Clausewitz in der Verwaltung

Anregungen für ein strategisches Führungsverständnis im öffentlichen Dienst

von Jochen Christe-Zeyse

In der Managementliteratur besitzt der Begriff „Strategie" inzwischen fast schon den Status eines Zauberworts. In dem Maße, wie die Begrenztheit von Ansätzen deutlich wird, die lediglich zum Ziel haben, die Art und Weise zu verbessern, *wie* etwas gemacht wird, rückt immer stärker die Frage in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit, nach welchen Kriterien denn eigentlich entschieden werden soll, *was* zu tun ist. Anders als in der Privatwirtschaft besteht jedoch im öffentlichen Dienst nach wie vor ein erhebliches Maß an Unsicherheit darüber, ob die Dinge, die man in Büchern über strategisches Management nachlesen kann, für den eigenen Bereich überhaupt relevant sind. Der vorliegende Artikel behandelt die Frage, wie das, was in der Managementliteratur unter dem Begriff des strategischen Managements diskutiert wird, auf das mittlere Management im öffentlichen Dienst angewandt werden kann. Und er versucht, konkrete Tipps zu geben für Führungskräfte, die sich überlegen, wie sie ihrer Organisationseinheit eine strategische Ausrichtung geben können.

Einleitung

Werden große Führungspersönlichkeiten aus Wirtschaft oder Politik beschrieben, ist eine Eigenschaft im Katalog der Fähigkeiten fast immer dabei: das strategische Denken. Vor unserem geistigen Auge entstehen mythisch überhöhte Bilder strategisch denkender Führungspersönlichkeiten, den Blick fest auf ferne Horizonte gerichtet, unermüdlich die unübersichtliche Gegenwart durchdringend auf der Suche nach verborgenen Mustern, unbekannten Trends, Chancen für die Zukunft. Kühne Pläne werden entworfen, Organisationen ausgerichtet, Kampagnen konzipiert und Weichen gestellt. Wer strategisch denkt, erhebt sich über das Kleinklein des Alltagsgeschäfts, gibt dem eigenen Handeln und dem seiner Mitarbeiter einen Sinn – so der Mythos.

Dr. Jochen Christe-Zeyse ist Dozent am Fachbereich Führung, Organisations- und Wirtschaftswissenschaften der Deutschen Hochschule der Polizei.

Das uneingeschränkt Positive, das wir mit dem Strategiebegriff assoziieren, kontrastiert jedoch auf eigentümliche Art mit der Unklarheit, die entsteht, wenn man die Frage stellt, was wir denn eigentlich genau unter Strategie verstehen, wie sich der Begriff abgrenzt von Konzepten etwa wie langfristiger Planung, Marktpositionierung oder Maßnahmenbündeln zur Erreichung eines Ziels. Die vielen unterschiedlichen Definitionen, die man in der Literatur zu diesem Begriff findet, erweisen sich dabei nur zu oft als wenig hilfreich. Deshalb soll auch an dieser Stelle gar nicht erst der Versuch unternommen werden, die in der Literatur verwendeten Begriffe und Ansätze darzustellen oder zu diskutieren. Sehr viel weiterführender scheint es zu sein, sich auf unser Alltagsverständnis des Strategiebegriffes zu stützen und ausgehend von diesem Bedeutungsinhalt der Frage nachzugehen, wie die darin enthaltenen Gedanken für das Führungsgeschäft im öffentlichen Dienst nutzbar gemacht werden können.

Was verstehen wir unter „Strategie"?

Wenn wir uns in einem ersten Schritt anschauen, in welchen unterschiedlichen Kontexten und Bedeutungen uns dieser Begriff allein im Kontext von Politik und Verwaltung begegnet, wird deutlich, wie vielseitig der Gebrauch des Strategiebegriffes und wie notwendig der Versuch einer Differenzierung ist:

- Ein Innenministerium verkündet grundsätzliche Schwerpunkte und Vorgehensweisen der Verbrechensbekämpfung und spricht dabei von der strategischen Ausrichtung der Polizei des betreffenden Bundeslandes.
- Das Jugendamt einer Großstadt sieht sich mit der Aufgabe konfrontiert, die Integration von Kindern mit Migrationshintergrund zu fördern und formuliert zu diesem Zweck ein Strategiepapier.
- Ein ehrgeiziger junger Regierungsrat ist fest entschlossen, in der kürzest möglichen Zeit Ministerialrat zu werden, und überlegt sich eine Strategie, wie er dieses Ziel erreicht.
- Der Vorstand einer großen Volkspartei verabschiedet ein Strategiepapier, das beschreibt, wie in den kommenden zwei Jahren die Meinungsführerschaft in einem bestimmten Thema wiedererlangt und damit die nächste Wahl gewonnen werden kann.

Was also genau ist nun eine Strategie? Ein Mittel, ein Problem zu lösen? Die langfristige Planung einer Organisation? Ein Handlungskonzept? Ein Maßnahmenbündel? Verbindliche Ziele für eine Organisation, so wie sie vom zuständigen Ministerium vorgegeben sind? Der Weg, den eine Organisation geht? Oder alles zusammen? Und auf welcher Ebene ist die Strategiebildung angesiedelt? Ist es Leitungsaufgabe

Verwaltung und Management
13. Jg. (2007), Heft 3, S. 148-157

(wie in den Unternehmen der Privatwirtschaft oder bei der Kriegführung) oder gibt es Möglichkeiten, auch auf den nachgeordneten Ebenen strategisch zu denken und zu planen?

Nähern wir uns dem Begriff von unserem Alltagsverständnis, dann steht sehr stark der Aspekt im Vordergrund, ein komplexes Problem durch ein geplantes Vorgehen, das mehrere aufeinander abgestimmte Schritte oder Maßnahmen erfordert, lösen zu wollen. Damit orientiert sich unser Strategiebegriff sehr stark an der inzwischen klassisch gewordenen Definition des Generals von Clausewitz, für den Strategie „der Gebrauch des Gefechts zum Zweck des Krieges" ist. Die Strategie muss, so Clausewitz weiter, „dem ganzen kriegerischen Akt ein Ziel setzen, welches dem Zweck desselben entspricht, d.h. sie entwirft den Kriegsplan, und an dieses Ziel knüpft sie die Reihe der Handlungen an, welche zu demselben führen sollen, d.h. sie macht die Entwürfe zu den einzelnen Feldzügen und ordnet in diesen die einzelnen Gefechte an." (Clausewitz 1973, S. 345) Bezogen auf das Management von Organisationen könnten wir Strategie somit als ein Mittel definieren, ein für die Organisation bedeutsames Problem durch eine rational geplante Kombination von Maßnahmen zu lösen.

Schauen wir uns jedoch die Verwendung des Strategiebegriffes in der betriebswirtschaftlichen Literatur an, stellen wir fest, dass im Kontext eines Unternehmens etwas ganz anderes unter Strategie verstanden zu werden scheint, als wir es aus dem Alltagsgebrauch oder unter Rückgriff auf den clausewitzschen Strategiebegriff kennen. Denn in der Managementlehre wird unter Strategie meistens die grundsätzliche und längerfristige Ausrichtung eines Unternehmens verstanden, die Antwort mithin auf die Frage, mit welchen Produkten sich das Unternehmen mittel- und längerfristig auf welchen Märkten positionieren, an welche Kunden es sich richten, mit welchen Mitteln es seine Marktposition ausbauen oder halten oder mit welchen anderen Unternehmen es fusionieren oder strategische Allianzen eingehen will. Mit der Bewältigung dieser Fragen geht ein mittlerweile sehr weit ausdifferenziertes Instrumentarium an Strategiefindungstechniken einher, das dem Manager helfen soll, das Unternehmensumfeld, die Marktchancen des eigenen Produkts, die eigenen Stärken und Schwächen, die Stärken und Schwächen der Konkurrenten, die Präferenzen der Verbraucher, mögliche strategische Allianzen oder Fusionspartner und dergleichen mehr zu analysieren und auf der Basis dieser Analysen strategische (!) Entscheidungen zu treffen.

Damit scheint auf den ersten Blick der oben genannte Aspekt, mit Hilfe aufeinander abgestimmter Maßnahmen ein komplexes Problem lösen zu wollen, in den Hintergrund zu treten. Doch wenn wir uns den Daseinszweck eines Unternehmens anschauen, taucht dieser Aspekt wieder auf, denn die für die Organisation bedeutsame Frage, die das Unternehmen mit Hilfe seiner Strategie beantworten will, heißt: „Was müssen wir tun, um auch in Zukunft noch als profitables Unternehmen am Markt bestehen zu können?" Dass dies ein komplexes Problem ist, das eine Vielzahl gut aufeinander abgestimmter Aktivitäten erfordert, ist unmittelbar einsichtig. Dabei ist der genannte Daseinszweck eines Unternehmens so selbstverständlich und auch für alle Unternehmen so weit identisch, dass es überflüssig ist, ihn gesondert hervorzuheben.

Auch wenn Bücher mit Titeln wie „Strategisches Management" inzwischen immer häufiger auch in verwaltungswissenschaftlichen Seminaren und in Lehrveranstaltungen an Verwaltungsfachhochschulen gelesen und diskutiert werden, sind doch die darin behandelten Fragen für den öffentlichen Dienst zum größten Teil irrelevant, denn anders als bei einem Unternehmen der Privatwirtschaft hängt die Existenz des Großteils der Verwaltung (noch!) nicht davon ab, ob und wie sie auf einem Markt besteht, welche Präferenzen die Abnehmer ihrer Leistungen haben, wie ein strategisches Finanzierungskonzept aussieht, wer als strategischer Kooperationspartner in Frage kommt oder wie sich die Konkurrenz möglicherweise verhält. Auch wenn die Zahl der von der Verwaltung wahrgenommenen Aufgaben, die grundsätzlich auch von Privaten übernommen werden könnten, größer ist als vielfach angenommen (man denke nur an die typischen Querschnittsbereiche wie Personal, Organisation, IT usw.), so hängen Existenz und Ausformung des öffentlichen Dienstes doch überwiegend vom politischen Willen des Souveräns ab, sich eine Verwaltung in einer bestimmten Stärke und einem bestimmten Ausstattungsstandard leisten zu wollen. Mit anderen Worten: Es gibt – anders als in einer Wettbewerbswirtschaft – keinen Mechanismus, der eine Organisation der Verwaltung aufgrund mangelnder Konkurrenzfähigkeit aus dem Markt zwingen würde, sondern die Entscheidung über Sein oder Nichtsein einer Verwaltung wird auch noch für längere Zeit eine rein politische sein.

»Auch wenn Bücher mit Titeln wie ‚Strategisches Management' inzwischen immer häufiger an Verwaltungsfachhochschule gelesen und diskutiert werden, sind doch die darin behandelten Fragen für den öffentlichen Dienst größtenteils irrelevant.«

Doch sind für die Verwaltung damit nicht automatisch auch das strategische Denken und die für das strategische Management typischen Fragestellungen irrelevant, denn selbstverständlich ist der strategische Blick in die Zukunft auch im Kontext staatlicher oder kommunaler Aktivitäten von wesentlicher Bedeutung. Und ein Blick in den öffentlichen Dienst zeigt ja, dass wir auch mit Bezug auf die dort anstehenden Aufgaben selbstverständlich von Strategien sprechen, wenn wir etwa Beispiele wie die oben genannten betrachten. Schauen wir uns diese aber systematisch an, so stellen wir fest, dass sich aus all diesen Beispielen immer wieder die selben zwei Grundbedeutungen herausarbeiten lassen: zum einen das Denken vom konkret vorgegebenen Ziel her, nach dem Strategie verstanden wird als Mittel zur Lösung eines komplexen Problems, und zum anderen die grundsätzliche Ausrichtung als „generelle Richtung" einer Organisation.

Verknüpfen wir diese beiden Bedeutungen mit den verschiedenen Ebenen der Organisation, dann kommen wir analog zu

den oben genannten Beispielen zu unterschiedlichen Strategieebenen:

- Die politische Ebene, die Entscheidungen zu treffen hat über die längerfristige und grundsätzliche Ausrichtung der Verwaltung als Ganzes bzw. ihrer einzelnen Ressorts, über ihre Größe und Ausstattung, ihre Rolle in der Gesellschaft, ihre Eingriffsbefugnisse, ihr Verhältnis zu anderen gesellschaftlichen Akteuren und Kooperationspartnern;
- die Leitungsebene an der Spitze einer Behörde, einer Dienststelle oder Organisationseinheit, die Entscheidungen treffen muss über die grundsätzliche Ausrichtung des ihr anvertrauten Bereichs
- und schließlich die operative Ebene in der Verwaltung, die Entscheidungen treffen muss über die richtige Strategie zur Bewältigung eines Problems.

»Die Möglichkeiten, auch in fremdbestimmten oder von Routinetätigkeiten dominierten Organisationseinheiten so etwas wie eine generelle Richtung anzugeben, sind sehr viel größer als gemeinhin angenommen.«

Strategie als „die generelle Richtung"

Im Folgenden soll der Schwerpunkt vor allem auf der zweiten und dritten Ebene liegen und weniger auf der politischen. Denn es gibt zunehmend gute Gründe dafür, sich gerade auf der Ebene des mittleren Managements (darunter verstehe ich grob gesagt alles, was zwischen dem zuständigen Ministerium bzw. der Mittelbehörde auf der einen und dem Sachbearbeiterteam auf der anderen Seite liegt) strategischen Überlegungen gegenüber zu öffnen und sich zu überlegen, in welche Richtung sich die betreffende Organisationseinheit entwickeln sollte.

Heißt das, dass sich nun auch die Führungskräfte auf der Dienststellenebene mit den Mitteln eines strategischen Managements (SWOT- und Portfolioanalyse, Strategy Maps, Szenario-Technik, Balanced Scorecard usw.) beschäftigen müssen, um damit in aufwändigen Workshops die strategische Ausrichtung für ihre Organisationseinheiten zu formulieren? Nein, das heißt es sicher nicht. In diesem Zusammenhang kommt es im Wesentlichen darauf an, den Blick für strategische Fragestellungen zu schärfen und das zu tun, was auf dieser Hierarchieebene sinnvoll ist. Das heißt: Die Führungskräfte auf dieser Ebene sollen mit einem sensiblen Gespür für die Bewegungskräfte der eigenen Organisationseinheit und auf der Grundlage einer soliden Kenntnis der fachlichen Erfordernisse eine generelle Richtung formulieren, in die sich diese Organisationseinheit entwickeln sollte, und diese auf eine kluge und umsichtige Art und Weise dahin bewegen.

Das erfordert bereits einen Erkenntnisschritt, der weit weniger trivial ist, als er auf den ersten Blick anmuten mag: die Erkenntnis nämlich, dass Führen nicht bedeutet, den übernommenen Verantwortungsbereich lediglich in seinem Status Quo zu verwalten. Doch immer noch verstehen viele Führungskräfte in der Verwaltung ihre Aufgabe in erster Linie als ein eher statisches „Vorstehen" einer Organisationseinheit, das sich darauf beschränkt, das, was ist, so gut es geht zu verwalten, und sich um die Dinge zu kümmern, die von außen an die Organisationseinheit herangetragen werden. Das hat allerdings nichts mit Strategie zu tun. Strategie geht grundsätzlich von Bewegung aus und zwar von zielgerichteter, selbstinitiierter und geplanter Bewegung. Somit erfordert strategisches Denken im Kontext einer Organisation zwingend einen Perspektivenwechsel dahingehend, dass Organisationen sich entwickeln – und zwar nicht zufällig oder überwiegend fremdgesteuert, sondern als Ergebnis eines planenden Willens.

Ein solches Verständnis von Führung prägt in der Praxis fast alle Führungsentscheidungen und hat damit wesentliche Auswirkungen auf das, was getan wird und auf die Art und Weise, wie Dinge getan werden. Die so verstandene generelle Richtung beinhaltet die Antwort auf die Frage, wo die eigene Organisationseinheit in drei, vier oder fünf Jahren stehen soll, wie man dahin kommt und woran man erkennen kann, ob man das Ziel erreicht hat. Es geht also darum zu entscheiden, was wichtig ist und was nicht. Das bezieht sich sowohl auf Arbeitsschwerpunkte als auch auf Kooperationen mit anderen Stellen, hat damit aber auch Einfluss auf die generelle Richtung bei der Rekrutierung von Personal oder der Zuweisung von Ressourcen. Strategie verstanden als generelle Richtung kann aber auch Antworten auf die Frage beinhalten, *wie* Dinge gehandhabt werden sollen, welche Maßnahmen zur Lösung eines Problems eher in Betracht kommen als andere, ob und gegebenenfalls welche Qualitätsstandards zugrunde gelegt werden. Wir sehen also, dass die strategische Ausrichtung einer Organisation oder einer Organisationseinheit einen Großteil dessen umfasst, was nach den Begriffen des modernen Managements zu den selbstverständlichen Führungs- und Steuerungsaufgaben von Vorgesetzten gezählt wird.

Das heißt natürlich nicht, dass *jede* Handlung *jedes* Mitglieds der Organisation zu *jeder* Zeit auf dieses Ziel hin ausgerichtet sein sollte oder auch nur könnte. Dazu sind viel zu viele Handlungen fremdbestimmt oder haben lediglich unterstützenden Charakter. Überall dort, wo Verwaltung lediglich das ausführt, was ihr von anderen Stellen vorgegeben wird, überall dort, wo sie keine eigenen Gestaltungsspielräume hat, sind die Möglichkeiten für eine strategische Ausrichtung zweifellos geringer als in Organisationseinheiten, die selbstständig planen können und bei der Wahl ihrer Aktivitäten autonomer sind. Doch sind die Möglichkeiten, auch in stark fremdbestimmten oder von Routinetätigkeiten dominierten Organisationseinheiten so etwas wie eine generelle Richtung anzugeben, sehr viel größer, als gemeinhin angenommen wird. Und genau da liegen die Gestaltungsmöglichkeiten einer Führungskraft. Strategisches Denken beinhaltet also – um das eben Gesagte zusammenzufassen – die folgenden Aspekte:

- *Organisation wird als etwas verstanden, das nicht statisch ist, sondern sich entwickelt.* Damit bedeutet strategisches Denken auch immer die Fähigkeit anzuerkennen, dass Führen mehr ist, als einen Status Quo zu verwalten, sondern dass Führen im strategischen Sinne Organisationen grundsätzlich als dynamisch sich verändernde und

entwickelnde Systeme versteht, deren Entwicklungsrichtung nicht zufällig ist, sondern maßgeblich von Führungsentscheidungen (mit)bestimmt wird.

- *Es werden Prioritäten gesetzt.* Damit bedeutet strategisches Denken auch immer die Fähigkeit zu entscheiden, was *weniger* wichtig ist, und die Fähigkeit, sich auf das wirklich Wichtige zu konzentrieren.
- *Aktivitäten werden von ihrem Ende her betrachtet.* Damit bedeutet strategisches Denken auch immer die Fähigkeit, sich zukünftige Zustände vorstellen zu können und sich Aktivitäten zu überlegen, wie man diese zukünftigen Zustände erreichen kann.
- *Es werden Aktivitäten gebündelt.* Damit bedeutet strategisches Denken auch immer die Fähigkeit zu erkennen, dass man komplexe Probleme nicht nur von *einer* Seite angehen und mit *einer* Maßnahme bekämpfen kann, sondern dass komplexe Probleme ein Bündel differenzierter Maßnahmen erfordern.
- *Es wird Komplexität berücksichtigt.* Damit bedeutet strategisches Denken auch immer die Fähigkeit, die gegenseitige Abhängigkeit der einzelnen Problembestandteile zu erkennen und die Wechselwirkungen der ergriffenen Maßnahmen bereits im Vorfeld zu berücksichtigen.

Erscheinungsformen strategieloser Führung

Verstehen wir nun den Strategiebegriff als das Vorhandensein und das wirksame Kommunizieren einer generellen Richtung, dann wird deutlich, dass auch eine vergleichsweise kleine Organisationseinheit eine Strategie haben kann, ja es lässt sich in diesem Zusammenhang sogar die allgemeine Forderung an gute Personalführung formulieren, eine solche generelle Richtung zu haben. Strategie*loses* Führen wäre somit eine Art des Führens, bei der die Führungskraft keine Vorstellung hat, wo es denn nun eigentlich hingehen soll. Eine solche Art des Führens ist – leider – sehr viel weiter verbreitet, als es die offenkundige Selbstverständlichkeit, mit der der Anspruch eben formuliert wurde, nahe legt.

Es sind vor allem fünf Typen, die in der Organisationswirklichkeit immer wieder anzutreffen sind, und deren Führungshandeln auf das Fehlen einer Strategie schließen lässt. Und der Leser oder die Leserin wird vermutlich nicht sonderlich lange in der eigenen Berufsbiografie suchen müssen, um auf selbst erlebte Beispiele zu stoßen, die dem einen oder anderen Typus entsprechen.

Der Verzettler

Das Problem des Verzettelns findet man häufig dort, wo eine Führungskraft zwar gestalten möchte, aber offensichtlich keine Vorstellung davon hat, in welche Richtung die Organisationseinheit, der sie vorsteht, gehen soll. Solche Führungskräfte sind meist willens, ihrer Organisationseinheit Impulse zu geben, sie wollen durchaus Veränderung und Entwicklung, aber sie wissen nicht so richtig, was und wie. Das ist der Typ von Führungskraft, der überall Anregungen sucht und (leider) auch findet, der seine geplagten Mitarbeiter ständig wieder mit neuen Ideen nervt, der heute an diesem Schräubchen und morgen an jenem dreht, Projekte anschiebt und nichts wirklich fertig macht (außer die Nerven seiner Mitarbeiter).

Dieser Typ Führungskraft ist deshalb so gefährlich, weil die Eigenschaften, die er aufweist, weitgehend positiv besetzt sind. Denn solche Führungskräfte sind aktiv, dynamisch und veränderungsbereit, oft auch entscheidungsfreudig und geistig beweglich. Kaum jemand käme auf die Idee, solche Führungskräfte als eine Gefahr für die Motivation ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu bezeichnen. Doch leider sind sie dies in allerhöchstem Maße. Denn alle die Aktivitäten, die sie entfalten, alle die wunderbaren Ideen, die sie haben, alle die innovativen Projekte, die sie initiieren, haben keine Richtung und kein Ziel und führen deshalb regelmäßig zu einer höchst bedauerlichen Form der Ressourcenverschleuderung. So sympathisch eine solche Führungskraft mitunter auch sein mag (ihre Veränderungsfreudigkeit kann durchaus ansteckend wirken), so froh sind die Mitarbeiter meistens, wenn sie wieder weg ist. Denn es ist nicht der Sinn und Zweck einer Verwaltung, Aktivitäten zu entfalten oder sich um der Veränderung willen zu verändern, sondern Verwaltungen sollen einen Beitrag zur Förderung des Gemeinwohls leisten. Das können sie aber nur, wenn die Richtung bekannt ist, in die es gehen soll. Die Unfähigkeit, eine solche Richtung zu finden und für die Mitarbeiter nachvollziehbar zu formulieren, wird oft unbewusst kaschiert mit der ständigen Zeitnot, in der sich solche Führungskräfte befinden. Wie sollen sie denn auch strategisch denken, wenn es so viele neue Ideen gibt, mit denen man die Mitarbeiter beglücken kann? Diese flüchten sich meist in typische Abwehrstrategien, versuchen, „den Ball flach zu halten", bis die Führungskraft weiter befördert wird, oder sie entwickeln eigene Strategien des klugen Umgangs mit dem richtungslosen Aktionismus, so dass dieser die Erledigung des Alltagsgeschäfts so wenig wie möglich stört. Leider ist dieser Typ Führungskraft oft auch weitgehend beratungsresistent, denn aus ihrer Sicht stellt sich die Welt recht eindeutig dar: Führungskräfte sind nach ihrer Vorstellung dazu da, Ideen zu entwickeln, Veränderung voran zu treiben und Aktivitäten zu entfalten, und schnell liegt dann die Schuld bei den – vermeintlich – veränderungsfeindlichen Mitarbeitern, die eben „noch nicht so weit sind" und die man nur endlich aus ihrer Beamtenlethargie herausscheuchen muss.

»Es ist nicht Sinn und Zweck einer Verwaltung, Aktivitäten zu entfalten oder sich um der Veränderung willen zu verändern, sondern Verwaltungen sollen einen Beitrag zur Förderung des Gemeinwohls leisten.«

Der Bürokrat

Eine weitere Erscheinungsform strategielosen Führens ist die Konzentration auf Formales. Viele Führungskräfte, die keine klare Vorstellung davon haben, wo ihre Organisationseinheit hin soll, was die wichtigen und was die weniger wichtigen Themen sind, tendieren dazu, sich ganz und gar auf die Administration des Bestehenden zu verlegen und ihre Identität als Führungskraft dann eben auf diesem Gebiet zu

finden. Denn auch eine Führungskraft, die keine Vorstellung von der Richtung hat, in die sich ihre Organisation entwickeln soll, sieht sich oft unter dem Druck, etwas zu tun, um unter Beweis zu stellen, dass er (oder sie) als Führungskraft wichtig ist und eine für die Mitarbeiter auch spürbare Funktion hat. Reicht es aufgrund fachlicher und persönlicher Defizite nicht für den Aktionismus des oben beschriebenen Typs, bleibt als Spielwiese nur noch die möglichst sorgfältige Verwaltung dessen, was der Alltagsbetrieb eben so erfordert. Dieser Typ Führungskraft verwendet erhebliche Energien auf die Kontrolle seiner Mitarbeiter, er lässt sich in einem fort über die aktuellen Systemzustände seiner Organisationseinheit berichten und erstickt jegliche Kreativität mit seinem Drang, alle Aktivität einem strikten Regelwerk zu unterwerfen.

Bürokratismus ist somit in sehr vielen Fällen zu verstehen als eine Ersatzhandlung für das Fehlen strategieorientierter Führung. Ganz tief drinnen ahnt die Führungskraft, dass Führung eigentlich mehr sein sollte als Kontrolle und Regelungswahn. Doch sie schafft den Befreiungsschlag nicht, weil sie sich nicht traut, eine Richtung anzugeben und die Organisation auf dieses Gleis zu setzen. Solche Führungskräfte sind häufig tragische Figuren – die Produkte einer verfehlten Personalpolitik, nach der entweder die sorgfältigsten Sachbearbeiter so lange befördert werden, bis sie von der Notwendigkeit, einer Organisationseinheit eine Richtung zu geben, restlos überfordert sind, oder nach der unter Missachtung des zentralen Stellenwertes einer soliden fachlichen Grundierung Personen in Führungspositionen gehievt werden, die schon aufgrund ihrer mangelnden Kompetenz nicht in der Lage sind, ihrer Organisationseinheit eine strategische Ausrichtung zu geben und diese den Mitarbeitern gegenüber glaubhaft zu kommunizieren. Wer es fachlich nicht bringt, konzentriert sich dann darauf, wenigstens sicherzustellen, dass sämtliche Erlasse peinlich genau beachtet werden und auch im internen Schriftverkehr jedes Komma an der richtigen Stelle steht. Das gibt nicht nur Sicherheit, sondern auch immer wieder eine willkommene Gelegenheit, den Mitarbeitern gegenüber deutlich zu machen, wer hier Chef ist und wer Untergebener.

Die Kontrolle als Ersatzhandlung liefert aber gleichzeitig auch den perfekten Grund, sich dem Thema Strategie erst gar nicht zuwenden zu müssen, denn solche Führungskräfte sind im Allgemeinen so mit dem Kleinmachen von Spielräumen, der Kontrolle ihrer Mitarbeiter und den damit verbundenen Gesprächen beschäftigt, dass sie mit gutem Recht darauf verweisen können, für einen Luxus wie die Formulierung einer strategischen Ausrichtung einfach keine Zeit zu haben. Und ein im Wesentlichen bürokratisches System liefert oft genug auch noch die Belohnung für ein solches Verhalten. Denn strategieloses Führen hat nur in seltenen Ausnahmefällen negative Konsequenzen für die Führungskraft, während der Nachweis, dass der Fehler eines Mitarbeiters durch dichtere Kontrollen hätte bemerkt werden können, schon so manche Führungskraft in Schwierigkeiten gebracht hat.

»Wer es fachlich nicht bringt, konzentriert sich darauf, wenigstens sicherzustellen, dass sämtliche Erlasse peinlich genau beachtet werden und auch im internen Schriftverkehr jedes Komma an der richtigen Stelle steht.«

Der Klassensprecher

Aber es gibt natürlich auch noch den Typus von Führungskraft, der sich weder mit immer neuen Ideen verzettelt noch sich im bürokratischen Kleinklein verliert, sondern der seine Rolle vor allem darin sieht, die Interessen „seiner" Leute nach oben hin zu vertreten und außerdem dafür zu sorgen, dass die Stimmung gut ist und sich alle vertragen. Der Anteil solcher Führungskräfte scheint in den vergangenen zwei Jahrzehnten stark zugenommen zu haben, und wenn man sich in einzelnen Organisationseinheiten umschaut, bekommt man auch eine Ahnung, warum das möglicherweise so ist. Denn in dem Maße, in dem die Menschenführung schwieriger und unübersichtlicher wird, in dem Maße auch, in dem sich immer weniger Mitarbeiter autokratisches Führungsverhalten gefallen lassen, ist das Führungsgeschäft natürlich auch anstrengender geworden. Damit wächst die Verunsicherung, ob das, was man als Führungskraft tut oder tun will, auch den kritischen Blicken der Mitarbeiter Stand hält. Die Bereitschaft, zur Durchsetzung der eigenen Position auch einmal einen Konflikt auf sich zu nehmen, sinkt angesichts der zu befürchtenden Einbußen an Teamgeist und guter Laune stetig ab, und so verlegt sich manche Führungskraft darauf, solchen Konflikten einfach dadurch aus dem Weg zu gehen, dass man sich nur noch auf die unproblematischen Dinge verlegt: Der direkte Vorgesetzte ist dann nur noch dafür zuständig, den Teamgeist hoch zu halten und den Alltagskram administrativ abzuwickeln – das Unangenehme kommt nur noch als Zumutung der nächst höheren Führungsebene vor und wird den eigenen Mitarbeitern gegenüber auch genauso verkauft: „Meine Damen und Herren, ich kann doch auch nichts dafür – die da oben wollen es halt so ..." Ein solcher Typus sieht sich bestenfalls als Klassensprecher, dessen Hauptaufgabe darin besteht, dafür zu sorgen, dass die eigene Mannschaft von den darüber liegenden Hierarchieebenen möglichst verschont wird.

Vor sich selbst rechtfertigt dieser Typus von Führungskraft sein Verhalten mit dem hohen Stellenwert, den die „soziale Kompetenz" inzwischen im Managementdiskurs hat, und sozial kompetent ist dieser Typus in der Tat sehr oft: Man hat sie gerne um sich, sie sind in der Belegschaft beliebt, sie tun auch keinem weh – nur leider entwickelt sich unter ihnen auch nichts weiter. Und an diesem Typus zeigt sich auch sehr schön, welche Folgen es hat, wenn man glaubt, zur guten Führung sei soziale Kompetenz allein schon ausreichend. Doch die Erfahrung aus der Praxis zeigt, dass es sich hierbei um einen zwar weitverbreiteten, aber nichtsdestoweniger verhängnisvollen Trugschluss handelt.

Der Organisationspolitiker

Unzweifelhaft braucht eine gute Strategie zwingend auch eine gute Taktik, um erfolgreich zu sein. Doch findet sich in der Praxis

vergleichsweise häufig auch ein Typus der Führungskraft, der beständig taktiert, ohne dass dabei eine Strategie erkennbar wird – es sei denn, die Strategie, für sich und die eigene Karriere jederzeit das Maximum herauszuholen. Diese Art der Führungskraft betrachtet die Organisation als eine Bühne für ihre mikropolitischen Spiele, sie schließt Bündnisse und löst sie wieder auf, sie etabliert Seilschaften, taktiert und trickst, macht sich bei den richtigen Leuten beliebt und orientiert ihre Entscheidungen an dem jeweils nächstliegenden Ziel. Solche Führungskräfte sind oft erstaunlich effektiv, und wer Freude hat am Beobachten machiavellistischer Spielzüge, kann viel von ihnen lernen. Sie haben in der Regel ein ausgeprägtes Gespür für die taktischen Notwendigkeiten, aber wer sie fragt, in welche Richtung sich denn die Organisationseinheit, für die sie verantwortlich sind, entwickeln soll, bekommt meist nur Allgemeinplätze zu hören.

Nun gehört, wie Crozier und Friedberg schon vor knapp 30 Jahren überzeugend gezeigt haben, das mikropolitische Spiel zu den typischen Erscheinungsformen jeglicher Art von Organisation, und es wäre ausgesprochen naiv, sich eine Organisationsform zusammenzuträumen, in der nicht mehr mikropolitisch agiert wird. Doch sind die Wirkungen dieser Art des strategielosen Taktierens für die Organisation als Ganzes in der Regel eher negativ, denn es absorbiert nicht nur Ressourcen in erheblichem Ausmaß, die dann für die eigentlichen Organisationsziele nicht mehr zur Verfügung stehen, sondern es trägt auch dazu bei, die Motivation der übrigen Organisationsmitglieder nachhaltig zu beschädigen. Denn überwiegend mikropolitisch motivierte Entscheidungen wirken häufig sachfremd und nähren den Verdacht der Willkür. Wenn sich dann der Eindruck verfestigt hat, dass fachliche Argumente nur wenig zählen und in Wirklichkeit ganz andere Faktoren den Ausschlag geben, breitet sich schnell Zynismus aus, der nur sehr langsam wieder abgebaut werden kann.

Gefährlich werden solche Führungskräfte nicht zuletzt auch durch den Umstand, dass sie oft sehr erfolgreich sind und sich auf ihrem Weg nach oben sowohl bei ihnen als auch bei ihren Mitarbeitern der Eindruck verfestigt, dass (mikro)politisches Geschick das Einzige ist, worauf es wirklich ankommt.

Der Passive

Schließlich gibt es den Typus, der sich nach Möglichkeit aus allem raushält, der die Dinge treiben lässt und hofft, dass nichts anbrennt. Das ist der, der das Alltagsgeschäft an ein paar Leute seines Vertrauens delegiert und im Wesentlichen in Ruhe gelassen werden will. Diesen Typus gibt es in den unterschiedlichsten Ausprägungen: als Frühstücksdirektor, der immer nur dann in Erscheinung tritt, wenn man einen „Grüßgott-August" braucht, oder als Frühpensionär, der hofft, sich in den paar Jahren bis zur Pensionierung nicht mehr groß anstrengen zu müssen, oder ganz einfach als jemand, der sich – aus welchen Gründen auch immer – mit Fragen der strategischen Ausrichtung oder der Organisationsentwicklung nicht beschäftigen will und lieber seine Leute einfach machen lässt.

Die Wirkung eines solchen Führungsverhaltens auf die Motivation der Mitarbeiter ist in der Praxis ganz unterschiedlich. Für intrinsisch motivierte, ambitionierte und dynamische Mitarbeiter können solche Führungskräfte durchaus für eine gewisse Zeit ein Segen sein, denn sie bieten der nachgeordneten Ebene Freiräume, eigene Ideen zu entwickeln und umzusetzen. Nur leider wirken die offenkundige Beliebigkeit der Mitarbeiteraktivitäten, die Zufälligkeit der Entwicklungsrichtung und die durch die mangelnde Koordination und Richtung verbundenen Streuverluste auf Dauer auch bei stark intrinsisch motivierten Mitarbeitern sehr demotivierend. Solche unkoordinierten Aktivitäten ähneln dann stark den Bewegungen von durch Energiezufuhr aktivierten Molekülen: Die Bewegungsenergie ist groß, doch die Moleküle bewegen sich kreuz und quer, und die Folge ist ein physikalischer Zustand, der als Vorbild für eine gut funktionierende Organisation denkbar ungeeignet ist: die Entropie.

Doch was sich bei intrinsisch motivierten Mitarbeitern erst nach einiger Zeit zeigt, wird bei weniger intrinsisch motivierten Mitarbeitern sehr viel schneller deutlich. Denn diese merken sehr bald, dass sich in einem solchen Umfeld Engagement nicht lohnt, und stellen es dann meist auch ein.

»Damit strategisches Führen möglich ist, muss die Führungskraft eine ungefähre Vorstellung davon haben, wie die Alltagsarbeit aussehen könnte.«

Voraussetzungen für eine strategische Führung

Damit ein strategischer Gestaltungsprozess in der Praxis funktioniert, müssen in der Person der Führungskraft bestimmte Voraussetzungen gegeben sein. Davon ließen sich theoretisch einige bereits aus den dargestellten Bestandteilen des strategischen Denkens ableiten, beispielsweise die Fähigkeit, Prioritäten setzen, planen oder mit Komplexität umgehen zu können. Doch ufert eine Darstellung der für eine strategische Ausrichtung erforderlichen Eigenschaften schnell zu einem der sattsam bekannten Tugendkataloge aus nach dem Muster: „Führungskräfte müssen stressstabil, teamfähig, intelligent, authentisch und entschlossen sein", womit letztlich niemandem mehr geholfen ist. Aus diesem Grund möchte ich mich im Folgenden auf drei Eigenschaften beschränken, die nach meiner Überzeugung zur Mindestausstattung einer Führungskraft gehören, die den hier beschriebenen Gestaltungsspielraum nutzen will. Diese Eigenschaften sind grundlegender als beispielsweise die Fähigkeit, mit Komplexität umgehen zu können. Sie sind aber lediglich *notwendige* Bedingungen, keine hinreichenden. Das heißt, *ohne* sie ist die strategische Ausrichtung einer Organisation nicht vorstellbar, aber um in der Praxis erfolgreich zu sein, sind außerdem auch noch andere Eigenschaften erforderlich. Die notwendigen Eigenschaften sind aber nicht nur notwendig, sondern sie sind auch nicht substituierbar, das heißt, das Fehlen einer dieser Eigenschaften kann nicht durch ein Mehr einer anderen Eigenschaft wettgemacht werden.

Die Eigenschaften, um die es geht, sind zum einen das, was ich als „Möglichkeitssinn" bezeichnen möchte; damit zum anderen verbunden der Wille, auch tatsächlich zu gestalten; und als drittes – oft vernach-

lässigt – die Fachkompetenz, welche die Führungskraft in die Lage versetzt, zu wissen, was man wie tun muss, damit es in der Praxis klappt.

Möglichkeitssinn

Damit strategisches Führen möglich ist, muss die Führungskraft eine ungefähre Vorstellung davon haben, wie die Alltagsarbeit aussehen *könnte*, wenn alle Ansprüche an Qualität, Sorgfalt, Bürgernähe oder Effizienz erfüllt sind, wie die Zusammenarbeit zwischen den Organisationseinheiten oder innerhalb der Organisationseinheit idealerweise funktionieren *könnte*, damit alle Beteiligten daran kaum noch etwas Verbesserungswürdiges finden, oder wie ein gesellschaftlicher Zustand (auf welcher Ebene auch immer) aussehen *könnte*, in denen die wesentlichen Probleme befriedigend gelöst sind. Das heißt selbstverständlich nicht, dass nun jede Führungskraft im öffentlichen Dienst vom Ehrgeiz beseelt sein soll, die Verwaltung umzukrempeln oder die Welt zu retten. Doch wer sich niemals überlegt, wie etwas aussehen *könnte*, wenn es nach allen relevanten Kriterien gut wäre, ist entweder mit dem zufrieden, so wie es ist, oder er stürzt sich immer nur auf das Nächstliegende und bekämpft Defizite, wie sie ihm der Alltag zufällig vor die Füße spült. Erforderlich ist also ein Gespür dafür, wie etwas sein sollte, ein Gespür für das Mögliche und das Wünschenswerte. Eine solche Haltung des Möglichkeitssinnes beschreibt Robert Musil in seinem Jahrhundertroman „Der Mann ohne Eigenschaften" sehr zutreffend wie folgt:

> *„Wer ihn [den Möglichkeitssinn, JCZ] besitzt, sagt beispielsweise nicht: Hier ist dies oder das geschehen, wird geschehen, muß geschehen; sondern er erfindet: Hier könnte, sollte oder müßte geschehn; und wenn man ihm von irgend etwas erklärt, daß es so sei, wie es sei, dann denkt er: Nun, es könnte wahrscheinlich auch anders sein. So ließe sich der Möglichkeitssinn geradezu als die Fähigkeit definieren, alles was ebensogut sein könnte, zu denken und das, was ist, nicht wichtiger zu nehmen als das, was nicht ist." (Musil 1999, S. 16)*

Demgegenüber geht der von Musil so genannten „Wirklichkeitssinn" davon aus, dass das, was ist, so ist, weil es so sein muss. Dieser Sinn gibt sich in der Regel sehr pragmatisch und hält sich auf seine Illusionslosigkeit einiges zugute, doch betrachtet man ihn näher, stellt man fest, dass sich dahinter meistens eine auffallende Scheu verbirgt, das zu tun, was eigentlich die Kernaufgabe jeder Führungskraft sein sollte: zu führen. Wer keine Vorstellung davon hat, wie etwas sein könnte und sein sollte, wer alles Gegebene für unabänderlich hält, der führt nicht, sondern verwaltet nur. Wir können also in einem ersten Zwischenfazit festhalten, dass eine wesentliche Voraussetzung für strategisches Denken die Existenz eines Möglichkeitssinnes ist, der bei allem, was ihm begegnet, davon ausgeht, dass es grundsätzlich auch anders – wenn auch nicht beliebig – sein könnte.

Gestaltungswille und Identifikation

Doch reicht es nicht, nur zu erkennen, dass etwas auch anders sein könnte, als es ist. Sondern es muss auch noch der Wille hinzukommen, es zu verändern. Dieser Gestaltungswille ist ebenso wie der Möglichkeitssinn tief mit der psychischen und charakterlichen Disposition der Führungskraft verbunden und kann nur sehr bedingt gelehrt oder durch Fortbildung entwickelt werden. Der Gestaltungswille kann ganz unterschiedliche Formen annehmen: von dem „gschaftlhuberigen" Drehen an allen möglichen Schräubchen bis zum nachhaltigen Prägen einer Organisation, das auch noch Jahre oder gar Jahrzehnte später spürbar ist. Auch hier bietet es sich wieder an, einen wesentlichen Aspekt des strategischen Denkens heranzuziehen, um bei der Analyse konkreten Führungsverhaltens die Spreu vom Weizen zu trennen: die Fähigkeit nämlich, etwas von seinem Ende her zu denken. So sind Führungskräfte meistens gut beraten, sich zu überlegen, wie der Zustand ihrer Organisationseinheit in drei, vier oder fünf Jahren beschaffen sein sollte, so dass interne und externe Beobachter zu dem Schluss kommen: „Jawohl, es ist jetzt besser so, als es vorher war." Der Wille, einen solchen Zustand durch eigenes und gemeinsames Handeln erreichen zu wollen, muss allerdings stark genug sein, um den Anfechtungen des dienstlichen Alltags standhalten zu können. Denn allzu groß ist die Gefahr, sich auf das zu beschränken, was an alltäglichen Problemen und Problemchen auf den Schreibtisch geflattert kommt, und die strategische Ausrichtung als Luxus zu betrachten, den man sich leisten kann, „wenn es hier endlich mal ruhiger ist." Das wäre jedoch mit dem Begriff „Gestaltungswille" nicht mehr angemessen beschrieben.

Damit der Gestaltungswille angesichts der Anfechtungen des unordentlichen Alltags auch gestaltend wirken kann, ist ein besonderes Maß an Identifikation erforderlich, ohne die man das Ziel allzu leicht aus dem Auge verliert. Das heißt konkret, dass die Führungskraft an das, was sie da gestalten will, auch wirklich glauben muss, sie muss es sich zu einem ureigensten persönlichen Ziel machen, es muss also ihr ganz persönliches Projekt werden, in das viel Herzblut fließt. Nur so wird das Maß an Energie mobilisiert, das zum einen die Führungskraft selbst immer wieder dazu bringt, sich um den weiteren Fortgang dieses Vorhabens zu kümmern, das aber zum anderen auch den Mitarbeitern das deutliche Gefühl vermittelt, dass es der Führungskraft auch wirklich ernst damit ist. Bekommen die Mitarbeiter nämlich den Eindruck, die Führungskraft stehe nur halbherzig hinter dem Vorhaben, werden sie auch kaum die erforderliche Energie aufbringen, sich besonders stark dafür zu engagieren. Und man soll sich dabei nichts vormachen: Die Mitarbeiter haben ein fast schon unheimliches Gespür für die subtilsten Signale, aus denen abzulesen ist, wie wichtig der Führungskraft eine Sache tatsächlich ist.

Voraussetzung für die Wirksamkeit dieser Art des Gestaltungswillens ist natürlich ein gewisses Maß an Sicherheit, dass die verantwortliche Führungskraft die entsprechende Organisationseinheit auch über ei-

»Die Gefahr ist allzu groß, sich auf das zu beschränken, was an alltäglichen Problemen und Problemchen auf den Schreibtisch geflattert kommt, und die strategische Ausrichtung als Luxus zu betrachten.«

nen gewissen Zeitraum hinweg leitet – eine Voraussetzung, die angesichts des hohen Stellenwerts, den die „Verwendungsbreite" gerade in den Eingangsämtern des höheren Dienstes mittlerweile genießt, immer seltener erfüllt zu sein scheint.

So können wir in einem zweiten Zwischenfazit festhalten, dass neben der Existenz des Möglichkeitssinnes auch die Bereitschaft der Führungskraft gegeben sein muss, tatsächlich mit ganzem Herzen gestalten zu *wollen*.

Fachkompetenz

Der dritte Aspekt, der gegeben sein muss, damit strategisches Führen überhaupt denkbar wird, ist fachliche Kompetenz. Dieser Aspekt ist ein sehr heikler, denn seit Mitte der neunziger Jahre werden Eigenschaften wie soziale Kompetenz, Teamfähigkeit oder „emotionale Kompetenz" (Goleman) so stark in den Vordergrund gestellt, dass man den Eindruck bekommt, das Fachwissen sei vollständig aus der Mode gekommen. Das geht einher mit der leider sehr beifallsträchtigen Kritik am Typus des „Obersachbearbeiters", mit der ein Führungstypus skizziert (oder besser: karikiert) wird, der in den Fachfragen besser Bescheid weiß als seine Mitarbeiter und der deshalb (!) nicht in der Lage sei, den Blick über das Kleinklein des Alltagsgeschäfts zu erheben und strategisch zu denken.

Hierbei handelt es sich leider um eines der vielen Missverständnisse, die im aktuellen Managementdiskurs so häufig anzutreffen sind. Denn die Ansicht, eine profunde Kenntnis der fachlichen Probleme, mit denen sich die Mitarbeiter auseinanderzusetzen haben, sei für das strategische Denken hinderlich, ist schlicht falsch. Damit wird kein Plädoyer gehalten für den Typ Führungskraft, die sich ständig in das operative Geschäft einmischt und immer alles besser weiß – das wäre in der Tat das Zerrbild des bereits zitierten „Obersachbearbeiters". Doch eine Führungskraft, die keine Ahnung hat, womit sich ihre Mitarbeiter eigentlich beschäftigen, und die sich kein Bild machen kann von den konkreten Problemen, die in ihrem Zuständigkeitsbereich eine Rolle spielen, schwebt immer in der Gefahr, ihre Strategien in einer „virtuellen Welt" zu konzipieren und Pläne zu machen für einen Alltag, den sie gar nicht kennt. Damit ist nicht gemeint – um auch ein denkbares Missverständnis gleich auszuräumen –, dass nur Aufstiegsbeamte führen können, da nur sie aus eigener Anschauung wissen, wie sich das operative Geschäft auf der Sachbearbeiterebene anfühlt. Doch die Führungskraft muss – ich sage das an dieser Stelle bewusst vage – wissen, „worum es geht", sie muss in der Lage sein, sich ein Bild zu machen von dem, was ihre Mitarbeiter tun, und sie muss ein Gespür dafür haben, was möglich und sinnvoll ist und was nicht.

Die Fachkompetenz ist darüber hinaus eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass das, was die Führungskraft an genereller Richtung formuliert haben möchte, von den Mitarbeitern auch akzeptiert wird. Denn die Mitarbeiter merken sehr schnell, ob die Führungskraft Ahnung hat von der praktischen Arbeit und den dabei auftretenden Problemen oder nicht. Und die Geduld der Mitarbeiter, sich von ihrer Führungskraft wolkige Managementrhetorik über Dinge anzuhören, von denen sie keine Ahnung hat, ist erfahrungsgemäß sehr begrenzt.

»Strategieentwicklung ist eine wesentliche Führungsaufgabe, die nicht delegiert werden kann!«

Strategieentwicklung als Führungsaufgabe

Kommen wir nun zu der spannenden Frage, wie man denn am besten zu der generellen Richtung für die Organisation bzw. die Organisationseinheit kommt. Hier gilt es, einen sinnvollen Mittelweg zwischen zwei wenig sinnvollen Extremen zu finden. Das eine Extrem besteht darin, dass die strategische Ausrichtung etwas ist, das die Führungskraft im stillen Kämmerlein ausbrütet und dann, wenn sie fertig gebrütet hat, ihren Mitarbeitern verkündet. Das andere Extrem besteht in dem immer wieder anzutreffenden Irrglauben, dass Strategien am besten gemeinsam gefunden und in einem demokratischen Prozess vereinbart werden sollten. Dies führt in der Praxis zu den immer wieder anzutreffenden „Strategieworkshops", mit ihren SWOT-Analysen und mit Pappkarten vollgekleisterten Pinnwänden. Es führt aber in der Praxis auch immer wieder zu einem gehörigen Maß an Ratlosigkeit, Beliebigkeit und letzten Endes dann doch auch wieder Richtungslosigkeit. Besonders verhängnisvoll wirken sich solche, mit großer Basisbeteiligung gefundene strategische Ausrichtungen dann aus, wenn sie nach dem Muster von „Beschlusslagen" politischer Gremien über Jahre hinweg immer wieder hervorgezogen werden, um jeden Versuch, neue Ideen zu diskutieren, effektvoll abzubügeln.

Die Entwicklung einer strategischen Ausrichtung ist eigentlich nicht besonders schwierig, doch wird leider in der Praxis in diesem Zusammenhang noch viel zu viel Schematisches und unnötig Demotivierendes produziert, so dass es sich empfiehlt, den vorliegenden Artikel mit einigen Grundsätzen zu beschließen, die in der Praxis sinnvollerweise beachtet werden sollten. Diese sind:

- Strategieentwicklung ist eine wesentliche Führungsaufgabe, die nicht delegiert werden kann! Das heißt, dass sich die Führungskraft zwar ein Bild von der generellen „Bewegungsrichtung" der Organisationseinheit und vom dem professionellen Selbstverständnis ihrer Mitarbeiter verschaffen muss und dass sie sich außerdem – soweit erforderlich – beraten lassen sollte, dass sie aber nicht darum herumkommt, sich selbst darüber klar zu werden, wo sie die ihr anvertraute Organisationseinheit hinführen will. Keinesfalls kann die Führungskraft ihren eigenen Mangel an strategischem Denken einfach mit einer pseudo-demokratischen Attitüde bemänteln und darauf vertrauen, dass ihre Mitarbeiter ihr diese Führungsaufgabe schon abnehmen werden. Denn das werden sie nicht, und das ist auch nicht ihre Aufgabe.
- Der Prozess der Strategieformulierung verläuft in der Regel in einem ständigen Konkretisierungs- und Plausibilisierungsprozess zwischen der Führungskraft, einer begrenzten Zahl von Vertrauten sowie ihren Mitarbeitern. Die Führungskraft sollte zu Beginn zumindest so etwas wie eine „Grundintuition" davon haben, in welche Richtung es denn gehen sollte und wie ein erstrebenswerter zukünftiger Zustand ausse-

hen könnte – je konkreter, desto besser. Aber es sollte auch noch Spielraum vorhanden sein, Einschätzungen und Ideen von Beratern und/oder Mitarbeitern aufzunehmen.

- Organisationen oder Organisationseinheiten warten jedoch nicht immer darauf, dass ihnen endlich eine Führungskraft eine Richtung gibt, sondern viele Organisationen haben bereits eine. Diese Entwicklungsrichtung ist jedoch meistens implizit, nicht immer widerspruchsfrei, oft das Resultat der Präferenzen des Vorgängers oder eingeschliffener Vorstellungen darüber, was wichtig ist und was nicht, und außerdem nicht selten von den Vorstellungen einzelner, einflussreicher Individuen geprägt. Eine Führungskraft ist in solchen Fällen gut beraten, sich möglichst frühzeitig einen Eindruck zu verschaffen von den in der Organisation bereits vorhandenen Vorstellungen über die generelle Richtung der Organisation. Ist diese aufgrund einer starken Organisationskultur und einem hohen Maß an Professionalität sehr ausgeprägt und ergibt sie im Großen und Ganzen einen Sinn (was nicht immer der Fall ist), dann muss sich die Führungskraft überlegen, ob sie daran überhaupt etwas ändern will oder wie eigene Vorstellungen klug in die bereits vorhandene Bewegungsrichtung integriert werden können. Versuche, einer Organisation gegen die mehr oder weniger verfestigten Vorstellungen der Mitarbeiter eine strategische Ausrichtung aufzuzwingen, scheitern in der Praxis vergleichsweise häufig.
- Ist sich die Führungskraft über die von ihr für sinnvoll gehaltene Bewegungsrichtung im Klaren und hat sie ein gutes Gespür für das professionelle Selbstverständnis und die Organisationskultur in der ihr anvertrauten Organisationseinheit, geht es darum, die „generelle" Richtung so zu konkretisieren, dass man damit im Alltag arbeiten kann. Dabei sollte im Zuge einer weiteren Konkretisierung der Einfluss der Mitarbeiter zunehmen, denn das Umsetzen in konkrete Schritte und Maßnahmen braucht die vertiefte Kenntnis des operativen Geschäfts, und zwar in einem Umfang und in einer Tiefe, wie sie selbst eine fachlich sehr kompetente Führungskraft nicht mehr haben kann.
- Managementinstrumente wie Szenario-Technik, SWOT-Analyse, „Strategy Map", Balanced Scorecard oder ähnliches sind hilfreich – vorausgesetzt, man weiß, was man will und kann diese Instrumente auch sinnvoll anwenden. Aber sie ersetzen weder strategisches Denken noch Gestaltungswillen auf Seiten der Führungskraft, und stümperhaft angewandt sind sie ein sicheres Mittel, das Thema „Strategie" bei den Mitarbeitern auf Jahre hinaus zu verbrennen.
- Eine zunehmend stärkere Einbindung der Mitarbeiter ist auch aus Gründen der Akzeptanz sinnvoll. Fehlt diese Akzeptanz – was in der Praxis leicht geschieht – besteht die Gefahr der „virtuellen Strategie": Die Führungskraft denkt, die vereinbarte Strategie, die daraus abgeleiteten Ziele und die Kennzahlen, mit denen die Zielerreichung überprüft werden soll, seien „das wirkliche Leben", während ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Wesentlichen das tun, was sie schon immer getan haben. Führungskraft und Mitarbeiter leben in zwei unterschiedlichen Welten, und die Mitarbeiter tun nur das Nötigste, um die Führungskraft in ihrer Wirklichkeitswahrnehmung nicht allzu sehr zu verunsichern: Die gewünschten Kennzahlen werden geliefert (aber man fragt besser nicht allzu genau nach, wie), die Ziele werden erfüllt (aber sie sind nicht wirklich relevant), die Strategie gilt nach wie vor (aber niemand kümmert sich um sie).
- Die einmal gefundene strategische Ausrichtung muss auch nach oben vertreten werden. Es gilt im Allgemeinen nicht als starkes Führungsverhalten, wenn eine Führungskraft ihren Mitarbeitern gegenüber lediglich als „Briefträger" oder „Durchlauferhitzer" für die Entscheidungen der nächsthöheren Führungsebene auftritt. Selbstverständlich darf die formulierte Ausrichtung nicht im Widerspruch stehen zur strategischen Ausrichtung der jeweils übergeordneten Ebene, doch sollte sie auf jeden Fall mehr sein als nur die „heruntergebrochene" Strategie der übergeordneten Ebene. Sie sollte sich vielmehr klar und eindeutig auf die besonderen Bedingungen und Erfordernisse der entsprechenden Organisationseinheit beziehen.
- Steht die strategische Ausrichtung der Organisation bzw. der Organisationseinheit fest, kommt es darauf an, die Balance zu wahren zwischen dem konsequenten Verfolgen dieser Richtung und einer nach wie vor erforderlichen Flexibilität, die sicher stellt, dass auf neue Entwicklungen angemessen reagiert werden kann und die strategische Ausrichtung nicht zur Zwangsjacke wird.

Fazit

Mancher Leser mag sich fragen, was denn nun eigentlich so sonderlich neu sein soll an diesem ganzen Strategiethema: Haben denn gute Führungskräfte nicht auch schon früher gewusst, wo es hingehen soll? Gehört denn nicht ein Gefühl für die generelle Richtung einer Organisation zu den Selbstverständlichkeiten im Führungsgeschäft? Ja natürlich! möchte man antworten, gute Führungskräfte haben das schon immer gewusst. Aber mit dem Strategiethema ist es wie mit allen anderen Managementthemen auch: Sie sind nichts weiter als Krücken. Gute Führungskräfte brauchten auch früher kein Führungs- oder Managementlehrbuch, das ihnen sagte, wie man führen soll. Doch wenn es so selbstverständlich ist, warum gibt es dann noch so viel mittelmäßige oder schlechte Führung? Warum klagen so viele Mitarbeiter darüber, dass in ihrer Organisation niemand so richtig weiß, wo es eigentlich hingehen soll? Warum haben so viele Mitarbeiter den Eindruck, dass sie im Alltagsgeschäft ersaufen, und jeder Tag, jede Woche, jeder Monat, jedes Jahr mit dem nervtötenden Abarbeiten dessen draufgeht, „was eben so anliegt"? Warum haben so viele Mitarbeiter das Gefühl, dass sich eigentlich nicht wirklich etwas bewegt? Und warum wird es immer noch als Ausnahme empfunden, wenn eine Führungskraft gemeinsam mit ihren Mitarbeitern nach drei, vier oder fünf Jahren auf das Erreichte zurückschauen und sagen kann: „Wisst ihr noch, wie es damals hier

»Mit dem Strategiethema ist es wie mit allen anderen Managementthemen auch: Sie sind nichts weiter als Krücken.«

war? Alles das, was jetzt besser ist, haben wir gemeinsam geschafft."

Man kann viel spekulieren über Motivationstheorien und die weit verbreitete Unzufriedenheit in Privatwirtschaft und Verwaltung. Doch ein wesentlicher Beitrag zu einer Wende auf diesem Feld muss vom direkten Vorgesetzten kommen. Und eine Führungskraft, die es schafft, in ihren Mitarbeitern das Gefühl zu wecken, dass das, was man den lieben langen Tag so tut, eine Richtung, ein Ziel und einen Sinn hat – eine solche Führungskraft hat einen wesentlichen Teil dessen erfüllt, was man von guter Führung erwarten kann.

Literatur

Bea, F.X./Haas, J. (2001): Strategisches Management. 3., neub. Aufl., Stuttgart.

Blanke, B./v. Bandemer, S./Nullmeier, F./Wewer, G. (Hrsg.) (2005): Handbuch zur Verwaltungsreform. 3., völlig überarb. und erw. Aufl., Wiesbaden.

Boston Consulting Group (Hrsg.) (2003): Clausewitz – Strategie denken. München.

Brüggemeier, M. (1998): Controlling in der öffentlichen Verwaltung. Ansätze, Probleme und Entwicklungstendenzen eines betriebswirtschaftlichen Steuerungskonzepts. 3. Aufl., München und Mering.

v. Clausewitz, C. (1973): Vom Kriege. Bonn (Erstaufl. 1832).

Crozier, M./Friedberg, E. (1979): Macht und Organisation. Die Zwänge kollektiven Handelns. Königstein.

Goleman, D. (1997): Emotionale Intelligenz. München.

Kaplan, R.S./Norton, D.P. (1997): Balanced Scorecard. Strategien erfolgreich umsetzen. Stuttgart.

Mintzberg, H./Ahlstrand, B./Lampel, J. (2005): Strategy Safari. Eine Reise durch die Wildnis des strategischen Managements. 3. Aufl., Frankfurt/Main.

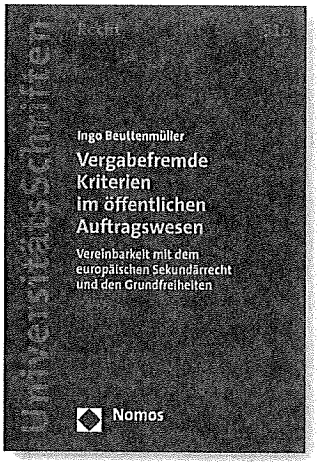
Musil, R. (1999): Der Mann ohne Eigenschaften. 10. Aufl., Reinbek.

Nullmeier, F./Saretzki, T. (Hrsg.) (2002): Jenseits des Regierungsalltags. Strategiefähigkeit politischer Parteien. Frankfurt/Main.

Rau, T. (2006): Betriebswirtschaftslehre für Städte und Gemeinden. Strategie, Personal, Organisation. München.

Sander, G./Bauer, E. (2006): Strategieentwicklung kurz und klar. Das Handbuch für Non-Profit-Organisationen. Bern.

Aktuell zum Vergaberecht



Vergabefremde Kriterien im öffentlichen Auftragswesen

Vereinbarkeit mit dem europäischen Sekundärrecht und den Grundfreiheiten

Von RA Dr. Ingo Beuttenmüller

2007, ca. 230 S., brosch., ca. 46,– €, ISBN 978-3-8329-2546-8

(Nomos Universitätsschriften – Recht, Bd. 516)

Erscheint Juni 2007

Nach wie vor ist die Instrumentalisierung des öffentlichen Auftragswesens mittels allgemeinpolitischer, vergabefremder Kriterien umstritten. Neben der Darstellung des deutschen und europäischen Rechtsrahmens enthält das Werk eine **Analyse der einschlägigen Urteile des EuGH**. Insbesondere die Vergaberichtlinien von 2004 beurteilt der Autor aufgrund der zahlreichen Möglichkeiten zur Verfolgung vergabefremder Zwecke kritisch.

Anhand konkreter praxisrelevanter Beispiele (Umweltgesichtspunkte, Arbeitsmarkt, Frauenförderung) veranschaulicht er die verschiedenen Ansichten in Rechtsprechung und Literatur und kommt zu dem Ergebnis, dass eine pauschale Beurteilung der immer noch aktuellen Problematik fehlgeht.

Nomos