsprechend als Initiativen und Programme verstanden, die auf die Gestaltung der langfristigen und erfolgsorientierten Entwicklung der jeweiligen Verwaltung zielen. Zur Beschreibung und Analyse der Ansätze und ihrer Ergebnisse wird auf die eben dargelegte Konzeption strategischen Managements zurückgegriffen. Als gemeinsames Analyseraster wird beim Vergleich darauf abgestellt, welche Inhalte, Akteure, Prozesse und Instrumente im Ansatz berücksichtigt und wie diese integriert werden.

3 Internationale Ansätze

Wenn man Beispiele für Reformprojekte zum strategischen Management auf internationaler Ebene sucht, entdeckt man schnell, dass es eine Reihe von Projekten und Reformprogrammen gibt, die sich mit dem Ziel, den Prozessen und Inhalten eines strategischen Managements auseinandersetzen, wie diese im vorangehenden Kapitel beschrieben worden sind, allerdings sprechen nur einzelne explizit von „strategischem Management“. Bei der Auswahl der Beispiele für den Ländervergleich wurde daher primär auf die inhaltliche Dimension der Reformprojekte abgestellt und Projekte ausgewählt, welche das Grundanliegen strategischer Steuerung, nämlich die erfolgsorientierte Gestaltung der langfristigen Entwicklung der Organisationen der öffentlichen Verwaltung, adressieren. Ausgewählt wurden die Ansätze von Großbritannien, Neuseeland, Irland, USA, Finnland sowie der Schweiz. Diese Länder und ihre Steuerungsprogramme wurden ausgesucht, weil sie in der internationalen Diskussion als typische Beispiele für die Verfolgung und Stärkung strategischer Steuerungsanliegen gelten. Gleichzeitig wurde bei der Auswahl darauf geachtet, dass jedes Beispiel einen anderen Ansatz und Schwerpunkt aufweist, damit möglichst eine Vielfalt an Erfahrungen und heterogenen Ansätzen analysiert werden kann.

Im Folgenden werden zunächst die Ansätze und Elemente des strategischen Managements der einzelnen Länder vorgestellt. Zu Beginn wird eine kurze Charakterisierung des Reformprojekts vorgenommen, bevor in der Folge die einzelnen Elemente des strategischen Managements für den jeweiligen Ansatz analysiert werden. Dabei wird sowohl auf konzeptionelle wie auch umsetzungsbezogene Ausgestaltungen eingegangen. Abschließend werden die Ergebnisse und Effekte der Programme und Reformbemühungen beleuchtet. Die Beschreibung der Programme, der Konzeptionen, Umsetzungsprozesse und Ergebnisse der Reformen basiert auf einer Literatur- und Dokumentenanalyse.

3.1 Großbritannien

Programm/Initiative

Strategische Steuerungsanliegen haben in Großbritannien in den Reformen der letzten 20 Jahre eine Rolle gespielt und in jüngster Zeit im Rahmen des Modernizing Government-Reformprogramms, insbesondere durch zwei Kernelemente, das Joined-up Government-Programm (JUG) und Public Service Agreements (PSA) Regime, eine weitere Stärkung und Neuausrichtung erfahren. Die

jüngeren Programme bauen dabei weitgehend auf vorangehenden Reformen, insbesondere den Veränderungen und Neuerungen im Rahmen der „Financial Management Initiative“ und der „Next Steps“-Initiative auf und sind als Weiterentwicklung und Fortschreibung zu verstehen. Im Rahmen der „Next Steps“-Initiative wurden eine umfassende organisatorische Dezentralisierung sowie ein straffes Kontrakt- und Performance-Management eingeführt. Die damit durchaus intendierte Verselbstständigung und Dezentralisierung der Verwaltung wurde begleitet von einer gewissen Fragmentierung und zentrifugalen Kräften bei der Steuerung. Hierin liegt auch einer der Ausgangspunkte der beiden jüngeren Reformen. 1998 wurde das System der PSAs eingeführt, wobei „PSAs ein klares Bekenntnis an die Öffentlichkeit darstellen, was sie für ihr Geld erwarten können und – um dieses Bekenntnis zu unterstreichen – jede Vereinbarung explizit darlegt, welcher Minister für die Erreichung welcher Ziele verantwortlich ist“.¹⁵ Begleitet wurde diese Reform von dem Grundanliegen im Modernizing Government-Programm, dass die meisten drängenden politischen Themen heute organisations- und sektorübergreifend adressiert und bearbeitet werden müssen. Dies bildet den Ausgangspunkt des „Joined-up Government“. JUG verfolgt das Ziel, die Fähigkeit der Regierung zu verbessern, sich strategischen, cross-cutting-Themen anzunehmen. Das Modernizing Government-Programm wurde mit einem Zeithorizont von zehn Jahren aufgelegt, wobei sich der Reformprozess in den letzten Jahren oft als fortschreibender Prozess erwiesen hat, in dem laufend Anpassungen gemacht und neue Programme nach Bedarf aufgelegt wurden. Für die Gegenüberstellung in diesem Bericht wird die jüngere Reformentwicklung in Großbritannien unter dem PSA- und JUG- Regime als „themenorientierte, zentrale Koordination“ referenziert.

Konzeption

In den Reformen unter der Labour-Regierung ist es ein besonderes Anliegen gewesen, die Steuerungs- und Koordinationsfähigkeit der „Zentrale“¹⁶, also der zentralen Regierungsinstitutionen, zu verbessern, um die strategische Stoßrichtung der Regierung einhalten zu können. Dabei wird es als besondere Herausforderung für die Regierung verstanden, eine langfristige politische Strategie mit abgestimmten Zielen und Prioritäten aufzusetzen und an dieser bei allen Problemen und Ablenkungen der Verwaltung festzuhalten.¹⁷ Hinzu kommen die Anliegen des JUG, womit mehr „partnerschaftliches“ Vorgehen gefördert werden soll. Die Zentrale wird

in diesem Verständnis als Dreh- und Angelpunkt für die Koordination und Steuerung der staatlichen Aktivitäten verstanden, und Strategie ist Aufgabe der Regierung und der Zentrale. Der Strategieprozess wurde durch das PSA-System eher ergänzt als neu gestaltet und fügt sich damit in ein vielschichtiges bestehendes System ein. Strategische Ziele, Prioritäten und Strategie werden an verschiedenen Orten in der Zentrale in Stäben und Units des Prime Ministers, des Cabinet Offices, etc. untersucht und behandelt, wobei den einzelnen Einheiten unterschiedliche Durchsetzungskompetenzen in der Verwaltung zustehen.

Mit den PSAs wurde ein neues Instrumentarium für die Steuerung und Koordination durch die Zentrale, vor allem durch das Treasury, eingeführt, um die strategische Steuerungsrolle wahrzunehmen. Zusammengefasst zeigen die PSAs Regierungsprioritäten für die Verwaltungstätigkeit und die Ausgabenentscheidungen. Der Reigen von PSAs, die unter der Ägide des Treasury stehen, muss sich in dieses System strategischer Prioritätensetzung einreihen. Zwar bestehen verschiedenste Abstimmungs- und Integrationsmechanismen, dennoch lassen die Vielzahl der Akteure und vor allem die unterschiedlichen Unterstellungsverhältnisse gewisse Spannungen vermuten. Die PSA-Vereinbarung wird zwischen den Ministern und dem Treasury für die Departments und – nach dem JUG-Gedanken – für einzelne cross-cutting-Themen vereinbart. Für cross-cutting-Themen sind unter dem JUG zudem beispielsweise verbundene, gemeinsame Budgets und Leitungsgremien oder Mitarbeiteraustausch vorgesehen. Jedes PSA legt die angestrebten Wirkungen und Ziele der Departments bzw. der Leistungsgremien der übergreifenden Themenfelder und deren Messung dar. Sie werden für drei Jahre abgeschlossen, basieren auf einer dreijährigen Ressourcenallokation und werden veröffentlicht.¹⁸ Die PSA werden durch Service Delivery Agreements¹⁹ untermauert, in denen die Business-Planung und Ressourcenallokation vorgenommen wird und in denen Performance-Ziele für Agencies und das Department spezifiziert werden.²⁰ Das PSA-System wurde aufgesetzt, um Fragmentierung zu vermindern und ein regierungsweites Performance-System für die Gesamtverwaltung einzuführen. Über die vereinbarten Ziele wurde ein aufwändiges Monitoringsystem gelegt, in welchem vierteljährlich, bei Bedarf auch öfter, zu den Zielen rapportiert wird. Die Leistungen zur Zielerreichung sind Gegenstand spezieller Treffen des Premierministers mit den Ministern.²¹ Die Reporting-Ergebnisse werden veröffentlicht. Die

PSAs sind Bestandteil eines Ausgabenrahmenprogramms, und erzielte Ergebnisse werden in der nächsten Runde der Ressourcenallokation berücksichtigt. Mit dem System der PSAs sollten im Strategieprozess für Politiker und Beamte Anreize gesetzt werden, ihre Aktivitäten im Sinne der von der Zentrale definierten Prioritäten auszurichten. So sind die Minister verantwortlich für die Erreichung der Ziele ihrer Organisationseinheiten.²²

Die Ambition der Zentrale, ihre Steuerungsfähigkeit und ihren Steuerungseinfluss sowohl bezogen auf die öffentliche Leistungserbringung wie auch in Bezug auf cross-cutting-Themen zu steigern, wurde zudem durch den Ausbau der Steuerungs- und Koordinationskapazitäten in der Zentrale verfolgt. Prominent ist hier die Einrichtung zahlreicher Units rund um den Premierminister sowie um das Cabinet Office. So wurde beispielsweise 1998 die Performance and Innovation Unit ins Leben gerufen, um die Kapazität der Regierung zu erhöhen, strategische departmentübergreifende Themen zu adressieren und Innovation in der Politikentwicklung zu fördern. Seitdem wurde eine Reihe von weiteren Units mit unterschiedlichen Aufgaben kreiert.²³ Großbritannien verfolgt damit einen Ansatz, in dem die politische Elite ein Manko konstatiert und diesem durch den Aufbau eigener Kapazitäten und einer eigenen Wissensbasis begegnet. Teils wird dies als „ein Versuch der britischen Regierung“ gewertet, „zu lernen, wie man Netzwerke steuert“²⁴, teils zeigt sich darin ein analytisch geprägtes Steuerungsverständnis, wonach man „aufspürt“, was getan werden muss, um dann die gewünschten Veränderungen „durchzuführen“.

Ergebnisse

Diese jüngsten Entwicklungen zur strategischen Steuerung schreiben den radikalen, zentralistischen Charakter der britischen Reformen seit den 1980er Jahren fort. Die Konsequenz und Führungstärke der Zentrale beeindrucken dabei immer wieder. Gleichzeitig wird die Stoßrichtung der Reformen heftig kritisiert und verleitet wegen ihrer Radikalität auch zur Polarisierung.²⁵ In der Umsetzung kämpft dieser Steuerungsansatz mit vielen bekannten Hindernissen zentraler, analytischer Steuerung. Zunächst ist die Qualität der Ziele, die in PSAs vereinbart werden, zu nennen. Oftmals handelt es sich dabei nicht um zukunftsgerichtete Prioritäten, sondern um Ziele und Aufstellungen von Aktivitäten und Erreichtem, und es gibt große Unterschiede zwischen den Aufgabenfeldern. Außerdem hat auch das PSA-System nicht verändert,

dass Ziele und Prioritäten im öffentlichen Bereich vielfach außerhalb des formalen Strategieprozesses auftauchen. Bei der Abbildung in Meßgrößen zeigt sich die Schwierigkeit, dass Meßgrößen sich oft nur auf einen Teilaspekt eines Ziels beziehen. Zudem hat die Geschwindigkeit des Wandels in Großbritannien dazu geführt, dass man durchaus gut geheizene Anpassungen in den Performance-Informationen der PSAs vorgenommen und z.B. die Zahl der Ziele von 630 in der ersten Runde auf 160 in der zweiten Runde reduziert hat. Dies führte dazu, dass man keinen Vergleich über die Zeit hat und dass manche Ziele geändert wurden, bevor sie rapportiert wurden. In Bezug auf die Anreize, die durch das System für Ziele gesetzt werden sollten, z.B. durch die Verankerung ministerieller Verantwortung, wird zum Teil von Umgehungsstrategien berichtet, wie z.B. die selektive Präsentation von Ergebnissen (also nur die guten, aber nicht die schlechten Ergebnisse) oder aber auch die risikoaverse Definition von Zielen.²⁶

Nichtsdestotrotz wurden wichtige und maßgebliche Veränderungen mit dem System erreicht. So sind Minister und Chefbeamte um das Erreichen von Ergebnissen bemüht und weniger leicht verleitet, Richtungsänderungen einzuschlagen, nicht zuletzt ihrer Reputation in der Zentrale und gegenüber dem Premierminister wegen. Strategische Steuerung und strategisches Denken spielen in England eine prominentere Rolle als in anderen Ländern und werden von einem sehr professionellen Stab vorangetrieben. In Bezug auf cross-cutting-Problemfelder konnten insbesondere hinsichtlich der Zusammenarbeit der Departments und des gemeinsamen Problembewusstseins Erfolge erzielt werden, wenn auch die Ausgestaltung adäquater Governancestrukturen weiterhin eine Herausforderung bleibt.

Der Ansatz Großbritanniens kann als sehr komplexes strategisches Steuerungssystem bezeichnet werden, welches durch professionelle zentrale Koordinationsstrukturen geführt und gestützt wird und das auf einen zentralstaatlichen Kontext mit einer starken Führungsrolle des Premierministers zugeschnitten ist. Ausgestaltung und Umsetzung wirken sehr umfassend und effektiv, wobei zu bedenken gilt, dass auch hier wesentliche Umsetzungsschwierigkeiten bestehen und der aktuelle Stand das Ergebnis einer im internationalen Vergleich radikalen, aber recht stetigen und langen Veränderungsphase ist. Ähnlich wie in anderen Ländern stellen sich auch in Großbritannien – gerade im Hinblick auf die Steuerung von

übergreifenden Themenbereichen – Umsetzungsschwierigkeiten und Entwicklungspotenziale in Bezug auf die effektive Koordination von Entscheidungen und Leistungserbringungen sowie Fragen der Verantwortlichkeitszuordnung.

3.2 Neuseeland

Programm/Initiative

Strategisches Management ist in Neuseeland seit Anfang der 1990er Jahre ein wichtiges Reformthema, welches in verschiedenen Schritten adressiert und entwickelt worden ist.²⁷ Seit 2001/2002 wird unter dem Programm des Management for Outcome (MfO) eine Fokussierung der öffentlichen Tätigkeiten auf Ergebnisse und Wirkungen vorangetrieben. Das MfO ist in Neuseeland in ein Verwaltungsumfeld zu integrieren, das in den 1980er Jahren im Rahmen der umfassenden Managementreformen eine starke und sehr konsequente Fokussierung auf Outputs verbunden mit einer Betonung kurzfristiger Ziele und gewissen zentrifugalen Tendenzen erfahren hat. Mit MfO sollen (1) die für die Neuseeländer wichtigsten Ergebnisse identifiziert werden, (2) diese Ergebnisse gemanagt werden, wozu eine klare Ergebnisdefinition, eine auf diesen Ergebnissen aufbauende Planung und Umsetzung wie auch das Lernen aus dem Prozess, was funktioniert, zählen sowie (3) Gelegenheiten genutzt werden zusammenzuarbeiten, wenn dies der Erreichung der Ergebnisse dient.²⁸ Das MfO umfasst heute alle Departments und ist Bestandteil der weiteren Entwicklungsstrategie. Der neuseeländische Ansatz zur strategischen Steuerung wird in diesem Bericht mit dem Stichwort „ergebnisorientiertes Kontraktmanagement“ charakterisiert.

Konzeption

Der Strategieprozess wurde im MfO am Instrument der Statements of Intent (SOI) aufgehängt, strategischen Planungsdokumenten, welche die Departments erstellen. Die SOIs beinhalten zum einen die mittelfristige strategische Planung, in der die Departments darlegen und erklären, was das Department in den kommenden Jahren anstrebt, wie es dies erreichen will und wie der Fortschritt gemessen wird. Dazu werden Aussagen und Messgrößen für Ergebnisse, Wirkungen und Standards erwartet. Ferner wird im SOI die Interventionslogik des Departments dargelegt und erklärt. Zum anderen enthält das SOI eine konkrete Planung im Sinne eines Business-Plans für das erste Budgetjahr mit einer detaillierten Finanz- und Leistungsplanung, womit wird die Verbindung von

Wirkungen zu Outputs fixiert wird. Eingebunden ist das MfO in das bestehende (outputorientierte) Reporting. Die SOI beinhalten den gesamten Verantwortungsbereich eines Ministeriums und werden für drei Jahre genehmigt, umfassen aber in der mittelfristigen Planung oft einen Planungshorizont von bis zu fünf Jahren. Die SOIs werden mit dem Treasury und dem zuständigen Minister abgestimmt und gehen mit dem (outputorientierten) Budget ins Parlament.²⁹

Das MfO-Programm versteht den Strategieprozess als ständigen Verbesserungszyklus (Abbildung 2), der erreicht werden soll und in dem die SOIs nur ein Element darstellen. Departments werden ermuntert und unterstützt, sich mit dem strategischen Prozess zu identifizieren und unter Beteiligung des Ministers spezifische, über allgemeine politische Ziele hinausgehende Ziele zu definieren. Auch

wird eine Priorisierung und Selektivität auf wenige wichtige Wirkungsbereiche anerkannt. Hilfestellung und Anleitung werden hier von der Zentrale, dem Treasury und der State Service Commission geboten, indem im Verbesserungszyklus neben der Planung auch die Evaluation und Überprüfung unterstützt und begleitet werden. So finden regelmäßige Evaluationen der Strategieprozesse statt, aus denen Maßnahmen für den Strategieprozess und seine Elemente abgeleitet werden. Im Gegensatz zu seinen Vorgängeransätzen ist das MfO in einem deutlich stärkeren Planungs- und Entwicklungskontext zu sehen.³⁰

Wie aus anderen Westminster-Systemen bekannt, nimmt auch in Neuseeland die sogenannte Zentrale, im speziellen Fall das Treasury und die State Service Commission, eine wichtige Rolle im Prozess ein. Die Premierminister/innen haben immer wieder die Notwendig-

Kontinuierlicher Verbesserungsprozess im Management for Outcome³¹

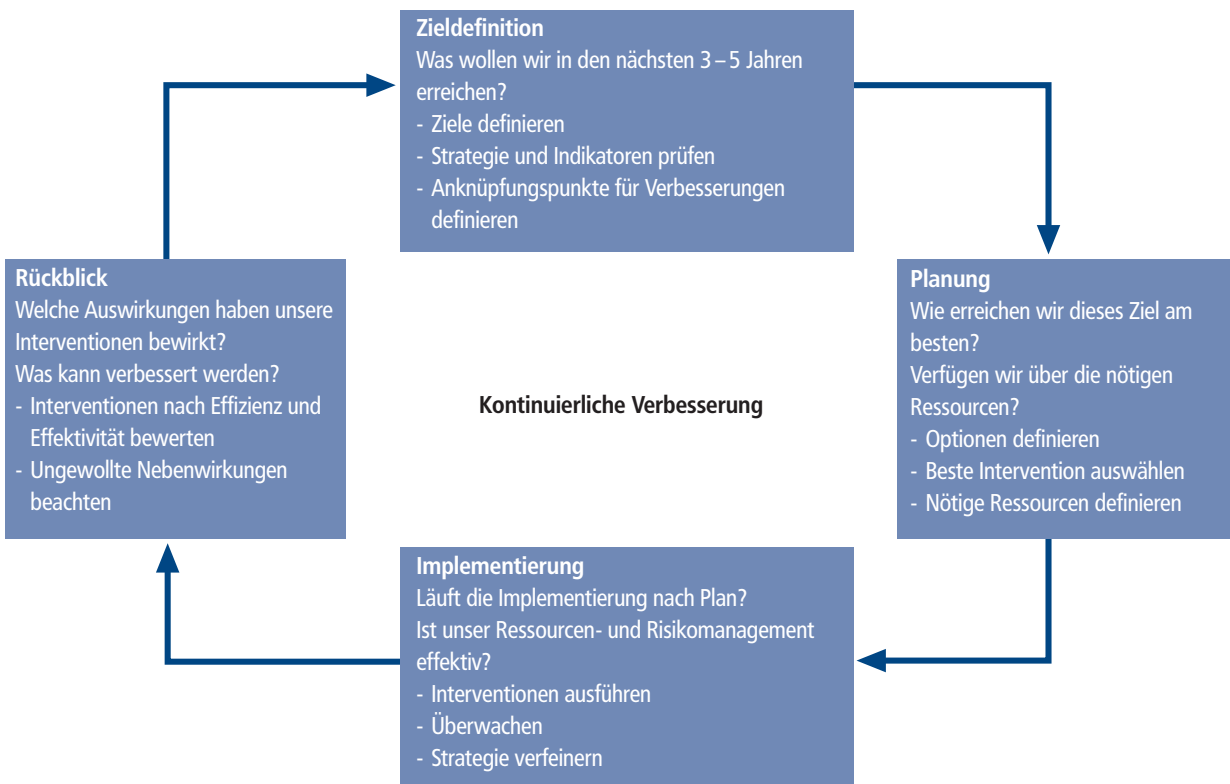


Abbildung 2

keit der Stärkung strategischen Managements und die Fokussierung auf strategische Themen betont. Die Zentrale fungiert als Prozesspromotor und bietet Unterstützungskapazitäten und Beratungsleistungen im strategischen Prozess an. Vor allem das Treasury nimmt Abstimmungen mit der Gesamtpolitiklinie und die Koordination department-übergreifender Themen vor. Die Rolle und Einbindung der Politik, insbesondere der Regierung, in den strategischen Managementprozess ist weniger ausgeprägt als in Großbritannien.³² Auf Regierungsebene werden strategische Themenfelder im Sinne von Zielen und Prioritäten definiert. Ministern oder auch Gruppen von Ministern wird Verantwortung für einzelne Themenfelder übertragen. Zugleich sind die Minister verantwortlich für die Leistungen der ihnen unterstellten Ministerien und Agencies. Die eigentliche Strategieentwicklung ist aber auf Ebene der Departments und Agencies angesiedelt. Um die mit MfO letztendlich angestrebte Betonung und Ausrichtung auf Wirkungen im Steuerungssystem zu integrieren, wird zwischen einer politischen Verantwortung für Outcomes und einer manageriellen Verantwortung für Outputs unterschieden. Mit den SOIs soll ein Link zwischen Outcomes und Outputs hergestellt werden, indem die Verwaltung zwar nicht für die Wirkungen selbst, aber für das Management der Wirkungen und die notwendigen Outputs in die Verantwortung genommen wird. Gleichzeitig weisen andere administrative Steuerungssysteme wie Reporting- und Budgetstrukturen in Neuseeland eine im internationalen Kontext sehr starke und konsequente Ausrichtung auf Outputs auf.

Ergebnisse

Die Entwicklung der strategischen Steuerung in Neuseeland knüpft an den umfassenden NPM-Reformerfahrungen Neuseelands an, weist aber nicht die gleiche Geschwindigkeit und Radikalität wie diese auf. Dabei mag eine Rolle spielen, dass Neuseeland 1996 sein Regierungssystem geändert hat und seitdem durch Koalitionsregierungen geführt wird, statt wie zuvor von Regierungen einer Mehrheitspartei. Es herrscht ein ungebrochenes Bekenntnis vor, strategisches Denken und Handeln voranzutreiben, das unter dem MfO nach einigen Jahren erste Früchte trägt. Dabei wirkt sich eine gewisse Erfahrung mit dem Prozess und den Instrumenten strategischer Ansätze positiv aus. So konstatieren die Departments unter anderem, dass sie eine positive Veränderung in Bezug auf die Klarheit der strategischen Entwicklungslinien der Organisationen, eine bessere Verknüpfung von Outputs zu Outcomes und eine ein-

heitlichere Ausrichtung des Geschäfts auf Politik und Interventionslogiken sehen. Über die Gesamtverwaltung gesehen zeigen sich große Anwendungsunterschiede des Programms und der Qualität strategischer Prozesse. Es wird von sehr positiven Erfahrungen in Bezug auf die Nutzung und den Umsetzungsstand in einzelnen Departments berichtet. Vereinzelt ermöglichte MfO auch eine Verbesserung der Abstimmung und der strategischen Ausrichtung zwischen Department und Minister. Insgesamt wird aber auch konstatiert, dass das Gesamtsystem auch nach mehreren Jahren Erfahrungen noch nicht auf dem Erwartungsniveau angelangt ist. So zeigen sich erhebliche Qualitätsunterschiede bei den SOIs. Die Definition von Wirkungszielen und deren Messung bereiten Schwierigkeiten und die Kapazitäten und Fähigkeiten zu strategischem Handeln in den Departments werden oft als unzureichend qualifiziert. Auf Regierungsebene wird von fehlender Einbringung in die Strategiediskussion und Unsicherheit in Bezug auf den Umgang mit dem Prozess berichtet.³³

Das MfO strebt einen langfristigen Verbesserungsprozess an und arbeitet schrittweise an der Verbesserung der verschiedenen Prozesselemente. Die Stärke und zugleich wohl auch größte Hürde des neuseeländischen Ansatzes liegt in der Fortschreibung der erfolgreichen Reformen der 1980er und 1990er Jahre und äußert sich insbesondere in klaren Verantwortlichkeitsstrukturen für Outputs und Verbesserungen beim operativen Management. Schwierigkeiten und Entwicklungspotenziale bestehen nach wie vor bei der Integration der Wirkungsebene in das Gesamtsteuerungssystem. Hier klafft noch immer eine Lücke zwischen angestrebter Steuerung und stärkerer Betonung von Wirkungen für die Steuerung einerseits und der in Neuseeland besonders ausgeprägten Ausrichtung des Reporting und der Verantwortlichkeitsstrukturen auf Outputs andererseits. Zudem verdeutlicht der neuseeländische Ansatz, dass die Einführung eines strategischen Ansatzes im öffentlichen Sektor ein langfristiger Prozess ist, der während der ganzen Zeitspanne aktiv begleitet und neu ausgerichtet wird.

3.3 Irland

Programm/Initiative

Um die strategischen Fähigkeiten des irischen öffentlichen Sektors auszubauen, lancierte die Regierung 1994 die Strategic Management Initiative (SMI). Damals wurden mit der SMI drei Zielsetzungen verfolgt: (1) Die öffentlichen Organisationen sollten einen

wesentlichen Beitrag zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung des Landes liefern, (2) für die Öffentlichkeit sollten erstklassige Leistungen geliefert werden und (3) Ressourcen sollten effizient und effektiv eingesetzt werden.³⁴ In einer ersten Phase fokussierten sich die Bemühungen auf die Einführung eines Strategieprozesses, in welchem jedes Department und die verschiedenen Einheiten Strategiedokumente verfassten. Nach einer ersten Runde wurde die SMI durch das Delivering Better Government (DBG)-Programm verfeinert und ergänzt, sodass bald und bis heute von SMI/DBG gesprochen wird.³⁵ Nach einer umfassenden Evaluation und auf Basis eines neuen politischen Positionspapiers wurde die Initiative im Jahr 2004 in ein allgemeines Modernisation Programme überführt, welches sich aber explizit als Fortschreibung und Weiterentwicklung des SMI versteht. Für den Zweck der Gegenüberstellung und vergleichenden Analyse in diesem Bericht wird der irische Ansatz wegen seiner umfassenden Ausrichtung auf Verwaltungsentwicklung und seiner langen, kontinuierlichen Fortschreibung als „zielorientierte Veränderung“ bezeichnet.³⁶

Konzeption

Im Rahmen der SMI wurde strategisches Management als ein Prozess definiert, mit dem die Organisationen der öffentlichen Verwaltung sich mit wahrscheinlichen Entwicklungen in ihrem internen und externen Umfeld auseinandersetzen, sich einen Plan machen, wie Effizienz und Effektivität unter diesen Umständen maximiert werden können, ihre Fortschritte dabei ständig überwachen und notwendige Anpassungen vornehmen. Hierfür wurden die zentralen Verwaltungseinheiten³⁷ angehalten, ein Statement of Strategy auszuarbeiten, in welchem die strategischen Ziele, die Strategien, diese zu erreichen und eine Darlegung der Ressourcenverwendung aufgeführt sind. Insgesamt folgte man dabei einem klassischen Strategieanalyse- und -planungsprozess. Während dieses Vorgehen im Nachhinein als guter Ausgangspunkt für den Prozess der Einführung eines strategischen Ansatzes gesehen wird, beinhalteten die ersten Statements of Strategy meist eher eine Beschreibung der Aktivitäten und waren wenig kritisch bei der Hinterfragung des Status quo.³⁸

Eine Analyse der Hindernisse im Reformprozess und möglicher Lösungsvorschläge wurde nach einer ersten Phase in einem Bericht mit dem Titel Delivering Better Government (DBG) präsentiert. DBG wurde 1996 als Programm von der Regierung angenommen und gestartet. Die DBG hat den Kerngedanken des strategischen

Managements weitergetragen und betonte die Notwendigkeit, die Ressourcenverwendung an Prioritäten anzupassen und definierte Strategic Results Areas voranzutreiben. Darunter fallen als wesentliche Initiativen (1) die Verbesserung der Servicequalität, (2) die Neuausrichtung und Reform des Regulierungsregimes, um Qualität zu betonen und die Kosten zu reduzieren, die durch Regulierung entstehen, (3) die Verbesserung des Umgangs mit departmentübergreifenden Themen durch die Neuordnung der Zuständigkeiten dieser Themen durch speziell designierte Minister, parlamentarische Komitees und departmentübergreifende Beamtenteams, (4) die Einführung von Performance Management-Systemen in der ganzen Verwaltung, (5) die Neuordnung und Übertragung von Kompetenzen und Verantwortlichkeiten (auch an der Schnittstelle zwischen Politik und Verwaltung), um Performance Measurement und Ausrichtung an strategischen Themen, Outcomes und Outputs abzubilden, (6) ein an die strategischen Herausforderungen und das Performance Management angepasstes Human Resource Management und (7) eine Reihe von Anpassungen im Bereich des Finanzmanagements wie die Nutzung von dreijährigen Budgets und die Übertragung der Betriebskostenverantwortung an die Departments.³⁹ Das SMI/DBG hat damit eine Ausweitung als allgemeines Verwaltungsreformprojekt erhalten und adressiert damit neben strategischer Steuerung eine Reihe weitere Themen der Verwaltungsentwicklung.

Der Konzeptions- und Umsetzungsprozess ist durch verschiedene Akteure und Gremien unterstützt worden. Die SMI/DBG hat seit ihrer Einführung und über Regierungswechsel hinweg immer politische Unterstützung im Parlament gehabt und wird durch ein parteiübergreifendes parlamentarisches SMI/DBG-Komitee begleitet. Die Premierminister seit 1994 haben sich ebenso fortwährend zu dem Programm bekannt und die Weiterentwicklung unterstützt. Auf Ministeriumsebene spielen das Department des Premierministers wie auch das Finanzministerium die zentrale Rolle bei der Koordination, Entwicklung und Einführungsunterstützung des Programms und seiner Initiativen. Darüber hinaus wurde eine Koordinationsgruppe mit Gesamtverantwortung für das SMI/DBG eingesetzt, die nun aber neben Departmentvertretern auch Mitarbeiter, Gewerkschaften und Privatwirtschaftsvertreter umfasst. Über die verschiedenen hierarchischen Stufen und Departments wurde eine Reihe von Gruppen und Teams eingerichtet, die Generalsekretäre, Senior Manager und Mitarbeiter einbinden und spezifische Verant-

wortungen und Aufgaben übernehmen. Zentrale Bedeutung für den Veränderungsprozess wird aus heutiger Sicht den Netzwerken der Senior Manager zugeschrieben, die vom Finanzministerium organisiert und unterstützt worden sind. Der irische Ansatz ist sehr partizipativ ausgelegt.⁴⁰

Seit der Lancierung der SMI wurden inzwischen vier Runden von Statements of Strategy aufgelegt. Die Statements of Strategy werden für einen Zeitraum von drei Jahren erstellt. Die Strategiedokumente werden in jährliche Businesspläne für Organisationseinheiten heruntergebrochen. Es zeigte sich, dass sowohl die Statements of Strategy wie auch die Business-Pläne auf Abteilungsebene (divisional basis) erstellt werden. Typischerweise werden die Leiter dieser Abteilungen aufgefordert, den Text für das Strategiedokument einzureichen, der ihren Verantwortungsbereich betrifft. Die einzelnen Beiträge werden zentral zusammengefasst und zur Entscheidung an die Departmentleitung weitergeleitet. Die Business-Pläne werden als Konkretisierung der Strategiedokumente für jede Organisationseinheit für ein Jahr erstellt und mit der Departmentleitung abgestimmt. Sie enthalten konkrete Performance Measurement-Informationen, Meilensteine und Endprodukte. Insgesamt ist der Strategieprozess eher als Bottom-up-Prozess zu identifizieren. Die Rollenteilung zwischen Politik und Verwaltung im Strategieprozess wird in der Konzeption so formuliert, dass die Minister für die Politikschwerpunkte und entsprechende Wirkungsvorgaben verantwortlich sind. Die Formulierung der Strategiedokumente liegt in der Verantwortung der Departments und Offices.⁴¹

Ergebnisse

In einer umfassenden Evaluation der SMI/DBG im Jahre 2002 wurde festgestellt, dass durch die Reformprogramme ein Wandel und Fortschritte bei der Effektivität und Effizienz des öffentlichen Sektors erreicht wurden. Gleichmaßen wird festgehalten, dass der Prozess auch nach über zehn Jahren noch nicht abgeschlossen und vollständig umgesetzt ist. Im Unterschied zu den anderen in diesem Bericht betrachteten internationalen Ansätzen zum strategischen Management ist beim irischen Beispiel zu beachten, dass mit dem SMI/DBG ein umfassendes Verwaltungsreformprogramm gestartet wurde, bei welchem verschiedene Aspekte und Themen, die in anderen Ländern im Rahmen unterschiedlicher Reformen angegangen wurden, quasi „unter einem Dach“ zusammengefasst wurden. In Bezug auf den Teilaspekt strategische Steuerung sind

erste wichtige Schritte erfolgt. So hat verwaltungsweit eine systematische Auseinandersetzung mit strategischem Denken stattgefunden und die Qualität der Strategiedokumente wird als deutlich besser eingeschätzt als in den ersten Runden. Die Fähigkeit, Umfeldanalysen durchzuführen und diese in Verbindung zu Zielen und Strategien der eigenen Organisation zu setzen, hat zugenommen. Zugleich wurde eine Reihe von Schwachstellen identifiziert. Zunächst variiert die Umsetzung und Anwendung der strategischen Steuerungsmechanismen stark zwischen den Departments und Offices. So finden sich Unterschiede in Bezug auf die Verknüpfung finanzieller Zuordnungen mit der Strategie, der Verinnerlichung und Relevanz der Strategie und Business-Pläne im Alltagsgeschäft sowie die Regelmäßigkeit der Überwachung der Strategieumsetzung. Weiteres Potenzial zeigt sich an der Schnittstelle zwischen Politik und Verwaltung hinsichtlich der Ausrichtung von Politik, Strategien und Zielen. Die in der Konzeption beschriebene Rollenteilung, in der die Politik Wirkungsvorgaben macht und die Verwaltung darauf aufbauend Strategien und Ziele entwickelt, wird als unzureichend und nicht zutreffend angesehen. Die zeitliche Abfolge, in der politische Vorgaben zu Beginn vorhanden sind, trifft in der Regel selten zu und führt zu einer gewissen Entkoppelung der Politik- und Strategieformulierung. Der Zusammenhang von Politik- und Strategieformulierung ist bisher kaum thematisiert und die Zusammenarbeit zwischen Politik und Verwaltung zu wenig verankert. In Bezug auf andere Teilaspekte des DBG wurden unterschiedliche Ergebnisse erzielt. So besteht beispielsweise die Einschätzung, dass übergreifende Themen und Problemfelder durch die verabschiedeten Maßnahmen effektiver angegangen werden könnten, die Umsetzung aber oft immer noch an geeigneten Kooperationsmechanismen scheitert.⁴²

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass Anliegen der strategischen Steuerung in Irland eingebettet sind in ein umfassendes verwaltungsweites Modernisierungsprojekt, in dem zahlreiche weitere Themen und Teilprojekte der Verwaltungsmodernisierung neben strategischer Steuerung angegangen werden. Strategische Steuerung ist in den Departments und Offices angesiedelt und findet – wenn – dort statt. Zu Beginn wurde damit meist eine inkrementelle Fortschreibung emergenter Strategien abgebildet, wobei in der zweiten Phase des Programms der Anschein besteht, dass zumindest in einzelnen Departments der Übergang zu einem bewussten Strategieprozess im Gange ist.

3.4 USA

Programm/Initiative

Die jüngeren Bemühungen zu systematischer strategischer Steuerung in der US-Bundesverwaltung sind eng mit der Gesetzgebung des „Government Performance and Results Act“ (GPRA) verbunden. Das Gesetz wurde 1993 vom Kongress mit Unterstützung der Clinton-Regierung verabschiedet, wobei die darin vorgesehenen Erfordernisse und Informationen nach einer vierjährigen Pilotphase erstmals seit 1997 von allen Verwaltungseinheiten bereitgestellt wurden. Der GPRA zielt auf eine stärkere Verbindung von finanziellen Ressourcen und Ergebnissen und institutionalisierte strategische Planung sowie ergebnisorientierte Planungs- und Reporting-Systeme in Departments und Agencies. Unter der Clinton-Regierung wurde die GPRA durch das Reformprogramm des National Performance Review/National Partnership for Reinventing Government (NPR) flankiert, welches unter der Nachfolgeregierung nicht fortgesetzt wurde. Die Regierung Bush setzte stattdessen eine President's Management Agenda auf, in welcher die Stärkung von Ergebnisorientierung und die Verbindung von Budgetierung und Ergebnissen ebenfalls verfolgt werden.⁴³ Die GPRA-Gesetzgebung und Umsetzung wurde unter republikanischer Mehrheit im Kongress und unter der Präsidentschaft von Bush weitergeführt. Wegen der Betonung des Planungsaspekts wird dieser Ansatz in der hier vorgenommen vergleichenden Darstellung als „ergebnisorientierte Planung“ bezeichnet.

Konzeption

Das Ziel des GPRA ist es, Effizienz und Effektivität von Bundesprogrammen und Bundesverwaltung zu erhöhen. Zu diesem Zweck soll eine durchgängige Orientierung an Ergebnissen erreicht werden, und Verwaltungseinheiten sind für definierte Ergebnisse verantwortlich. Die Erfordernisse des GPRA sind entlang den Bestandteilen eines klassischen Planungsprozesses aufgebaut. Auf die Vorgabe von Zielen an die Departments und Agencies wird weitgehend verzichtet, stattdessen wird auf die Einbeziehung von Stakeholdern verwiesen, wozu neben Mitarbeitern auch der Kongress und seine Kommissionen zählen. Alle Departments und Agencies sind verpflichtet, eine rollende strategische Fünf-Jahres-Planung vorzunehmen, welche alle drei Jahre zu aktualisieren ist. Dazu sind umfassende Mission Statements für die Verwaltungseinheiten aufzusetzen, Leistungs- und Wirkungsziele sowie entsprechende Indikatoren vorzusehen und Stakeholder in den

Planungsprozess einzubeziehen. Neben der mittelfristigen strategischen Planung sieht der GPRA jährliche Leistungspläne vor, die seit dem Finanzjahr 1999 zusammen mit dem Budget und der Rechnung dem Kongress vorgelegt werden. Über erreichte Ergebnisse und Wirkungen muss in jährlichen Leistungsberichten ein Soll-Ist-Vergleich vorgelegt werden. Für nicht erreichte Ziele muss eine ausführliche Erklärung gegeben und ein Maßnahmenplan erstellt werden. Exemplarisch ist der strategische Steuerungsprozess, wie er sich nach dem GPRA in einer Verwaltungseinheit ergeben kann, in Abbildung 3 am Beispiel des Department of Veterans Affairs dargestellt. Insgesamt ist der Strategiebericht nach GPRA recht offen gestaltet und überlässt es den Departments und Agencies, wie sie diesen aufsetzen. Es zeigt sich, dass innerhalb der Departments große Unterschiede bestehen, ob der Prozess eher zentral oder dezentral und eher getrennt oder in Verbindung mit dem Budgetprozess adressiert wird. Die Departments wurden bei der Einführung und Umsetzung des GPRA vom Office of Management and Budget (OMB) unterstützt.⁴⁴

Anders als seine prominenten Vorgängerprogramme, wie z.B. das Programming, Planning, Budgeting System (PPBS) oder auch das Management by Objectives (MbO), basieren die jüngeren Anstrengungen auf einem Gesetz und nicht allein auf einer präsidentiellen Richtlinie und sind eingebettet in die Kongressstruktur, was eine weiter reichende Verknüpfung von Planung und Budgetierung sicherstellen soll.⁴⁵ So dokumentieren die Planungsdokumente die Verknüpfung zwischen Zielen und finanziellen Ressourcen. Planungsdokumente und Leistungsberichte werden dem Kongress zusammen mit dem Budget vorgelegt und erlauben so eine Einflussnahme und Überwachung der Ergebnisse der Programme und Verwaltungseinheiten. Demgegenüber ist zu berücksichtigen, dass der GPRA in den USA in ein sehr komplexes und hochgradig differenziertes politisch-administratives System einzugliedern ist, das der linearen, homogenen Konzeption der Ergebnisorientierung und strategischen Planung nach GPRA in der Praxis entgegensteht. So werden im GPRA Performance-Informationen aufbereitet, von denen angenommen wird, dass diese sowohl von der Legislative wie auch von der Exekutive verwendet werden. Stattdessen zeigen sich aber sehr unterschiedliche Interessenlagen, Kenntnisse und Verwendung der Performance-Informationen durch die verschiedenen Akteure in der Regierung, in der Verwaltung, in Einheiten wie dem OMB und dem GAO und dem Kongress, der

Strategischer Planungsprozess im Department of Veterans Affairs⁴⁶

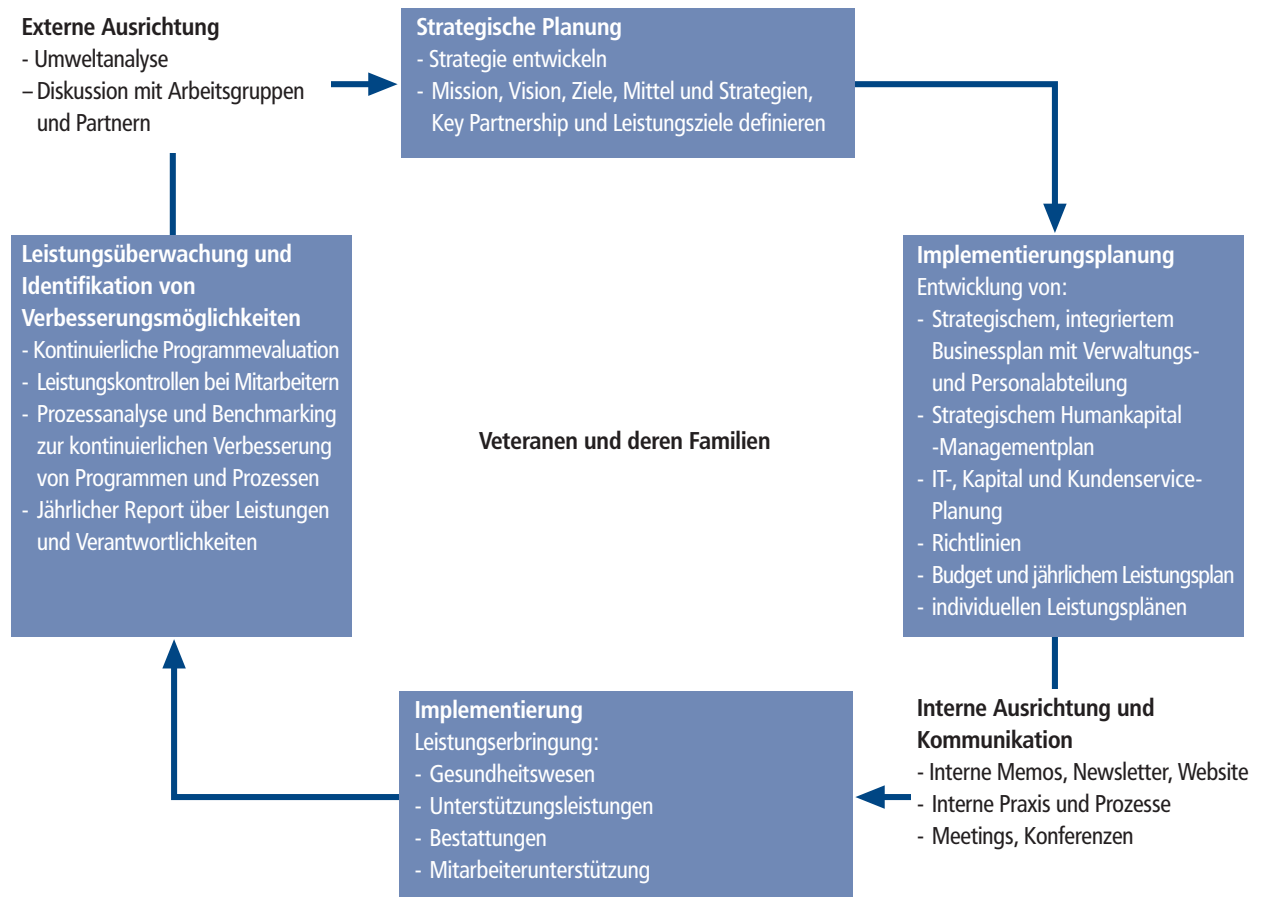


Abbildung 3

seinerseits wiederum sehr fragmentiert ist. Ferner steht die Vorgabe und Fokussierung auf Wirkungen und Ergebnisse im GPRA in gewissem Spannungsverhältnis zu den meist eher regulativen, distributiven und koordinativen Aufgaben der Bundesverwaltung, in welchen die eigentliche Leistungserbringung – und damit auch wesentliche Elemente zur Erreichung der Wirkung – oftmals durch die Staaten oder andere Dritte erbracht werden. So ist zwar die Verbindung von Planung, Management und Budgetierung durch den GPRA konzipiert, findet aber eher selten Niederschlag in der effektiven Entscheidungsfindung im Kongress. Auch die im GPRA konzipierte Wirkungsorientierung zulasten der Prozess- und Inputorientierung scheint oft nicht mit der Konzipierung vieler Pro-

gramme des Kongresses übereinzustimmen, in denen vor allem die Implementierung im Vordergrund steht.⁴⁷

Ergebnisse

Das inhärente Potenzial des GPRA wird weitgehend positiv beurteilt.⁴⁸ In einzelnen Departments und Agencies wurde eine Stärkung und Verbesserung der strategischen Planung und Steuerung festgestellt. Auch Auseinandersetzung, Definition und Messung von Wirkungen und zu erreichenden Ergebnissen konnten in einzelnen Organisationen und Programmen gestärkt werden. Eine zunehmende Ergebnisorientierung der Verwaltung wird festgestellt und GPRA hat in dieser Hinsicht eine Basis für Wirkungs- und Ergebnisorientierung

geschaffen.⁴⁹ Gleichzeitig zeigt sich aber auch, dass die Anwendung der Prozesse und Instrumente wie auch die Nutzung der Informationen stark variiert.⁵⁰ Kritische Beobachter kommen zum Schluss, dass der GPRA keinen nennenswerten Einfluss auf die wesentlichen Politik- und Budgetprozesse hatte und dass die konstatierten Veränderungen auf das Engagement und das Vorgehen einzelner Führungskräfte zurückzuführen sind. Generell würde GPRA eher „gemacht“, weil es eine gesetzliche Anforderung ist, aber nicht gelebt. Neben diesen Effekten auf die Steuerung der Verwaltung wird in Bezug auf konkrete Umsetzungsschwierigkeiten des GPRA insbesondere auf Schwierigkeiten bei der Verfügbarkeit und der Verwendung von Performance-Informationen und deren Nutzung durch verschiedene Akteure hingewiesen.⁵¹ So wird innerhalb der Departments und Agencies eine besonders schlechte Ausgangslage zur Verfügbarkeit von Performance-Informationen beklagt. Zwar hat sich die Lage diesbezüglich in den letzten Jahren verbessert, ist aber immer noch lückenhaft. Auch im Kongress zeigt sich, dass die verfügbaren Informationen eher selten als Entscheidungsgrundlage herangezogen, sondern gelegentlich von bestimmten Akteuren eher taktisch zur Argumentation ihrer eigenen Politikagenda eingesetzt werden.

Der Fokus des Ansatzes der USA liegt auf einer Stärkung der internen Planung in den Agencies und Departments. Der Ansatz gibt lediglich Eckpunkte zur strategischen Planung vor und lässt den Agencies Gestaltungsspielraum zur Anwendung und Anpassung auf Besonderheiten spezifischer Aufgabenfelder und Organisationsmerkmale. Wo gewollt, kann mit dem System eine sinnvolle Verbindung von Wirkungszielen zu konkreten Strategien erreicht und steuerbar gemacht werden. Gleichzeitig muss festgestellt werden, dass die Anwendung in den einzelnen Agencies sehr stark variiert und von einer minimalen Erfüllung der gesetzlichen Anforderung bis hin zur aktiven Nutzung effektiver strategischer Steuerungsprozesse reicht. Die verwaltungsweite Verbindlichkeit der strategischen Planung konnte insofern nicht erreicht werden, und über die Gesamtverwaltung gesehen zeigt sich ein recht fragmentiertes Bild strategischer Steuerungsanstrengungen.

3.5 Finnland

Programm/Initiative

Strategische Steuerung ist seit Anfang der 1990er Jahre ein Anliegen der finnischen Reformagenda. Insbesondere seit Mitte der 1990er Jahre wird die Notwendigkeit betont, strategische Fähigkeiten und Kapazitäten der Zentralregierung zu stärken. Der jüngste Schritt zur Stärkung strategischer Steuerung der Regierung ist die Einführung des Programme Management im Jahr 2003. Es handelt sich hierbei um ein junges Programm mit erst kurzen Umsetzungserfahrungen. Das Programme Management ist das Ergebnis einer ausführlichen Analyse und Evaluation strategischer Steuerungsprozesse in Finnland und ist eine Weiterentwicklung der früheren Reformen. Es wurde festgestellt, dass eine der Hauptschwächen in der fragmentierten, sektorbezogenen Steuerung der Regierung liegt. Das Hauptanliegen der aktuellen Reformbemühungen ist es entsprechend, die Horizontalität innerhalb der Regierung und Zentralverwaltung zu erhöhen. Das Ziel des Programme Management ist es, die Bundesverwaltung effizienter auf von der Regierung festgelegte Prioritäten auszurichten und die Umsetzung und Auswertung der Politikrichtung zu systematisieren. Der Hauptfokus im Programm liegt auf neuen Methoden der horizontalen Kooperation und wird als „Strategische Steuerung als Dialog und Verbesserungsprozess“ charakterisiert.⁵²

Konzeption

Strategische Steuerung baut in Finnland auf dem Regierungsprogramm (Government Programme) auf. Während dieses als wichtiges politisches Dokument in einer Koalitionsregierung eine Zusammenstellung großer politischer Zielsetzungen und vieler Einzelprogramme ist, wurde in den Empfehlungen zum Programme Management angeregt, das Government Programme stärker als strategisches Richtliniendokument auszugestalten. Auch wenn der Grundcharakter des Regierungsprogramms sich nicht wesentlich geändert hat, hat die Regierung 2003 gemäß der Idee des Programme Management im Regierungsprogramm vier Schwerpunktprogramme festgelegt und definiert. Diese Schwerpunktprogramme werden priorisiert und können als strategische Themenfelder angesehen werden. Den Kern des Programme Management und die eigentliche Neuerung stellt das sogenannte Government Strategic Document (GSD) dar, mithilfe dessen der „follow-up“, also die Überwachung der Umsetzung und der Zielerreichung, des Regierungsprogramms organisiert wird. Zuvor wurde hierfür ein

anderes Instrument (Government Portfolio) genutzt, in welchem auf verschiedene Projekte, Gesetzgebungsarbeiten etc. im Rahmen des Regierungsprogramms verwiesen wurde und welches sich effektiv mehr mit laufenden Aktivitäten als mit Wirkungen und Ergebnissen auseinandersetzte. Dieses Instrument wurde durch das GSD abgelöst, da es zu technisch war und kein politisches Interesse weckte. Das GSD hatte den Anspruch, der Regierung relevante Informationen als Entscheidungsgrundlage zu liefern und als Strategieinstrument für die Regierung zu fungieren. Das GSD fokussierte inhaltlich auf die im Regierungsprogramm definierten Schwerpunktthemen sowie einige anderen Themen, die ihrem Charakter nach horizontal sein müssen. Für diese Programme und Politikbereiche werden im GSD klare Wirkungsziele und Messgrößen festgelegt und Maßnahmen bestimmt. Gleichzeitig werden die finanziellen Rahmendaten aufgelistet, um sicherzustellen, dass Konsistenz zum Budget besteht. Aus dieser strategischen Planung ergeben sich Teilziele und Aktionspläne für die einzelnen Ministerien. Die Programme werden gemäß ihren Zielen im GSD jährlich evaluiert. Die Ergebnisse zu den erreichten Wirkungen und zur Wirksamkeit der Programme werden der jährlichen Budgetdebatte vorangestellt, gleichermaßen erfolgt nach der Budgetdebatte eine Anpassung der neuen GSD.

Beim Zusammenspiel der beteiligten Akteure und der Verbindung mit anderen Steuerungssystemen, insbesondere dem Budgetprozess, wurde als Grundprinzip angelegt, dass es keiner Neuordnung von Verantwortlichkeiten bedarf, sondern das Programme Management in den bestehenden Strukturen integriert wird. Den Schwerpunktprogrammen werden ein Coordinating Minister und ein Programme Director zugeteilt. Die Coordinating Ministers tragen – neben ihrer Ministeriumsverantwortung – die politische Verantwortung für ein übergreifendes Programm. Dazu wurden keine formellen Änderungen bei den Ministerkompetenzen vorgenommen. Ein Coordinating Minister hat damit keine formalen Durchsetzungskompetenzen jenseits seines Ministeriums, er kann aber aufgrund der Verknüpfung mit und der Ausgestaltung des Budgetprozesses beispielsweise Budgetvorschläge im Rahmen des Programms machen, die ein anderes Ministerium betreffen. Neben dem Coordinating Minister wurde für jedes übergreifende Programm eine Coordinating Group of Ministers eingesetzt, in der die am meisten betroffenen Ministerien vertreten sind und die der Koordination politischer Entscheide dient. Auf administrativer Seite

ist es Aufgabe des Programme Director, die Akteure der verschiedenen Ministerien zur Mitarbeit an den unterschiedlichen Programmen zu bewegen und deren Zielerreichung sicherzustellen. Auch er hat keine besonderen formellen Befugnisse, wobei er sich durch seine Rolle als Programmleiter als einflussreicher Akteur positionieren kann. Die Verantwortung für den Prozess des GSD und damit auch für die damit einhergehende Wirkungsevaluation liegt beim Prime Ministers Office.⁵³

Wichtiger Prozessschritt im Programme Management ist die Evaluation der im GSD definierten Ziele und Maßnahmen und die Integration der Ergebnisse in den Steuerungskreislauf. Die Evaluation der Programme und Ziele fand erstmals 2005 statt. Bei der Vorbereitung und Verbesserung der Qualität und Verfügbarkeit von Performance-Informationen wurde eine klare Priorität auf die übergreifenden Schwerpunktprogramme gelegt. Ursprünglich war der Prozess so konzipiert, dass die Evaluationsberichte von der Regierung genehmigt und dann bei der Ausarbeitung der neuen GSD und Budgets berücksichtigt werden. Tatsächlich erfuhr der Prozess im Jahr 2005 eine spontane Erweiterung. Vom Premierminister wurden zwei sogenannte Policy-Foren einberufen. Die Foren dienten als Diskussionsplattform der Regierung, und neben Ministern nahmen lediglich ausgewählte Chefsbeamte teil. Neben den Wirkungen und der Wirksamkeit der Politikprogramme war es Thema der Foren, welche Schlussfolgerungen für die verbleibende Regierungszeit aus den Rahmenbedingungen und den bisherigen Ergebnissen gezogen werden müssen. Erwähnenswert scheint, dass die Minister selbst die Einführungen und Präsentationen der Evaluationsergebnisse zu ihren Politikfeldern und Programmen vorgenommen haben. Die Policy-Foren werden als ein Prozess und Versuch gewertet, die gesamte Regierung in eine Evaluations- und Richtungsdiskussion zu involvieren. Von der ersten – recht überraschenden – Durchführung der Foren wird berichtet, dass es gelungen ist, damit eine strategische Diskussion und Auseinandersetzung in der Gesamtregierung auszulösen, deren Ergebnisse sogar Einfluss in die darauf folgende Budgetdiskussion gefunden haben.⁵⁴

Ergebnisse

Beim Programme Management handelt es sich um eine noch recht junge Initiative, mit der Strategiefähigkeit und strategische Steuerung auf Ebene der Regierung und für die Gesamtverwaltung

gestärkt werden sollen. Der Erfolg des Programms hängt zu großen Teilen vom politischen Willen zu Kompromiss und Einigung innerhalb der Regierung ab und baut auf die starke Unterstützung durch den Premierminister. Besonders ist an diesem Ansatz, und vor allem an der Ausgestaltung, die der Prozess angenommen hat, die Involvement der Regierung und die Ausrichtung des Programme Management als strategischer Steuerungsansatz für die Regierung. Ferner scheint die aus Studien zum Kontraktmanagement bekannte kulturelle Neigung im skandinavischen Raum zu mehr dialog- und evaluationsorientierten Prozessen auch bei der Einführung des Programme Management durchzuschimmern. Aufgrund der kurzen Umsetzungszeit kann noch wenig über effektive Veränderungen und Effekte zur Etablierung strategischer Steuerung gesagt werden, die sich erst über Jahre zeigen und verfestigen müssen. Auch mangelt es bisher noch an Analysen über die effektiven Effekte und Erfolge des Programms und damit vor allem an Informationen zu deren Schwachstellen.

Insgesamt zeigen die Erfahrungen der letzten zehn Jahre, in denen kontinuierlich an der Stärkung der strategischen Kapazitäten der Regierung gearbeitet wurde, dass die verschiedenen Ansätze, Instrumente und Prozesse bislang zu inkrementellen, aber dennoch merkbaren Veränderungen geführt haben. Die identifizierten Schwächen strategischer Steuerung, wie Sektordenken und Detailorientierung der politischen Ebenen, konnten aber noch nicht überwunden werden.⁵⁵ Die Erfahrungen der vergangenen zwei Jahre mit Programme Management deuten darauf hin, dass insbesondere in den definierten Schwerpunktprogrammen ein intensiverer und verbesserter Dialog über Ziele und Ergebnisse zwischen den betroffenen Akteuren – Ministern, Ministerien, Agencies und Öffentlichkeit – stattfindet. Besonders fallen der recht offen und konstruktiv anmutende Umgang mit Performance-Daten, die Involvement der Regierung, die breite Anwendung von Evaluationen und Diskussion deren Ergebnisse auf. In Bezug auf diese Aspekte spielt die bereits angesprochene kulturelle Prägung eine wesentliche Rolle. Umsetzungsschwierigkeiten bestehen auch dort hinsichtlich der besonderen Koordinationsprobleme bei der Steuerung übergreifender Themenbereiche. Der Verzicht auf formalisierte Durchsetzungskompetenzen erschwert die Koordination und betont die klare Ausrichtung auf Dialog und Kooperation.

3.6 Schweiz

Programm/Initiative

In der Schweiz wird strategische Steuerung in der Regel im Kontext der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOV) diskutiert.⁵⁶ WOV ist Mitte der 1990er Jahre als schweizerische Ausprägung eines NPM-Ansatzes aufgekommen und in fast allen Kantonen, vielen Gemeinden und auch von der Bundesverwaltung aufgenommen worden. Im Gegensatz zu vielen anderen seiner Geschwisteransätze im Ausland wurde dabei in der Schweiz von Beginn an eine Ausrichtung und Steuerung über Wirkungen, und nicht nur über Leistungen propagiert und verfolgt. Verschiedene, wenn auch nicht alle Anliegen, die in anderen Ländern mit strategischen Ansätzen und eigenen Programmen adressiert werden, wie insbesondere die Ausrichtung auf Wirkungen oder die Wichtigkeit der mittel- bis langfristigen Perspektive, können und werden in der Schweiz unter WOV adressiert. Auf Bundesebene wird WOV im Programm Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget (FLAG) umgesetzt. FLAG wurde 1996 als Pilotprojekt lanciert und nach einer umfassenden Evaluation 2001 als Programm in die Verwaltungsführung integriert. 2004 hat der Bundesrat, die Regierung, eine Gesamtstrategie FLAG verabschiedet, in der die Weiterentwicklung und Ausweitung von FLAG beschlossen wurde. Entgegen der Praxis in vielen anderen Ländern und auch in den Kantonen wird von der Bundesregierung keine flächendeckende Anwendung der FLAG-Steuerungslogik angestrebt. Bislang werden in der Bundesverwaltung lediglich zwölf Verwaltungseinheiten nach FLAG geführt, was etwa 6% der Funktionsausgaben entspricht, nach der Gesamtstrategie soll die Anzahl bis 2011 verdreifacht werden, was immer noch erst ca. 35% der Bundesverwaltung gemessen an den Funktionsausgaben umfassen würde. Der verbleibende Teil der Bundesverwaltung wird mit traditionellen Steuerungsmechanismen geführt. Einen einheitlichen, auf Regierungsebene konsolidierten, strategischen oder wirkungsorientierten Ansatz für die Gesamtverwaltung gibt es auf Bundesebene – im Gegensatz zu den Kantonen – nicht.

Konzeption

Der strategische Steuerungsprozess nach FLAG sieht vor⁵⁷, dass die Ämter mit dem Bundesrat eine vierjährige Rahmenvereinbarung schließen, welche Leistungsauftrag genannt wird. Der Leistungsauftrag beinhaltet eine Darlegung der Strategie- und Umfeldanalyse, Ziele sowie die Produktgruppenplanung mit Leistungszielen für die

kommenden vier Jahre. Aufgrund der Erfahrungen der ersten Jahre wird neuerdings auch die Beschreibung eines Wirkungsmodells vorgeschrieben. Damit wird versucht, sich der Problematik der Definition von Wirkungszielen und Indikatoren zu nähern und die programmatische Wirkungsorientierung auszubauen. Mit dem Wirkungsmodell wird dem Amt aufgetragen, implizite Strategien und Interventionslogiken transparent zu machen. So heißt es, „das Wirkungsmodell beschreibt die Art und Weise, wie die Leistungen eines Amtes in der Realität Effekte erzielen sollen. Das Wirkungsmodell ist meist implizit vorhanden: Die Verwaltung aber auch die Politik hat unbewusst eine Vorstellung darüber, wie die Realität sich verhält und wie diese durch staatliche Massnahmen beeinflusst werden kann. Meist beruhen Gesetze auf impliziten Vorstellungen und Annahmen, wie der Staat in die Gesellschaft eingreifen kann.“⁵⁸ Die Wirkungsmodelle müssen in den Leistungsaufträgen in eine Umfeldanalyse und eine Strategiebeschreibung eingebettet sein. In den Leistungsaufträgen werden vom Amt bestimmte Ergebnisse von Strategieprozessen erwartet. Trotz vierjähriger Leistungsaufträge erfolgt die finanzielle Steuerung auf Basis jährlicher Globalbudgets. Zur Umsetzung der Leistungsaufträge schließen die FLAG-Ämter jährliche Leistungsvereinbarungen mit dem Departement ab.

Der Anstoß zu FLAG in der Bundesverwaltung kam aus den Reihen der Verwaltung. Sowohl die Konzipierung wie auch die Umsetzung und Weiterentwicklung sind weitgehend in der Verantwortung und in der Initiative einzelner Führungskräfte und Amtsleiter gelegen. Begleitet und koordiniert wurde das Programm durch eine verwaltungsweite Projekt- und Steuerungsgruppe. Auf Departements- und Regierungsebene wird dem Projekt Entwicklungsraum eingeräumt, allerdings hat sich keine Promotorenrolle seitens eines Bundesrats oder eines Departements entwickelt. Beide Ebenen sind im Rahmen der Definition der Leistungsaufträge und -vereinbarungen am Prozess beteiligt, wobei kaum Interventionen vorgenommen werden. Dabei ist zu beachten, dass die geringe Anzahl von FLAG-Ämtern dazu führt, dass pro Departement und pro Portfolio eines Bundesrates auch nur ein oder zwei Ämter, und damit nur ein vergleichsweise kleiner Teil des Verantwortungsbereichs, betroffen sind. Das Parlament und die Kommissionen erhalten bislang die Leistungsaufträge zur Information und Konsultation, wobei die Ziele und Steuerungsgrößen formal allein mit dem Bundesrat ausgehandelt und vereinbart werden. Aktuell wird

die Einflussnahme des Parlaments auf Produktgruppenbudgets und damit indirekt auf die Leistungsseite gestärkt. Die Stärkung der mittelfristigen Steuerung durch Finanz- und Aufgabenplanungen – wie sie in verschiedenen Kantonen schon üblich ist – steht als nächster Entwicklungsschritt zur Diskussion.⁵⁹

Strategische Steuerung mit FLAG ist somit weitgehend auf Ebene der Ämter angesiedelt. Dies betrifft weitgehend auch die Inhalte der Strategie. Bislang gilt das Freiwilligkeitsprinzip, in welchem Ämter selbst entscheiden, ob sie FLAG-Amt werden wollen. Im Rahmen der vorgesehenen Ausweitung wird dies neu durch systematische Eignungsprüfungen und darauf basierende Entscheide zur Anwendung von FLAG-Steuerung ersetzt.

Ergebnisse

Die Erfahrung hat gezeigt, dass die Einbindung der politischen Ebenen – des Parlaments und der Regierung – in das Programm einerseits ein wichtiger Erfolg und Erfolgsfaktor ist, gleichzeitig aber auch eine der größten Herausforderungen und Schwachpunkte darstellt. Auf Bundesebene liegt eine der Hauptgefahren in einer belegten „Zweiteilung“ des Parlaments in einen Teil, der an neuen Steuerungsinstrumenten und deren Weiterentwicklung interessiert ist und sich intensiver mit Zielen und Inhalten der Verwaltungstätigkeit auseinandersetzt, und einen anderen Teil, der sich im Wesentlichen nicht mit den Reformen auseinandergesetzt hat und auch kaum Interesse an den neuen Steuerungsansätzen zeigt. Dies ist eine Gefahr, weil das Parlament die Ausweitung und Ausbreitung der FLAG-Steuerung – und die damit verbundene Umstellung auf globale Budgetierung – mittragen muss. Die Rolle der Regierung im Prozess der strategischen Steuerung fällt ebenfalls heterogen, auf Bundesebene insgesamt eher schwach aus. Es gibt keine Vorgabe verwaltungsweiter strategischer Ziele oder Prioritäten vom Bundesrat. Beim „Aushandeln“ der Leistungsaufträge finden eigentlich keine inhaltlichen Ausrichtungskorrekturen durch die Regierung statt. Einerseits wird dies – auch plausibel – mit der sehr geringen Kapazitätsausstattung der Regierung, der Binnenorganisation der Regierung erklärt. Andererseits erschweren auch Umsetzungsschwierigkeiten und Mängel der Instrumente die Wahrnehmung der Rolle. Die Programmleitung hat daher systematisch an der Verbesserung der Darstellung und Qualität der Wirkungsinformationen gearbeitet. Die Auseinandersetzung mit Zielen und Wirkungen wird bislang weitgehend von den Ämtern

4 Erfahrungen aus dem internationalen Kontext

dominiert, und der gesamte Steuerungsprozess, welcher mit FLAG ausgelöst wurde, hat seine größten und sichtbarsten Veränderungen auf Stufe der Ämter entfaltet. Dort wird neben anderen Veränderungen eine vermehrt strategische Haltung und Denkweise festgestellt. Die Amtsleitungen und Führungskräfte der FLAG-Ämter sehen denn auch die Effekte der Reform am positivsten. Gleichzeitig verbindet sich damit aber auch, dass die Stärkung der Strategie- und Managementorientierung sehr stark von den Kapazitäten und dem Engagement der Amtsleitung abhängt.⁶⁰

Der schweizerische Ansatz zeigt im Vergleich zu den anderen internationalen Beispielen eine sehr dezentrale Konzeption strategischer Steuerung auf, welche strategische Steuerung primär auf Stufe der Ämter ansiedelt und eine vergleichsweise schwach ausgeprägte zentrale Steuerung und Koordination durch die Departments, die Regierung und das Parlament vorsieht. Eine weitere Besonderheit ist in dem bewusst zweiteiligen Ansatz für die Steuerung der Gesamtverwaltung zu sehen mit unterschiedlichen parallel bestehenden Steuerungssystemen für verschiedene Bereiche der Kernverwaltung. Auch in der Schweiz zeigte sich, dass die Akzeptanz und Anwendung des Steuerungsansatzes ein langwieriger Prozess ist. Besonderes Augenmerk wurde auf die Steuerung (und deren Ausbau) über Wirkungen gelegt. Das Anliegen vermehrter Koordination und das Management von „cross-cutting issues“ ist in der schweizerischen Diskussion bislang weniger präsent als im internationalen Kontext. Anzumerken ist ferner, dass sich die Entwicklung und Ausgestaltung des Systems auf Bundesebene mitunter deutlich von Ansätzen auf Ebene der Kantone unterscheidet, welche in der Entwicklung und Anwendung wirkungsorientierter Steuerungssysteme und deren Nutzung als zentraler Steuerungsansatz für die Gesamtverwaltung teils deutlich weiter sind als der Bund.

Die Darstellung der ausgewählten Ansätze der sechs Staaten in den vorangehenden Abschnitten hat einen kurzen Einblick in die unterschiedlichen Herangehensweisen und Herausforderungen strategischer Steuerung auf zentralstaatlicher Ebene gegeben. Die Komplexität und Funktionsweise im konkreten Anwendungszusammenhang konnte dabei nur skizziert werden. Zur Übersicht und Zusammenfassung wurden wesentliche Merkmale und Ausprägungen der beschriebenen Ansätze auf den Seiten 26/27 tabellarisch zusammengestellt. Die dargestellten Erfahrungen und Ansätze zeigen, dass jedes Land eine eigene Konzeption strategischer Steuerung hat, wobei sich neben den Unterschieden auch gewisse Gemeinsamkeiten zwischen den Ländern zeigen. Im Folgenden werden wichtige Erfahrungen und Folgerungen aus dem Ländervergleich diskutiert.

4.1 Kontext strategischer Steuerung

Die vorgestellten Ansätze strategischer Steuerung sind eingebettet in einen spezifischen Kontext des jeweiligen Landes. Ohne Berücksichtigung dieses Kontexts können die Ansätze nicht richtig verstanden und interpretiert werden.⁶¹ Ähnliche Interventionen führen zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen in verschiedenen Anwendungskontexten. Wie bei allen Public Management-Reformen spielen dabei kulturelle Aspekte, Pfadabhängigkeiten und Merkmale des politisch-administrativen Systems, in welchem die Veränderungen entstehen und eingeführt werden, eine entscheidende Rolle für die Ausgestaltung des Reformprozesses. Bei der Analyse der strategischen Steuerungsansätze scheinen dabei vor allem drei kontextspezifische Aspekte besondere Beachtung zu verdienen: Führungsverständnis und -kapazitäten für die Gesamtverwaltung, kulturelle Neigungen im Umgang mit Steuerungsinstrumenten und Veränderungsprozessen sowie vorangegangene Reform Erfahrungen und -ergebnisse.

Bei den Merkmalen des politisch-administrativen Systems zeigen sich für die Ausgestaltung der strategischen Managementsysteme insbesondere jene Aspekte als besonders relevant, welche die Steuerungskapazitäten und Führung der Gesamtverwaltung determinieren. Der Vergleich der internationalen Ansätze zeigte, dass die Einbindung und Rolle der politischen Akteure sich unterschiedlich gestalten. Ebenso sind manche Steuerungsansätze eher dezentral aufgesetzt und manifestieren sich als Steuerungssysteme für Teile der Verwaltung, aber nicht für die Gesamtverwaltung. Ins-

besondere diese beiden Aspekte scheinen wesentlich durch Merkmale des politisch-administrativen Systems und der darin verankerten Führung der Verwaltung und deren Leistungserbringung determiniert zu sein. Als Aspekte, die hierbei einen Einfluss haben, zeigten sich in den Beispielen vor allem das Regierungssystem und die Staatsstruktur. So sind manche Steuerungsansätze eingebettet in eine eher zentralstaatliche Steuerungsstruktur (Neuseeland, Großbritannien, Irland). Innerhalb der eher zentralen, einheitlich ausgelegten Steuerungssysteme zeigen sich Unterschiede in der Ausgestaltung der Steuerungskapazitäten und der Machtkonzentration, die beispielsweise in Großbritannien deutlich stärker ausgeprägt ist als in Irland. Auch hinsichtlich der Zusammensetzung und Funktionsweise der Regierung und politischen Führungsebene bestehen Unterschiede. Diese beruhen in Großbritannien auf einem Majoritätssystem mit einem starken Premierminister, in Neuseeland hingegen seit einigen Jahren auf einem Koalitionssystem. Alle diese Aspekte haben Einfluss auf die Steuerungsfunktion, die von zentralen Stellen wahrgenommen werden kann, und die Art und Weise, wo und wie strategische Steuerung für die Gesamtverwaltung koordiniert wird. Wieder andere Steuerungsansätze sind eingebettet in ein föderales Staatssystem (Schweiz, USA) und sehen sich zudem Besonderheiten geteilter Aufgabenwahrnehmung, großer Kompetenzen und Freiräume und einhergehender Steuerungsmechanismen mit den Gliedstaaten und den verschiedenen beteiligten Verwaltungseinheiten gegenüber. Wie zentral und dezentral strategische Steuerung angegangen wird und welche Koordinations- und Steuerungsleistung durch Akteure in der Zentrale, also bestimmte Departments, Stabsstellen oder auch die Regierung erbracht wird, ist im Zusammenhang mit Merkmalen des politisch-administrativen Systems zu sehen.

Ferner ist die Umsetzung und Anwendung einzelner Instrumente und Prozesse durch kulturelle Prägungen und Neigungen geprägt. Dies führt dazu, dass formal gleiche Instrumente sehr verschieden in den Steuerungsprozess eingebunden werden und unterschiedliche Wirkungen und Mechanismen auslösen. Derartige kulturelle Unterschiede und Neigungen sind aus verschiedenen Studien bekannt.⁶² Im Zusammenhang mit dem Kontraktmanagement zeigte sich, dass in verschiedenen kulturellen Kontexten der Fokus eher auf Kontrolle, Abweichungshandlung und Formalisierung der Transaktionsbeziehung gerichtet wird. In einem anderen Kontext hingegen werden Kontrakte eher als unvollständig umschriebene Koope-

rationsbeziehungen verstanden und lern- und evaluationsorientiert angewendet. Für den skandinavischen Raum wurde in diesem Zusammenhang der Begriff des Kontaktmanagement anstelle von Kontraktmanagement geprägt.⁶³ Auch bei Ansätzen zum strategischen Management schimmern diese kulturellen Neigungen durch. Sie führen dazu, dass das Steuerungssystem bzw. Bestandteile davon (wie Kontraktmanagement, Performance Measurement) in verschiedenen Ausprägungen anzutreffen sind. Da es sich dabei um kulturelle Neigungen handelt, also um tief verwurzelte, durch Sozialisierung und Entwicklung geprägte Wertgefüge, muss die Konzeption eines strategischen Managements diese eher als Rahmenbedingung denn als Gestaltungsvariable verstehen.

Bei den ausgewählten Ansätzen handelt es sich um Beispiele aus Ländern, die als prominente Vertreter von Verwaltungsreformen nach den Ideen des New Public Management gelten. Es stellt sich die Frage nach der Verbindung von NPM und strategischer Steuerung. Bemühungen und Reformen zur Stärkung strategischen Managements sind nicht gleichzusetzen mit NPM-Reformen. Bei den Ansätzen zu strategischer Steuerung geht es um die Umsetzung von Strategie, während NPM oftmals auf die Umsetzung bestimmter (operativer) Managementinstrumente und -techniken fokussiert war. Dennoch fällt auf, dass die mit NPM verfolgten Zielsetzungen in vielen Fällen sehr nahe an jenen sind, die mit strategischen Steuerungsansätzen verfolgt werden. Auch bauen viele der strategischen Steuerungsansätze auf Grundlagen auf, die im Rahmen der NPM-Reformen eingeführt worden sind, wie beispielsweise Kontraktmanagement, Rechnungswesen- und Controllingssysteme oder Performance-Managementsysteme. Die Ansätze zur strategischen Steuerung wurden in den hier vorgestellten Beispielen in der Regel als Weiterentwicklung und Fortschreibung der Verwaltungsreformen positioniert und angegangen. Sie reagieren damit auf Erfahrungen aus den NPM-Reformen, indem sie auf bewährten Ergebnissen der Managementreformen, wie Kontraktmanagement, Performance-Management aufbauen und diese ausbauen. Sie zielen aber auch auf den Ausgleich von Defiziten und unerwünschten Folgen der NPM-Reformen, wie zentrifugale Tendenzen, mangelnde Wirkungsorientierung und Koordination der gesamten Verwaltungstätigkeit.

4.2 Konzeption der strategischen Steuerungsansätze

Jeder der betrachteten Ansätze präsentiert eine besondere und einzigartige Konzeption. Die Elemente der Konzeptionen weisen dabei formal durchaus ähnliche Kernbestandteile auf. In der Gesamtkonzeption und der Umsetzung zeigen sich aber Unterschiede und verschiedene Ausrichtungen. Die Grundausrichtung der Darstellung wurde beim Ländervergleich, z.B. als ergebnisorientierte Planung (USA), zielorientierter Veränderungsprozess (Irland), etc. charakterisiert. Ein Blick auf die Zielsetzung und den Zweck, welche mit

den jeweiligen Programmen und Initiativen verfolgt wurden, erklärt gewisse Unterschiede und Ausrichtungen der Konzeptionen. Ferner haben sich gewisse Merkmale und Ausrichtungen aber auch erst im Verlauf der Entwicklung und Umsetzung der Ansätze herausgebildet. Der evolutorische und emergente Charakter von strategischem Management wird dabei deutlich.

In Bezug auf Inhalte ergibt sich im Rahmen des strategischen Managements eine deutliche Verschiebung zu Zielen, Ergebnissen und Wirkungen strategischer Themenfelder und zu Horizontalität.

Überblick: Ansätze strategischer Steuerung im internationalen Vergleich

Konzept	Land/ Initiative	Wesentliche Inhalte	Zentrale Instrumente	Kernprozesse
Themenorientierte Koordination	Großbritannien Public Service Agreements + Joined-up Government	Strategische Themen Performance-Ziele Koordination	Kontrakte	Überprüfung, Koordination
Ergebnisorientiertes Kontraktmanagement	Neuseeland Management for Outcomes	Stärkung der Wirkungsebene Koordination, outputorientiertes Kontraktmanagement/wirkungsorientierte strategische Steuerung	Statements of Intent Kontrakte	Überprüfung
Zielorientierter Veränderungsprozess	Irland Strategic Management Initiative	Veränderungsziele Strategische Ziele Koordination	Statements of Strategy Veränderungsprogramm	Veränderung
Ergebnisorientierte Planung	USA Government Performance and Results Act	Wirkungsziele Strategien	Strategische Pläne/ Mission Statements Leistungspläne und -berichte	Planung
Dialog und Veränderungsprozess	Finnland Programme Management	Horizontalität Programme Wirkungsziele	Government Programme Government Strategic Document	Dialog und Lernen
Wirkungsorientierte Verwaltungsführung	Schweiz Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget	Wirkungsorientierung	Leistungsauftrag /-vereinbarung	Planung und Dialog

Quelle: Isabella Proeller, 2006

Zieldefinition und -messung ist ein allen betrachteten Ansätzen gemeinsames Merkmal für die Umschreibung der Inhalte strategischen Managements. Als Ebene der Zieldefinition wird die Wirkungsebene anvisiert. Strategisches Management bedeutet in den betrachteten Beispielen, dass sich Verwaltung und Verwaltungshandeln anhand von Ergebnissen und Wirkungen bewerten lassen müssen und dass Priorisierungen vorgenommen werden. Die Zieldefinition und -messung stellt dabei selbst einen Entwicklungs- und Lernprozess dar, da die Qualität von Zielen als Steuerungsgröße erst in mehreren Runden von Zieldefinitionen ver-

bessert und erreicht wird. Bei den Themenfeldern gewinnen solche, die horizontale oder cross-cutting-Themen darstellen, im Rahmen strategischen Managements besondere Aufmerksamkeit. Strategisches Management wird vielfach explizit eingesetzt, um derartige Themenfelder effektiver und effizienter anzugehen. Die konkreten Themen, die adressiert und als strategisch aufgenommen werden, variieren und widerspiegeln nicht zuletzt, auf welcher organisatorischen Ebene, also auf Ebene der Regierung, der Ministerien oder gar der Ämter, die Strategieformulierung angesiedelt ist.

Überblick: Ansätze strategischer Steuerung im internationalen Vergleich

Konzept	Land/ Initiative	Schlüsselakteure	Schwächen	Stärken
Themenorientierte Koordination	Großbritannien Public Service Agreements + Joined-up Government	Regierungszentrale Auditors, Agencies	Koordinationsprobleme Zentralstaatlicher Ansatz	Anschluss an vorangehende Reformen Engagement/Kapazitäten der Regierungszentrale
Ergebnisorientiertes Kontraktmanagement	Neuseeland Management for Outcomes	Führungskräfte, Regierungszentrale	Integration der Wirkungsebene in bestehende Steuerungssysteme	Ausgeprägtes Kontraktmanagement und Verantwortlichkeit für Outputs Unterstützung des Veränderungsprozesses
Zielorientierter Veränderungsprozess	Irland Strategic Management Initiative	Führungskräfte, Regierungszentrale	Viele Teilprojekte und Themen (neben strat. Management)	Strategie u. Planung auf Verwaltungsebene, offener Prozess/ Entwicklungsorientierung
Ergebnisorientierte Planung	USA Government Performance and Results Act	Agencies / Departments, OMB, GAO, Kongress	Verbindlichkeit Fragmentierung	Interne Planung für Agencies und Departments Verknüpfung von Wirkungen und Strategie
Dialog und Veränderungsprozess	Finnland Programme Management	Minister, Agencies	Junges Programm Inkrementeller Ansatz Keine Durchsetzungskompetenzen	Involvierung der Regierung „Programme ownership“ Evaluationskultur
Wirkungsorientierte Verwaltungsführung	Schweiz Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget	Führungskräfte	Geringe Durchdringung der Gesamtverwaltung	Wirkungsziele und -messung Einbezug der politischen Ebenen

Quelle: Isabella Proeller, 2006

Reihe und Vielfalt der Akteure, die in den einzelnen Ansätzen in den Strategieprozess eingebunden sind, variieren. Die zentrale Rolle kommt durchweg den Führungskräften in der Verwaltung zu. Sie verankern und setzen Strategie und strategisches Denken in der Verwaltung um. Dort, wo strategisches Management auf Ebene der Verwaltung angesiedelt ist, kommt den Führungskräften neben der Umsetzung eine tragende und gestaltende Rolle für die Entwicklung des Managementsystems zu. Aus fast allen Ländern wird berichtet, dass es große Anwendungs- und Umsetzungsunterschiede zwischen den Verwaltungseinheiten gibt. Diese Unterschiede werden unter anderem maßgeblich durch den Einsatz und die Bedeutung erklärt, die Führungskräfte strategischer Steuerung zumessen. Es zeigt sich, dass – recht unabhängig von der Rolle anderer Akteure – strategische Steuerung vor allem eine Aufgabe und ein Anliegen der Führungskräfte in der Verwaltung werden muss, um Effekte zu erzielen.

Vor allem in den Westminsterssystemen fällt auf, dass wesentliche Koordinations- und Steuerungsleistungen für den strategischen Steuerungsprozess zentral von einer oder mehreren Stellen in der Zentrale, also vom Finanzministerium, oder Stabsabteilungen des Premierministers oder des Kabinetts, erbracht werden. In Ländern, die die Tradition und Strukturen einer Zentrale nicht kennen, wie z.B. die Schweiz, fehlen entsprechend auch diese zentralen Leistungen zum strategischen Steuerungsprozess. Die Rolle der Zentrale z.B. in Großbritannien darf nicht verwechselt werden mit einer funktionalen Verantwortung für strategische Steuerung. Strategische Steuerung als funktionale Zuständigkeit zu definieren, widerspricht dem Sinn strategischen Managements, welches Teil der Führungsverantwortung in der Verwaltung selbst sein muss.

Die Rolle und Einbindung der politischen Ebenen ist sehr unterschiedlich gestaltet und reicht von großer Einbindung und Involvierung bis hin zu eher beobachtenden, informierten Rollen. Neben der Regierung sind gegebenenfalls auch andere politische Akteure, insbesondere Kommissionen und Ausschüsse der Parlamente, in den Prozess eingebunden. In vielen Fällen bleiben gewisse Spannungen zwischen strategischem Management in der Verwaltung und politischer Steuerung bestehen. Während in Großbritannien, zum Teil auch in Finnland, die Involvierung und Rolle der Regierung in verschiedenen Phasen des Steuerungsprozesses, also von der Zielformulierung bis hin zur Überwachung, sichtbar und

maßgebend ist, wird in den meisten anderen Ländern eher eine mäßige Rolle der politischen Ebene konstatiert. In der Schweiz und zum Teil in den USA spielt die Einbindung der Parlamente und deren Kommissionen eine größere Rolle als in anderen Ländern. In Irland hingegen scheint die Abstimmung strategischer Themenfelder und Stoßrichtungen mit den Stakeholdern und Sozialpartnern eine vergleichsweise wichtigere Bedeutung zu haben. Die unterschiedliche Einbindung politischer Akteure in die strategischen Steuerungsprozesse deutet einerseits auf spezifische Kontextmerkmale hin. So ist beispielsweise der recht radikale, zentralistische Ansatz Großbritanniens im Kontext eines Majoritätssystems mit einem starken Premierminister mit umfangreichen eigenen Kapazitäten und Kompetenzen in einem zentralstaatlichen Staatsaufbau zu sehen, wohingegen die politischen Prozesse in anderen Ländern mit Koalitionsregierungen, dezentralisiertem/föderalem Staatsaufbau oder/und Machtteilungsmechanismen zwischen Regierung und Parlament zu mehr Kompromiss und komplexeren Zielsystemen neigen. Andererseits zeigen die Erfahrungen, dass es auch innerhalb der Länder große Unterschiede in der Involvierung politischer Akteure und deren Umgang mit dem Steuerungssystem gibt. Ähnlich wie bei den Führungskräften in der Verwaltung führt dies zum Schluss, dass nicht alle betroffenen Politiker einen Nutzen und Mehrwert des Steuerungssystems für ihre (Führungs-)Aufgabe sehen und teilweise mangelnde Fähigkeiten im Umgang mit strategischen Steuerungssystemen zu konstatieren sind. Der (politische) Nutzen des Steuerungssystems ist bei der Einbindung der politischen Ebene entscheidend.

Bei der Ausgestaltung und Einbettung der Strategieprozesse legen die verschiedenen Ansätze unterschiedliche Schwerpunkte und Stoßrichtungen zugrunde. Auch wenn formal der Prozess überall nach den typischen Strategieprozessphasen (Formulierung, Umsetzung, Evaluation/Überprüfung) strukturiert wird, zielen die Prozesse auf unterschiedliche Zwecke und Stoßrichtungen. Diese Stoßrichtung widerspiegelt ein Steuerungsverständnis und wird durch die Einbettung und Anknüpfungspunkte des Strategieprozesses gestaltet. Beim Vergleich der Ansätze wurde aufgezeigt, dass beispielsweise in den USA der Prozess stark als Planungsprozess ausgerichtet ist, in Großbritannien dient er stark der Kontrolle und Überprüfung der Verwaltungstätigkeit, wohingegen in Finnland die Evaluationsphase und der Aspekt des Lernens und Folgerns aus Ergebnissen stark betont werden. Gestaltet wird der Prozess durch die Vorgabe von Eckpunkten zum Prozess, z.B. Erfordernisse zur

Erstellung von Planungsdokumenten, Reportingberichten, Evaluationen. Manche Prozesse sind dabei offener (also mit weniger Vorgaben) angelegt (z.B. Irland, Neuseeland), manche eher rigide (Großbritannien). Damit werden gewisse Minimalanforderungen (insbesondere in Bezug auf Informationen und Berichtspflichten) sichergestellt. Wie der Prozess allerdings gelebt wird und bewusstes strategisches Denken und Handeln auslöst, variiert und wird vom Umgang der Beteiligten damit determiniert.

Die Strategieprozesse werden in der Regel als zusätzlicher Steuerungsprozess für die Verwaltung aufgesetzt, der mit anderen Steuerungsprozessen, wie dem Budgetprozess, zeitlich und inhaltlich verknüpft wird. Die Verbindung zum Budgetprozess beinhaltet fast überall die „Mitlieferung“ von Informationen aus dem Strategieprozess (Strategiedokumente, Performance-Informationen) bei Budgetentscheidungen. Innerhalb der strategischen Steuerung wird Budgetkompatibilität gefordert, und meist sind entsprechende Daten in den Dokumenten aufzuführen. Damit wird zunächst meist eher eine informative Verknüpfung hergestellt, bei welcher Informationen aus dem Strategieprozess bei Budgetentscheidungen herangezogen werden können. Darüber hinausgehende Verbindungen, insbesondere Budgetentscheidungen nach Maßgabe von Entscheidungen und Ergebnissen aus dem strategischen Steuerungsprozess oder Delegation von Ressourcenverantwortung, hängen stark von entsprechenden Möglichkeiten nach dem Budgetrecht, z.B. Globalbudgetierung etc. ab. In der Schweiz und in Irland wurden die Budgetierungsregeln im Rahmen des gleichen Programms angepasst. In den anderen Ländern wurden die Verknüpfungen in das bestehende System integriert. In allen hier betrachteten Ländern besteht aber ein kaufmännisches Rechnungswesen (also keine Kameralistik), und gewisse Reformen zur Delegation von Ressourcenverantwortung wurden in den vergangenen Jahren vorgenommen. Die Abstimmung und Verknüpfung strategischer Steuerung mit anderen Steuerungssystemen wird in vielen Ländern als besondere Herausforderung beschrieben. In der Regel ist davon auszugehen, dass Spannungsfelder zwischen strategischem Steuerungsprozess und anderen Steuerungsprozessen vielfach bestehen bleiben.

Bei der instrumentellen Ausgestaltung findet die ganze Reihe bekannter strategischer Instrumente für Analyse, Umsetzung und Planung ihre Anwendung. Um den Strategieprozess zu initiieren, aber auch um die Strategieformulierung zu unterstützen, sind Strategiedokumente, z.B. als Mission Statements, Strategische Planungsdokumente, Statement of Intents, sehr verbreitet. Darin werden Umfeldanalysen, Ableitungen strategischer Ziele und Stoßrichtungen sowie Ergebnisziele verlangt und ein mittelfristiger Planungshorizont unterlegt. Zur Strategieumsetzung stellt Kontraktmanagement das zentrale Steuerungsinstrument dar. Dies ist meist schon in vorangehenden Reformen etabliert worden und wird weiterentwickelt. Gekoppelt an das Kontraktmanagement wird ein Performance Measurement und Reporting, das unter strategischen Steuerungsansätzen vermehrt und explizit auf Wirkungen ausgerichtet ist. Bei der Überwachung kommen mehrheitlich Performance Measurement-Systeme zum Einsatz, wobei auch Evaluationen und Wirkungsanalysen im Rahmen der strategischen Steuerungsansätze eine stärkere Bedeutung erhalten. Umgang und Anwendung der Instrumente verlangen oftmals spezielle Fähigkeiten und Erfahrung, die über die Zeit erworben werden.

4.3 Ergebnisse und Erfahrungen mit strategischer Steuerung

Die Gesamtbilanz zu den Erfahrungen und Ergebnissen strategischer Steuerung wird positiv beurteilt. Die meisten der beschriebenen Ansätze sind seit einigen Jahren im Aufbau und wurden verstetigt. Zu den positiven Ergebnissen wird gezählt, dass eine erhöhte Ergebnis- und Zielorientierung bei allen beteiligten Akteuren festzustellen ist. Transparenz und Auseinandersetzung mit Ergebnissen, Zielen und Wirkungen staatlichen Handelns gewinnen damit an Bedeutung. Zumindest in Teilbereichen und bei einzelnen Akteuren wird eine gesteigerte Vertrautheit und Fähigkeit im Umgang mit strategischen Instrumenten und Prozessen festgestellt. Die Kapazitäten zu strategischem Denken und Handeln konnten verbreitert werden, und erste Erfolge einer ergebnis- und langfristig orientierten Entwicklung der Verwaltung werden wahrgenommen.

Dennoch sind alle der betrachteten Ansätze (noch) nicht auf dem Erwartungsstand angekommen, der bei ihrer Lancierung in sie gesetzt wurde. Besonders fällt hierbei ins Gewicht, dass sehr heterogene Anwendungen und Umsetzungen innerhalb der Verwaltung konstatiert werden. Somit sind zwar sehr positive Entwicklungen und Erfahrungen in einzelnen Verwaltungsbereichen und bei einzelnen Akteuren erzielt worden, gleichzeitig werden in anderen Teilen der Verwaltung nur die formalen Erfordernisse erbracht, ohne dass der Prozess verinnerlicht oder gelebt wird. Dieses Problem ist dort stärker verbreitet, wo ein flächendeckendes System eingeführt wurde (z.B. USA, Neuseeland). Wurde von einem flächendeckenden System abgesehen, ist dieses Problem weniger verbreitet (z.B. Schweiz, z.T. Finnland). Dies geht aber zulasten der Basis strategischer Ausrichtung und Fähigkeiten in der Gesamtverwaltung. Die Erfahrungen aus den hier betrachteten Ländern zeigen, dass wichtige Teilerfolge erzielt werden konnten, man sich aber schwer tut, strategisches Denken durchgängig zu verankern.

Das in vielen strategischen Steuerungsansätzen adressierte Problem der cross-cutting-Themen konnte mit unterschiedlichem Erfolg adressiert werden. Während in Finnland die ersten jungen Erfahrungen darauf hindeuten, dass ministeriumsübergreifende Themenfelder mit dem Management for Outcome effektiver angegangen werden und zu mehr Koordination und integriertem Vorgehen der Verwaltung führen, scheinen die Erfahrungen in Neuseeland oder auch Großbritannien je nach Themenfeld und damit zusammenhängendem Kon-

text heterogen. Der größte Erfolg liegt darin, dass diese Themenfelder eine größere Sichtbarkeit erhalten. Die Probleme der Ausgestaltung und Steuerung der Governance-Strukturen und Koordination sind oft immer noch ungelöst.

In der Umsetzung wird aus allen Ländern von Schwierigkeiten mit den Performance Measurement-Systemen, insbesondere in Bezug auf die Wirkungsebene berichtet. Bei Einführung der Systeme war in der Regel eine ungenügende Datenlage und Qualität in Bezug auf Wirkungen zu konstatieren. Die Erfahrungen zeigen, dass Bürokratisierungstendenzen auftauchen und der Blick fürs Wesentliche nicht leicht im Auge behalten werden kann. Hinzu kommt, dass das Performance Management in der Regel unzureichend mit anderen Managementfunktionen, vor allem der Budgetierung verknüpft ist. Das parallele, statt integrierte Bestehen verschiedener Steuerungssysteme führt zu fehlenden oder gar dysfunktionalen Anreizen. Der Zusammenhang zwischen verschiedenen Steuerungssystemen wie Planung, Performance Measurement, Organisationsentwicklung und Budgetierung muss stärker betont werden. Die Schlussfolgerung aus den bekannten Problemen mit Performance Measurement und Wirkungsorientierung ist dabei in den genannten Ländern nicht die Abkehr von diesen Instrumenten, sondern die Weiterentwicklung und der Ausbau von Kapazitäten, Fähigkeiten und Daten, um den Informationsbedürfnissen schrittweise zu entsprechen.

Die wohl wichtigste Erfahrung aus den genannten Beispielen ist, dass eine vermehrt strategische Steuerung in der öffentlichen Verwaltung ein sehr langwieriger und aufwändiger Veränderungsprozess ist. Die meisten der hier vorgestellten Ansätze haben zum jetzigen Zeitpunkt eine fünf- bis zehnjährige Historie und bauen maßgeblich auf noch länger zurückliegenden Reformen auf. Zudem sehen sich alle Länder heute noch mitten im Umsetzungsprozess, was auf einen insgesamt noch länger andauernden Veränderungsprozess schließen lässt. Die Programme und Reformen zu strategischen Steuerungsansätzen wurden über diese langen Zeiträume unter wechselnden Regierungen recht stetig vorangetrieben und weiterentwickelt. Die Bereitstellung und Einführung von Instrumenten ist nur ein erster Schritt, welchem die Umsetzung und Anwendung sowie die Anpassung des Instrumentariums folgen müssen. Die größte Herausforderung ist die Gestaltung und Aufrechterhaltung des Veränderungsprozesses sowie die Einbindung der relevanten Akteure über diesen langen Zeitraum.

5 Ausblick

Ob strategisches Management und die Einführung strategischer Steuerungsansätze auch für andere Verwaltungen, insbesondere die deutsche Bundesverwaltung, eine Erfolg ersprechende Weiterentwicklung darstellt, beurteilt sich wesentlich nach der Einschätzung wichtiger Entscheidungsträger. Was als wichtige Herausforderungen der Bundesverwaltung von der politischen und administrativen Führung gesehen wird und welche Vorstellungen die Entscheidungsträger dazu haben, wie und wodurch man diesen Herausforderungen begegnet, ist ausschlaggebend. Diese Frage kann zwar bereits selbst als strategische Kernfrage interpretiert werden, ob diese aber mit einem expliziten strategischen Managementansatz beantwortet wird, bleibt der Entscheidung und dem Vorgehen von Schlüsselakteuren in der Politik, aber auch in der Verwaltung überlassen. Nutzen und Potenzial strategischer Ansätze beschränken sich dabei nicht allein nur auf verbessertes Management und dessen Beitrag zu den sich stellenden Herausforderungen. Ein wichtiger Nutzen kann schon im besseren Verständnis der Herausforderungen, ihrer Zusammenhänge und Implikationen für die Bundesverwaltung liegen. Nutzen und Potenzial kommen aber nur zur Geltung, wenn Veränderungswille und Rückhalt für den gewählten Ansatz bei wichtigen Schlüsselakteuren vorhanden sind.

Die Analyse der internationalen Erfahrungen mit strategischen Ansätzen in diesem Beitrag deutet auf einige Besonderheiten und Merkmale hin, die bei der Konzeption eines strategischen Steuerungsansatzes im deutschen Kontext zu beachten wären. Zunächst sind hier die Merkmale und Implikationen des deutschen politisch-administrativen Systems zu nennen, wie z.B. Föderalismus im Staatsaufbau und Exekutivföderalismus in vielen Teilen der Aufgabenerledigung, Koalitionsregierung und Ressortprinzip. Ferner zeigt sich, dass Deutschland in Bezug auf die Ausgestaltung verschiedener Steuerungsmechanismen in der Verwaltung eine andere Ausgangslage bietet als die genannten Beispielländer. So wurde festgestellt, dass die internationalen Ansätze weitgehend auf einem bestehenden und etablierten System des Kontraktmanagements, der Zielorientierung und des Performance Measurement aufbauen. Die diesbezüglichen Voraussetzungen sind in Deutschland auf Bundesebene nur lückenhaft oder kaum gegeben. Das kameralistische Haushaltswesen stellt zusätzliche Herausforderungen und Hürden für eine Verknüpfung von strategischer

Steuerung und finanzieller Steuerung, wobei eine solche Verknüpfung aber als wesentlich für die Umsetzung strategischer Steuerung angesehen wird.

Für jedes strategische Steuerungssystem sind in der Konzeption und im Laufe der Entwicklung folgende allgemeine Schlüsselfragen zu adressieren:

- Welches Problem soll durch strategische Steuerung gelöst werden?
- Welche Rolle soll die Politik im Steuerungskonzept spielen und ist sie bereit, sich auf diese Rolle einzulassen?
- Wie kann und soll ein zweckmäßiges, praktikables und anreizwirksames Zielsystem aussehen?
- Wie sollen die strategischen Managementfunktionen verknüpft werden?
- Wie sollen Inhalte, Akteure, Prozesse und Instrumente der strategischen Steuerung abgestimmt werden?
- Wie kann strategisches Denken Bestandteil der politischen Kultur und der Verwaltungskultur werden?

Deutschland sieht sich im Vergleich zu den anderen in diesem Beitrag betrachteten Ländern mit einigen besonderen Herausforderungen konfrontiert. Die Nutzung strategischer Steuerungsansätze bedingt strategisches Denken und Handeln. Die Herausforderung liegt dabei nicht nur in der Fähigkeit, strategisch und nicht-strategisch zu unterscheiden, sondern vor allem auch darin, organisationsspezifisch zu definieren, was strategisch ist, und ein gemeinsames Verständnis hierüber aufzubauen. Mit strategischer Steuerung wird eine Stärkung der Führung zugleich verlangt und ermöglicht. In der Regel bedingt dies die Bereitschaft zur Übernahme der Verantwortung und Verantwortlichkeit für Ergebnisse auf Seiten der Führungskräfte. Der Wandel zu strategischem Denken und der damit verbundene Aufbau von Fähigkeiten und Kapazitäten, strategisch zu denken und zu handeln, ist ein langwieriger und aufwändiger Prozess.

Anmerkungen

1 Einleitung

- 1 Bryson 1988; Osborne und Gaebler 1992; Bichsel 1994; Moore 1995; Boston und Pallot 1997; Kissler et al. 1998; KGSt 2000
- 2 KGSt 2000; Eichhorn und Wiechers 2001; Pröhl 2001; Bühler 2002; Gerhardt 2002

2 Strategische Steuerung

- 3 Strategische Steuerung und strategisches Management werden in diesem Bericht synonym verwendet.
- 4 zu Denkschulen des strategischen Managements Mintzberg 1999
- 5 Mintzberg 1987
- 6 Saloner et al. 2001, S. 4
- 7 Saloner, Shepard und Podolny 2001, S. 8
- 8 Müller-Stewens und Lechner 2001, S. 17 ff.
- 9 Bovaird 2003, S. 69
- 10 Moore 1995, S. 73 ff.
- 11 Schedler und Siegel 2005, S. 18 f.
- 12 vgl. im folgenden Schedler und Siegel 2005, S. 105 ff.
- 13 Schedler und Siegel 2005, S. 100
- 14 Müller-Stewens und Lechner 2001

3 Internationale Ansätze

- 15 zu „PSA“ auf <http://www.hm-treasury.gov.uk> (übers. durch Autor)
- 16 die sogenannte „core executive“. Zur „core executive“ werden in der Regel die Institutionen des Treasury, die Offices um den Premierminister, das Cabinet und seine Komitees sowie das Cabinet Office gezählt. Dunleavy und Rhodes 1990, S. 4
- 17 James 2004, S. 4
- 18 http://www.hm-treasury.gov.uk/documents/public_spending_and_services/publicservice_performance/pss_perf_index.cfm
- 19 Service Level Agreements kennt man aus den „Next Steps“-Reformen
- 20 Cowper nicht datiert, S. 14
- 21 James 2004, S. 11
- 22 zum Prozess mit weiteren Referenzen James 2004
- 23 von der Verantwortung und Zusammenarbeit in bestimmten cross-cutting-Themen (z.B. Social Exclusion Unit, aber auch Prime Minister's Delivery Unit) bis hin zu strategischen Analysen und Strategieentwicklung (z.B. Forward Strategy Unit).
- 24 Flinders 2002, S. 60
- 25 zur Kritik siehe Perri 2004, S. 122; Flinders 2002, S. 60; Bovaird 2003
- 26 Ausführlich zu den verschiedenen Abweichungen und Anpassungen in der Umsetzung James 2004
- 27 Dem MfO ging ein strategisches Managementsystem voraus, das auf der Entwicklung von Strategic Results Areas und deren Steuerung aufbaute. Strategische Steuerung wurde über die Definition und die Steuerung sogenannter „Strategic Results Areas“ (SRA) und „Key Results Areas“ (KRA) angegangen. Bei Ersteren handelt es sich um politikfeld-bezogene, organisationsübergreifende Zielsetzungen des Kabinetts, während unter den KRAs zentrale strategische Beiträge der einzelnen Departments zur Erreichung der festgelegten Ziele gefasst werden. Mit den KRAs stellte jede Agency die Beiträge heraus, die sie zur Erreichung dieser Ziele leisten konnte. Diese Themenfelder waren dabei nicht in die Department-/Agency-weite strategische Planung eingebunden. Das System hatte keinen Erfolg und wurde durch MfO ersetzt. Schick 2001, S. 5
- 28 <http://www.ssc.govt.nz/display/document.asp?NavID=208>
- 29 zu SOIs siehe The Treasury und State Service Commission 2005
- 30 Cook 2004, S. 27; The Treasury und State Service Commission 2005; Economics & Strategy Group 2003; <http://io.ssc.govt.nz/pathfinder>
- 31 http://www.ssc.govt.nz/display/document.asp?navid=208&docid=4727&pageno=1#P9_8 (übers. durch Autorin)
- 32 siehe OECD 1999
- 33 zu den Erfahrungen MFO Formative Evaluation Team 2003
- 34 PA Consulting Group 2002, S. 17
- 35 Embleton 1999,
- 36 offizielle Website www.bettergov.ie mit Informationen zu den verschiedenen Initiativen und Programmen

Literaturverzeichnis

- 37 dies sind central government departments, offices und non-commercial agencies; Embleton 1999, S. 5
- 38 Embleton 1999, S. 5
- 39 Boyle 1997, S. 50f., Embleton 1999, S. 6
- 40 Hierzu ist anzumerken, dass diese Entwicklung nicht allein auf die Konzeption der SMI/DBG zurückgeführt werden kann, sondern gerade bei der Durchführung durch eine parallel zum SMI verlaufende Veränderung der politischen Prozesse mit den Sozialpartnern hin zu einem partnerschaftlichen Ansatz, der in der Formulierung gemeinsamer politischer Positionspapiere mündet, begünstigt wurde. Details zu Social Partnership Agreements siehe www.taioseach.gov.ie
- 41 PA Consulting Group 2002, S. 25 ff.
- 42 PA Consulting Group 2002
- 43 Pollitt und Bouckaert 2004, S. 302 ff.
- 44 zum Prozess und den Bestandteilen des GPRA siehe Radin 2003, S. 1363 ff.; Promberger et al. 2004, S. 32 ff.; Shields und Gadsby nicht datiert, S. 6 ff.
- 45 Radin 2000, S. 115 f.; zu den Erfahrungen mit früheren Ansätzen Boston und Pallot 1997, S. 383 f.; Wildavsky 1974
- 46 <http://www.va.gov/opp/sps/2003plan/apps.pdf> (übers. durch Autorin)
- 47 Radin 2000, S. 120 ff.
- 48 mit weiteren Referenzen Promberger, Bernhart und Cecon 2004, S. 37 ff.; Halachmi 2002, S. 66 ff.
- 49 GAO 2005, S. 5
- 50 Radin 2000, S. 122
- 51 GAO 2005, S. 1 ff.; Shields und Gadsby nicht datiert, S. 11
- 52 Harrinvirta und Kekkonen 2004, S. 6
- 53 zur Konzeption siehe Harrinvirta und Kekkonen 2005, S. 10 f.; Tiihonen 1999
- 54 Harrinvirta und Kekkonen 2005, S. 12 ff.
- 55 Tiili 2004, S. 14 ff.; Tiihonen nicht datiert, S. 11 f.; Tiihonen 1999, S. 19 ff.
- 56 Schedler 2000; Schedler und Proeller 2003
- 57 zur Konzeption FLAG Leuenberger 2005; Ritz et al. 1999, S. 11 ff.
- 58 http://www.flag.admin.ch/d/leitfaden_d/berichterstattung_wlb/berichterstattung_d.html; sinngemäß Rieder 2003
- 59 Brühlmeier et al. 2001
- 60 zu den Erfahrungen Balthasar et al. 2001, S. 7 ff.; Rieder und Lehmann 2002, S. 28 ff.; Rieder 2006, S. 22 ff.
- 4 Erfahrungen aus dem internationalen Kontext**
- 61 Pollitt und Bouckaert 2004, S. 39
- 62 Hofstede 1980; Jann 1983
- 63 Naschold 1995
- Balthasar, Andreas; Norbert Thom; Stefan Rieder; Adrian Ritz (2001): Evaluation FLAG. Schlussbericht. Luzern und Bern, Interface Politikstudien und Institut für Personal und Organisation.
- Bichsel, Thomas (1994): Die strategische Führung der öffentlichen Verwaltung. Grundzüge eines Verfahrens zur Bestimmung und Einführung einer strategischen Führungskonzeption. Chur, Rüegger.
- Boston, Jonathan; June Pallot (1997): Linking strategy and performance: Developments in the New Zealand public sector. In: *Journal of policy analysis and management*, Vol. 16, Nr. 3: S. 382–404.
- Bovaird, Tony (2003): Strategic Management in Public Sector Organizations. In: Tony Bovaird; Elke Löffler (Hrsg.): *Public Management and Governance*. New York: Routledge: S. 55–73.
- Boyle, Richard (1997): Civil Service Reform in the Republic of Ireland. In: *Public Money & Management*, Vol. 1997, Nr. January – March: S. 49–53.
- Brühlmeier, Daniel; Theo Haldemann; Philippe Mastronardi; Kuno Schedler (2001): Politische Planung: mittelfristige Steuerung in der wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Bern, Stuttgart, Wien, Verlag Paul Haupt.
- Bryson, John Moore (1988): Strategic planning for public and nonprofit organizations. A guide to strengthening and sustaining organizational achievement. San Francisco, CA, Jossey-Bass.
- Bühler, Bernd M. (2002): Von Outputs zu Outcomes. Internationale Erfahrungen mit outcomeorientierter Steuerung. In: *Verwaltung & Management*, Vol. 8, Nr. 5: S. 273–278.
- Cook, Anna-Luis (2004): „Managing for Outcomes“ in the New Zealand Public Management System. New Zealand Treasury Working Paper 04/15. Wellington, The Treasury.
- Cowper, Jeremy (nicht datiert): UK. Country reform summary, www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/rsUK.pdf.
- Dunleavy, P.; R. A. W. Rhodes (1990): Core Executive Studies in Britain. In: *Public Administration*, Vol. 68, Nr. 1: S. 3–28.
- Economics & Strategy Group (2003): Departmental Uptake of the Managing for Outcomes Initiative. Wellington.
- Eichhorn, Peter; Matthias Wiechers (Hrsg.) (2001): Strategisches Management für Kommunalverwaltungen. Baden-Baden, Nomos.
- Embleton, Eric (1999): Ireland: Modernising the Public Service. OECD: Strategic Review and Reform. Paris, OECD.
- Flinders, Matthew (2002): Governance in Whitehall. In: *Public Administration*, Vol. 80, Nr. 1: S. 51–75.

- GAO, United States General Accountability Office (2005): *Managing for Results. Enhancing Agencies Use of Performance Information for Decision Making*. GAO-05-927. Washington, D.C., GAO.
- Gerhardt, Eduard (2002): *Strategische Steuerung in der Öffentlichen Verwaltung. Umsetzung durch ganzheitlichen Einsatz betriebswirtschaftlicher Methoden und Informationstechnologie*. In: *Verwaltung & Management*, Vol. 8, Nr. 6: S. 368–371.
- Halachmi, Arie (2002): *Performance measurement and government productivity*. In: *Work Study*, Vol. 51, Nr. 2: S. 63–73.
- Harrinvirta, Markku; Sirpa Kekkonen (2004): *Evaluating effectiveness of the horizontal policy programmes of the Finnish Government – a novelty or an attempt once again*. Paper presented at EGPA Annual Conference. Ljubljana.
- Harrinvirta, Markku; Sirpa Kekkonen (2005): *Government Programme as a subject of performance measurement – process and politics*. Paper presented at EGPA Annual Conference. Bern.
- Hofstede, Geert (1980): *Culture's Consequences. International Differences in Work-Related Values*. London, Sage.
- James, Oliver (2004): *The UK Core Executive's Use of Public Service Agreements as a Tool of Governance*. In: *Public Administration*, Vol. 82, Nr. 2: S. 397–419.
- Jann, Werner (1983): *Staatliche Programme und „Verwaltungskultur“. Bekämpfung des Drogenmissbrauchs und der Jugendarbeitslosigkeit in Schweden, Großbritannien und der Bundesrepublik Deutschland im Vergleich*. Opladen, Westdeutscher Verlag.
- KGSt (2000): *Strategisches Management I: Leitbericht für Politik und Verwaltungsführung*, Bericht Nr. 8/2000. Köln, KGSt.
- Kissler, Gerald R.; Karmen N. Fore; Willow S. Jacobsen; William P. Kittredge; Scott L. Stewart (1998): *State strategic planning: Suggestions from the Oregon experience*. In: *Public Administration Review*, Vol. 58, Nr. 4: S. 353–359.
- Leuenberger, Doris (2005): *FLAG für die Bundesverwaltung – eine Standortbestimmung*. In: *Andreas Lienhard; Adrian Ritz; Reto Steiner (Hrsg.): 10 Jahre New Public Management in der Schweiz – Bilanz, Irrtümer und Erfolgspotentiale*. Bern: Haupt: S. 25–33.
- MFO Formative Evaluation Team (2003): *Formative Evaluation of MFO Project Support for Departments & Stakeholders for the 2002–03 year*. Wellington, Managing for Outcomes Steering Group.
- Mintzberg, Henry (1987): *The strategy concept 1: five Ps for strategy*. In: *California Management Review*, Vol. 30, Nr. 1: S. 11–24.
- Mintzberg, Henry (1999): *Strategy Safari – eine Reise durch die Wildnis des strategischen Managements*. Wien, Ueberreuter.
- Moore, Mark H. (1995): *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge, MA, Harvard University Press.
- Müller-Stewens, Günter; Christoph Lechner (2001): *Strategisches Management. Wie strategische Initiativen zum Wandel führen*. Stuttgart, Schäffer-Poeschel.
- Naschold, Frieder (1995): *Ergebnissteuerung, Wettbewerb, Qualitätspolitik. Entwicklungspfade des öffentlichen Sektors in Europa*. Berlin, Edition Sigma, 1.
- OECD (1999): *Government Reform: of Roles and Functions of Government and Public Administration. New Zealand – Country Paper*. Paris, OECD.
- Osborne, David; Ted Gaebler (1992): *Reinventing Government*. Reading, MA, Addison Wesley.
- PA Consulting Group (2002): *Evaluation of the Progress of the Strategic Management Initiative / Delivering Better Government Modernization Programme*. Dublin, PA Consulting Group.
- Perri (2004): *Joined-up Government in the Western World in Comparative Perspective: A Preliminary Literature Review and Exploration*. In: *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 14, Nr. 1: S. 103–138.
- Pollitt, Christopher; Geert Bouckaert (2004): *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Oxford, Oxford University Press, second edition.
- Pröhl, Marga (Hrsg.) (2001): *Key Learnings about Strategic Management from the Cities of Tomorrow*. Gütersloh, Bertelsmann Stiftung.
- Pröhl, Marga (2001): *Von der Binnenmodernisierung zur Politikreform. Strategisches Management zur Bündelung kommunalen Handelns*. In: *Verwaltung – Organisation – Personal*, Vol. Sonderheft 2001, Nr.1: S. 6–8.
- Promberger, Kurt; Josef Bernhart; Franziska Cecon (2004): *Public Management Reformen unter Clinton und Gore in den USA*. Working Paper 10/2004. Innsbruck/Bozen, Universität Innsbruck/Europäische Akademie.
- Radin, Beryl A. (2000): *The Government Performance and Results Act and the Tradition of Federal Management Reform: Square Pegs in Round Holes?* In: *Journal of policy analysis and management*, Vol. 10, Nr. 1: S. 111–135.
- Radin, Beryl A. (2003): *A Comparative Approach to Performance Management: Contrasting the Experience of Australia, New Zealand, and the United States*. In: *International Journal of Public Administration*, Vol. 26, Nr. 12: S. 1355–1376.
- Rieder, Stefan (2003): *Integrierte Leistungs- und Wirkungssteuerung. Eine Anleitung zur Formulierung von Leistungen, Zielen und Indikatoren in der öffentlichen Verwaltung*. Luzern, Interface Politikstudien.
- Rieder, Stefan (2006): *Bilanz der wirkungsorientierten Steuerung in der Schweiz – ein Erfahrungsbericht*. In: *Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Strategische Steuerung – Dokumentation eines Expertendialoges im Rahmen der Projektinitiative „Staat der Zukunft“*. Gütersloh: Bertelsmann: S. 22–28.
- Rieder, Stefan; Luzia Lehmann (2002): *Evaluation of New Public Management Reforms in Switzerland*. In: *International Public Management Review*, Vol. 3, Nr. 2: S. 25–43.
- Ritz, Adrian; Stefan Rieder; Rolf Jenzer (1999): *Die Evaluation des Projekts „Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget FLAG“*. In: *Albert Hofmeister (Hrsg.): Verwaltungsreform in der Schweiz – eine Zwischenbilanz*. Bern: Schweizerische Gesellschaft für Verwaltungswissenschaft: S. 203–244.
- Saloner, Garth; Andrea Shepard; Joel Podolny (2001): *Strategic Management*. New York, John Wiley.

- Schedler, Kuno (2000): Wirkungsorientierte Verwaltungsführung: Begriffe und aktueller Stand der Entwicklung. In: Donatella Pulitano (Hrsg.): New Public Management, Terminologie – terminologie – terminologia. Bern/Stuttgart/Wien: Haupt: S. 33–47.
- Schedler, Kuno; Isabella Proeller (2003): New Public Management. Bern, Verlag Paul Haupt.
- Schedler, Kuno; John Philipp Siegel (2005): Strategisches Management in Kommunen. Düsseldorf, Hans Böckler Stiftung.
- Schick, Allan (2001): Reflections on the New Zealand Model. Lecture Notes based on a lecture at the New Zealand Treasury in August 2001. Wellington.
- Shields, William P.; J. William Gadsby (nicht datiert): USA. Country reform summary, www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/rsUSA.pdf.
- The Treasury; State Service Commission (2005): Getting better at Managing for Outcomes. Wellington.
- The Treasury; State Service Commission (2005): Guidance and Requirements for Departments, www.ssc.govt.nz/managing-for-outcomes.
- Tiihonen, Seppo (1999): From uniform administration to governance and management of diversity. Reforming state functions and public administration in Finland. Paris, OECD.
- Tiihonen, Seppo (nicht datiert): Finland. Country reform summary www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/rsFinland.pdf.
- Tiili, Minna (2004): Strategic Political Leadership: A new challenge for Finnish Ministers. Paper presented at EGPA Annual Conference. Ljubljana.
- Wildavsky, Aaron (1974): The Politics of the Budgetary Process. Boston/Toronto, Little Brown and Company.

| Bertelsmann Stiftung

Impressum

© 2007 Bertelsmann Stiftung

Herausgeber:

Bertelsmann Stiftung,
Gütersloh

Verantwortlich:

Oliver Haubner
Prof. Dr. Marga Pröhl

Autor:

Dr. Isabella Proeller

Gestaltung:

www.a3plus.de,
Gütersloh

Druck:

Druckerei Scholz, Oelde

Bildnachweise:

Archiv Bertelsmann Stiftung (Titel)

