

Martin Schilling, Lena Ruckh und Felix Rübcke

Strategische Steuerung in Regierungszentralen deutscher Bundesländer

Zukunft **Regieren**

Beiträge für eine gestaltungsfähige Politik · 2/2009



Optimierung Politischer Reformprozesse – ein Projekt der Bertelsmann Stiftung

Die Folgen von Globalisierung und Europäisierung wie auch die Komplexität moderner Wissensgesellschaften haben die Rahmenbedingungen modernen Regierens in Deutschland grundlegend verändert. Der Nationalstaat hat in den international verflochtenen Entscheidungsarenen seinen exklusiven Hoheitsanspruch eingebüßt. Gleichzeitig erfolgt demokratisches Regieren im modernen Staat immer weniger über hierarchische Steuerung, sondern über komplexe Aushandlungsprozesse zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren. Zivilgesellschaftspolitische Beteiligungsformen gewinnen an Bedeutung für die Legitimation politischer Entscheidungen. Politisches Handeln und Entscheiden wird wissens- und kommunikations- wie auch informationsabhängiger. In der Folge erweist sich nationale Politik mit der Konzeption und Umsetzung überzeugender Antworten auf politisch-gesellschaftliche Zukunftsfragen als zunehmend überfordert. An die Stelle strategiefähigen Regierens tritt, zusätzlich getrieben von den Anforderungen der Mediendemokratie, mehr und mehr die kurzatmige Orientierung an machtpolitisch motivierten Ad-hoc-Lösungen. Ausgehend von dieser Problemdiagnose besteht das Ziel des Projektes Optimierung Politischer Reformprozesse darin, einen Beitrag zur Strategie- und Steuerungsfähigkeit der deutschen Politik zu leisten.

Adresse | Kontakt:

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
Telefon 05241 81-0
Fax 05241 81-81999

Dr. Leonard Novy
Telefon 05241 81-81536
E-Mail leonard.novy@bertelsmann.de

Christina Tillmann
Telefon 05241 81-81335
E-Mail christina.tillmann@bertelsmann.de

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.)

Strategische Steuerung in Regierungszentralen deutscher Bundesländer

Zukunft Regieren

Beiträge für eine gestaltungsfähige Politik • 2/2009

© 2009, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

Verantwortlich: Dr. Leonard Novy, Christina Tillmann

Redaktion: Dominic Schwickert

Lektorat: Sibylle Reiter

Layout: David Lederer

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	04
Zusammenfassung.....	06
1. Einleitung.....	08
2. Strategiefähigkeit in Regierungszentralen deutscher Bundesländer – Der Status quo.....	10
3. Strategiefähigkeit in Regierungszentralen deutscher Bundesländer – Beispiele guter Steuerungspraxis	28
4. Empfehlungen.....	38
5. Fazit	48
Literatur.....	48
Annex 1: Interviewpartner	50
Annex 2: Steuerungsinstrumente.....	51
Über die Autoren	56

Vorwort

Der Begriff „Strategie“ ist in den letzten Jahren immer mehr zu einem Modewort geworden und hat sich ausgehend von der Wirtschaft in fast allen anderen gesellschaftlichen Bereichen verbreitet. Die Literatur zu diesem Thema ist nahezu unüberschaubar und trotzdem bleibt der Begriff in der Praxis teilweise vage. Auch Politik und Verwaltung sehen sich immer mehr von der „Strategiewelle“ erfasst. Doch auch hier liegt kaum ein allgemeingültiges Begriffsverständnis geschweige denn ein Überblick darüber vor, wie die verschiedenen Akteure im politischen bzw. politisch-administrativen System „Strategie“ verstehen und operationalisieren. In seinem Buch zur Strategieanalyse warnt Tils, die unpräzise und inflationäre Verwendung des Begriffs „Strategie“ führe gar zu einer Banalisierung der Idee selbst.

Darüber hinaus ist politische Entscheidungsfindung durch Themenvielfalt, lange Wirkungszeiträume bei kurzen Wahlzyklen und oft schwer nachweisbaren Wirkungszusammenhängen sowie durch eine zunehmende Medialisierung geprägt. Insbesondere in Zeiten, in denen die globale Finanz- und Wirtschaftskrise Fragen nach Möglichkeiten, Grenzen und Chancen von Steuerung aufwirft, ist das Wiedererlangen von Handlungsfähigkeit für die Politik jedoch von elementarer Bedeutung.

Vor dem Hintergrund dieser Beobachtungen folgt die vorliegende Studie dem grundlegenden Anliegen des Projekts „Optimierung politischer Reformprozesse“ der Bertelsmann Stiftung, einen Beitrag zur Stärkung der strategischen Steuerungskapazitäten der deutschen Politik und Verwaltung zu leisten. Dass strategiefähiges Regieren durch die kurzatmige Orientierung an machtpolitisch motivierten Ad-hoc-Lösungen herausgefordert ist, gilt für alle Akteure im politischen Prozess. Dieser Herausforderung müssen sich auch die Bundesländer stellen, die sich bisher eher selten im Fokus von Studien mit entsprechendem Forschungsinteresse fanden. Strategische Steuerungsansätze in Bundesländern wurden bisher allenfalls vereinzelt analysiert – nicht aber bundesweit.

Hier setzt die vorliegende Studie an, die vom Decision Institute im Auftrag der Bertelsmann Stiftung durchgeführt wurde. Die Studie nimmt eine Bestandsaufnahme strategischer Steuerungsansätze in den Staats- und Senatskanzleien der deutschen Bundesländer vor. Als Grundlage dafür wurden fünf Dimensionen strategischer Steuerung identifiziert und systematisiert: (1) Analyse langfristiger

Entwicklungen/Trends, (2) Strategische Planung, (3) Koordination, (4) Kommunikation und (5) Erfolgsanalyse.

Im Rahmen von strukturierten Interviews wurden die gegenwärtig in den Bundesländern verwendeten Steuerungsansätze und -instrumente erhoben und anhand der Dimensionen strategischer Steuerung kategorisiert. So ergibt sich ein umfassender Überblick über die in den Regierungszentralen der Bundesländer verwendeten Ansätze. Als ausbaufähig zeigen sich hier insbesondere die Dimensionen „Analyse von langfristigen Trends“, „strategische Planung“ und „Erfolgsanalyse“. Zwei Beispiele, das Szenarienprojekt „Sachsen 2020“ und das Hamburger Leitbild „Wachsende Stadt“, werden als gute Praxisbeispiele vorgestellt und kritisch analysiert.

Auf dieser Basis werden in der Studie Empfehlungen zur weiteren Stärkung der Strategiekompetenz der Regierungszentralen formuliert. Diese Empfehlungen unterstreichen zum einen die grundlegende Bedeutung von Personal mit stark entwickelten Strategiekompetenzen in den Regierungszentralen und zum anderen die Notwendigkeit einer stärkeren institutionellen Bündelung von Strategiekompetenzen in den Staats- und Senatskanzleien.

Die Studie zeigt auf, welche strategischen Potenziale noch bestehen und wie diese durch die Verwendung entsprechender Steuerungsansätze realisiert werden können. Wir hoffen, dass diese Studie einen kleinen Beitrag zu einem Mentalitätswandel in Politik und Verwaltung leistet, die Chancen strategischer Steuerung stärker in den Blick zu nehmen.

In diesem Sinne wünschen wir Ihnen eine anregende Lektüre.

Leonard Novy

Christina Tillmann

Zusammenfassung

Die aktuellen Herausforderungen an die deutschen Bundesländer sind drängender als je zuvor. Demographischer Wandel, Urbanisierung, soziale Ungleichheit, Globalisierung oder Klimawandel sind nur einige der Megatrends, auf die die deutschen Bundesländer in den kommenden Jahren ressortübergreifend reagieren müssen. Wie können Führungskräfte in Regierungen der Bundesländer trotz dieser veränderten Rahmenbedingungen handlungsfähig bleiben? Strategische Steuerungsansätze können dazu eine Antwort liefern. Sie leisten einen Beitrag zum fachpolitischen Erfolg einer Landesregierung, indem Erkenntnisse zur langfristigen Zukunft eines Bundeslandes zielführend in das Tagesgeschäft einfließen. Zudem unterstützen sie politische Führungskräfte, ihre Problemlösungsfähigkeit und Vertrauenswürdigkeit zu demonstrieren – zwei wesentliche Bausteine für Erfolg an den Wahlen.

Die vorliegende Studie konzentriert sich auf die Analyse dieser Steuerungsprozesse und -instrumente in Regierungszentralen der Bundesländer. Sie soll Führungskräften in Politik und Verwaltung als Anregung dienen, ausgewählte Steuerungsansätze anzuwenden und weiterzuentwickeln. Die fünf Schwerpunkte liegen dabei auf Prozessen und Instrumenten zur Analyse langfristiger politikrelevanter Entwicklungen, strategischer Politikplanung, Ressortkoordination, Dialog mit Bürgern und Experten und auf der Erfolgsanalyse staatlichen Handelns.

In dieser Studie skizzieren wir den Umsetzungsstand strategischer Steuerungsansätze in Regierungszentralen der Bundesländer. Die Mehrzahl der befragten Führungskräfte in Staats- und Senatskanzleien spricht sich für einen Ausbau von Kapazitäten in den Bereichen Analyse langfristiger Entwicklungen, strategische Planung und Erfolgsanalyse aus. Damit soll auch die Ressortkoordination vereinfacht werden. Im Bereich der Steuerungsinstrumente sehen Führungskräfte den größten Handlungsbedarf bei Leitbildern von Bundesländern, Frühwarnsystemen und beim Wirkungsmonitoring.

Darauf aufbauend beschreibt die vorliegende Studie das „Szenarienprojekt Sachsen 2020“ und die Leitbildentwicklung „Metropole Hamburg – Wachsende Stadt“ als integrierte strategische Steuerungsansätze in zwei Bundesländern. In beiden Ländern dienen Steuerungsinstrumente als Grundlage, um zukünftige Entwicklungen systematisch zu analysieren und strategisches Denken verstärkt in Politik und Verwaltung zu tragen. Daran anschließend skizzieren wir eine

„Zukunftsschmiede“ sowie eine „Strategiewerkstatt“ als konkrete Vorschläge zum weiteren Ausbau struktureller Strategiekapazitäten in den Regierungszentralen der Länder.

1. Einleitung

„Die Winde sind nicht kontrollierbar, wohl aber die Stellung der Segel.“

– Anthony Robbins

Gesellschaftliche Megatrends stellen die meisten deutschen Bundesländer schon heute vor neue Herausforderungen. Ressourcenknappheit durch den demographischen Wandel, stärkere europäische und globale Verflechtung politischer und wirtschaftlicher Entscheidungen sowie eine regionale Zunahme der Armut sind nur einige der Zukunftsthemen (Prognos 2008: 4 ff.). Zudem sind die Auswirkungen von Globalisierung, Urbanisierung, Armut oder Klimawandel nicht mehr isoliert innerhalb bestehender Ressortgrenzen lösbar. Daher werden neue Steuerungskompetenzen für ressortübergreifende Themen – jenseits hierarchisch staatlicher oder reiner Marktsteuerung – für Führungskräfte in Regierungszentralen in den kommenden Jahren zunehmend an Bedeutung gewinnen.

Diese Steuerungskompetenzen umfassen „langfristiges, an Zielen ausgerichtetes Denken und Handeln“ (Proeller 2007: 7) mit folgenden Elementen:

- Analysen langfristiger Trends und Themen im gesellschaftlichen Umfeld,
- kontinuierliche Dialogprozesse mit Bürgern, Öffentlichkeit und Parlament über Handlungsprioritäten,
- darauf aufbauend eine systematische Zielsetzung und Vorhabenplanung,
- eine regierungsintern abgestimmte und dadurch effektivere Umsetzung der politischen Prioritäten sowie
- ein systematischer Abgleich der durchgeführten Vorhaben mit den Wirkungen des Regierungshandelns für die Zielgruppen.

Einige Bundesländer verwenden strategische Steuerungsansätze bereits seit mehreren Jahren. Allerdings existiert bisher noch keine systematische Analyse dieser Ansätze in Staats- und Senatskanzleien deutscher Länder. Nach Arbeiten zu Grundlagen politischer Strategieentwicklung (Raschke und Tils 2006), strategischem Management auf Kommunalebene (Schedler und Siegel 2005) und auf Bundesebene (Glaab 2007; Kaiser 2007) konzentriert sich diese Studie daher auf

die Frage, wie Steuerungskapazitäten in den Regierungszentralen der Länder systematisch aufgebaut werden können.¹

Strategische Steuerung führt im Idealfall zu qualitativ hochwertigeren staatlichen Leistungen bei effizienterem Mitteleinsatz. Auch wenn eine Erfolgsanalyse dieses Idealbilds in der Praxis schwierig ist, gibt es erste Hinweise auf erfolgreiche strategische Steuerungsansätze. Im Privatsektor scheinen strategische Steuerungssysteme einen positiven Einfluss auf Firmenergebnisse zu haben (Andersen 2000; Hutzschenreuter 2006) – vor allem in einem instabilen, turbulenten Marktumfeld (Miller und Cardinal 1994). Einige Erfahrungen aus dem öffentlichen Sektor deuten in eine ähnliche Richtung. Evaluationsstudien zur wirkungsorientierten Verwaltungsführung in der Schweiz weisen beispielsweise auf eine effektivere, effizientere sowie bürger- und kundenfreundlichere staatliche Leistungserbringung durch strategische Steuerung hin (econcept 2000; Bundesamt für Justiz 2004).

Trotz einiger positiver Erfahrungen lag der Reformschwerpunkt in deutschen Verwaltungen bisher nicht im Bereich strategischer Steuerung. Politische Führungskräfte sehen unter anderen folgende Risiken:

- eine stärkere Kontrollmöglichkeit von Medien, Parlament, Opposition und Bürgern durch höhere Ziel- und Zielerreichungstransparenz,
- einen potenziell hohen Ressourcenaufwand zur Entwicklung, Einführung und langfristigen Anwendung von Steuerungsansätzen (Boyne, Law und Walker 2004: 330) und
- einen zu starken Reformschwerpunkt auf Steuerungsinstrumenten ohne einen von der Leitung unterstützten Wandel hin zu strategischerem Denken.

An diesen Chancen und Risiken ansetzend analysieren wir im folgenden zweiten Teil der Studie den Umsetzungsstand strategischer Steuerungsansätze in Staats- und Senatskanzleien deutscher Länder. Im Mittelpunkt stehen dabei Prozesse und Instrumente, um fachpolitische Ziele zu erreichen, Mehrheiten in der Gesellschaft zu gewinnen und Vorhaben im politischen Raum durchzusetzen. Darauf aufbauend beschreiben wir im dritten Teil zwei integrierte Ansätze strate-

¹ Ohne die Unterstützung von Prof. Dr. Jobst Fiedler, Adrian Pfaff, Cornelius Schaub,

Dr. John Siegel und Prof. Dr. Kai Wegrich hätte die Studie in dieser Form nicht veröffentlicht werden können. Ihnen sowie Dr. Leonard Novy, Christina Tillmann und Mathias Gille von der Bertelsmann Stiftung gilt unser besonderer Dank.

gischer Steuerung auf Landesebene. Sachsen initiierte mit dem „Szenarienprojekt Sachsen 2020“ ressortübergreifend zukunftsorientiertes Denken, um frühzeitig auf Herausforderungen reagieren zu können. Dieses Beispiel guter Praxis wird durch das Leitbild „Metropole Hamburg – Wachsende Stadt“ ergänzt. Mit diesem Steuerungsansatz setzte die Landesregierung strategische Handlungsprioritäten und hielt die Wirkungen des Regierungshandelns systematisch nach. Im vierten Teil skizzieren wir konkrete Vorschläge, um langfristige Analysekapazitäten in Regierungszentralen der Länder institutionell zu verankern.

2. Strategiefähigkeit in Regierungszentralen deutscher Bundesländer – Der Status quo

„Grinse-Miez“... „willst du mir wohl sagen, wenn ich bitten darf, welchen Weg ich hier nehmen muss?!“

„Das hängt zum guten Teil davon ab, wohin du gehen willst“, sagte die Katze.

„Es kommt mir nicht darauf an, wohin“, sagte Alice.

„Dann kommt es auch nicht darauf an, welchen Weg du nimmst“, sagte die Katze.

„– wenn ich nur irgendwo hinkomme“, fügte Alice als Erklärung hinzu.

„Oh, das wirst du ganz gewiss“, sagte die Katze, „wenn du nur lange genug gehst.“

– aus „Alice im Wunderland“, Lewis Carroll, 1832–1898

Der Umsetzungsstand von Steuerungsprozessen und -instrumenten in Regierungszentralen der Bundesländer steht im Vordergrund dieses Abschnitts. Wie relevant schätzen Führungskräfte Instrumente wie Umfeldanalysen, Frühwarnsysteme, Leitbilder und wirkungsorientiertes Regierungshandeln in Regierungszentralen deutscher Länder ein? Wie können diese Instrumente zu einer zielführenderen Koordination und damit zum Erfolg von Regierungszentralen beitragen? Und welchen Handlungsbedarf sehen Führungskräfte in Staats- und Senatskanzleien, institutionelle Strategiekapazitäten zu steigern?

Auf der Basis von 31 Experteninterviews mit Führungskräften in Staatskanzleien (Chefs der Staatskanzleien, Abteilungsleiter und Referatsleiter)² aus den Bereichen strategisch-politische Planung, Koordination und politische Leitung beleuchten wir Relevanz und Anwendungsstand von Prozessen und Instrumenten strategischer Steuerung in Regierungszentralen der Bundesländer.³

² Aus Gründen der Einfachheit und besseren Lesbarkeit verwendet diese Publikation die männliche Sprachform.

³ An der Studie nahmen Führungskräfte von Regierungszentralen aller deutschen Bundesländer teil – außer Hessen, da sich dort die Verantwortlichen aufgrund der schwierigen politischen Lage im Herbst 2008 nicht äußern konnten.

Abbildung 1 gibt die Hierarchiestufen der befragten Experten wieder, Annex 1 zeigt einen anonymisierten Überblick über die Interviewpartner.

Abbildung 1 – Aufteilung der Interviewpartner nach Hierarchiestufen (N = 31)



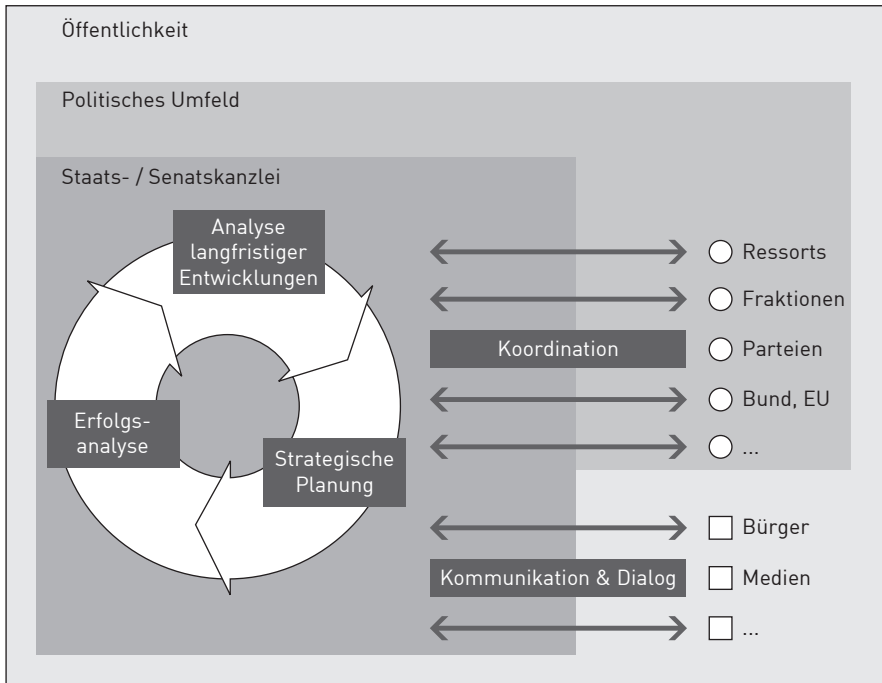
Relevante Strategiedimensionen in Regierungszentralen

Auf Basis der Interviews identifizierten wir fünf für die strategische Steuerung in Regierungszentralen deutscher Länder besonders relevante Strategiedimensionen: „Analyse langfristiger Entwicklungen“, „strategische Planung“, „Koordination“, „Kommunikation & Dialog“ sowie „Erfolgsanalyse“ (vgl. Abbildung 2).

Analyse langfristiger Entwicklungen

Mit einer vorausschauenden Analyse langfristiger Entwicklungen können gesellschaftlich relevante Zukunftsthemen identifiziert werden, um ein vorausschauendes Steuern des Regierungshandelns zu ermöglichen. Als Instrumente dienen dafür beispielsweise Zukunftskommissionen oder Szenarienanalysen. Regierungszentralen der Länder investieren etwa zehn Prozent der Personalressourcen in diese langfristigen Fragestellungen (vgl. Abbildung 3). Die Ergebnisse dieser Analysen fließen idealerweise als Ziele und Vorhaben in die strategische Planung ein (vgl. S. 19).

Abbildung 2 – Die Strategiedimensionen in Regierungszentralen im Zusammenspiel mit politischem Umfeld und Öffentlichkeit



Strategische Planung

Eine systematische strategische Planung dient mittelfristig als gemeinsame Handlungsgrundlage innerhalb der Landesregierung. Deren Entwicklung nimmt aktuell etwa zehn Prozent der Personalressourcen in Regierungszentralen in Anspruch (vgl. Abbildung 3). Neben der klassischen Vorhabenplanung existieren Planungsinstrumente wie Gesetzesfolgenabschätzung oder Zielkaskaden zur Operationalisierung des Regierungsprogramms. Ein systematischer Einsatz dieser strategischen Planungsinstrumente kann einen Rahmen bilden, um die Koordination innerhalb der Landesregierung zielführender zu gestalten (vgl. S. 21).

Koordination

Die Koordination zwischen Regierungszentrale, Ressorts, Fraktionen und Parlament ermöglicht es im Idealfall, Regierungshandeln zielführend abzustimmen und Konflikte frühzeitig zu lösen (*Binnenkommunikation*). Dieses „Dirigieren der unterschiedlichen Ressortstimmen, um ein stimmiges Meinungskonzert der Landesregierung zu orchestrieren“ (ein Interviewpartner) ist eine der Kernfunktionen einer Regierungszentrale. Koordination, beispielsweise über interministerielle Arbeitskreise, informelle Netzwerke oder formale Steuerungsinstrumente wie Zielvereinbarungen und Frühwarnsysteme, beansprucht im Durchschnitt etwa die Hälfte der Personalressourcen einer Regierungszentrale (vgl. Abbildung 3). Eine reibungslose Koordination erleichtert die Kommunikation und den Dialog mit Zielgruppen und Medien und sichert im Idealfall eine kohärente und positive Außendarstellung der Landesregierung (vgl. S. 23).

Kommunikation & Dialog

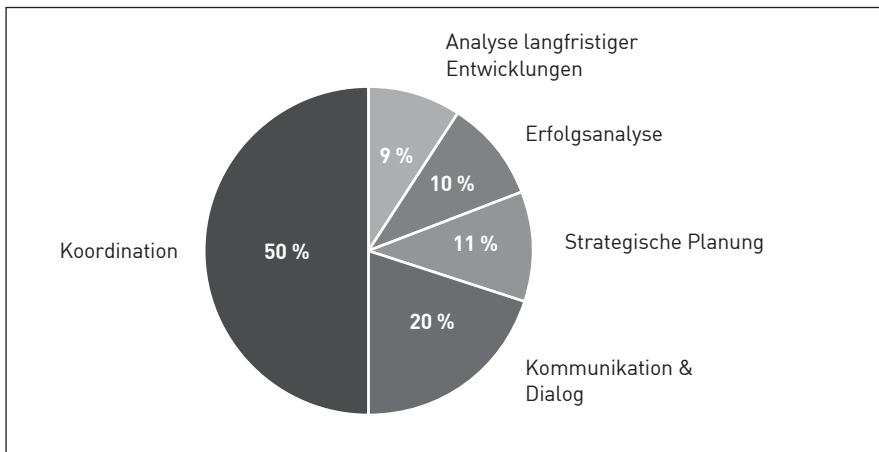
In einer Mediendemokratie sind die Vermittlung politischer Schwerpunkte und Ziele, aber auch der kritische Austausch mit Adressaten über das Regierungshandeln unerlässlich. In den Regierungszentralen wenden die Mitarbeiter hierfür knapp ein Fünftel ihrer Zeit auf (vgl. Abbildung 3). Neben der klassischen Pressearbeit tragen Instrumente wie Umfragen zur Wirkung des Regierungshandelns oder Bürgergutachten dazu bei, direkteren Kontakt zu Bürgern und Experten aufzunehmen (vgl. S. 25).

Erfolgsanalyse

Eine regelmäßige Erfolgsanalyse, die den Umsetzungserfolg von Vorhaben an Zielen spiegelt, kann dazu beitragen, die Zielerreichung des Regierungshandelns zu überprüfen, politische Schwerpunkte zu reflektieren und, wenn nötig, anzupassen. Hierfür wenden die Mitarbeiter in Regierungszentralen durchschnittlich etwas mehr als ein Zehntel ihrer Zeit auf (vgl. Abbildung 3). Einige der befragten Regierungszentralen haben begonnen, Ansätze zur Analyse der Wirkung staatlichen Handelns bei den Politikempfängern einzuführen (vgl. S. 27).

Der Aufwand an *personellen Ressourcen*, die im Durchschnitt über eine Legislaturperiode in diese Strategiedimensionen fließen, unterscheidet sich somit stark. In Abbildung 3 ist die Verwendung von Zeitressourcen der Mitarbeiter aus 13 Regierungszentralen (im Durchschnitt über eine Legislaturperiode) auf die fünf Strategiedimensionen abgebildet.⁴

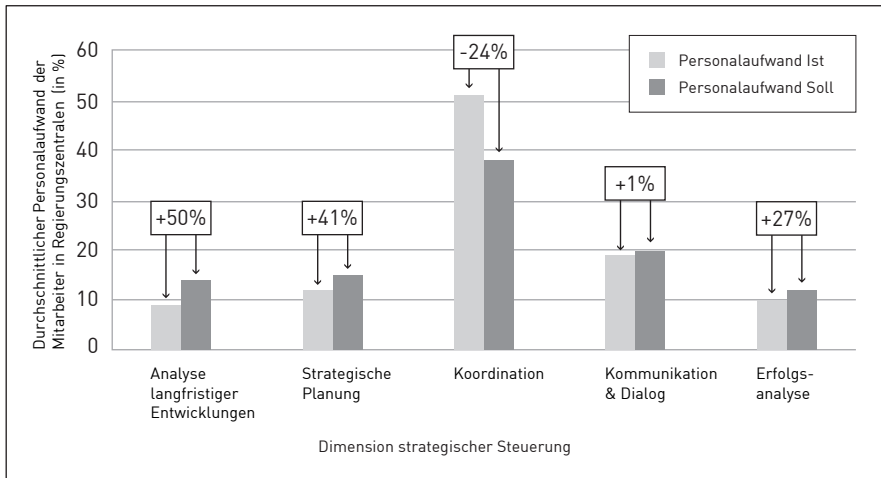
Abbildung 3 – Die Personalressourcen (im Durchschnitt über eine Legislaturperiode) aufgeteilt auf die Strategiedimensionen in Regierungszentralen



Der Großteil der befragten Führungskräfte in Regierungszentralen ist mit der aktuellen Zeitaufteilung auf diese Strategiedimensionen unzufrieden. Wie in Abbildung 4 dargestellt würden sie bei einem unveränderbaren Stellenschlüssel idealerweise Zeitressourcen bei der Koordination einsparen und im Gegenzug für die Analyse langfristiger Entwicklungen, die strategische Planung und die Erfolgsanalyse erhöhen. Dies stärke – so die Argumentation – die Ergebnisqualität des Regierungshandelns und die Positionierung des Ministerpräsidenten. Zudem werde die Koordination durch eine verbindliche Prioritätensetzung im Rahmen der strategischen Planung einfacher, zielführender und dadurch zeitsparender.

⁴ Angaben von 13 Regierungszentralen zum Ist- und zum Soll-Stand der Personalressourcen in den fünf Strategiedimensionen. Zeitressourcen für fachpolitische Aufgaben in Staatskanzleien, wie kirchenpolitische oder kulturpolitische Fragen, sind dabei nicht berücksichtigt.

Abbildung 4 – Als ideal eingeschätzte Änderung der Personalressourcen in Regierungszentralen der Länder in den Strategiedimensionen

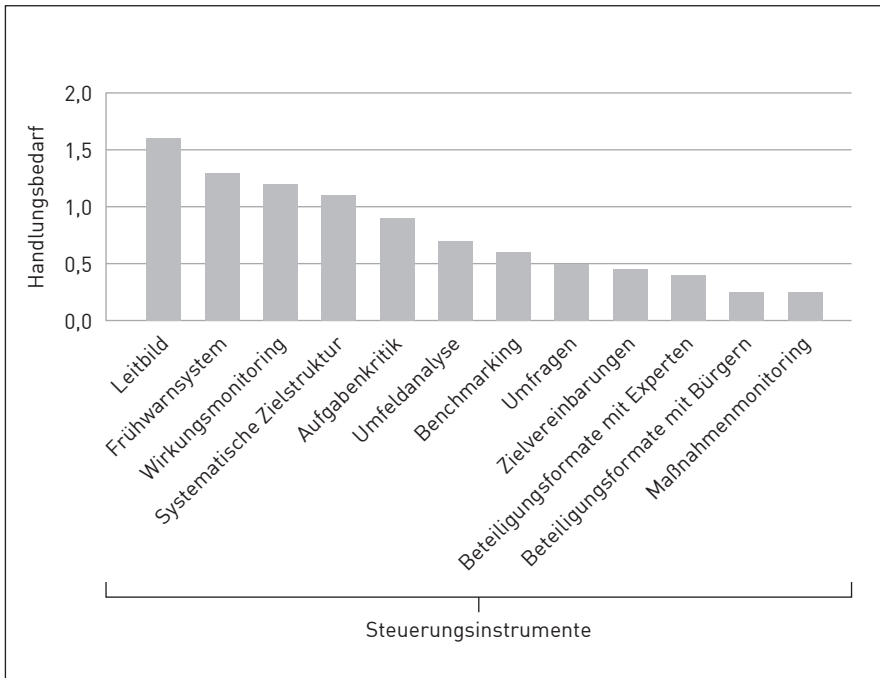


Auch den Handlungsbedarf zur Verbesserung von *Steuerungsinstrumenten* schätzen Führungskräfte sehr unterschiedlich ein (vgl. Abbildung 5).⁵ Besonders starken Handlungsbedarf sehen sie im Durchschnitt bei Leitbildern von Bundesländern⁶ (vgl. gute Steuerungspraxis in Hamburg S. 32), bei Frühwarnsystemen und Wirkungsmonitoring. Im Gegensatz dazu sind die Führungskräfte mit Bürgerbeteiligungsformaten und Maßnahmenmonitoring in ihren Regierungszentralen relativ zufrieden. Der Handlungsbedarf ist dabei als Differenz zwischen wahrgenommener Relevanz und Umsetzungsqualität der Steuerungsinstrumente definiert. Annex 2 illustriert die Ausprägungen der Steuerungsinstrumente in diesen beiden Dimensionen.

⁵ Befragt wurden Führungskräfte in zwölf Regierungszentralen zur Relevanz von Steuerungsinstrumenten und ihrer Zufriedenheit mit dem Umsetzungsstand der Instrumente. Sie schätzten beide Dimensionen auf einer Likert-Skala von 1 (sehr unwichtig bzw. sehr unzufrieden) bis 5 (sehr wichtig bzw. sehr zufrieden) ein. Der Handlungsbedarf ist als Differenz zwischen wahrgenommener Relevanz und Umsetzungsqualität definiert.

⁶ Gemeint sind dabei nicht verwaltungsinterne Verhaltensrichtlinien, sondern ein über den Koalitionsvertrag hinausgehender „Kompass“ für die Landespolitik, der den angestrebten Zustand des gesamten Bundeslandes in der Zukunft beschreibt.

Abbildung 5 – Der Handlungsbedarf bei Steuerungsinstrumenten in Regierungszentralen der Länder, erhoben als Differenz zwischen wahrgenommener Relevanz und Umsetzungsqualität



Auf die einzelnen Instrumente gehen wir im Folgenden bei der Beschreibung der Strategiedimensionen genauer ein. Für jede der Dimensionen ist zudem die Quintessenz der Interviewaussagen zum Ist-Stand und zum Soll-Ziel dargestellt.

Strategiedimension: Analyse langfristiger Entwicklungen

Ist-Stand:

„Durch kurzfristig aufkommende Themen im Tagesgeschäft bleibt zu wenig Zeit für langfristiges strategisches Denken.“

Soll-Ziel:

„Durch stärkere Strategieaffinität der politischen Leitung und durch den effektiveren Einsatz ausgewählter Analyseinstrumente könnte die Handlungsfähigkeit von Regierungszentralen gestärkt werden.“

„Das Befristete verdrängt das Unbefristete“ – mit diesem Satz lässt sich die aktuelle Situation in Regierungszentralen der Länder treffend umschreiben. Der Mangel an Zeit, der während des Tagesgeschäfts für strategisch-langfristiges Denken zur Verfügung steht, wird von den meisten Führungskräften (in 25 von 31 Fällen) als deutlich zu gering bewertet. Erschwerend kommt hinzu, dass sich die Personalressourcen für vorausschauende Themensondierung in den letzten Jahren weiter verringert haben. Die Mehrheit der Gesprächspartner sieht deswegen im Bereich Analyse langfristiger Entwicklungen verstärkten Handlungsbedarf, um noch mehr über die laufende Legislaturperiode hinaus zu steuern.

Als eine Möglichkeit, dies umzusetzen, schlug knapp ein Drittel der Befragten (10 von 31) die Einrichtung von Analyseeinheiten in Regierungszentralen vor, die unabhängig vom Tagesgeschäft gesellschaftlich relevante Trends und Themen vorausschauend sondieren. Der politischen Ebene ermöglicht eine konsequente Zukunftsanalyse dieser Art, frühzeitig Themen zu setzen und Gestaltungsspielräume auszubauen.

Erste Ansätze einer institutionalisierten Analyseeinheit gab es beispielsweise im Rahmen der 1989 gegründeten „Denkfabrik“ unter Björn Engholm in Schleswig-Holstein (Jann 1994). Diese in der Staatskanzlei aufgehängte und mit eigenen Haushaltsmitteln ausgestattete Einheit zielte darauf, Perspektiven aufzuzeigen und Impulse zu setzen, um Schleswig-Holstein zu einer Zukunftsregion zu machen. Die Denkfabrik diente Björn Engholm dazu, innovative wirtschafts- und verkehrspolitische Themen frühzeitig zu erkennen und medial zu positionieren.

Obwohl die Denkfabrik Themen initiierte, die bis heute die Landespolitik prägen⁷, wurde sie von Heide Simonis im Jahr 1993 nach ihrer Wahl zur Ministerpräsidentin abgeschafft. Die Idee, über eine Analyseeinheit relevante Zukunftsthemen zu sondieren, wird in den Empfehlungen wieder aufgegriffen.

Als Alternative zu verwaltungsinternen „Thinktanks“, die systematisch Zukunft denken, institutionalisieren Länder wie Bayern, Brandenburg und Nordrhein-Westfalen vorausschauendes Denken über Expertenkommissionen. Diese Gremien widmen sich Chancen und Risiken von Megatrends für das jeweilige Land. Eine Expertenkommission in Bayern hat beispielsweise Vorschläge für das 1,5 Milliarden Euro umfassende Investitions- und Zukunftsprogramm „Bayern 2020 – Kinder. Bildung. Arbeit“ erarbeitet.⁸ In Brandenburg hat Ministerpräsident Manfred Stolpe bereits 1996 die Expertenkommission „Forum Zukunft Brandenburg – 2025 in der Mitte Europas“ ins Leben gerufen, um Konzepte für drängende Zukunftsfragen in Brandenburg zu erstellen (Zöpel 2002). Die Zukunftskommission in Nordrhein-Westfalen nahm 2008 unter der Leitung von Lord Ralf Dahrendorf ihre Arbeit auf. Ein erstes Gutachten zum Thema „Nordrhein-Westfalen 2025 – Innovation, Beschäftigung, Lebensqualität“ soll im Frühjahr 2009 Empfehlungen zur Bildungs-, Forschungs- und Wirtschaftspolitik in einer älter werdenden Gesellschaft geben.⁹ Allerdings liegt die Legitimation und Verantwortung für die Analyse langfristiger Entwicklung sowie die darauf aufbauende Planung bei der politischen Führung eines Bundeslands. Ein Outsourcing der Strategieentwicklung an Zukunftskommissionen kann dieser Verantwortung nicht gerecht werden. Ein weiterer Nachteil von Zukunftskommissionen kann die mangelnde Legitimierung der ausgewählten Experten sein.

Die Bewertung der Analyseinstrumente durch Führungskräfte verdeutlicht den Bedarf zur Stärkung analytischer Kompetenz in Regierungszentralen (vgl.

⁷ Zu den Themen, die von der Denkfabrik angestoßen wurden, zählen: Zukunftsregion Ostsee, feste Querung des Fehmarn-Belts und Schleswig-Holstein als Drehscheibe des Nordens. Aus: „Denkfabrik II startet mit Beck und Engholm“. Lübecker Nachrichten online 14.5.2008 (auch online unter www.ln-online.de/artikel/2358306, Download 23.10.2008).

⁸ Geleitet wurde die Expertenkommission von Unternehmensberater Herbert Henzler (ehemals McKinsey). Ihr gehörten Personen aus Wissenschaft, Wirtschaft und Kultur an (vgl. www.bayern.de/BayernFIT).

⁹ Die Landesregierung Nordrhein-Westfalen. „Ministerpräsident Rüttgers beruft Mitglieder der Zukunftskommission.“ Pressemeldung. 4.4.2008. www.nrw.de/Presseservice/meldungen/04_2008/080404STK.php (Download 8.9.2008).

Abbildung 5). Insbesondere das weiche Steuerungsinstrument „Leitbild“ möchten viele Staatskanzleien noch mehr oder besser umsetzen. Gemeint sind dabei allerdings nicht verwaltungsinterne Verhaltensrichtlinien, sondern ein über den Koalitionsvertrag hinausgehender „Kompass“ für die Landespolitik, der den angestrebten Zustand des gesamten Bundeslandes in der Zukunft beschreibt. Es zielt darauf, Orientierung zu geben, Identifikation mit Zielen durch einen offenen und ansprechenden Kommunikationsprozess zwischen relevanten Akteuren aus Politik, Wirtschaft und Gesellschaft zu schaffen sowie Entscheidungen durch das Festlegen von Prioritäten zu erleichtern.¹⁰ Hamburg nimmt mit dem Leitbild „Metropole Hamburg – Wachsende Stadt“ eine Vorreiterrolle ein. Das hanseatische Leitbild wirkt weit über die Verwaltungsebene hinaus und gilt damit als gutes Praxisbeispiel (vgl. gute Steuerungspraxis in Hamburg S. 32).

Strategiedimension: Strategische Planung

Ist-Stand:

„In den meisten Regierungszentralen wird eine zielorientierte Planung über einfache Vorhabenlisten und interministerielle Arbeitskreise realisiert. IT-gestützte Systeme beginnen, sich durchzusetzen.“

Soll-Ziel:

„Eine konsequent an Zielen und Wirkungen ausgerichtete strategische Planung unter Einbindung von Schlüsselakteuren aus Politik und Verwaltung kann die Koordination mit den Ressorts in Zukunft erleichtern.“

Die strategische Planung soll eine mittelfristige Handlungsgrundlage für eine Landesregierung darstellen. Auf der Basis politischer Vorgaben aus dem Koalitionsvertrag bzw. der Regierungserklärung werden in der Regel

- strategische Themenfelder definiert (wie „kinder- und familienfreundliches Land“),
- politisch-strategische Ziele abgeleitet (wie „Familien stärken“),

¹⁰ Auch online unter www.familie-in-nrw.de/index.php?id=leitbild, Download 28.10.2008.

- konkrete Vorhaben (wie „Ausbau von Ganztagschulen“) zur Zielerreichung festgelegt sowie
- die Umsetzung der Vorhaben geplant.

Eine so verstandene strategische Planung wird dabei in Regierungszentralen der Länder sehr unterschiedlich wahrgenommen. Planungsvarianten reichen von einfachen Vorhabenlisten über IT-basierte Systeme zur systematischen Ziel- und Projekterfassung bis hin zur strategischen Planung über ausgeklügelte Gesetzesfolgenabschätzung.

Die Mehrheit der Staatskanzleien (9 von 15) koordiniert Regierungsvorhaben auf der Basis einfacher Vorhabenlisten. Dabei liefern die Ressorts an die Staatskanzlei in regelmäßigen Abständen (in der Regel quartalsweise) einen aktuellen Umsetzungsstand von im Koalitionsvertrag aufgeführten Vorhaben. Vereinzelt setzen Staatskanzleien dafür bereits IT-basierte Vorhabenplanungssysteme ein, um die Regierungszentrale elektronisch mit den Ressorts zu vernetzen.

Hamburg und Sachsen-Anhalt beispielsweise verwenden das System OPREG (Operationalisierung des Regierungsprogramms), während die Regierungszentralen in Sachsen und im Saarland über „Intraplan B“ und in Baden-Württemberg über SAP steuern.¹¹ Diese Systeme geben einer Regierungszentrale einen systematischen Überblick über laufende und geplante Vorhaben der Ressorts in einer Legislaturperiode. Ziel ist dabei, eine Grundlage für die Koordination, Steuerung und Bilanzierung des Regierungshandelns zu schaffen. Zudem soll die klare Definition von strategischen Themenfeldern, Zielen und Maßnahmen die „Strategiekultur“ in der Verwaltung fördern.

Eine der befragten Regierungszentralen entwickelte im Rahmen von Gesetzesfolgenabschätzungen eine weitere Variante der strategischen Planung. Von der Staatskanzlei koordiniert setzt jedes Ressort frühzeitig vor dem Einbringen ins Parlament Gesetzesvorhaben auf eine gemeinsame Vorhabenliste, die die zeitliche Beschlussreife der Vorhaben enthält. Nur für die wichtigsten Vorhaben werden zusätzlich Informationen über fachpolitische Ziele und Wirkungen, Herausforderungen bei der politischen Durchsetzungsfähigkeit, Kosten sowie mögliche Schwierigkeiten beim Vollzug zusammengetragen. Dieser Ansatz ist

¹¹ Über das OPREG-System (www.application.de) werden in Hamburg ca. 200 Zielsetzungen mit über 800 Arbeitspaketen gesteuert. Intraplan B (www.intranetz.de) wurde in Zusammenarbeit mit dem Bundesministerium des Innern entwickelt und ist auch auf Ebene der Bundesministerien weit verbreitet.

ressourcensparend und effektiv, da eine detaillierte Steuerung nur für die wirklich relevanten Vorhaben erfolgt.

Ein weiteres Beispiel erfolgreicher strategischer Planung stammt aus dem Schweizer Kanton Aargau. Die Identifikation und Auswahl strategischer Handlungsoptionen verläuft in diesem Kanton seit einigen Jahren in enger Arbeitsteilung zwischen Verwaltung und Politik (Grünenfelder 2008). In einem halbjährlichen Strategiereport stellt die Staatskanzlei auf Basis einer Umfeldanalyse die wichtigsten Herausforderungen zusammen, bewertet deren Relevanz für den Kanton Aargau und schlägt strategische Handlungsoptionen vor. Aus diesen Optionen wählt die Regierung dann die politisch prioritären aus. Somit wird aus der Verwaltung heraus ein Impuls gesetzt, bei komplexen Entscheidungen in Alternativen zu denken und Zielkonflikte abzuwägen (Regierungsrat des Kantons Aargau 2005).

Wie umfassend und qualitativ hochwertig die strategische Planung durchgeführt und institutionalisiert ist, hängt oft von der Initiative und Kompetenz einzelner Strategen in der Verwaltung ab. Zentrale Voraussetzung, um diese Ansätze nutzbringend einzusetzen, ist dabei die Offenheit der Leitungsebene gegenüber strategischem Denken und Handeln sowie ein kontinuierliches Nachfragen und Verwenden der Ergebnisse. Sind diese Voraussetzungen gegeben und wird die strategische Planung konsequent umgesetzt, kann dies die Koordinationstätigkeit zwischen den Ressorts deutlich vereinfachen (16 von 31).

Strategiedimension: Koordination

Ist-Stand:

„Die reibungslose Abstimmung von Vorhaben mit den Ressorts hängt insbesondere von der Stärke des Ministerpräsidenten und der politischen Konstellation ab.“

Soll-Ziel:

„Durch einen integrierten Problemlösungsansatz über die Ressorts hinweg kann die Handlungsfähigkeit der Regierung gestärkt und ein effizientes Frühwarnsystem etabliert werden.“

Gemessen an der Zufriedenheit der Gesprächspartner ist die Koordination eine relativ gut funktionierende Steuerungsdimension in Regierungszentralen der

Länder. Dementsprechend thematisieren wir diese Strategiedimension im Folgenden nur kurz.

Stark zentral regierte Länder wie Großbritannien oder stark dezentral regierte wie die Schweiz verfügen teilweise über stärker institutionalisierte Strategiekapazitäten im Bereich Analyse langfristiger Entwicklungen, strategische Planung und Erfolgsanalyse – jedoch wenig über ausgeprägte Koordinationskapazitäten (Fischer, Schmitz und Seberich 2007: 219). Allerdings nehmen die Regierungszentralen der Bundesländer ihre Rolle gegenüber den Ressorts sehr unterschiedlich wahr – zwischen zentralistisch steuernd und präsidial vermittelnd. Die koordinierende Stärke einer Staatskanzlei hängt dabei unter anderem von der Anzahl der an der Regierung beteiligten Parteien, der Konfliktbereitschaft der Koalitionspartner, der Mehrheitsverhältnisse im Parlament und der Durchsetzungsfähigkeit des Ministerpräsidenten ab. Mielke (1999: 45) beobachtet zudem, dass die Intensität der Koordination in den Ländern mit der Länge der Regierungstätigkeit variiert: Über die Legislaturperiode findet eine „Akzentverlagerung von innovativen, planerisch unterstützten und von gesellschaftspolitischen Zielvorstellungen geleiteten Politikansätzen zu einem vor allem an routinierten Abläufen orientierten Verwaltungshandeln“ statt. Ein Grund hierfür ist, dass anfangs eingeleitete Innovationen implementiert und am Laufen gehalten werden müssen.

Unabhängig von der politischen Konstellation ist die aktive Früherkennung von Konflikten ein wesentlicher Bestandteil der Koordination, um Zielkonflikte zwischen den Ressorts noch häufiger im Vorfeld von Kabinettsrunden zu lösen. Abbildung 5 verdeutlicht den Handlungsbedarf bei Frühwarnsystemen in Regierungszentralen. Selbst in den Ländern mit IT-basierten Vorhabenplanungssystemen sind die Aktualisierungsabstände der Systeme meist zu groß, um der effektiven Früherkennung zu dienen. In fast allen Ländern werden deshalb Staatssekretärsrunden zur Früherkennung von Konflikten genutzt.

Strategiedimension: Kommunikation & Dialog

Ist-Stand:

„Um Landesthemen im Wettbewerb mit Bundes- und Kommunalthemen medial zu positionieren, hat die Kommunikation der Schwerpunkte aus dem Regierungsprogramm in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen.“

Soll-Ziel:

„Die Reaktionsfähigkeit der Regierungszentrale gegenüber den Zielgruppen kann durch einen konsequenteren Einsatz von Bürger- und Expertenbeteiligungen sowie Umfragen weiter gestärkt werden.“

Von den fünf Steuerungsdimensionen hat der Bereich Kommunikation & Dialog im Laufe der letzten Jahre am meisten an Bedeutung gewonnen. Bereits Mielke (1999) identifizierte den Bedeutungszuwachs von Presse- und Öffentlichkeitsarbeit als eine Hauptursache für einen Bedeutungsverlust der Planungsbereiche in Staatskanzleien. Gründe für den Bedeutungszuwachs liegen in höheren Ansprüchen der Bürger gegenüber Politik und Verwaltung sowie in einer höheren Transparenz von Regierungshandeln durch die Medienberichterstattung. Zudem sind landespolitische Themen im Vergleich zu bundes- oder kommunalpolitischen Themen schwerer zu positionieren (Mielke 2003: 125). „Landespolitik lässt sich kaum über die Medien steuern. Damit laufen wir Gefahr, an den Bedürfnissen der Bevölkerung vorbei zu regieren“ (ein Interviewpartner).

Die sächsische Staatskanzlei reagierte darauf bereits Anfang der 90er Jahre mit den regelmäßigen repräsentativen Trendumfragen „Politogramm Sachsen“, die 2007 erweitert und unter „Sachsen im Spiegel der Bevölkerungsmeinung“ neu positioniert wurden. Ziel der Umfragen ist es, die Meinung der sächsischen Bevölkerung zu aktuellen politischen Problemen zu erfassen. In Thüringen existiert seit dem Jahr 2000 der „Thüringen-Monitor“. Neben der jährlich abgefragten demokratiebezogenen Einstellung der Thüringer Bevölkerung beleuchtet der Monitor jedes Jahr die Bevölkerungsmeinung zu einem aktuell relevanten Thema, wie „Bildung in einer sich wandelnden Gesellschaft“ oder „Familie und Politik“. Teile der Ergebnisse fließen als Prioritäten für das Folgejahr in die Politik der

Landesregierung ein. Weitere Bundesländer folgten diesem Ansatz, unter anderen Sachsen-Anhalt mit dem „Sachsen-Anhalt Monitor 2007“.

Zudem haben einzelne Regierungszentralen ihre Reaktionsfähigkeit gegenüber den Bürgern durch dialogorientierte Ansätze gestärkt. Nicht nur Meinungen sollen erhoben, sondern im Dialog Anregungen für politisches Handeln gewonnen werden. Ein Beispiel dafür ist das Bürgergutachten „Unser Bayern – Chancen für alle“. Ziele und Lösungsvorschläge für Zukunftsthemen der bayerischen Landespolitik sollten dabei von Bürgern entwickelt werden. Eine Stärke dieses Bürgergutachtens liegt in der Betrachtung der gesamten Landespolitik für die nächsten fünf bis zehn Jahre – statt einer reinen Status-quo-Betrachtung ausgewählter Politikbereiche. Die vielfältige und unmittelbare Sichtweise von Bürgern kann damit die beispielsweise im Rahmen einer Zukunftskommission gewonnene Expertenperspektive ergänzen. Ein weiteres Beispiel für Dialogorientierung ist die Markenstrategieentwicklung des Landes Berlin. Ziel der im Jahr 2008 ins Leben gerufenen „Hauptstadtkampagne be Berlin“ ist es, das Image Berlins als Wohnort und Touristenmagnet zu stärken sowie national und international für den Wirtschaftsstandort Berlin zu werben. Im Vorfeld der Kampagne gab der Berliner Senat Studien zur nationalen und internationalen Analyse Berlins bei relevanten Zielgruppen bekannt.

Nicht nur die Einbindung von Akteuren, sondern auch die glaubwürdige Vermittlung von Inhalten schafft Vertrauen (Althoff 2007; Fischer, Novy und Schmitz 2007). Verschiedene Ansätze wie Narrative und mentale Konzepte („mental frames“) dienen dabei einer vertrauens- und akzeptanzstiftenden Kommunikation. Mentale Konzepte – emotional und normativ besetzte, überwiegend unbewusst wirkende Basisvorstellungen – sollten bei der Vermittlung von politischen Zielen und Vorhaben berücksichtigt werden (Fischer, Novy und Schmitz 2007: 239). Ein Narrativ kann diese „frames“ einschließen und dazu dienen, eine zusammenhängende Erzählung mit intellektuell fundiertem Argumentationsgerüst glaubhaft zu kommunizieren. Das Hamburger Leitbild mit dem Wachstumsziel ist ein Beispiel eines solchen „Narrativs“.

Strategiedimension: Erfolgsanalyse

Ist-Stand:

„Eine konsequente Analyse politischen Handelns bietet durch größere Transparenz mehr Angriffsfläche für Opposition und Medien und wird daher selten durchgeführt.“

Soll-Ziel:

„Ein systematisches Nachhalten von Wirkungen des Regierungshandelns bei Zielgruppen kann die Steuerungsfähigkeit von Regierungszentralen weiter stärken.“

Die Erfolgsanalyse von Regierungshandeln und darauf aufbauende korrigierende Eingriffe sind weitere wesentliche Elemente strategischer Steuerung. Die systematische Analyse von Erfolgen der Regierungsarbeit soll dabei Erkenntnisse für zukünftige politische Entscheidungen schaffen und so die interne Steuerung von Programmen und Projekten verbessern. Zudem kann sie zu einer glaubwürdigen externen Kommunikation von Erfolgsbotschaften und Herausforderungen beitragen. Dass Regierungszentralen Informationen zum Umsetzungsstand von Vorhaben bei den Ressorts einholen, ist seit Jahrzehnten gängige Praxis. Zu diesem Zweck spielen IT-gestützte Controllingsysteme in mindestens fünf Bundesländern eine größere Rolle.

Während Instrumente zur strategischen Vorhabenplanung die eingesetzten Ressourcen und den Umsetzungsstand der Vorhaben nachhalten, gehen wirkungsorientierte Instrumente der Erfolgsanalyse einen Schritt weiter. Sie messen, ob mit den eingesetzten Ressourcen auch die beabsichtigte Wirkung des Regierungshandelns bei Bürgern, Unternehmen oder der Zivilgesellschaft eintritt. Wirkungsorientierte Politik fragt also beispielsweise nach dem Bildungserfolg von Schülern, nicht nur nach den Leistungen des Staates, wie dem eingesetzten Lehrpersonal oder der Anzahl der unterrichteten Stunden.

In der Schweiz ist das Thema „Wirkungsorientierung“ seit über zehn Jahren auf der politischen Agenda (Schedler 2000; Schedler und Proeller 2003; Proeller 2007). In den deutschen Regierungszentralen wird allerdings noch wenig Bedarf gesehen, landesweit wirkungsorientiert zu steuern. Einige Gesprächspartner (7 von 31) halten die Steuerung über Wirkungsziele allerdings besonders bei bestimmten ressortübergreifenden Themen oder Politikbereichen für

sinnvoll. Im Saarland wurde beispielsweise das IT-gestützte Regierungsinformationssystem MESAP zur Beobachtung der 200 wichtigsten Leistungs- und Wirkungsindikatoren eingeführt. Das Land Hessen plant, bis 2012 für alle 600 Produkte der Ministerien Scorecards (angepasste Balanced Scorecards) zu entwickeln. In den Ministerien einiger Länder existieren in den Politikfeldern Arbeit, Bildung, Gesundheit und Soziales für einige Programme bereits wirkungsorientierte Ansätze.¹² Die quantitative Analyse der Instrumente im Bereich Erfolgsanalyse unterstreicht diesen Trend (vgl. Abbildung 5). Führungskräfte sehen verstärkten Handlungsbedarf vor allem bei wirkungsorientierter Steuerung, während der Unterschied zwischen Relevanz und Umsetzungsstand bei Ansätzen des Maßnahmenmonitorings (Vorhabenplanung) als unproblematisch eingeschätzt wird.

Zusammenfassend liegen auf der Instrumentenebene die Kernherausforderungen strategischer Steuerung in Regierungszentralen unter anderem

- im Ausbau und in der Institutionalisierung von Analysekapazitäten, um die vorausschauende Gestaltungsfähigkeit der Regierung zu stärken,
- in der Einbindung von Schlüsselakteuren aus Politik und Verwaltung in die politische Planung, um die Koordination der Ressorts zielführender zu gestalten,
- im fortlaufenden Dialog mit den Zielgruppen, um die Reaktionsfähigkeit der Regierungszentrale zu stärken, sowie
- in einer fokussierten Prioritätensetzung durch eine konsequenterere Erfolgsanalyse des Regierungshandelns – idealerweise basierend auf dessen Leistungen und Wirkungen.

Zentrale Erfolgsvoraussetzung für erfolgreiche Steuerung ist allerdings das Interesse der politischen Spitze an systematischen Steuerungsansätzen. Genau dies war in den beiden im folgenden beschriebenen Praxisbeispielen der Fall.

¹² Z. B. das eGovernance Tool ePBN von der Beratung hfp (hauser, furch & Partner) im Bereich Arbeit/ Soziales in Berliner Bezirken und der Landesverwaltung.

3. Strategiefähigkeit in Regierungszentralen deutscher Bundesländer – Beispiele guter Steuerungspraxis

„Wenn Sie nicht wissen, wohin Sie wollen, ist jeder Plan recht.“

– Peter Drucker

Einige Regierungszentralen deutscher Länder haben in den letzten Jahren erfolgreich strategische Steuerungsansätze eingeführt. Dieser Teil der Studie beleuchtet zwei dieser Praxisbeispiele mit Übertragungspotenzial auf andere Länder. Die sächsische Staatskanzlei zielte mit der Szenarienanalyse „Sachsen 2020“ darauf, ressortübergreifendes und vorausschauendes Denken durch einen kreativen Prozess in der sächsischen Landesverwaltung zu fördern. Mit einem stärkeren Fokus auf strategischer Planung und Erfolgsmessung initiierte die Hamburger Senatskanzlei das Leitbild „Metropole Hamburg – Wachsende Stadt“. Beide Ansätze zeigen auf, wie Bundesländer einige der im Status-quo-Teil diskutierten Steuerungselemente in einem integrierten Ansatz aufgegriffen haben. In beiden Fällen war der klare Wille auf Ebene der Ministerpräsidenten bzw. Minister vorhanden, diese Ansätze zu initiieren und zur strategischen Steuerung zu nutzen.

Gute Steuerungspraxis I: Zukunftsdenken mit dem Szenarienprojekt „Sachsen 2020“

Die Herausforderungen für Sachsen in den kommenden Jahren sind groß. Die voraussichtlich 2013 auslaufende Förderung als Ziel 1-Gebiet des europäischen Strukturfonds und die bis 2019 rückläufigen Mittel aus dem Solidaripakt II erhöhen den Druck zur Haushaltskonsolidierung weiter. Erschwerend kommen die Abwanderung, insbesondere der jüngeren Bevölkerung, eine rückläufige Geburtenentwicklung und die damit verbundene Alterung der Gesellschaft hinzu. Um trotz dieser Entwicklungen den größtmöglichen politischen Gestaltungsspielraum aufrechtzuerhalten, ist eine fokussierte politische Prioritätensetzung für das Land von zentraler Bedeutung.

Der Ministerpräsident a.D. Georg Milbradt reagierte auf diese Herausforderungen und initiierte Ende 2006 das ressortübergreifende Szenarienprojekt „Sachsen 2020“. Dieses zielte darauf,

- einen kreativen Prozess anzustoßen, um die langfristige Entwicklung Sachsens ressortübergreifend zu diskutieren, sowie
- Orientierungspunkte für die politische Planung zu identifizieren, um die rückläufigen Staatsressourcen zielführend einzusetzen.

Ein Ergebnis waren Entwicklungsszenarien von Sachsen bis ins Jahr 2020. Diese von Vertretern aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft erstellten Zukunftsperspektiven sollen als Grundlage für die strategische Planung und den Dialog mit Bürgern und Medien dienen.

Das Szenarienprojekt „Sachsen 2020“ verlief in drei Phasen: Analyse von Zukunftsherausforderungen, Szenarienerstellung und Strategieentwicklung auf Basis der Szenarien¹³ (vgl. Abbildung 6).

Abbildung 6 – Die drei Phasen des Szenarienprojekts „Sachsen 2020“

	Phase 1	Phase 2	Phase 3
	Analyse von Zukunftsherausforderungen	Szenarienerstellung	Strategieentwicklung
Arbeits-schritte	<ul style="list-style-type: none"> • Experteninterviews als Umfeldanalyse 	<ul style="list-style-type: none"> • Identifikation von Schlüsselfaktoren und deren Ausprägungen • Entwicklung von Szenarien und Handlungsoptionen 	<ul style="list-style-type: none"> • Identifikation von strategischen Zielen, Benchmarks und konkreten Maßnahmen zur Zielerreichung
Beteiligte	<ul style="list-style-type: none"> • Ministerpräsident und Chef der Staatskanzlei • Minister aller Ressorts • Experten 	<ul style="list-style-type: none"> • Interministerielle Arbeitsgruppe „Sachsen 2020“ 	<ul style="list-style-type: none"> • Interministerielle Arbeitsgruppe „Sachsen 2020“ • Ressorts
Kapazitäts-dimension	<ul style="list-style-type: none"> • Analyse 	<ul style="list-style-type: none"> • Analyse 	<ul style="list-style-type: none"> • Strategische Planung

¹³ Die dritte Phase des Szenarienprojekts war bei Veröffentlichung dieser Studie noch nicht abgeschlossen.

Phase 1 – Analyse von Zukunftsherausforderungen

Als Basis für die Szenarien dienten im ersten Schritt Experteninterviews zu Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken für Sachsen bis 2020. Hierzu sollten die Gesprächspartner ihre Zukunftsvision für den Freistaat im Jahr 2020 umreißen und wichtige Trends, Herausforderungen und Akteure identifizieren. Neben Interviews mit dem Ministerpräsidenten, dem Chef der Staatskanzlei und den Ministern ergänzten relevante Multiplikatoren aus Gesellschaft, Wirtschaft, Wissenschaft und Kultur die politische Perspektive.

Phase 2 – Szenarienerstellung

Die Ergebnisse der Umfeldanalyse dienten der interministeriellen Arbeitsgruppe „Sachsen 2020“ (IMAG), um Schlüsselfaktoren zu identifizieren, deren unterschiedliche Ausprägungen die Szenarien formen. Schlüsselfaktoren bilden alle relevanten Herausforderungen für Sachsen im Jahr 2020 in verdichteter Form ab. Hierbei wird zwischen teilweise von Sachsen beeinflussbaren *internen Faktoren* wie Leistungsfähigkeit des Bildungssystems, Teilhabe von Bürgern, Innovationsdynamik und kaum beeinflussbaren *externen Faktoren* wie wirtschaftliche Umfeldbedingungen und Klimawandel unterschieden. Die interministerielle Arbeitsgruppe stellte sicher, dass in die Szenarienerstellung die Perspektiven aller Ressorts einfließen.

Von den vier resultierenden Szenarien ist eines eher negativ gefärbt und beschreibt den Niedergang Sachsens ähnlich einer spezifischen Region in Italien. Das negative Szenario wurde bewusst mit aufgenommen. Es hat ausschließlich eine Warnfunktion und soll Kräfte im Land mobilisieren, um Sachsen zukunftsfähig aufzustellen. Drei der Szenarien konzentrieren sich auf eine eher positive Zukunft mit Schwerpunkten auf der Stärkung von Bürgergesellschaft, Kultur oder Innovationen. In jedem Szenario werden die Prioritäten des Regierungshandelns skizziert und strategische Handlungsoptionen der Landesregierung aufgezeigt.

Phase 3 – Strategieentwicklung auf Basis der Szenarien

Auf Basis der vier Szenarien und weiterer Expertengutachten sollen in einem nächsten Schritt strategische Ziele definiert und konkrete Vorhaben zur Zielerrei-

chung identifiziert werden.¹⁴ Diese sollen unter Einbeziehung von Experten in die erste Version eines Masterplans einfließen. Hierzu soll diskutiert werden,

- welche strategischen Prioritäten und konkreten Maßnahmen die positiven Entwicklungen fördern und negative verhindern könnten,
- an welche im Land vorhandenen Potenziale dazu angeknüpft werden könnte, und
- welche Akteure für einzelne Schwerpunkte gewonnen werden müssten.

Die finale Version des Masterplans soll zudem Anregungen aus einem Dialog mit den Bürgern einbeziehen, beispielsweise über einen Zukunftskongress und Internetforen. Einzelne Minister haben den Szenarienprozess bereits eigenständig zum Anlass genommen, ressortinternen Zukunftsherausforderungen zu diskutieren.

Bewertung

Ein Szenarienprojekt wie „Sachsen 2020“ kann strategisches Denken in einer Landesverwaltung fördern. Es dient dazu, politische Spitzen der Ministerien sowie die jeweiligen Fachexperten anzuhalten, relevante landespolitische Zukunftsentwicklungen systematisch und ressortübergreifend zu analysieren. Die in der Regel auf das kurzfristige Tagesgeschäft ausgerichteten Denkstrukturen in Landesverwaltungen können so für langfristige Entwicklungen sensibilisiert werden.

Der wesentliche Kritikpunkt bei Szenarienprojekten ist die oft fehlende Handlungsorientierung. Auch in Sachsen stellt sich die Frage, welche konkreten Ziele und Vorhaben aus den identifizierten Szenarien abgeleitet werden. Auf diese Fragen können Szenarienanalysen in der Regel nur sehr beschränkt Antworten liefern. Dementsprechend wichtig ist es, die Prioritätenentwicklung in den Ressorts auf der Basis der Szenarien von Beginn an mit zu planen. Zudem ist eine schnelle Bearbeitung eines Projekts dieser Art entscheidend. In dem hier beschriebenen Beispiel lief das Projekt mehr als ein Jahr. Neben dem Wechsel von Projektbeteiligten in den Ressorts verzögerte zudem der Wechsel im Amt des Ministerpräsidenten den Abschluss. Ein Zeitraum von drei bis sechs Mo-

¹⁴ Die Strategieentwicklung auf Basis der Szenarien war zum Zeitpunkt der Studie noch nicht abgeschlossen.

naten, idealerweise zu Beginn der Legislaturperiode, scheint für Projekte dieser Art passend.

Trotz positiver Rückmeldungen aus den Ressorts lässt sich die finale Wirkung des Szenarienprojekts in Sachsen noch nicht abschließend beurteilen. Der Erfolg des Ansatzes wird sich unter anderem daran messen lassen, ob es gelingt, unter Berücksichtigung der Szenarien verbindliche Ziele und wirkungsvolle Maßnahmen festzulegen.

Gute Steuerungspraxis II: Hamburg – Regieren mit dem Leitbild „Wachsende Stadt“

Trotz der Öffnung der osteuropäischen Grenzen, des rasanten Aufstiegs der Volksrepublik China und der zunehmenden internationalen Handelsströme blieb die wirtschaftliche Entwicklung Hamburgs zu Beginn des Jahrhunderts im Vergleich zu anderen deutschen Großstädten und europäischen Metropolen hinter den Erwartungen zurück. Die Produktivitätszuwächse¹⁵ in den 90er Jahren lagen beispielsweise in Barcelona, Kopenhagen oder Rotterdam um bis zu 50 Prozent höher als in Hamburg (McKinsey 2001: 3). Um auf diese Entwicklung zu reagieren, entschied sich der neugewählte Senat von Ole von Beust im Jahr 2001 für einen Neuanfang in der strategischen Stadtentwicklung. Hamburg sollte durch einen Entwicklungsschub zu einer „wachsenden und pulsierenden Metropole“ werden (Freie und Hansestadt Hamburg 2002: 4). Auf Anregung des Finanzsenators und der Senatskanzlei wurde ein ressortübergreifender Prozess angestoßen, um systematisch Entwicklungsschwerpunkte für die Zukunft Hamburgs festzulegen und Ressourcen dementsprechend zu fokussieren.

Hierfür initiierte der Senat den Leitbildprozess „Metropole Hamburg – Wachsende Stadt“, der in drei Phasen ablief: „Top-down: Initialisieren des Leitbilds“, „Bottom-up: Partizipatives Weiterentwickeln“ und „Zielerfolgsabgleich: Erfassen der Wirkung mit dem Leitbildmonitor“ (vgl. Abbildung 7). Dieser strategische Steuerungsansatz kombinierte ressortübergreifend die oben skizzierten Kapazitätsdimensionen „Analyse langfristiger Entwicklungen“, „Strategische Planung“, „Kommunikation & Dialog“ sowie „Erfolgsanalyse“ (vgl. S. 12).

¹⁵ Produktivität misst in diesem Fall das Bruttoinlandsprodukt relativ zur Anzahl der Erwerbstätigen.

Abbildung 7 – Die drei Phasen des Leitbildprozesses „Metropole Hamburg – Wachsende Stadt“

	Phase 1: Top-Down	Phase 2: Bottom-up	Phase 3: Zielerfolgsabgleich
	Initialisieren des Leitbildes	Partizipatives Weiterentwickeln des Leitbildes	Erfassen der Wirkung mit dem Leitbildmonitor
Arbeitsschritte	<ul style="list-style-type: none"> • Identifizieren von Leitbildzielen • Definieren von Arbeitsaufträgen • Entwickeln von Leitprojekten • Einrichten eines Innovationsfonds • Aufsetzen eines Sonderinvestitionsprogramms 	<ul style="list-style-type: none"> • Identifizieren von Schlüsselfaktoren und deren Ausprägungen • Entwickeln von Szenarien und Handlungsoptionen 	<ul style="list-style-type: none"> • Identifizieren von strategischen Zielen, Benchmarks und konkreten Maßnahmen zur Zielerreichung
Beteiligte	<ul style="list-style-type: none"> • Senatskanzlei • Finanzbehörde • alle Ressorts beteiligt 	<ul style="list-style-type: none"> • Bürger Hamburgs • Spitzenvertreter aus Politik, Wirtschaft, Kultur, Sport und Kirchen 	<ul style="list-style-type: none"> • Planungsstab der Senatskanzlei • Staatsräte aus Senatskanzlei und Ressorts • Statistisches Landesamt
Kapazitätsdimension	<ul style="list-style-type: none"> • Analyse langfristiger Entwicklungen • Strategische Planung 	<ul style="list-style-type: none"> • Kommunikation & Dialog 	<ul style="list-style-type: none"> • Erfolgsanalyse

Phase 1 – Top-down: Initialisieren des Leitbilds

Um schnell einen Impuls setzen zu können und dem Leitbildprozess einen Rahmen zu geben, entwickelte der Senat das Leitbild „Metropole Hamburg – Wachsende Stadt“. Auf Initiative der Senatskanzlei und der Finanzbehörde entstand unter Einbindung aller Ressorts die erste Leitbildversion mit folgenden Zielen:

- Förderung des Wirtschafts- und Beschäftigungswachstums,
- Erhöhung der Verfügbarkeit von Wohnbau- und Gewerbeflächen,
- Steigerung der Einwohnerzahl sowie
- Steigerung der internationalen Attraktivität und Bekanntheit Hamburgs.

Auf Basis der Ziele erteilte der Senat 80 Arbeitsaufträge an die Behörden zur Umsetzung des Leitbilds. Zur wirkungsvolleren Kommunikation des Leitbilds wurden konkrete Leuchtturmprojekte, wie „Sprung über die Elbe“ oder „Sportstadt Hamburg“, entwickelt. Absolute Zielwerte wie ein anzustrebendes prozentuales Wirtschaftswachstum legte der Senat allerdings nicht fest.

Um innovative Ideen im Sinne der „Wachsenden Stadt“ finanziell abzusichern, stellt ein Sonderinvestitionsprogramm „Hamburg 2010“ (SIP) von 2005 bis 2010 eine Milliarde Euro für Investitionen zur Verfügung. Die Finanzierung besteht zur Hälfte aus neuen Mitteln, zur Hälfte aus einer Umschichtung der Investitionen zwischen und innerhalb der Ressorts. Die Landesregierung richtete zudem einen Innovationsfonds ein, der zwischen 2003 bis 2005 jährlich fünf Millionen Euro an Anschubfinanzierungen für Leitbildprojekte vergab (Freie und Hansestadt Hamburg 2002).

Phase 2 – Bottom-up: Partizipatives Weiterentwickeln des Leitbilds

Um die Leitbildumsetzung zu sichern, mit kreativen Ideen zu bereichern und das Leitbild im Bewusstsein und Handeln der Bevölkerung zu verankern (Prognos und Weber Shandwick 2003), beteiligte der Senat Bürger und ausgewählte Experten an der Weiterentwicklung des Leitbilds über drei partizipative Elemente:

- **DEMOS Ideenwettbewerb:** Im Rahmen einer vierwöchigen Online-Diskussion konnten Hamburger Bürger konkrete Umsetzungsideen zur „Wachsenden Stadt“ entwickeln und ausarbeiten.
- **Auftaktveranstaltung „Vision Tour“:** In der eintägigen Großveranstaltung „Vision Tour“ diskutierten Experten mit 400 geladenen Gästen aus un-

terschiedlichen gesellschaftlichen Bereichen¹⁶ die Erfahrungen erfolgreicher Metropolen wie Toronto, Barcelona, Wien und der Öresundregion.

- **Expertengremium „Forum Wachsende Stadt – Ideen für Hamburgs Zukunft“:** Etwa 40 Entscheidungsträger wichtiger Hamburger Verbände und Gruppen entwickelten die Denkanstöße aus der Vision Tour im Rahmen der eintägigen Veranstaltung „Forum Wachsende Stadt“ weiter.

Die daraus resultierenden Ideen flossen in die „Fortschreibung“ des Leitbilds ein (Freie und Hansestadt Hamburg 2003). Diese Weiterentwicklung des Leitbilds ergänzte die ursprünglich stark auf quantitatives Wachstum ausgerichteten Ziele durch eine qualitative Wachstumsstrategie mit einem Schwerpunkt auf der Sicherung der Lebensqualität und „Zukunftsfähigkeit“¹⁷ der Stadt (Zukunftsrat Hamburg 2002).

Phase 3 – Zielerfolgsabgleich: Erfassen der Wirkung mit dem Leitbildmonitor

Um die Erfolge des Leitbildprozesses zu beurteilen und den Wachstumsprozess zu steuern, veröffentlichten der Planungsstab und das Statistische Landesamt in den Jahren 2005 bis 2007 einen Monitor „Wachsende Stadt“. In diesem werden die wichtigsten Indikatoren in den Bereichen Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum, Einwohnerzahl, internationale Attraktivität sowie Sicherung der Lebensqualität und Zukunftsfähigkeit ermittelt und deren Entwicklung jährlich nachverfolgt (Senat der Freien und Hansestadt Hamburg 2007).

Eine weitere – wenn auch nicht öffentliche – Controlling-Funktion des Leitbilds wird durch das Festhalten von Leitbildzielen in existierenden Zielvereinbarungen erreicht. Zur systematischen Umsetzung des Regierungsprogramms schloss der Staatsrat der Senatskanzlei mit den Staatsräten der Ressorts Zielver-

¹⁶ Die Vision Tour richtete sich an Vertreter der Wirtschaft, von Kirchen, sozialen und kulturellen Einrichtungen, wissenschaftlichen Institutionen, Gewerkschaften und Umweltverbänden.

¹⁷ Unter Zukunftsfähigkeit fallen unter anderem Bereiche wie Bildung, Integration, Gleichstellung und Ressourceneffizienz.

einbarungen. Darin wurden Ziele, Meilensteine und Kennzahlen für Vorhaben aus dem Leitbild „Metropole Hamburg – Wachsende Stadt“ integriert.

Bewertung des Leitbildprozesses

Eine konsequente ressortübergreifende strategische Steuerung wie über das Leitbild „Metropole Hamburg – Wachsende Stadt“ ist in dieser Form in deutschen Bundesländern einzigartig. Der Leitbildprozess kombiniert eine Analyse langfristiger für Hamburg relevanter Trends mit einer strategischen Planung durch Leitbild und Leitbildfortschreibung. Der Monitor „Wachsende Stadt“ soll zudem als Mittel der Erfolgsanalyse dienen. Der wichtigste Mehrwert des Leitbildprozesses besteht darin, ressortübergreifend Entwicklungsperspektiven für Politik, Bürger und Wirtschaft Hamburgs aufzuzeigen. Altröck (2004: 90) nennt das Leitbild einen „Paukenschlag“ und hält es für beachtlich, dass es „in Zeiten geringer angesehener Steuerungskapazitäten der öffentlichen Hand (...) überhaupt so großes Echo auslöst“. Neben einer professionellen Projektsteuerung erleichterten die engagierte hanseatische Kultur, die räumliche Dichte eines Stadtstaats sowie der politische Neuanfang der CDU-geführten Koalition 2001 die Entwicklung des Leitbilds.

Neben dieser durchweg positiven Bilanz stechen allerdings drei Kritikpunkte hervor. Erstens ist der Zielerfolgsabgleich durch den Monitor „Wachsende Stadt“ und die Zielvereinbarungen sehr schwierig, da keine konkreten Zielwerte und Zeitpunkte zur Zielerreichung gesetzt wurden (Handelskammer Hamburg 2003: 44–45). Zweitens kamen die partizipativen Elemente im Prozess zeitlich relativ spät zum Tragen, was eine richtungsweisende Einbindung von Bürgern und Experten schwierig machte. Die Öffentlichkeit wurde nicht an der Diskussion beteiligt, „ob und in welchen Bereichen Wachstum wichtig und richtig ist, sondern nur, wie dieses erreicht und ausgestaltet werden kann“ (Zukunftsrat 2002: 33). Dem ist allerdings entgegenzuhalten, dass die Leitbildfortschreibung einen qualitativen Wachstumsaspekt – eine „bottom-up“-Anregung von Bürgern – berücksichtigt. Drittens verwendete der Senat den Leitbildprozess nicht immer zu einer konsequenten Schwächenidentifikation und Ursachenforschung, wenn sich Indikatoren nicht in die gewünschte Richtung entwickelten. Wäre dies noch stärker versucht worden, so könnte dem Vorwurf eines „Politikmarketings“ über das Leitbild (Zukunftsrat Hamburg 2005) noch besser begegnet werden.

4. Empfehlungen

Gesellschaftliche Megatrends werden in den kommenden Jahren die Notwendigkeit, institutionalisierte Strategiekapazitäten auszubauen, noch verstärken. Trotzdem wird in einigen Regierungszentralen deutscher Bundesländer das Thema Strategiekompetenz noch immer stiefmütterlich behandelt. Das dringende, kleinteilige Tagesgeschäft verdrängt dabei oft langfristig wichtige Aufgaben wie Beobachtung gesellschaftlicher Langfristrends, strategische Politikplanung, systematische Einbindung relevanter gesellschaftlicher Gruppen und Erfolgsanalyse des Regierungshandelns. Zudem besteht bei den Führungskräften, die mit strategischen Steuerungsansätzen bisher wenig Berührung hatten, oft eine „Steuerungsskepsis“.

Das Potenzial strategischer Steuerungsansätze, die fachpolitische Umsetzungskraft der eigenen Politik zu stärken, wird dabei stellenweise noch wenig wahrgenommen. Zudem sehen politische Führungskräfte in Regierungszentralen der Länder Wahlerfolg teilweise noch nicht als Auftrag, sich auch systematisch mit der langfristigen Zukunft eines Bundeslandes auseinanderzusetzen. Führungskräfte in Planungs- und Koordinierungsstellen von Regierungszentralen entwickeln daher Steuerungskompetenzen häufig isoliert und auf eigene Initiative. Untersuchungen auf Bundesebene zur strukturellen Verankerung von Steuerungskompetenzen deuten in eine ähnliche Richtung (Glaab 2007: 98).

Regierungszentralen werden in den nächsten Jahren noch stärker auf die oben skizzierten Herausforderungen reagieren müssen. Der Ausbau der Strategiekompetenz in Regierungszentralen sollte dabei auf mindestens zwei Säulen ruhen. Erstens auf der Ausbildung strategieaffinen Personals und zweitens auf einer stärkeren institutionellen Bündelung von Strategiekompetenzen.

Strategieorientiertes Personal

Ein wesentlicher Schlüssel zur gesteigerten Strategiekompetenz in Regierungszentralen ist eine strategieorientierte Personalentwicklung. Fortbildungsbudgets liegen in manchen Staatskanzleien immer noch unter 70 Euro pro Person und Jahr. Ohne stärkere Investitionen in die Beschäftigten der Staatskanzleien lassen sich Strategiekompetenzen kaum aufbauen. Dies kann allerdings nur durch den Willen der politischen Leitung in der Regierungszentrale ermöglicht werden. Wenn

diese selbst wenig strategieorientiert denkt und handelt, ist dies ein fast unüberwindbares Hindernis auf dem Weg zu einer strategiefähigen Regierungszentrale.

Neben der Nachfrageseite ist auch das Angebot strategieorientierter Fortbildungen für Führungskräfte in Deutschland noch immer begrenzt. Einzelne Universitäten beginnen allerdings, diese Lücke zu schließen. Beispielsweise haben die Hertie School of Governance und die Universität Potsdam gemeinsam im Jahr 2008 den „Executive Master of Public Management“ gestartet. Die Universität Potsdam bietet bereits seit 2004 den Masterstudiengang „Master of European Governance and Administration (MEGA)“ für Führungskräfte im öffentlichen Sektor an.

Neben der Personalentwicklung ist die Personalrekrutierung ein weiterer Hebel, langfristig die Strategiekompetenz in Regierungszentralen zu steigern. Der Anteil der über 55-Jährigen im öffentlichen Dienst der Länder ist 2007 auf durchschnittlich 27 Prozent gestiegen (Prognos 2008: 5). In den nächsten zehn Jahren kündigt sich daher ein Generationenwandel an, der auch eine Chance darstellt, Spitzenkräfte eines Jahrgangs für Politik und Verwaltung zu sichern. Die unten vorgeschlagenen Strategieeinheiten sind ein möglicher Weg, noch attraktivere Arbeitsplätze im öffentlichen Sektor zu schaffen, um die Strategiekompetenz in Regierungszentralen langfristig zu steigern.

Institutionelle Bündelung von Strategiekompetenzen

Der Aufbau strategieorientierten Personals kann – wie international und teilweise auch in Deutschland erprobt – über die Gründung von Analyseeinheiten oder „policy units“ (Fleischer 2009: 2) unterstützt werden. Die so institutionalisierten Strategiekompetenzen können zudem auf die stärkere Verankerung von Steuerungsinstrumenten in Landesregierungen hinarbeiten. Wie in Abbildung 5 aufgezeigt, besteht auf der Instrumentenebene teilweise erhebliches Ausbaupotenzial – vor allem am Schnittpunkt der Bereiche langfristige Analyse und strategische Planung (z. B. durch Leitbilder, Umfeld- oder Benchmarkanalysen) sowie im Bereich der Erfolgsanalyse (z. B. durch Wirkungsmonitoring).

Im Unterschied zur „Strategy Unit“ oder „Delivery Unit“ in Großbritannien können diese Analyseeinheiten in den Ländern dabei kaum als verlängerter Arm des Ministerpräsidenten in Richtung der Ressorts wirken (Fischer, Schmitz und Seberich 2007: 202). Das ausgeprägte Ressortprinzip bei der Konzeption und

Umsetzung von Politikprogrammen steht dem entgegen. Die hier diskutierten „policy units“ müssen sich vielmehr als Serviceeinheiten gegenüber der Staatskanzlei oder den Ressorts profilieren. Zwei – auch kombinierbare – Varianten sind dabei denkbar:

- **Fokus auf Analysekapazitäten:** Eine „Zukunftsschmiede“, um gesellschaftlich relevante Themen frühzeitig zu erkennen und die Regierung dabei zu unterstützen, innovative Zukunftsthemen zu besetzen.
- **Fokus auf Kapazitäten in strategischer Planung:** Eine „Strategiewerkstatt“, die Methodenkompetenz vorhält und die Landesregierung als „Inhouse-Consulting-Einheit“ bei der konzeptionellen Entwicklung strategisch relevanter Themen methodisch unterstützt.

Vorschlag 1: Zukunftsschmiede

„Utopien vom Vormittag können die Realität vom Nachmittag sein.“
– Prof. Dr. Eckard Minx

Durch die hohe Bedeutung kurzfristiger Koordinierung stehen einer Regierungszentrale oft nur wenige Kapazitäten zur Verfügung, um ressortübergreifende Megatrends frühzeitig zu erkennen und darauf adäquat zu reagieren. Stärkere internationale Vernetzung, sich schnell entwickelnde Informations- und Kommunikationstechnologien oder der demographische Wandel haben zudem die Anzahl der für eine Landesregierung potenziell relevanten Themen stark erhöht. Auch stehen in Deutschland im internationalen Vergleich relativ wenige Thinktanks zur Verfügung, um diese Themen aufzubereiten. Dieses Analysedefizit und die gestiegene Themenvielfalt erhöhen die Unsicherheit bei komplexen Regierungsentscheidungen, die eine Trendfrüherkennung und konzeptionelle Untermauerung durch eine Zukunftsschmiede besonders attraktiv macht.

Ziele

Auf dieses Analysedefizit aufbauend zielt die Zukunftsschmiede auf

- **Höhere Problemlösungskompetenz für ressortübergreifende Querschnittsthemen:** Als regierungseigener Thinktank kann die Zukunftsschmiede als eine Art Frühwarnfunktion relevante Themen erkennen, inhaltlich schlüssige Zukunftskonzepte für ein Bundesland entwickeln und somit frühzeitiges Steuern ermöglichen.
- **Verbessertes Agenda Setting für den Ministerpräsidenten bzw. für ausgewählte Ressorts:** Die Einheit muss bei ihrer Arbeit nicht nur sachpolitisch interessante Themen identifizieren, sondern auch die mediale Kommunikationswirkung und Durchsetzungsfähigkeit im politischen Raum mitdenken (Fischer, Kießling und Novy 2008). Vor allem das Agenda Setting ist auf der Ebene der Landespolitik essenziell, da es durch die Dominanz von kommunalen, nationalen und internationalen Themen ohnehin schwer ist, landespolitische Themen medial zu platzieren (Grunden 2008: 5).
- **Verbesserte Personalentwicklung und -rekrutierung:** Eine nah am Ministerpräsidenten arbeitende Einheit kann als attraktiver Anziehungspunkt für talentierte Absolventen genutzt werden. Als „Drehtür“ in die Verwaltung kann die Einheit strategieorientierten Nachwuchs für die Landesverwaltung anziehen. Zudem kann durch rotierendes und auf Projektbasis arbeitendes Personal aus der Verwaltung die Methodenkompetenz innerhalb der Landesregierung ausgebaut werden.

Arbeitsweise

Ähnlich den internationalen „policy units“, wie der „Strategy Unit“ in Großbritannien (Boaz und Solesbury 2007: 117 ff.), dem MindLab in Dänemark (www.mind-lab.dk) oder dem Büro für Zukunftsfragen in Österreich (Büro für Zukunftsfragen 2008) konzentriert sich die Arbeit der Zukunftsschmiede auf die

projektbasierte Bearbeitung von Querschnittsthemen, die für die Zukunft des Landes besonders relevant sind. Diese könnten sein:

- Ökonomische und soziale Auswirkungen des demographischen Wandels
- Veränderte Gesellschaftsstrukturen durch Urbanisierung
- Ressortübergreifende Armutsbekämpfung
- Bildung und Qualifizierung von der Kita bis ins hohe Alter
- Herausforderungen des Klimawandels für die Energiepolitik

Das interdisziplinäre Team kann dabei projektbasiert im Auftrag der politischen Leitung der Staatskanzlei oder der Ressortspitzen arbeiten. Es könnte sich aus drei Personengruppen zusammensetzen:

- Wissenschaft & Zivilgesellschaft: thematisch orientierte Experten (drei bis vier Stellen)
- Verwaltung: rotierende Mitarbeiter aus Ressorts oder der Regierungszentrale (drei bis vier Stellen)
- Beratung: methodenorientierte Berater (drei bis vier Stellen)

Organisatorische Anbindung

Es bietet sich eine enge organisatorische Anbindung an die Leitungsebenen der Staatskanzlei bzw. der Ressorts an. Die Einheit könnte beispielsweise als Stabsstelle in der Nähe des Ministerpräsidenten angesiedelt sein. Alternativ könnte die Zukunftsschmiede als gemeinsame Plattform von ausgewählten Ressorts an ressortübergreifenden Zukunftsthemen arbeiten. Das im Jahr 2002 gegründete dänische „MindLab“ wurde beispielsweise von den Ressorts Arbeit, Finanzen und Wirtschaft gegründet. Ziel des „MindLab“ ist es, mit einem interdisziplinär besetzten Team unter Einbeziehung von Politikadressaten Lösungen zu drängenden Zukunftsfragen Dänemarks zu entwickeln. Themen auf der Agenda sind beispielsweise Innovationsförderung, dänische Strategien zum Umgang mit dem Klimawandel und Rekrutierung internationaler Facharbeiter (www.mind-lab.dk).

Als weitere Variante könnte die Einheit über die jeweiligen Grundsatzabteilungen in die Ressorts vernetzt sein, um über eine Querschnittsfunktion Ressort-

expertise zu Zukunftsthemen zu versammeln. Diese Variante ist natürlich nur umsetzbar, wenn der Nutzen der Einheit für die Ressorts klar erkennbar ist (beispielsweise Stärkung der Analysekapazität der Ressorts, bessere externe Vernetzung zu Zukunftsforschern, etc.).

Finanzierung

Auch wenn sich der Bedarf an zusätzlichen Ressourcen für eine Einheit dieser Art nicht ganz vermeiden lässt, könnten durch Kooperationen mit Universitäten und externen Thinktanks Drittmittel, beispielsweise über das EU-Forschungsrahmenprogramm, eingeworben werden.

Vorschlag 2: Strategiewerkstatt

„Das Befristete verdrängt das Unbefristete.“

– Interviewpartner dieser Studie

Um den Bedarf an relevanter Steuerungskompetenz in Landesverwaltungen zu decken, kann eine Strategiewerkstatt die Landesregierung, nachgeordnete Behörden und landeseigene Unternehmen als „Inhouse-Consulting-Einheit“ mit Methodenexpertise unterstützen. Die Einheit könnte sowohl einen Beitrag zur konzeptionellen Entwicklung strategisch relevanter Themen leisten, als auch Personalentwicklung und -rekrutierung unterstützen.

Bereits Anfang der 90er Jahre entstand im Privatsektor ein ähnliches Konzept. Über so genannte „Inhouse“-Beratungen wie die Siemens Management Consulting, Deutsche Post World Net Inhouse Consulting, Volkswagen Consulting und Deutsche Bank Inhouse Consulting konnten kurzfristig einsetzbare strategische Berater vorgehalten werden. Ziel dieser Einheiten ist es, strategische Richtungsentscheidungen der Mutterhäuser mitzugestalten sowie die Ausbildung von Nachwuchs- und Führungskräften zu unterstützen. Nach diesem Vorbild – und unter Berücksichtigung der Besonderheiten des öffentlichen Sektors – könnten Landesregierungen mit strategischen Beratungseinheiten ihre Strategiekapazitäten systematisch ausbauen.

Ziele

Die Arbeit der strategischen Beratungseinheit zielt darauf,

- **Konzepte und Strategien für relevante Themen der Landesregierung zu entwickeln:** Die Methodenexpertise der Einheit soll dabei die Fachexpertise der Ressorts ergänzen. Denkbar ist, dass die Einheit personell und methodisch die Ressorts bei der Entwicklung von Konzepten für strategisch wichtige Themen unterstützt. Alternativ kann sich die Einheit auch unter Einbeziehung der Ressorts auf die Analysen des strategischen Handlungsbedarfs zu zukünftigen ressortübergreifenden Herausforderungen einer Landesregierung konzentrieren („strategic audits“ – Knill, Bauer und Ziegler 2006: 16).
- **Strategie- und Methodenkapazitäten der Landesverwaltung systematisch aufzubauen:** Vor allem durch innovative und methodisch ausgereifte Ansätze soll ein Impuls zur weiteren methodischen Professionalisierung der Ressorts gegeben werden. Ein hoher professioneller Standard einer zentralen Einheit, durch die regelmäßig Ressortmitarbeiter rotieren, kann Ressorts zu weiteren Modernisierungsanstrengungen motivieren. Erfahrungen mit der Denkfabrik in Schleswig-Holstein (Stalvant 2000) und der „Strategy Unit“ in Großbritannien zeigen, dass die methodische Expertise einer Beratungseinheit nach Abschluss eines Beratungsprojekts oft lange Zeit im kollektiven Methodenwissen der Organisation verbleibt.
- **Nachwuchs- und Führungskräfte für die Landesverwaltung auszubilden:** Die Einheit soll methodische Weiterbildungschancen für Mitarbeiter durch projektbasierte Strategiearbeit und ein rotierendes Team bieten. Als sichtbarer Leuchtturm ist sie zudem ein attraktiver Rekrutierungskanal für strategieaffine, neue Mitarbeiter („Drehtür“ in die Landesverwaltung).

Arbeitsweise

Zur Sicherung der Ergebnisqualität und Relevanz der Arbeit für interne Kunden sollte sich die Einheit bei der Landesverwaltung, den Bezirks- und Kreis-

verwaltungen, nachgeordneten Behörden sowie gegebenenfalls bei landeseigenen Unternehmen um Aufträge bewerben müssen. Auch wenn die Einheit von der Regierungszentrale teilsubventioniert wird, dienen Beratungsaufträge damit ihrer Existenzsicherung. Dieser Anreiz führt im Idealfall zu einer stringenten Ausrichtung der strategischen Beratungseinheit an den Bedürfnissen der Landesregierung sowie der nachgelagerten Behörden.

Ähnlich wie die Zukunftsschmiede arbeitet die Einheit projektbasiert mit interdisziplinär besetzten Teams aus Landesverwaltung, Wissenschaft, drittem Sektor und Beratungen. Mitarbeiter der Landesverwaltung können beispielsweise zwischen sechs Monaten und zwei Jahren durch die Einheit rotieren. Wie in Beratungsorganisationen üblich, wäre die Zusammenarbeit leistungsorientiert, mit einer systematischen Feedbackkultur und intensiven Fortbildungsmöglichkeiten (über Projekte und extern) organisiert.

Die Einheit könnte sich je nach Bedarf im Land methodisch auf Elemente des strategischen Steuerungsprozesses konzentrieren und die Ressorts mit entsprechender Expertise versorgen. Methodische Foki könnten sein:

- Steuern über Leitbildentwicklung und -umsetzung
- Operationalisieren von Politikzielen
- Entwickeln wirkungsorientierter Steuerungsinstrumente (Politikcockpits, Balanced Scorecards, etc.)
- Adäquates Einbinden von Bürgern oder Experten
- Unterstützen des internen Veränderungsmanagements

Im Gegensatz zu externen Beratungen oder Gutachten von Wissenschaftlern bringen interne Beratungseinheiten in Landesverwaltungen idealerweise folgende Vorteile mit:

- bessere Einsichten in landesspezifische Probleme sowie Arbeits- und Denkweise der Landesverwaltung,
- größeres Vertrauen durch stärkere Nähe der Einheit zur Landesverwaltung,
- größere Praxisnähe, um Nutzen für interne Kunden zu sichern sowie
- flexible Begleitung der Implementierung der entwickelten Maßnahmen und Strategien über den projektbasiert einsetzbaren Mitarbeiterpool.

Organisatorische Anbindung

Um bei den Ressorts keinen Argwohn gegen einen überzogenen Steuerungsanspruch durch die Regierungszentrale zu erzeugen, sollte die Einheit organisatorisch nicht der Staatskanzlei zugeordnet sein. Stattdessen könnte beispielsweise eine landeseigene GmbH als Organisationsform dienen. Als weitere Variante wäre die organisatorische Ansiedlung auch an den Landesrechnungshöfen möglich. Die Aufgabenschwerpunkte könnten in dieser Konstellation noch ergänzt werden. Die Einheit könnte in Ergänzung zu den oben skizzierten Aufgaben auch prüfen, ob die Landesregierung

- adäquat strategische Ziele definiert,
- systematisch mögliche Zukunftsentwicklungen analysiert sowie
- strategisch wirksame Politikvorhaben umsetzt.

Finanzierung

Für die Gemeinkosten der Einheit und die Finanzierung der rotierenden Mitarbeiter müssen Ressourcen aus Landesmitteln zur Verfügung gestellt werden. Die Arbeit der strategischen Beratungseinheit kann jedoch zumindest teilweise auch durch die Reduktion von Berater- oder Gutachterbudgets der Landesverwaltung gesichert werden.

5. Fazit

Auf den ersten Blick scheinen die Widerstände gegen systematische Steuerungsansätze in der Landespolitik groß. Erhöhte Zieltransparenz kann Kritikern von Opposition und Presse Munition liefern, Regierungshandeln zu durchleuchten und mögliches Scheitern zu dokumentieren. Auch der höhere Aufwand von strategischen Steuerungsinstrumenten im Gegensatz zu politischen Ad-hoc-Entscheidungen gilt als ein Kritikpunkt an Instrumenten strategischer Steuerung. Diesen Risiken stehen allerdings wachsende Chancen gegenüber. Strategische Steuerungsansätze können politischem Spitzenpersonal dienen, sowohl schneller und wirkungsvoller fachpolitische Ziele zu erreichen als auch durch vertrauenerweckende Steuerungskompetenz Mehrheiten zu sichern.

Fachpolitisch

Die oben skizzierten Megatrends werden in den kommenden Jahren die Komplexität politischer Entscheidungen weiter erhöhen. Die Anzahl der relevanten Einflussfaktoren sowie deren ressortübergreifende Vernetzung werden zunehmen. Erschwerte Steuerungsbedingungen sind die Konsequenz. Dies gilt beispielsweise für Bildungsminister, die sich zum Ziel setzen, Schulabbrecherquoten zu senken, für Wirtschaftsminister, die Gründungsaktivitäten stärken wollen, und für Ministerpräsidenten, die ressortübergreifend Politikergebnisse verantworten. Umso wichtiger ist es daher, einen zielführenden Kurs mit den zur Verfügung stehenden Instrumenten bestmöglich und vorausschauend abzustecken.

Instrumente und Prozesse zur Analyse relevanter gesellschaftlicher Trends tragen dazu genauso bei wie strategische Planung von Regierungshandeln, Erfolgsanalyse und adäquate Politikkommunikation. Trotz eines langfristig abgesteckten Kurses sind auf Medieneinflüsse oder Oppositionsattacken reagierende Kursanpassungen Notwendigkeiten des politischen Geschäfts. Diese nötigen Veränderungen in der kurzfristigen Koordination machen strategische Steuerung jedoch nicht weniger relevant. Genauso wenig würde der Kapitän eines Schiffes auf Raddarschirm und Tiefenmesser verzichten, nur weil Nebel die Sicht von der Brücke erschwert. Mehr als zuvor müssen strategische Steuerungsansätze für politische Entscheider daher selbstverständliches Handwerkszeug zur Steigerung ihrer fachpolitischen Problemlösungskompetenzen werden.

Mehrheitspolitisch

Die Wahlforschung hat als zwei wesentliche Einflussfaktoren des Wahlerfolgs die oben skizzierte Problemlösungsfähigkeit sowie Vertrauenswürdigkeit identifiziert (Althoff 2007: 210 f.). Besonders in unsicheren Zeiten können strategische Steuerungsansätze politischen Führungskräften dazu dienen, das Vertrauen ihrer Wähler (zurück)zugewinnen. Eine systematische Analyse von Langfristrends, an Zielen entwickelte Programme sowie eine koordinierte Umsetzung können daher vertrauensbildend wirken, auch wenn sich die Wirkung mancher Initiativen erst nach der nächsten Wahl entfaltet. Denn welcher Wähler möchte in bewegten Zeiten das Gefühl haben, die Mannschaft auf der Brücke steuere nur nach Sicht und ohne Radar?

Das in dieser Studie erwähnte Steuerungsbeispiel aus Hamburg mit dem „Leitbild Wachsende Stadt“ zeigt, wie Politik systematisch entwickelt werden kann und eine Regierung langfristig davon profitiert. Nicht nur der Inhalt des Leitbilds, sondern auch die gesellschaftliche Lotsenfunktion, die der Hamburger Senat damit erfüllte, hat vermutlich zum Erfolg der Regierungspolitik beigetragen.

Gemessen an den oben skizzierten Herausforderungen an die Bundesländer in den kommenden Jahren, sollten die Bürger von ihren Volksvertretern verantwortungsbewusste strategische Steuerung erwarten können. In diesem Sinne ist ein Mentalitätswandel an der politischen Spitze hin zu mehr Strategieorientierung nötiger als je zuvor.

Annex 1: Interviewpartner

Position	Referat / Abteilung
Chef der Staatskanzlei	
Chef der Staatskanzlei	
Chef der Staatskanzlei	
Chef der Staatskanzlei	
Chef der Staatskanzlei	
Chef der Staatskanzlei	
Abteilungsleiter	Grundsatz, Planung
Abteilungsleiter	Richtlinien der Politik
Abteilungsleiter	Planung
Abteilungsleiter	Grundsatzfragen
Abteilungsleiter	Ressortkoordinierung
Abteilungsleiter	Bürokratieabbau
Abteilungsleiter	Regierungsplanung, Koordinierung
Abteilungsleiter	Koordinierung, Planung
Abteilungsleiter	Ressortkoordination, Regierungsplanung
Abteilungsleiter	Grundsatzfragen
Abteilungsleiter	Regierungsplanung, Grundsatzfragen
Abteilungsleiter	Planung
Abteilungsleiter	Recht, Verwaltung
Abteilungsleiter	Planung
Abteilungsleiter	Grundsatzangelegenheiten, Ressortkoordinierung
Abteilungsleiter	Schwerpunkte der Politik
Referatsleiter	Haushalt
Referatsleiter	Controlling
Referatsleiter	Planung
Referatsleiter	Arbeitsprogramm, Controlling
Referatsleiter	Grundsatzfragen, strategische Planung
Referatsleiter	Grundsatzangelegenheiten
Referatsleiter	Planung
Referatsleiter	Politische Grundsatzangelegenheiten
Referatsleiter	Planung, Beratung, Schwerpunktthemen

Tabelle 1 – Ansprechpartner

Annex 2: Steuerungsinstrumente

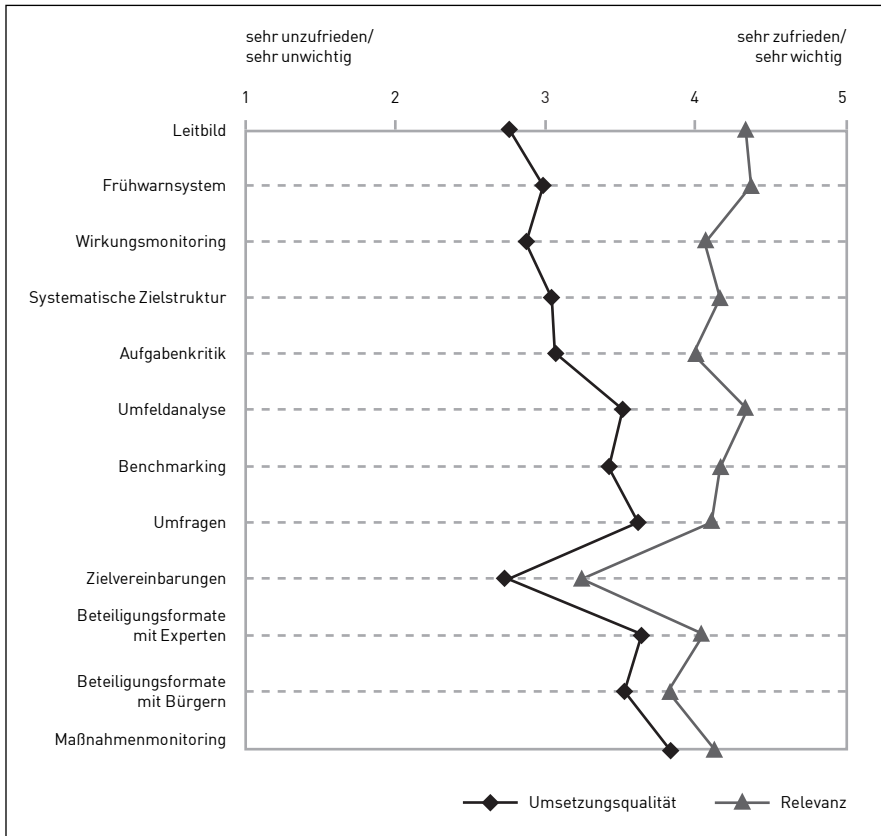


Abbildung 8 – Umsetzungsqualität (Zufriedenheit mit der Umsetzung) und Relevanz von Steuerungsinstrumenten in Regierungszentralen

Literatur

- Althoff, Jens. Der Faktor Glaubwürdigkeit: Voraussetzung wirkungsvoller Reformkommunikation. *Reformen kommunizieren – Herausforderungen an die Politik*. Hrsg. Werner Weidenfeld. Gütersloh 2007. 206–222.
- Altrock, Uwe. Das Leitbild von der „Wachsenden Stadt – genial oder fatal? *Wachsende Stadt. Leitbild – Utopie – Vision?* Hrsg. Uwe Altrock und Dirk Schubert. Wiesbaden 2004. 77–94.
- Andersen, Torben Juul. Strategic planning, autonomous actions and corporate performance. *Long Range Planning* (33) 2 2000. 171–290.
- Boaz, Anette und William Solesbury. Strategie und Politik: Das Fallbeispiel Großbritannien. *Die Strategie der Politik – Ergebnisse einer vergleichenden Studie*. Hrsg. Thomas Fischer, Gregor Peter Schmitz und Michael Seberich. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh 2007. 117–147.
- Boyne, George, Jennifer Law und Richard Walker. Problems of Rational Planning in Public Organizations – An Empirical Assessment of Conventional Wisdom. *Administrative & Society* (36) 3 2004. 328–350.
- Bundesamt für Justiz. Wirksamkeit von Bundesmassnahmen. Bericht der Interdepartementalen Kontaktgruppe ‚Wirkungsprüfungen‘. 14.7.2004. www.bj.admin.ch/etc/medialib/data/staat_buerger/evaluation.Par.0003.File.tmp/Wirksamkeit_von_Bundesmassnahmen-d.pdf (Download 10.9.2008).
- Büro für Zukunftsfragen. *Leistungsbilanz 2007*. Bregenz 2008.
- econcept. Evaluation WOV Kanton Aargau. Schlussbericht. Regierungsrat des Kantons Aargau 21.11.2000. www.sgvw.ch/sektoer/news/evaluation_wov_ag.pdf (Download 26.9.2008).
- Fischer, Thomas, Gregor Schmitz und Michael Seberich. *Die Strategie der Politik – Ergebnisse einer vergleichenden Studie*. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 2007.
- Fischer, Thomas, Leonard Novy und Gregor Schmitz. *Reformen kommunizieren. Herausforderungen an die Politik*. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 2007.
- Fischer, Thomas, Andreas Kießling und Leonard Novy. *Einführung in die Konzeption des Strategietools für politische Reformprozesse (SPR)*. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 2008.
- Fleischer, Julia. Power resources of parliamentary executives: The institutionalization of policy advice in Western Europe. *West European Politics* (32), 2009. 196–214.
- Freie und Hansestadt Hamburg. Leitbild: Metropole Hamburg – Wachsende Stadt. Senatsdrucksache. 11.7.2002. www.wachsende-stadt.hamburg.de/_res/download/pdf/Wachsende_Stadt_12.pdf (Download 25.8.2008).
- Freie und Hansestadt Hamburg. Fortschreibung des Leitbilds: Metropole Hamburg – Wachsende Stadt. Senatsdrucksache. 22.11.2003. www.wachsende-stadt.hamburg.de/_res/download/pdf/Wachsende_Stadt_15_fortschreibungsdrucksache.pdf (Download 26.8.2008).

- Glaab, Manuela. Strategie und Politik: Das Fallbeispiel Deutschland. *Die Strategie der Politik – Ergebnisse einer vergleichenden Studie*. Hrsg. Thomas Fischer, Gregor Peter Schmitz und Michael Seberich. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 2007. 67–115.
- Grunden, Timo. Die Berater der Ministerpräsidenten. Einfluss, Funktion und Rekrutierung. *Zeitschrift für Politikberatung* 2 2008. 1–23.
- Grünenfelder, Peter. Zeitgemäße Ausgestaltung der Führungsunterstützung. *Perspektive Staat. Herausforderungen für staatliche Führungskräfte*. Hrsg. Schweizerische Staatsschreiberkonferenz und Staatskanzlei Kanton Aargau. Zürich 2008. 80–93.
- Handelskammer Hamburg. Metropole der Dynamik – Hamburgs Weg in die europäische Spitze. Standpunkte. Hamburg 2003.
- Hutschenreuter, Thomas, und Ingo Kleindienst. Strategy-Process Research: What Have We Learned and What Is Still to Be Explored. *Journal of Management* (32) 5 2006. 673–720.
- Jann, Werner. Wissenschaftler in der Regierung – Advokaten der Verwissenschaftlichung der Politik?. *Regieren und Politikberatung*. Hrsg. Axel Murswiek. Opladen 1994. 159–173.
- Kaiser, André. Ressortübergreifende Steuerung politischer Reformprogramme. *Zukunft Regieren* 1 2007. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 2007. 12–51.
- Knill, Christoph, Michael W. Bauer und Maria Ziegler. Optimierungsmöglichkeiten vorausschauender Politikgestaltung. *Zukunft Regieren* 2 2006. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 2006.
- Mielke, Gerd. Sozialwissenschaftliche Beratung in den Staatskanzleien. *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegung* (12) 3 1999. 40–48.
- Mielke, Gerd. Politische Planung in der Staatskanzlei Rheinland-Pfalz. Ein Werkstattbericht. *Information und Entscheidung. Kommunikationsmanagement der politischen Führung*. Hrsg. Gerhard Hirscher und Karl-Rudolf Korte. Wiesbaden 2003. 122–137.
- McKinsey & Company. Hamburg Vision 2020 – Vom nationalen Zentrum zur europäischen Metropole. Hamburg 2001.
- Miller, Charles, und L. B. Cardinal. Strategic planning and firm performance: A synthesis of more than two decades of research. *Academy of Management Journal* (37) 6 1994. 1649–1665.
- Priem, Richard L., Abdul, Rasheed und Andrew G. Kotulic. Rationality in strategic decision processes, environmental dynamism and firm performance. *Journal of Management* (21) 5 1995. 913–929.
- Proeller, Isabella. *Strategische Steuerung für den Staat*. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 2007.
- Prognos und Weber Shandwick. Kommunikations- und Beteiligungskonzept für das Leitbild “Metropole Hamburg – Wachsende Stadt“. Kurzfassung zum Entwurf einer Gesamtstrategie. Berlin, Hamburg 2003.
- Prognos. Zukunftsreport Moderner Staat 2008 – Die öffentliche Verwaltung im Jahr 2020. *Innovative Verwaltung Special* 3 2008.
- Raschke, Joachim, und Ralf Tils. *Politische Strategie – Eine Grundlegung*. Wiesbaden 2007.

- Regierungsrat des Kantons Aargau. Kanton Aargau. Standort in Bewegung. Aarau 2005.
- Schedler, Kuno. Wirkungsorientierte Verwaltungsführung: Begriffe und aktueller Stand der Entwicklung. *New Public Management*. Hrsg. Donatella Pulitano. Bern, Stuttgart, Wien 2000. 33–47.
- Schedler, Kuno, und Isabella Proeller. *New Public Management*. Bern 2003.
- Schedler, Kuno, und John P. Siegel. *Strategisches Management in Kommunen*. Hans-Böckler-Stiftung. Düsseldorf 2005.
- Senat der Freien und Hansestadt Hamburg. *Monitor Wachsende Stadt*. Bericht 2007. Hrsg. Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein und Senat der Freien und Hansestadt Hamburg. Hamburg 2007.
- Stalvant, Carl-Einar. Der Beitrag der Parlamente zur Ostseezusammenarbeit. Rückschau und Ausblick. Rede zur Festveranstaltung 10 Jahre Ostseekooperation – 5 Jahre SCHIFF. 2000.
- Sturm, Roland, und Heinrich Pehle. Das Bundeskanzleramt als strategische Machtzentrale. *Zukunft Regieren* 1 2007. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh 2007. 56–106.
- Zöpel, Christoph. *Brandenburg 2025 in der Mitte Europas*. Bd. 2. Berlin 2002.
- Zukunftsrat Hamburg. Wachsende Stadt und nachhaltige Entwicklung. Stellungnahme zum neuen Leitbild des Hamburger Senats. November 2002. www.zukunftsrat.de/download/Stellungnahme.pdf (Download 15.9.2008).
- Zukunftsrat Hamburg. *Monitor Wachsende Stadt*, Bericht 2005. Auswertung und Stellungnahme. Dezember 2005. www.zukunftsrat.de/download/AuswertungMonitor.pdf (Download 18.8.2008).

Über die Autoren

Dr. Martin Schilling ist Visiting Fellow der London School of Economics and Political Science (LSE) und Geschäftsführer des Decision Institute in Berlin. Er studierte Entscheidungswissenschaft an der LSE sowie Psychologie und Volkswirtschaft an der Freien Universität und Technischen Universität in Berlin. An der LSE promovierte er am Schnittpunkt von Entscheidungswissenschaft und strategischem Management. Er unterrichtete an der Hertie School of Governance und der LSE im Bereich Entscheidungs- und Verhandlungswissenschaft. Forschungs- und Beratungserfahrung in den Bereichen strategische Steuerung, Priorisierung öffentlicher Ressourcen und Veränderungsmanagement sammelte er im Rahmen der Projekte des Decision Institute.

Lena Ruckh ist Mitarbeiterin des Decision Institute im Bereich „Strategie & öffentlicher Sektor“. Sie studierte Volkswirtschaft an der Humboldt-Universität zu Berlin (HU) und der London School of Economics and Political Science (LSE). Zudem arbeitete sie als Forschungsassistentin am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung und am Institut für Wirtschaftspolitik der HU. Arbeitsschwerpunkte von Lena Ruckh liegen im Bereich strategische Priorisierung und Steuerungssysteme im öffentlichen Sektor.

Felix Rübcke ist Mitgründer des Decision Institute und für den Bereich „Strategie & öffentlicher Sektor“ tätig. Er studierte European Economic Studies an der Otto-Friedrich-Universität Bamberg, Internationale Beziehungen an der Universidad Latina in Costa Rica und Public Policy an der Hertie School of Governance in Berlin. Arbeitserfahrung sammelte Felix Rübcke für Unternehmen und internationale Organisationen in Bangkok, New York, Taipei, Buenos Aires und Frankfurt. Im Bundeskanzleramt unterstützte er das Referat Energie- und Innovationspolitik bei der Vorbereitung des dritten Energiegipfels.

Lernen von Obama?

Spätestens seit Barack Obamas beispiellosem Wahlkampf gilt eine auf Dialog und Glaubwürdigkeit fußende politische Kommunikation als wesentliche Voraussetzung für politischen Erfolg. Dabei gewinnt das Internet als Kommunikationsinstrument an Bedeutung. Konzepte wie »online-activism« oder »e-democracy« stehen hoch im Kurs. Funktionieren kann die Beteiligung über das World Wide Web jedoch nur, wenn politische Organisationen die Vermittlung von Politik um den Aspekt des Zuhörens erweitern. »Lernen von Obama? Das Internet als Ressource und Risiko für die Politik« widmet sich dem Phänomen digitaler politischer Kommunikation und untersucht Chancen sowie Risiken für die Entscheidungsträger. Dabei steht die Frage im Vordergrund, wie politische Online-Kommunikation organisiert sein muss, um die Ergebnisqualität politischer Entscheidungen zu erhöhen und einen effektiven Beitrag zur Legitimation von Politik zu leisten.

2009, 224 Seiten, Broschur
€ 25,- (D) / sFr. 43,90
ISBN 978-3-86793-051-2



Bertelsmann Stiftung (Hrsg.)

Lernen von Obama?

Das Internet als Ressource und Risiko für die Politik

Verlag BertelsmannStiftung

Bestellung unter:

Verlag Bertelsmann Stiftung
Postfach 103
33311 Gütersloh
Fax: 05241 81-81931
sabine.reimann@bertelsmann.de

Adresse | Kontakt:

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
Telefon 05241 81-0
Fax 05241 81-81999

Dr. Leonard Novy

Telefon +49 (0) 5241 81-81536
E-Mail leonard.novy@bertelsmann.de

Christina Tillmann

Telefon +49 (0) 5241 81-81335
E-Mail christina.tillmann@bertelsmann.de

www.bertelsmann-stiftung.de