

Theorie und Praxis der öffentlichen Verwaltung

RESEARCH

Elmar Hinz *Hrsg.*

# Regieren in Kommunen

Herausforderungen besser  
bewältigen – Außen- und  
Binnenorientierung beeinflussen



Springer VS

---

# Theorie und Praxis der öffentlichen Verwaltung

## **Herausgegeben von**

E. Czerwick, Koblenz-Landau, Deutschland

W.H. Lorig, Trier, Deutschland

E. Treutner, Düsseldorf, Deutschland

Die Schriftenreihe „Theorie und Praxis der öffentlichen Verwaltung in Deutschland“ bietet ein interdisziplinäres Forum für Studien zur öffentlichen Verwaltung. Die öffentliche Verwaltung eignet sich in besonderem Maße als Untersuchungsgegenstand für unterschiedliche Wissenschaftsdisziplinen. Sowohl die Vielfalt ihrer Funktionen als auch ihrer Formen und Strukturen, sowohl ihre rechtlichen Bindungen als auch ihre Wirkungen auf die Gesellschaft unterstreichen die Notwendigkeit eines interdisziplinären Forschungsdesigns. Ein adäquates anspruchsvolles Konzept lässt sich weniger in Einzelstudien realisieren als vielmehr in einer Schriftenreihe, in welcher Politikwissenschaftler, Soziologen, Wirtschaftswissenschaftler, Staats- und Verfassungsrechtslehrer sowie Verwaltungswissenschaftler Studien zur öffentlichen Verwaltung in Deutschland publizieren. Die in der Schriftenreihe veröffentlichten Arbeiten sollen zu einer kritischen Reflexion des Verhältnisses von öffentlicher Verwaltung und Gesellschaft in Deutschland anregen und die vielfältigen gesellschaftlichen Einflüsse auf die öffentliche Verwaltung transparent machen. Dazu gehören vor allem gesellschaftliche Partizipationsansprüche und Demokratisierungsforderungen, Prozesse der Ökonomisierung der Lebensverhältnisse und des gesellschaftlichen Wertewandels sowie die Herausforderungen der Europäisierung und Globalisierung.

**Herausgegeben von**

Prof. Dr. Edwin Czerwick  
Universität Koblenz-Landau  
Campus Koblenz

Prof. Dr. Erhard Treutner  
Düsseldorf

Prof. Dr. Wolfgang H. Lorig  
Universität Trier

Weitere Bände in dieser Reihe <http://www.springer.com/series/12545>

---

Elmar Hinz  
(Hrsg.)

# Regieren in Kommunen

Herausforderungen besser  
bewältigen – Außen- und  
Binnenorientierung beeinflussen

*Herausgeber*

Elmar Hinz

Hochschule Nordhausen

Nordhausen, Deutschland

Theorie und Praxis der öffentlichen Verwaltung

ISBN 978-3-658-14608-5

ISBN 978-3-658-14609-2 (eBook)

DOI 10.1007/978-3-658-14609-2

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Springer VS

© Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH 2017

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen.

Lektorat: Jan Treibel

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Springer VS ist Teil von Springer Nature

Die eingetragene Gesellschaft ist Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH

Die Anschrift der Gesellschaft ist: Abraham-Lincoln-Str. 46, 65189 Wiesbaden, Germany

---

## Vorwort

Die erste Fachtagung des Instituts für Public Management und Governance der Hochschule Nordhausen im Herbst 2015 trug den Titel „Regieren in Kommunen“ und war für Wissenschaft und Praxis gleichermaßen ein Treffpunkt zum Austausch über aktuelle Entwicklungen in den Verwaltungswissenschaften. Bereits kurze Zeit später, im Frühjahr 2016, durfte das Institut erneut Gastgeber für Wissenschaftler und Verwaltungspraktiker der Region Harz sein, um die Frage „Regiopol Harz – Mehr als Tourismus?“ zu diskutieren.<sup>1</sup>

Thematisiert wurden aktuelle Herausforderungen der kommunalen Steuerung. Neben der wirtschaftlichen und demografischen Entwicklung u. a. in peripheren Lagen zählt hierzu die nur teilweise durch die Kommunen selbst beeinflussbare Haushalts- und Finanzlage: dennoch kann vor Ort die Wirkung des Verwaltungshandelns durch Auswahl der Kooperationspartner sowie eine verbesserte Steuerung von Großprojekten und einzelnen Verwaltungsleistungen beeinflusst werden. Auch die lokale Demokratie braucht ein neues Gleichgewicht zwischen repräsentativen und direktdemokratischen Elementen, das bisweilen spielerisch erschlossen wird. Letztlich macht „Regieren“ also deutlich, dass gesellschaftliche Herausforderungen nicht aus einer Perspektive zu bewältigen sind.

Der vorliegende Tagungsband dokumentiert nicht nur die diskutierten Beiträge und Workshops. Er soll verwaltungswissenschaftlich aktuelle Herausforderungen der kommunalen Steuerung in einer Vielzahl von Perspektiven beispielhaft analysieren, Handlungsspielräume identifizieren und praktische Bewältigungsstrategien andeuten. Eine zentrale Gemeinsamkeit ist dabei, dass bis hinein in methodische

---

<sup>1</sup>Weiter Informationen über die Projekte des Instituts für Public Management und Governance können unter <http://www.institut-pmg.de> abgerufen werden.

Empfehlungen wie Organisationsuntersuchungen und Stellenbildung zugleich an die Außen- und Binnenorientierung des Verwaltungshandelns gedacht wird.

Viele helfende Hände haben dazu beigetragen, dass unsere Tagungen und dieses Buch gelungen sind: Herzlich bedanke ich mich bei unseren Referentinnen und Referenten, den Kolleginnen und Kollegen des Instituts für Public Management und Governance sowie den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Hochschule für ihre Unterstützung. Besonders hervorzuheben ist die unermüdliche und tatkräftige Hilfe unserer studentischen Mitarbeiterin Patricia Teipel. Den Besucherinnen und Besuchern kann ich schon für die Impulse aus den Gesprächen danken: Nun würde ich mich freuen, wenn wir ins Gespräch kommen!

April 2016

Elmar Hinz  
Sprecher des Instituts für  
Public Management und Governance  
Nordhausen, Deutschland

---

# Inhaltsverzeichnis

## Teil I Einleitung

<b>Verwaltungswissenschaften als Managementlehre</b> . . . . .	3
Elmar Hinz	
<b>Regieren in Kommunen durch interkommunale Zusammenarbeit</b> . . . . .	23
Rita Hartmann	

## Teil II Herausforderungen der kommunalen Steuerung

<b>Regieren und anwendungsorientierte Steuerung am Beispiel öffentlicher Großprojekte</b> . . . . .	31
Christina Schaefer	
<b>Kommunales Regieren mit Bürgern – Bürgerbeteiligung auf dem Weg zur Gamification?</b> . . . . .	43
Kai Masser und Linda Mory	
<b>Regieren mit Strategie: Potenziale der Wirkungssteuerung</b> . . . . .	67
Ferdinand Schuster	
<b>Lernende Verwaltung: Externes Personalmarketing als Instrument der Organisationsentwicklung?</b> . . . . .	83
Tara Madleen Heinemann und Sebastian Wegner	

**Teil III Empfehlungen für die kommunale Steuerung**

<b>Auswertung von Zielen und Kennzahlen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung . . . . .</b>	<b>99</b>
Elmar Hinz	
<b>Organisationsuntersuchungen zur Optimierung des Personaleinsatzes in öffentlichen Verwaltungen . . . . .</b>	<b>123</b>
Elmar Hinz und Kai-Christian Süllau	
<b>Produktorientierte Stellenbildung als Weg zur Neuorganisation der Kommunalverwaltung . . . . .</b>	<b>139</b>
Sebastian Schreiner	
<b>New Public Management, Prozessmanagement und Deregulierung – Potenziale neben einer Funktional- und Gebietsreform in Thüringen. . . . .</b>	<b>157</b>
Stefan Zahradnik	
<b>Prozessveränderung leicht gemacht . . . . .</b>	<b>169</b>
Lars Algermissen und Johannes Schwall	
<b>Doppik: Ja! – Doppischer Haushaltsausgleich: Nein danke?! . . . . .</b>	<b>183</b>
Mark Fudalla	
<b>Kommunale Anstalt öffentlichen Rechts: Vor- und Nachteile der neuen Rechtsform interkommunaler Zusammenarbeit . . . . .</b>	<b>199</b>
Helmut Tilp	

---

## Über die Autorinnen und Autoren

**Lars Algermissen** PICTURE GmbH, Münster, Deutschland

**Mark Fudalla** Institut für Public Management & Governance, Hochschule Nordhausen, Nordhausen, Deutschland

**Rita Hartmann** Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales, Erfurt, Deutschland

**Tara Madleen Heinemann** Luftfahrt-Bundesamt, Braunschweig, Deutschland

**Elmar Hinz** Institut für Public Management & Governance, Hochschule Nordhausen, Nordhausen, Deutschland

**Kai Masser** Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer, Speyer, Deutschland

**Linda Mory** SAP SE, Walldorf, Deutschland

**Christina Schaefer** Helmut Schmidt Universität/UniBw Hamburg, Hamburg, Deutschland

**Sebastian Schreiner** B & P Gesellschaft für kommunale Beratung mbH, Dresden, Deutschland

**Ferdinand Schuster** Institut für den öffentlichen Sektor e. V., Berlin, Deutschland

**Johannes Schwall** PICTURE GmbH, Münster, Deutschland

**Kai-Christian Süllau** Institut für Public Management & Governance, Hochschule Nordhausen, Nordhausen, Deutschland

**Helmut Tilp** Institut für Public Management & Governance, Hochschule Nordhausen, Nordhausen, Deutschland

**Sebastian Wegner** Evangelische Hochschule Darmstadt, Darmstadt, Deutschland

**Stefan Zahradnik** Institut für Public Management & Governance, Hochschule Nordhausen, Nordhausen, Deutschland

---

Teil I

**Einleitung**

---

# Verwaltungswissenschaften als Managementlehre

Elmar Hinz

---

## Zusammenfassung

Um die verschiedenen Herausforderungen der kommunalen Steuerung besser zu bewältigen, müssen sie verwaltungswissenschaftlich aus einer Vielzahl von Perspektiven analysiert werden, sodass grundsätzlich bestehende Handlungsspielräume identifiziert und praktische Bewältigungsstrategien angedeutet werden können: Als Managementlehre erhält dieser Entscheidungsprozess eine Struktur, mit der u. a. für Kommunen systematisch Impulse entwickelt werden können, um für sie relevante gesellschaftliche Problemlagen legitimiert, effektiv und effizient zu lösen.

---

## Schlüsselwörter

Regieren · Policy · Kommunen · Steuerung · Entscheidungsprozess · Verwaltungswissenschaften · Public Management · Verwaltungsreform · Managementlehre

---

## 1 Regieren in Kommunen?

Warum nähert sich ein betriebswirtschaftlich geprägtes Institut seinem Untersuchungsgegenstand öffentliche Verwaltung unter einem Programm mit dem Titel „Regieren in Kommunen“?

---

E. Hinz (✉)

Institut für Public Management & Governance, Hochschule Nordhausen, Nordhausen, Deutschland

E-Mail: [hinz@hs-nordhausen.de](mailto:hinz@hs-nordhausen.de)

„Regieren“ soll zunächst deutlich machen, dass die aktuellen Herausforderungen insb. kommunaler Verwaltungen nicht aus einer Perspektive allein zu bewältigen sind. Wenngleich diese Erkenntnis weder für die Verwaltungspraxis noch für die Verwaltungswissenschaften eine Überraschung ist (für viele andere: Bogumil und Jann 2009, S. 55 ff.), fällt es der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit der öffentlichen Verwaltung häufig schwer, sich jenseits des Untersuchungsgegenstandes auf ein gemeinsames Erkenntnisziel und eine gemeinsame Vorgehensweise zu einigen. Zwar wird der Untersuchungsgegenstand aus verschiedenen Perspektiven betrachtet. Problematisch ist aber, dass die Erkenntnisse der verschiedenen Perspektiven selten zu seinem Nutzen zusammengefasst werden. „Regieren“ soll erwarten lassen, dass diese Zusammenfassung möglich ist. Mit den Kommunen sind außerdem Verwaltungen benannt, an deren unterschiedliche Akteure sich entsprechende Empfehlungen richten könnten. Vordringlich sind es nämlich die Tätigkeiten des arbeitenden Staats dieser Institutionen, denen die Herausforderungen widerfahren und die bei der Bewältigung von den unterschiedlichen Perspektiven profitieren sollten.<sup>1</sup> Soweit nachvollziehbare Empfehlungen zur Verbesserung des Verwaltungshandelns ausgesprochen werden, bleiben sie zudem häufig der angestammten Perspektive des Empfehlenden verhaftet und nehmen keine Rücksicht auf den faktischen Handlungsrahmen des Adressaten. Empfehlungen könnten zwar von der Verwaltungspraxis als hilfreich empfunden werden und ihr tatsächlich helfen, wenn sie selbst bereits sowohl das Problem als auch die Anforderungen an die Lösung genau beschreibt sowie die Perspektiven benennt, in denen sie die Lösung vermutet. Diese Eingrenzung würde aber bereits im Vorfeld den Beitrag der Verwaltungswissenschaften zur Entwicklung einer umfassenden Empfehlung beschränken und sich kaum von einer in der Praxis entwickelten Lösung unterscheiden. Den Widerspruch aufzulösen, einen Untersuchungsgegenstand aus verschiedenen Perspektiven zu betrachten *und* praktische Empfehlungen für die Tätigkeiten einer Institution auszusprechen, ist dabei auch nicht in der wissenschaftlichen Diskussion um Governance bewältigt worden.<sup>2</sup> Gleichwohl zeigen u. a. die Erfahrungen der Verwaltungsreformen der letzten Dekaden, dass herkömmliche

---

<sup>1</sup>Was ohne Zweifel der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit dem Untersuchungsgegenstand eine normative Ausrichtung gibt: Ein Problem soll gelöst werden. Wissenschaftlich vertretbar ist eine Empfehlung folglich nur, wenn sie intersubjektiv überprüfbar ist (Bogumil und Jann 2009, insb. S. 49).

<sup>2</sup>Warum diese Anforderung von Governance nicht bewältigt werden kann, wird bereits einführend bei Bogumil und Jann (2009, S. 51 f.) deutlich. Dass die Ebene der Leistungserstellung in dieser Debatte meist ausgeblendet bleibt, erwähnen u. a. Brüggemeier und Röber (2011).

Lösungen nicht ausreichen. Mit anderen Worten: „Regieren“ soll eine Policy zur Bewältigung aktueller Herausforderungen in den Mittelpunkt stellen, die im politisch-administrativen System von einem Akteur durch Tätigkeiten des arbeitenden Staats umgesetzt, in der Umsetzung verbessert oder weiter- bzw. mitentwickelt werden soll.<sup>3</sup> Diese Policy berücksichtigt dabei zusammenfassend alle für das Problem relevanten Perspektiven.

Aktuelle Herausforderungen der Kommunen sind nicht nur aus einer wissenschaftlichen Perspektive und insb. nicht nur aus der Binnenperspektive der Verwaltung zu lösen.<sup>4</sup> In den letzten Jahren haben sich nicht nur die Erwartungen der Bürger und anderer Akteure an Politik und Verwaltung verändert (u. a. Schedler und Proeller 2011, S. 27 f., 75 f.), zudem sind auch die strukturellen Probleme bei der Finanzierung kommunaler Aufgaben immer deutlicher geworden (u. a. Mäding 2013). Darüber hinaus soll jede einzelne Kommune z. B. nachhaltig handeln, hat die Anpassung öffentlicher Aufgaben an den demografischen Wandel zu bewältigen und muss Kooperationen innerhalb des öffentlichen Bereichs mit privatwirtschaftlichen und gemeinnützigen Partnern ausgestalten. Auch die lokale Demokratie braucht ein neues Gleichgewicht zwischen repräsentativen und direktdemokratischen Elementen, denn weder starke Bürgermeister noch extensive Bürgerbeteiligung lösen gesellschaftliche Problemlagen im Sinne des Gemeinwohls alleine. Wird diese komplexe Umwelt dabei nicht nur als problematische Herausforderung verstanden, offenbart sie auch Chancen. Manche dieser Chancen werden erst bei Verwendung mehrerer Perspektiven sichtbar. Sollen diese Chancen wahrgenommen werden, ist zur Umsetzung eine umwelt- bzw. außen orientierte Anpassung der Verwaltungsorganisation unumgänglich.

Trotz dieser Herausforderungen wird also angenommen, dass kommunale Akteure kommunale Politik und Verwaltung strategisch gestalten können (Schedler und Siegel 2004, S. 24 ff.). Zwar kann auf viele Herausforderungen nur teilweise selbst reagiert werden: Erst die Analyse der individuellen Entscheidungssituation aus verschiedenen Perspektiven zeigt aber chancenreiche Alternativen. Bessere, an den veränderten Umweltbedingungen orientierte Entscheidungen sollten dabei stärker als bisher Legitimität, Effektivität und Effizienz

---

<sup>3</sup>Im Gegensatz zur Regierungslehre (Bogumil und Jann 2009, S. 37) ist in diesem Zusammenhang inhaltlich nur relevant, was zur Gestaltung der Umsetzung wichtig ist bzw. was von dem Umsetzenden beeinflusst werden kann.

<sup>4</sup>Vgl. zur Binnenmodernisierung die Kritik von Bogumil et al. (2006) am Neuen Steuerungsmodell.

des Regierungs- und Verwaltungshandelns berücksichtigen. Das New Public Management betont zwar Effizienz und Effektivität (Schedler und Proeller 2011, S. 57 f.). „Regieren in Kommunen“ bewegt sich aber darüber hinaus im Spannungsfeld zwischen „ökonomischer und staatspolitischer Rationalität“: Auch bei Entscheidungen auf kommunaler Ebene müssen die scheinbar unvereinbaren Pole „neoliberaler individueller Nutzenmaximierung“ und „gerechtigkeits- und konsensorientiertes Staatsverständnis“ demokratischer Gesellschaften immer wieder abgewogen werden (Thom und Ritz 2008, S. 31 f.).

Rechtlich gegebene Handlungsspielräume von Politik und Verwaltung sind nicht leicht zu identifizieren, ökonomische Abwägungen enden häufig ambivalent. Faktische Handlungsspielräume hängen z. B. auch von situativen und personalen Faktoren ab. Zu Recht wird innerhalb und außerhalb von Verwaltungsorganisationen die Wirksamkeit binnenorientierter Modernisierungskonzepte hinterfragt. Die transdisziplinäre Betrachtung des Untersuchungsgegenstandes Verwaltung hilft zunächst, die Chancen der Umweltveränderungen zu identifizieren. Wird auf dieser Basis das Entwickeln und Abwägen von Alternativen sowie die Entscheidung mit den genannten verwaltungswissenschaftlichen Kriterien als Ausgangspunkt der Anpassung des Verwaltungshandelns vor Ort genommen, entsteht sogar schon mehr als eine Verständigung über eine gemeinsame Vorgehensweise verwaltungswissenschaftlicher Disziplinen: Die Suche nach Lösungen für praktische Managementprobleme fokussiert die gemeinsamen Anstrengungen.

Beispielhaft sind in diesem Band Herausforderungen der kommunalen Steuerung sowie solche Empfehlungen für die Verwaltungspraxis zusammengestellt, die allesamt Außen- und Binnenorientierung der Verwaltung beeinflussen. Bevor diese Einleitung einen Überblick über die Beiträge gibt, soll im folgenden Abschnitt vertieft werden, welche Anknüpfungspunkte für gemeinsame Empfehlungen der Verwaltungswissenschaften eine moderne, verwaltschaftsbetriebswirtschaftliche Perspektive zur Verbesserung der Verwaltungspraxis beitragen könnte: Welches Handwerkszeug hilft einem Handelnden generell beim kommunalen Regieren? So soll ausgeführt werden, inwiefern die interdisziplinären Verwaltungswissenschaften transdisziplinär im Sinne einer Managementlehre eingesetzt werden kann: eine gesellschaftliche Problemlage, von der eine oder mehrere Verwaltungsorganisationen betroffen sind, ist die aus verschiedenen Perspektiven zu analysierende Ausgangssituation. Dabei wird die Lösung der erwarteten, praktischen Managementprobleme in den Mittelpunkt der Betrachtung gestellt und dazu relevante Erkenntnisse von mehr als einer für den Untersuchungsgegenstand

Verwaltung einschlägigen Disziplin zurate gezogen. Generalisierend erlaubt dann die Zuspitzung der Ausgangssituation auf zweckdienliche Entscheidungen die jeweils für die Entscheidungsfindung in den Kommunen relevanten Rahmenbedingungen zu skizzieren.

---

## 2 Handwerkszeug des kommunalen Regierens

Die Liste der Herausforderungen kommunalen Regierens ist lang, die Liste der überall funktionierenden Lösungen kurz: die subsidiäre Allzuständigkeit der Kommune ist nicht nur ein Können, Angelegenheiten mit Bezug zur örtlichen Gemeinschaft zu regeln, sondern – wie u. a. durch die sog. Pflichtaufgaben unterstrichen werden kann – ein Müssen (Franz 2013, S. 58 f.). So betont Mäding (2013), dass die Analyse von Aggregaten einzelner Kommunen nicht bei der Bewältigung ihrer individuellen finanziellen Krise helfen wird. Soweit auf der Mikro-Ebene eine solche Krise besteht, sollte seiner Empfehlung nach eine intensivere Aufgabenkritik betrieben und mehr kostendeckende Gebühren verlangt werden. Eine Reform der Kommunalfinanzen wird zwar von ihm gefordert, aber gleichzeitig als nicht absehbar eingeordnet. Wenn die finanzielle Lage einer einzelnen Kommune problematisch ist, müssen jedoch zügig konkrete Alternativen entwickelt werden: Aufgabenkritik geht dabei zwar deutlich über Binnenmodernisierung hinaus, scheint aber zunächst wenig Raum für die Gestaltung der Lebensbereiche der Bürger vor Ort zu lassen. Bis dann diese generell empfohlene Aufgabenkritik vor Ort konkretisiert wird, ist die Ausgangssituation eine große Herausforderung geworden.

Eine gesellschaftliche Problemlage als Ausgangssituation für eine Kommune sollte zunächst aus unterschiedlichen Perspektiven analysiert werden. Um systematisch Entscheidungsalternativen zu entwickeln, wird das Ergebnis der Analyse zwar im strategischen Management in einer SWOT-Analyse zusammengefasst: So werden Stärken (Strengths) und Schwächen (Weaknesses) einer Handlungseinheit den Chancen (Opportunities) und Herausforderungen (Threats) ihrer Aufgabenumwelt gegenübergestellt (Macharzina und Wolf 2012, S. 346 ff.). Ob solche Analyseinstrumente des strategischen Managements – unreflektiert verwendet – hilfreich sind, das wahrgenommene Problem aus unterschiedlichen Perspektiven zu betrachten, darf bezweifelt werden. Hilfreich ist aber, nach den von der Problemlage betroffenen Anspruchsgruppen zu fragen und ihre Interessen ggf. zu klassifizieren (u. a. Schedler und Siegel 2004, S. 144 ff.): Als öffentlich legitimierte Verwaltungsorganisation ist dabei auch deutlich zwischen privaten

und öffentlichen Interessen zu unterscheiden. Zentrale Aufgabe dieses beginnenden Planungsprozesses ist es also, die Problemerkennntnis und -analyse stärker zur präzisieren (Macharzina und Wolf 2012, S. 412 ff.).

Planung ist zudem als mehrstufiger Prozess mit Feedbackschleifen zu verstehen: strategische Ziele werden unter Berücksichtigung der gegenwärtigen und zukünftigen Umweltbedingungen bei der Problemanalyse berücksichtigt. Ziele müssen aber nicht Gegenstand der Planung sein: Für Politik und Verwaltung wird empfohlen, sich mit sog. Themen zu befassen (Schedler und Siegel 2004, S. 105 ff.). Diese strategischen Handlungsfelder sind dabei als Entwicklung innerhalb oder außerhalb einer Handlungs- bzw. Organisationseinheit zu verstehen, die maßgeblichen Einfluss auf die Möglichkeiten haben, eine angestrebte Zukunft zu erreichen. Themen sind in einer pluralen Gesellschaft einfacher zu diskutieren als übergeordnete Ziele. Mit einem klaren Diskussionsgegenstand vor Augen entstehen außerdem Ideen zur Umsetzung; Enttäuschungen durch nicht realisierbare Stoßrichtungen werden vermieden. Werden zwei bis fünf Themen definiert, entwickelt sich zwischen ihnen ein Wettbewerbs- und Spannungsverhältnis: Das begünstigt die Veränderung der betroffenen Handlungseinheiten. Aus betriebswirtschaftlicher Perspektive bleibt ohnehin jede Planung unsicher sowie Prognosen unvollständig; sie sind aber ein wirksames Instrument der Informationsstrukturierung und der Zergliederung komplexer Probleme in ihre Teilbereiche (Macharzina und Wolf 2012, S. 404 ff.). Planung verringert Komplexität, eröffnet Handlungsspielräume und entwickelt gestaltend ein Handlungsprogramm zur Umsetzung. Eine gesellschaftliche Problemlage mit Einfluss auf die Zukunft der Kommune sollte also zur Ableitung eines Handlungsprogramms mit den dafür relevanten verwaltungswissenschaftlichen Perspektiven als Thema beschrieben und analysiert werden. Erst mit der Entscheidung über die Durchführung kann die entsprechende Aufgabe – die betroffenen Tätigkeiten des arbeitenden Staats – genau benannt werden.<sup>5</sup>

Dabei ist zu berücksichtigen, dass nach Reichard (2004) im Gewährleistungsstaat auch auf kommunaler Ebene zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben kooperative, wettbewerbliche oder gemischte Formen gewählt werden können. Diese „institutionelle Verschränkung“ bezeichnet er als Netzwerk, in dem eine Zentrale

---

<sup>5</sup>Ähnlich spricht Franz (2013, S. 23) davon, dass zum Erreichen ihrer Ziele „das Handeln der Verwaltung [...] auf Entscheidungen gerichtet“ sei. Auch Wimmer (2010, S. 87 ff.) sieht die Verwaltungslehre als Entscheidungslehre mehrerer Disziplinen.

mehrere Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnisse zur Leistungsproduktion für den Bürger verantwortet. Aus politikwissenschaftlicher Perspektive ergänzt z. B. Kersting, dass „Good local Governance“ nicht nur effektive und effiziente Dienstleistungsproduktion ist, sondern durch stärkere Einbindung der Zivilgesellschaft auch eine erweiterte Teilhabe und Transparenz ermöglicht (Kersting 2004, S. 35). Wenn Legalität für entsprechende Handlungsprogramme vorausgesetzt wird, sind zentrale Analyse Kriterien somit Effektivität, Effizienz und Legitimation.<sup>6</sup> Im politisch-administrativen System im Auftrag der Verwaltung handeln können also nicht nur kommunale Kernverwaltung und ihre öffentlichen Unternehmen, sondern auch privatwirtschaftliche und gemeinnützige Partner. Auch jenseits der bei Dienstleistungen zwangsläufigen Koproduktion öffentlicher Aufgaben mit dem Leistungsempfänger (Integration des externen Faktors) ergänzt Löffler (2015), dass einzelne Bürger als Teil der Zivilgesellschaft an der kommunalen Aufgabenerfüllung mitwirken können und wollen. Welche Erstellungsform gewählt wird, sollte letztlich von ihrer Wirksamkeit abhängig gemacht werden.

Bei der Auswahl eines Lösungsansatzes für eine gesellschaftliche Problemlage und für die Ableitung eines Handlungsprogramms müssen also mindestens die prognostizierte Effektivität und Effizienz beurteilt werden. Nach dem Verständnis von Budäus und Buchholtz (1997) werden dazu die Wirkung (Outcome) bzw. das Leistungsergebnis (Output) ins Verhältnis zu den angestrebten Zielen bzw. dem Ressourceneinsatz gesetzt.<sup>7</sup> Dass in öffentlichen Organisationen die Effektivität von herausgehobener Bedeutung ist, wird auch als Sachzieldominanz bezeichnet (z. B. Thom und Ritz 2008, S. 184, 218). Zwar sind Sach- und Formalziele auszubalancieren, aber im Gegensatz zur privaten Wirtschaft führen erreichte Formalziele nicht automatisch zu einer hohen Effektivität. Als Wirkungskette und in diesem Kontext als generelles Schema öffentlicher Leistungserstellung bezeichnen sie den Weg von Zielbildung über Ressourcenausstattung, Prozessen der Leistungsproduktion zu Leistungsergebnissen und dabei erzeugten Wirkungen. Ziele wären demnach als intendierte Wirkungen zu verstehen; sie erzeugten

---

<sup>6</sup>Proaktives, umweltbeeinflussendes Management wird neuerdings auch in der Privatwirtschaft zum Erhalt der Legitimation bei den Anspruchsgruppen eingesetzt (Macharzina und Wolf 2012, S. 29 f.).

<sup>7</sup>Sparsamkeit bzw. Kosteneffizienz ist dabei als Urteil über den Mitteleinsatz bei der Beschaffung der benötigten Ressourcen zu verstehen (Budäus und Buchholtz 1997, S. 332).

Veränderungen bei einer Zielgruppe der Verwaltungsorganisation oder der Gesellschaft insgesamt.<sup>8</sup> Andere Autoren ergänzen in dieser Wirkungskette Elemente, verwenden für sie andere Definitionen (z. B. Thom und Ritz 2008, S. 50) oder bilden weitere Relationen (z. B. Zahradnik 2011). Dass diese Elemente und diese Relationen für die erfolgreiche Erfüllung öffentlicher Aufgaben wichtig sind, wird grundsätzlich nicht bezweifelt. Allerdings fallen auf dem Weg zur Leistungsproduktion Entscheidungen nach unterschiedlichen Rationalitäten: Während über Wirkungen nur politisch entschieden werden kann, sollte bei der Übersetzung dieser Ziele in konkrete Leistungsvorgaben für die Verwaltungsorganisation u. a. eine ökonomische Rationalität gelten (Schedler und Proeller 2011, S. 67 ff.). Mit den unterschiedlichen Rationalitäten wird betont, dass sich zwar üblicherweise jeder der beteiligten Akteure im Rahmen seiner Rationalität bewegt, in einzelnen Entscheidungssituationen kann aber auch eine andere Rationalität dominieren. So definiert das Verwaltungsmanagement ebenso Themen für und hat Einfluss darauf, wie es von der Politik beauftragt und überwacht wird (Schedler 2007, S. 81).<sup>9</sup> Sehr deutlich zeigen sich unterschiedliche Ausprägungen dieser Rationalitäten z. B. an der Rolle des Bürgermeisters in Phasen der Haushaltskonsolidierung, die nämlich sowohl von Kommunalordnungen als auch persönlichen Einstellungen bestimmt sind (Holtkamp 2010, u. a. S. 39 f., 48 f.). Sind die Handlungsprogramme beurteilt, sollte der effizienteste und effektivste Lösungsansatz als Zielvorgabe für eine oder mehrere Aufgaben umgesetzt werden: entsprechende Tätigkeiten des arbeitenden Staats gestalten die Lebensbereiche der Bürger vor Ort funktional als Eingriffs- und Leistungsverwaltung.<sup>10</sup>

Steuerung ist die fortlaufende Beeinflussung eines Managementprozesses (z. B. Thom und Ritz 2008, S. 45 ff.). Nach der Entscheidung über das anzustrebende Ziel, das als Soll-Situation von der Ist-Ausgangssituation abweicht, wird unter Kontrolle der Abweichung versucht, durch angemessene Beeinflussung der Handlungen und meist mit Hilfe von Instrumenten die neue Regelungsgröße zu erreichen. Die Steuerungs- und Regelungssysteme, die zur Ausgestaltung des

---

<sup>8</sup>Juristisch werden Wirkungen z. B. durch Gesetzesfolgeabschätzungen untersucht (Bull 2015) und idealerweise als „Better Regulation“ (Brüggemeier und Röber 2011, S. 370) in die Politikplanung miteinbezogen. Bogumil und Jann (2009, S. 59 f.) sehen Fragen der Effektivität einerseits in der Volkswirtschaft und andererseits von der Politikfeld- oder Policy-Forschung bearbeitet.

<sup>9</sup>Wimmer (2010, S. 61) spricht von juristischer, ökonomischer und verhaltenswissenschaftlicher Rationalität. Der verhaltenswissenschaftlichen Rationalität geht es um individuelle Positionssicherung.

<sup>10</sup>Eine funktional differenzierte Aufstellung findet sich z. B. bei Wimmer (2010, S. 126). Er ergänzt u. a. Schlichtung und Öffentlichkeitsarbeit.

Handlungsprogramms aufgegriffen werden, sollten die Lage vor Ort ins Zentrum rücken und beziehen sich damit als praktische Empfehlung selten auf die aus der Perspektive einer einzelnen Kommune schwer beeinflussbare Makro- bzw. Metaperspektive des analysierten Problems. Zwar existieren einige Ansätze zur lokalen Politikfeldforschung, die sich auch als verwaltungswissenschaftliche Forschung verstehen. Das Verhältnis von Rat, Bürgermeister und Verwaltung ist dabei zentral, allerdings ist u. a. die Betrachtung von Kommunen als „eigenständige Arena politischer Auseinandersetzungen und Problemlösungsstrategien“ noch Desiderat der Forschung (Zimmermann 2012, S. 283 f.).<sup>11</sup> Wirkungsorientierte Strategien als vor Ort entwickelte und ggf. auch legitimierte Lösungsansätze könnten diese Lücke schließen; bei der Ausgestaltung eines entsprechenden Steuerungs- und Regelungssystems kann Management helfen zu systematisieren, was geregelt werden soll und alle beteiligten Disziplinen geeignete Steuerungsmodi und Steuerungsgrößen benennen. Damit kommunale Akteure in diesem Sinne Politik ausgestalten können, wird Management zwar institutionell verstanden: Lösungen praktischer Managementprobleme interessieren die Entscheidungsträger einer Organisation. Für Gestaltungsempfehlungen ist aber weiter funktional – und damit unabhängig von den Akteuren – „unmittelbar an den Aufgaben anzusetzen, die zur Steuerung des Leistungsprozesses erfüllt werden müssen“ (Steinmann und Schreyögg 2005, S. 6). In diesem Zusammenhang sind das sachzieldominierte Leistungen im öffentlichen Interesse.

Die systematisierende Leistung des Managements reicht nämlich nicht aus, um eine öffentliche Aufgabe erfolgreich zu bewältigen: Bull (2015) stellt die Aufgabe in den Mittelpunkt und betont zu Recht, dass z. B. die managementnahen Querschnittsfunktionen der Verwaltung (Finanzen, Personal, Organisation) nicht den Bezug zur Aufgabe verlieren dürfen. Damit ist vor der Auswahl von Steuerungsmodi und Steuerungsgrößen der Steuerungsgegenstand genauer zu benennen: Öffentliche Aufgaben sind zwar öffentlich legitimiert und lassen sich auf der kommunalen Ebene in Aufgaben im eigenen und im übertragenen Wirkungskreis unterteilen. Je Aufgabe variieren aber die Gestaltungsspielräume bezüglich Art und Weise der Durchführung (Busch 2004, S. 47).<sup>12</sup> Was dem Allgemeinwohl dient, kann nur im politischen Prozess ermittelt werden: Wie sich das Handlungsprogramm zur Bewältigung einer gesellschaftlichen Problemlage über den Konsens kommunaler Aufgaben verteilt, bleibt im Abstrakten unklar. Wirkungsorientierte Strategien machen die Diskussion konkret und deuten möglicherweise schon an,

---

<sup>11</sup>Ähnlich auch Bull (2015) zur Staatstheorie als „Vogelperspektive“.

<sup>12</sup>Weitere gebräuchliche Unterscheidungen öffentlicher Aufgaben referiert Franz (2013, S. 16 ff.).

welche Outputs einen Beitrag leisten können.<sup>13</sup> Mit Blick auf die gesamte Verwaltung unterscheidet Bull (2015) außerdem drei Arten von Leistungsprozessen: Massenverfahren wie z. B. die Steuererhebung, situationsgebundene Entscheidungen der Ordnungs- und Sicherheitsverwaltung sowie die Gestaltung sozialer Lebensbereiche. Mit der örtlichen Zuständigkeit von Verwaltungsorganisationen (z. B. Franz 2013, S. 41) wird gerade bei der Gestaltung sozialer Lebensbereiche deutlich, dass auch regionale Gegebenheiten das Handlungsprogramm beeinflussen. Dennoch lässt sich die Art und Weise der Aufgabenerfüllung z. B. nicht mehr nur nach Stadt und Land unterscheiden: einerseits bezieht sich die moderne Stadtforschung, die die Stadt als soziale Tatsache mit bestimmten Funktionen versteht, auch auf das Umland (Häußermann et al. 2008, S. 301, 364), andererseits sind ländliche Räume mehr als nur eine Abgrenzung von der Stadt (Heinelt 2013).<sup>14</sup> Obwohl graduelle Unterschiede zwischen Stadt und Land beobachtet werden können, beziehen sich diese aber weder für die Stadt noch für das Land auf Merkmale wie Wirtschaftsstruktur oder persönliche Bindungen: Etwas unterschiedlich sind vielmehr Lebensstile und infrastrukturelle Versorgung (Häußermann et al. 2008, S. 34 ff.). Und so bemängelt Heinelt (2013), dass die Auseinandersetzung mit lokaler Politik wenig trennscharf die Stadt fokussiert und den ländlichen Raum vernachlässigt. Zwar verweist der gemeinsame, staatsrechtliche Gemeindebegriff nach der politischen Zielbildung auf die ausführende Verwaltungsorganisation. Wenn dort aber die örtliche Zuständigkeit für die Aufgabenerfüllung an Trennschärfe verloren hat, weil die politische Entscheidungsfindung einer Region zugewachsen ist und sich somit auf einen variablen Raum bezieht, sollen durch Ansätze der Regional Governance Steuerungsmodi und Steuerungsgrößen benannt werden (Heinelt 2013; Fürst 2007). Governance lässt die Grenzen zwischen Steuerungssubjekt und Steuerungsobjekt verschwimmen; ein kollektiver Handlungsbedarf wird mit einer Vielfalt von Koordinationsmechanismen koordiniert (etwas ausführlicher: Bogumil und Jann

---

<sup>13</sup>Bereits Lorenz von Stein vertrat die Auffassung, dass die Verwaltung geschlossene Systeme für jeden ihrer Zwecke bildet (Wimmer 2010, S. 47). Luhmann sieht die Verwaltung als Subsystem des politischen Systems, das sich aber weiter ausdifferenziert (Franz 2013, S. 23). Als offenes System werden zur Reduktion von Komplexität verbindliche Entscheidungen als Konditionalprogramm oder Zweckprogramm formuliert (Wimmer 2010, S. 88). Systemtheoretisches Denken könnte also möglicherweise auch die Diskussion von Wirkungen unterstützen.

<sup>14</sup>Zwar lassen sich auch in der Stadt keine generell geeigneten Steuerungsmodi und Steuerungsgrößen für Verwaltungsorganisationen bestimmen, sie gilt aber als Schule der lokalen Politikforschung: Ihre Policies werden durch Implementationsforschung begleitet (Heinelt 2013). Themen mit großen Schnittmengen zum Verwaltungsmanagement sind z. B. Haushaltspolitik und Gebietsreform.