



Strategiefähigkeit (in) der Ministerialverwaltung – aus der Sicht des Public Management

Prof. Dr. John Siegel
HAW Hamburg
Department Public Management

GfP-Jahrestagung 2019
23. Mai 2019

Überblick

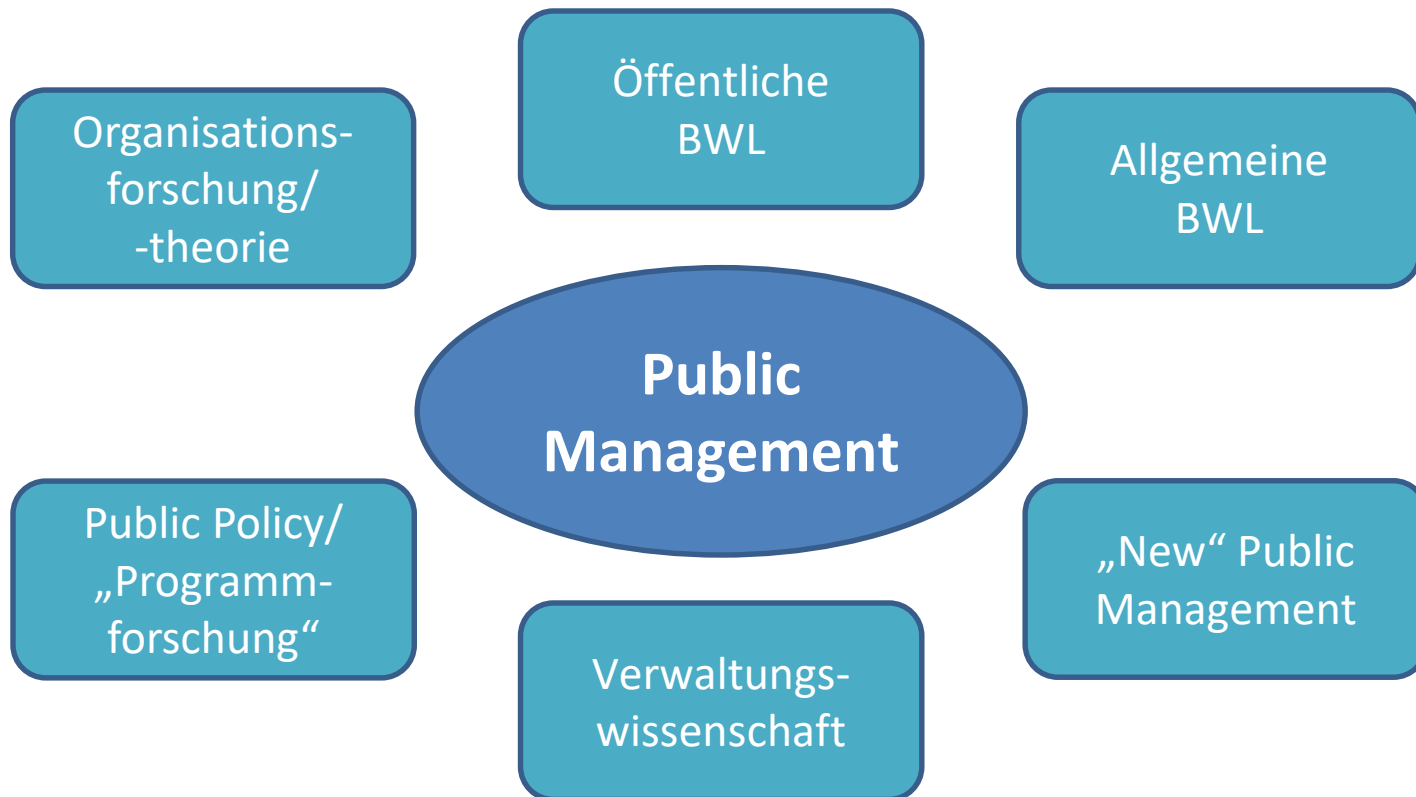
- Was ist Public Management?
- Was ist die Ministerialverwaltung
- Was Strategiefähigkeit
 - Was ist Strategie?
 - Was sind relevante organisationale Fähigkeiten?
- Anmerkungen zur Digitalisierung
- Thesen

Vorbemerkungen zum Thema

- Unklare und mehrdeutige sowie normativ-präskriptiv aufgeladene Begriffe
- Keine solide theoretische und empirische Basis in der deutschsprachigen Literatur
- Internationale Erfahrungen und Diskussionen werden weitgehend ignoriert

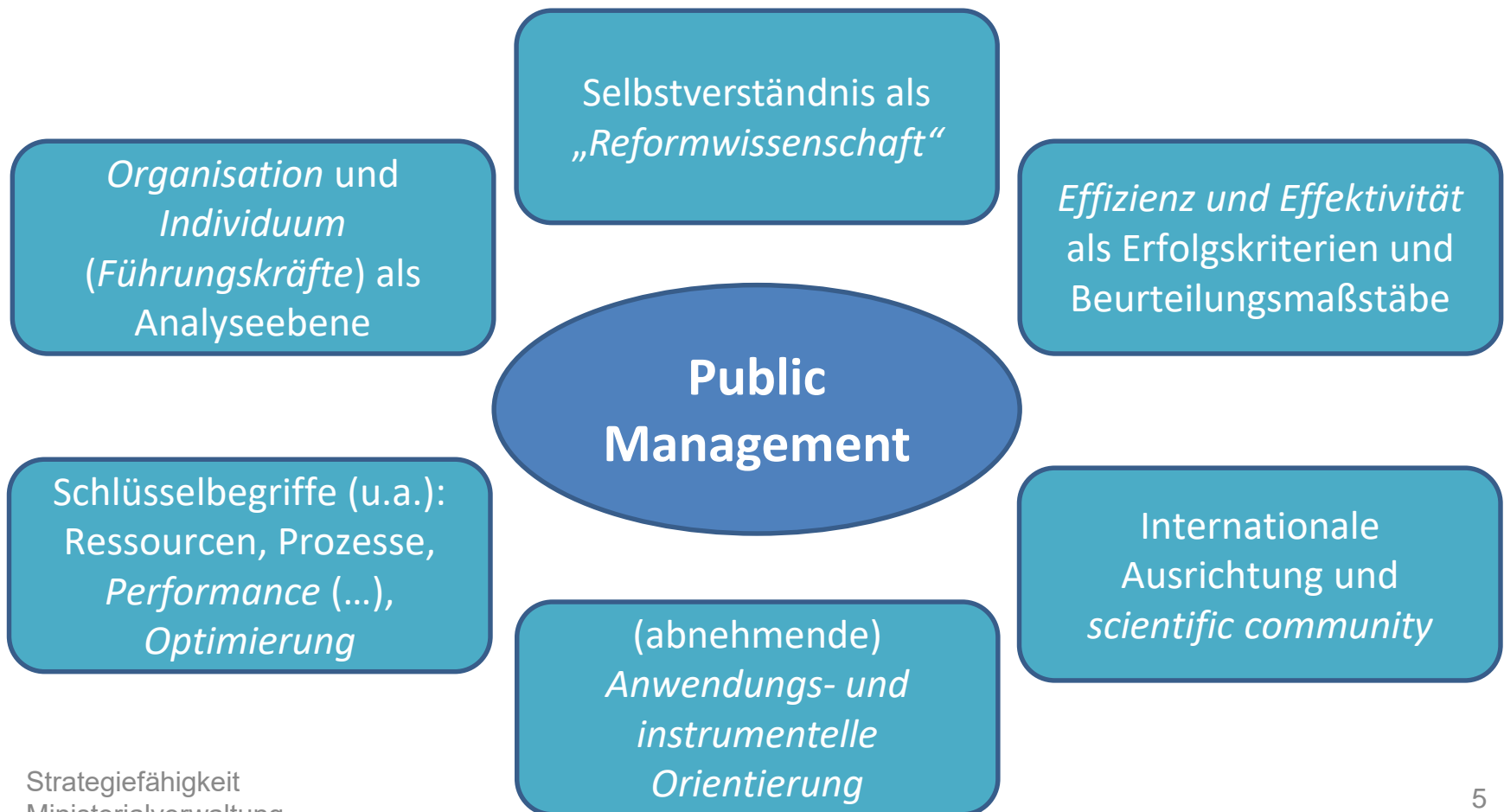
Public Management: Verortung

Wissenschaft und Praxis der Steuerung und Führung von und in Organisationen des öffentlichen Sektors



Public Management: Prämissen

Wissenschaft und Praxis der Steuerung und Führung von und in Organisationen des öffentlichen Sektors



Begriff und Aufgaben der Ministerialverwaltung

- Die Begriffe „Ministerium“ bzw. „Ministerialverwaltung“ kommen in zwei aktuellen Lehrbüchern zur Verwaltungswissenschaft (Bohne 2018, Möltgen-Sicking/Winter 2018) praktisch nicht vor, werden weder definiert noch erläutert!
- „Ministerien **unterstützen** einerseits die **Regierungstätigkeit**, indem sie **politische Entscheidungen des Ministers oder der Ministerin** und insbesondere die **Gesetzgebung vorbereiten**, andererseits sind sie als oberste Bundes- oder Landesbehörden auch **an der Durchführung der Gesetze, der Implementation von Politik beteiligt**, in ihnen wird also regiert und verwaltet. Während Landesministerien vor allem in Ländern ohne Mittelinstanz auch vielfältige **Vollzugsaufgaben** wahrnehmen, bedienen sich die Bundesministerien im Wesentlichen der nachgeordneten Bundesbehörden – wenn der Bund überhaupt in die Implementation seiner Gesetze eingebunden ist (...). Zu den Aufgaben der Ministerien gehören neben diesen Vollzugsaufgaben, also der **Steuerung und Überwachung nachgeordneter Behörden** und des **Gesetzes- und Haushaltsvollzugs**, auch eine Reihe für die Politik wichtiger **Hilfsaufgaben wie die Beantwortung parlamentarischer Anfragen, die Vorbereitung von Reden** und generell die **Aufbereitung und Zusammenstellung relevanter Informationen**. Zentrale Aufgabe der Ministerien ist aber die **Programmentwicklung, also der Entwurf und, vor allem, die Novellierung von Gesetzen, die Entwicklung von Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften, die Aufstellung des jeweiligen Haushalts und generell die Entwicklung und Planung neuer Policies.**“ (Bogumil/Jann 2009, S. 154)

Merkmale *strategischen* Managements

- Erfolgsorientierung
- Zielorientierung
- Langfristigkeit
- Ganzheitlichkeit
- Entwicklungsorientierung

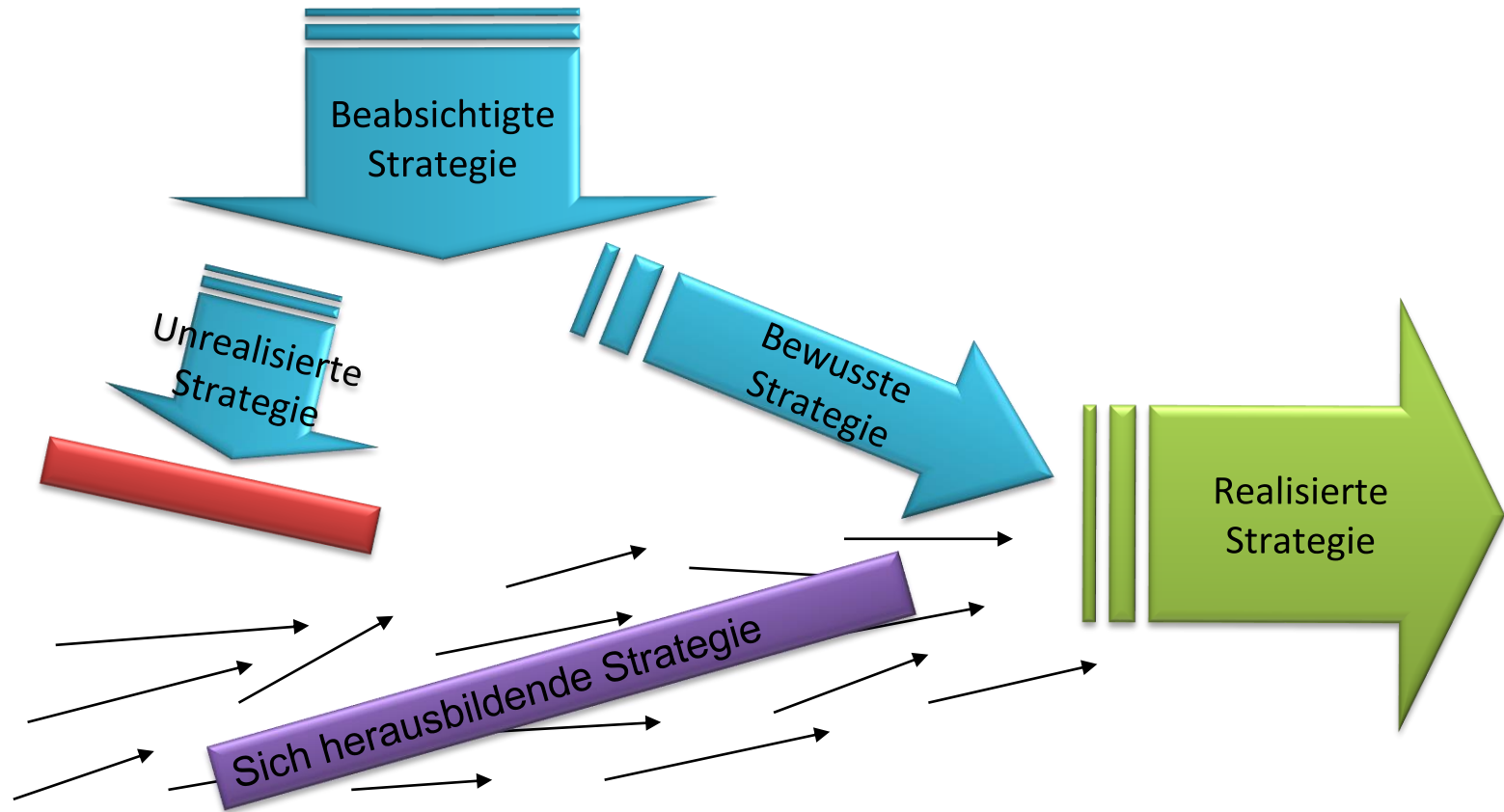
Was kann nun unter strategischem Management verstanden werden?

- Steuerungsprozess (in) einer Organisation zur integrierten Optimierung von deren Performance insb. im Sinne der
 - wirtschaftlichen und wirksamen und Erfüllung von Zweck / Auftrag und von Erwartungen wesentlicher Stakeholder
 - Bewältigung von grundlegenden Herausforderungen dafür und für deren Handlungs- und Leistungsfähigkeit
 - Erreichung selbst gesetzter oder vorgegebener Ziele.

Was kann noch unter strategischem Management verstanden werden?

- Strategisches Management ist die bewusste Auseinandersetzung einer Organisation mit den Herausforderungen für die Erfüllung ihres Auftrags und die Gewährleistung und Verbesserung ihrer Handlungsfähigkeit mittels (u.a.)
 - Klärung von Erfolgsmaßstäben
 - Kommunikation (im Sinne von Verständigung) über die Beeinflussung von Handlungsmustern
 - organisationalem Lernen.

Beabsichtigte und sich herausbildende Strategien



Was sind Strategien?

„Strategie kann verstanden werden als *Muster* [*pattern*] von Zwecken, Grundsätzen [*policies*], Programmen, Projekten, Handlungen, Entscheidungen oder Ressourcenzuweisungen, die festlegen [*define*], was eine Organisation (oder eine andere Einheit [*entity*]) ist, was sie tut und warum sie es tut. Strategie ist insofern die Erweiterung der Mission der Organisation, die eine zweckgetriebene (und manchmal den Zweck aufdeckende [*purpose-revealing*]) Brücke zwischen der Organisation und ihrer Umwelt bildet. Strategien werden typischerweise entwickelt, um sich mit strategischen Themen [*strategic issues*] auseinanderzusetzen; das heißt, sie umreißen [*outline*] die Reaktion [*response*] der Organisation auf grundsätzliche Herausforderungen, denen sie begegnet. Um bei der Brücken-Metapher zu bleiben, zeigen strategische Themen, wo Brücken benötigt werden, während Strategien die Brücken sind. [...]

Diese Definition ist absichtlich umfassend. Es ist wichtig, Muster zu erkennen, die über Ziele, Grundsätze, Entscheidungen, Ressourcenzuweisungen und große und kleine Handlungen hinausgehen [*transcend*] und idealerweise integrieren und ausrichten [*align*]. Allgemeine Strategien werden scheitern, wenn spezifische Schritte zur Umsetzung fehlen. Ferner sind Strategien anfällig zu scheitern, wenn es keine Abstimmung und Übereinstimmung [*alignment and consistency*] zwischen dem gibt was eine Organisation sagt, was sie will, wofür sie zahlt und was sie tatsächlich tut.“ (Bryson 2018, S. 221f.)

Strategiefähigkeit

- „In-der-Lage-sein“ (Können und Wollen!) einer Organisation zur
 - Formulierung, Umsetzung und Überprüfung von Strategien (als Plan);
 - kritischen (Selbst-)Reflektion sich herausbildender Strategien (als Muster);
 - bewussten Weiterentwicklung realisierter Strategien (als Ergebnis geplanter und emergenter Strategien);
 - Initiierung und Realisierung von Veränderungsprozessen;
 - Identifikation und Ausschöpfung von Erfolgspotentialen;
 - Sicherung und Ausbau organisationaler und dynamischer Fähigkeiten;
 - Zweckmäßigen und pragmatischen kollektiven Anwendung von Strategieinstrumenten;
 - effektiven Kommunikation über Strategien, deren Zweckmäßigkeit und Weiterentwicklung.

Thesen

zur Strategiefähigkeit in der Ministerialverwaltung aus der Sicht des Public Management

- Das Konzept der Strategiefähigkeit muss auf den spezifischen Kontext zugeschnitten und mit belastbarer empirischer Forschung sowie einer soliden theoretischen Grundlage fundiert werden.
- Das verwendete Verständnis von Strategiefähigkeit legt die Vermutung nahe, dass in der Ministerialverwaltung strukturelle und kulturelle Faktoren wirken, die diese beschränken.
- Der Kommunikation in Prozessen der strategischen Steuerung, organisationalen Fähigkeiten und dem Umgang mit emergenten Strategien sollte deutlich mehr Aufmerksamkeit gewidmet werden.
- „Strategy as practice“, also Praxis der Strategiearbeit in Ministerien, sollte systematisch erforscht werden.

Anmerkungen zum „digitalen Zeitalter“

- Digitale Transformation (vor allem der Verwaltung selbst) zeigt Grenzen der Strategiefähigkeit der Ministerialverwaltung (und etabliert-dominanter) Steuerungsformen im Brennglas.
- Die entsprechenden Herausforderungen werden nur mit einer signifikanten Verbesserung der Strategiefähigkeit der Ministerialverwaltung erfolgreich bewältigt werden können. Sonst droht ein erheblicher Legitimationsverlust.
- Dazu muss das Konzept der Strategiefähigkeit auf den spezifischen Kontext zugeschnitten und mit belastbarer empirischer Forschung sowie einer soliden theoretischen Grundlage fundiert werden.

Strategiefähigkeit aus Sicht des Public Management Verständnis und Thesen

- Strategiefähigkeit ist das „In-der-Lage-sein“ (Können und Wollen!) einer Organisation zur
 - Formulierung, Umsetzung und Überprüfung von Strategien (als Plan);
 - kritischen (Selbst-)Reflektion sich herausbildender Strategien (als Muster);
 - bewussten Weiterentwicklung realisierter Strategien (als Ergebnis geplanter und emergenter Strategien);
 - Initiierung und Realisierung von Veränderungsprozessen;
 - Identifikation und Ausschöpfung von Erfolgspotentialen;
 - Sicherung und Ausbau organisationaler und dynamischer Fähigkeiten;
 - zweckmäßigen und pragmatischen kollektiven Anwendung von Strategieinstrumenten;
 - effektiven Kommunikation über Strategien, deren Zweckmäßigkeit und Weiterentwicklung.
- Das Konzept der Strategiefähigkeit muss auf den spezifischen Kontext zugeschnitten und mit belastbarer empirischer Forschung sowie einer soliden theoretischen Grundlage fundiert werden.
- Das verwendete Verständnis von Strategiefähigkeit legt die Vermutung nahe, dass in der Ministerialverwaltung strukturelle und kulturelle Faktoren wirken, die diese beschränken.
- Der Kommunikation in Prozessen der strategischen Steuerung, organisationalen Fähigkeiten und dem Umgang mit emergenten Strategien sollte deutlich mehr Aufmerksamkeit gewidmet werden.
- „Strategy as practice“, also Praxis der Strategiearbeit in Ministerien, sollte systematisch erforscht werden.