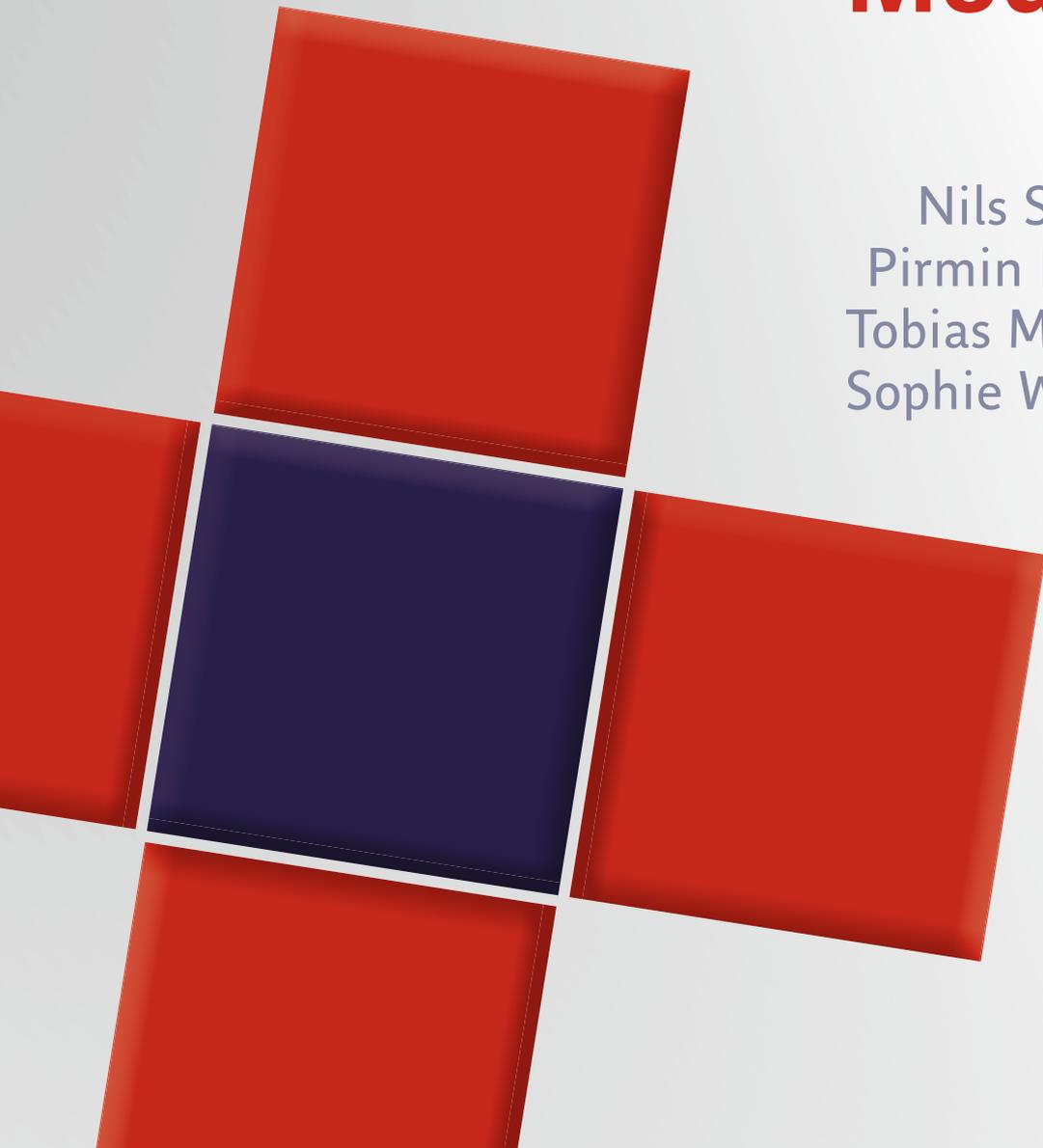


Die öffentliche Verwaltung verstehen und gestalten: Das IDHEAP Modell

Hrsg.
Nils Soguel
Pirmin Bundi
Tobias Mettler
Sophie Weerts



7. Strategie

Oliver Neumann

7.1. Bedeutung von Strategie und deren Umsetzung für die öffentliche Verwaltung

Strategisches Management ist eine Kernaufgabe des Führens von Organisationen. Es erlaubt, innerhalb einer Organisation eine gemeinsame Erzählung zu schaffen, übergeordnete Ziele zu definieren und einen Plan zur Erreichung dieser Ziele zu formulieren. So können Strategien dazu beitragen, den Mitgliedern einer Organisation den Sinn des organisationalen Handelns aufzuzeigen und eine Richtung vorzugeben, auf die gemeinsam hingearbeitet werden soll. Aber auch eine systematische Erfolgsmessung anhand der gesetzten Ziele und ein gezielterer, besserer Einsatz von Ressourcen werden möglich. In Anbetracht dieser sowie weiterer Vorteile des strategischen Managements stellt sich die Frage, weshalb bis heute Strategie in öffentlichen Organisationen oft weniger Gewicht als in privatwirtschaftlichen Unternehmen hat.

Doch blicken wir zu Beginn dieses Beitrags zunächst auf die Ursprünge des Begriffes der Strategie zurück. Dieser stammt etymologisch aus dem Altgriechischen und ist in etwa mit Armeeführer zu übersetzen. Erst in den 1960er-Jahren schaffte der Begriff der Strategie langsam auch den Sprung in die Wirtschaftswelt, wo es zwar nicht mehr um Schlachten und Kriege, dafür aber um Kämpfe im wettbewerbstechnischen Sinne ging.

Im öffentlichen Sektor hingegen hatte Strategie bis in die 1980er-Jahre hinein nur wenig Bedeutung. Dies änderte sich jedoch allmählich mit der Einführung der Verwaltungsreformen im Stile der «Wirkungsorientierten Verwaltungsführung» (New Public Management, NPM), bei denen das Management vieler öffentlicher Organisationen stärker am Vorbild der Privatwirtschaft ausgerichtet wurde. Mit diesen Reformen, die ihren Ursprung im angelsächsischen Raum hatten und die graduell auch nach Kontinentaleuropa überschwappten, stiegen die Autonomie, Flexibilität und Eigenverantwortung der Managerinnen und Manager öffentlicher Organisationen. Dies schaffte entsprechende neue Spielräume für strategisches Management in der betrieblichen

Steuerung – also unterhalb der Ebene der politischen Steuerung (Stewart 2004). Es fiel also zunehmend das Argument weg, dass die strategische Ausrichtung öffentlicher Organisationen ausschliesslich durch die Politik bestimmt werden kann.

Erstaunlicherweise ist im öffentlichen Sektor dennoch bis heute die Verbreitung des Management-Instrumentes der Strategie hinter dem Privatsektor zurückgeblieben. Dies ist insofern verwunderlich, als dass das strategische Management wie eingangs erwähnt erhebliche Chancen bietet – auch und gerade für öffentliche Organisationen. Strategie im öffentlichen Sektor ist vor allem deshalb relevant, weil sie eine effektivere und effizientere Führung der Organisation erlaubt, indem sie eine gemeinsame Richtung vorgibt und so das Bündeln von Kräften für den gemeinsamen Weg ermöglicht. Zudem wirkt Strategie einer drohenden Lethargie in öffentlichen Organisationen entgegen, die sich in Ermangelung von Konkurrenz oder externem Druck nur noch am Status quo und nicht mehr an einem sich wandelnden Kontext orientieren. So kann Strategie ein Baustein sein, um eine ausgeprägte Verwaltungskultur in einer öffentlichen Organisation in eine zukunftsgerichtete Gestaltungskultur zu überführen. Ein Paradebeispiel für das Ausmass der möglichen Probleme, die durch das Fehlen einer Strategie in öffentlichen Organisationen entstehen können, stellt die Diskussion über die Verwaltungsdigitalisierung dar, wo heute ein grosser Teil der Bevölkerung unzufrieden ist mit der Quantität und Qualität der digitalen Dienstleistungen (► Digitalisierung (12D)). Sehr viele öffentliche Organisationen haben hier schlicht verschlafen, rechtzeitig Digitalisierungsstrategien zu entwerfen und diese konsequent umzusetzen – während dies in vielen privaten Organisationen schon viel früher angegangen wurde.

Ein Erklärungsansatz für den Unterschied der Nutzungsintensität von Strategien zwischen privatem und öffentlichem Sektor liegt darin, dass öffentliche Organisationen im Normalfall nicht oder weniger im Wettbewerb mit anderen Organisationen stehen und daher Strategien zur «Bezwungung» von Wettbewerbern weniger relevant sind. Häufig betonen Strategieskeptiker in öffentlichen Organisationen zudem, dass Strategien Zeit kosten und teuer sind, dass strategisches Management schnell bürokratisch werden kann und Organisationen weniger flexibel werden lässt und, dass sinnvolle alternative Wege und Gelegenheiten, die nicht bereits in Strategiedokumenten festgehalten sind, möglicherweise aufgrund eines zu starren Fokus auf die Strategie verpasst werden. Bei adäquater Anwendung der Strategieinstrumente lassen sich diese Kritikpunkte jedoch meist weitgehend auflösen, weshalb zumindest eine vertiefte Auseinandersetzung mit dem Thema Strategie in allen öffentlichen Organisationen sehr empfehlenswert ist bzw. bleibt. Diese Empfehlung umfasst auch Anpassungsarbeiten an bestehenden Strategien basierend auf neuen Strategieinstrumenten und Forschungserkenntnissen.

In diesem Beitrag betrachten und diskutieren wir also das Thema Strategie in öffentlichen Organisationen vertieft. Im folgenden Abschnitt gehen wir zunächst auf zentrale Begriffe wie Strategie und strategisches Management ein. Im Anschluss betrachten wir die Spezifika der Strategie und des strategischen Managements in öffentlichen

Organisationen, insbesondere das Zusammenspiel zwischen Politik und Verwaltung und die Besonderheiten im Zielsystem öffentlicher Organisationen. Zudem diskutieren wir, welche Arten von Strategien existieren und welches die typischen Elemente eines Strategiedokuments sind, und wir geben einige konkrete Gestaltungsempfehlungen, wie Managerinnen und Manager in öffentlichen Organisationen mit den steigenden Anforderungen an strategisches Management besser zurecht kommen und so ihre Organisation in eine erfolgreiche Zukunft führen können. Im dritten und letzten Abschnitt diskutieren wir wichtige Perspektiven und künftige Herausforderungen der Strategiearbeit im öffentlichen Sektor.

7.2. Schlüsselaspekte von Strategie und strategischem Management

In einem etablierten Forschungsfeld wie der Strategie ist es erwartbar, dass verschiedene Definitionen existieren. Porter (1996) beispielsweise beschreibt die Essenz von Strategie als die bewusste Entscheidung über das, was man nicht tun will. Diese Definition ist bemerkenswert, denn sie betont die Wichtigkeit des bewussten Umgangs mit begrenzten Ressourcen. Strategie bedeutet also nicht nur, neue Dinge zu tun, sondern auch gewisse althergebrachte Dinge bewusst nicht mehr zu tun. Johnson und et al. (2020) definieren Strategie hingegen als «die langfristige Ausrichtung einer Organisation». Diese recht abstrakte Sichtweise lässt bewusst Raum für verschiedene Formen von Strategien, z. B. niedergeschrieben oder nur implizit vorhanden, betont aber die Wichtigkeit des aktiven Nachdenkens über die Zukunft.

Mintzberg (1987) diskutiert hingegen fünf unterschiedliche Betrachtungswinkel auf das Thema Strategie, nämlich Strategie als Plan («strategy as plan»), List («strategy as ploy»), Muster («strategy as pattern»), Position («strategy as position») und Perspektive («strategy as perspective»). Die Perspektive «Strategie als Plan» betrachtet Strategie als «eine Art bewusste und gewollte Handlungsweise, ein Leitfaden (oder eine Zusammenstellung von Leitfäden), um eine Situation zu bewältigen» (Mintzberg 1987, 11). In dieser ersten Perspektive geht es bei Strategie also um einen vorab geschmiedeten Plan, der bewusst und zielgerichtet entwickelt wurde. Der Zweck des Plans ist es, bestimmte zentrale Ziele einer Organisation zu definieren, um sie sodann umsetzen zu können. Ein solcher Plan kann entweder sehr generell oder auch sehr spezifisch für eine bestimmte Situation oder Herausforderung formuliert sein. Ein klassisches Beispiel für diese erste Perspektive ist ein Kriegsplan. In einer Verwaltung oder einem privaten Unternehmen könnte eine Digitalisierungsstrategie zur systematischen Nutzung der Potenziale neuer digitaler Technologien zur Erreichung zentraler Organisationsziele als Beispiel genannt werden.

Die zweite Perspektive, «Strategie als List», ist ein Subtyp der Plan-Perspektive. Sie bezieht sich auf ein sehr spezifisches Manöver in einer konkreten Situation, das z. B. dazu dienen soll, einen Konkurrenten auszuspielen oder zu überwinden. Ein Beispiel für ein solches Manöver wäre es, wenn eine Stadt sich dazu entscheidet, ein nicht mehr genutztes Industrieareal zu kaufen, um dort selbst Sozialwohnungen zu bauen, anstatt das Areal einem Privatinvestor zu überlassen, der Luxuswohnungen bauen möchte.

Die dritte Perspektive, «Strategie als Muster», betrachtet Strategie als ein «Muster in einem Strom von Handlungen» (Mintzberg 1987, 12). Somit ist Strategie in dieser Perspektive eine Kohärenz in den Entscheidungen und Verhaltensweisen, egal ob sie bewusst sind oder nicht. Auch muss dieses Muster nicht unbedingt schriftlich festgehalten sein, sondern es kann einfach mit der Zeit entstehen. Insofern unterscheidet sich die Muster-Perspektive deutlich von der Plan- und der List-Perspektive. Als Beispiel sei eine Verwaltung genannt, in der seit langer Zeit die weitverbreitete Auffassung existiert, dass das stabile Tagesgeschäft wichtiger ist als Innovation (► Innovation). Als Resultat dieser Auffassung werden Innovationsbemühungen erst gar nicht lanciert oder nicht unterstützt und es bleibt beim Status quo als strategisches Muster. Während Mintzberg diese Art von Strategiebildung «emergente Strategie» nennt, sind die Perspektiven Plan und List der «intendierten Strategie» zuzurechnen. Beide Arten können gleichzeitig bestehen und bilden gemeinsam die «realisierte Strategie» (allenfalls ohne gewisse letztlich doch nicht umgesetzte Elemente aus dem Plan).

Die beiden letzten Perspektiven Mintzbergs bewegen sich auf einer abstrakteren Ebene. «Strategie als Position» beschreibt den Versuch, die Organisation in ihrem externen Kontext erfolgreich zu platzieren. Dies kann beispielsweise bedeuten, eine Nische für die Aktivitäten der Organisation zu finden, um möglichst wenig Konkurrenz zu haben oder die Organisation sonst unersetzbar zu machen. Auf einer solchen Nische können entsprechend die Ressourcen konzentriert werden.

«Strategie als Perspektive» bedeutet, über die gefundene Position hinaus eine gemeinsame Wahrnehmung des externen Kontexts oder eine gemeinsame Weltanschauung bei den Mitgliedern der Organisation zu schaffen. Diese kulturelle Dimension lässt sich auch als eine Art «Persönlichkeit» der Organisation verstehen, die beispielsweise eher aggressiv und progressiv (man denke beispielsweise an Tesla) oder konservativ und stabilitätssuchend (beispielsweise ein öffentliches Archiv) sein kann. Für Managerinnen und Manager ist es besonders wichtig zu wissen, dass die Perspektiven Mintzbergs sich nicht gegenseitig ausschließen, sondern nebeneinander bestehen und sich ergänzen bzw. gegenseitig beeinflussen können.

Nun, da wir ein klareres Verständnis vom Begriff der Strategie haben, ist eine weitere wichtige Frage, was sich hinter dem Begriff strategisches Management genau verbirgt. Strategisches Management bezeichnet die Initiierung und Führung des gesamten Strategieprozesses, begonnen bei einer strategischen Situationsanalyse über die Formulierung einer Strategie, die Ergreifung von geeigneten Massnahmen zu

deren Implementierung bis hin zur laufenden Evaluierung des Strategieerfolgs und daraus resultierenden Anpassungsmassnahmen (► Evaluation). Meist fokussiert das strategische Management insofern auf «intendierte Strategie», aber auch Elemente der «emergenten Strategie» sollten hierbei berücksichtigt werden. Die einzelnen Bereiche des strategischen Managements sollten keineswegs rein sequenziell betrachtet werden, sondern vielmehr als ein kontinuierlicher Zyklus mit vielen gegenseitigen Abhängigkeiten zwischen den Aufgaben. Insofern ist strategisches Management klar eine stehende Aufgabe und nicht etwa etwas, das man nur alle paar Jahre tun muss (vgl. Poister 2010). Die primäre Verantwortung des strategischen Managements liegt, wie der Begriff vermuten lässt, bei der für das jeweilige Themenfeld zuständigen Managerin bzw. beim zuständigen Manager. Es liegt jedoch auch in ihrer bzw. seiner Verantwortung, Teilaufgaben des strategischen Managements zu delegieren, also beispielsweise eine Taskforce einzusetzen, die eine Strategie für einen bestimmten Bereich in Abstimmung mit dem Management ausarbeitet, oder die Strategiekommunikation an eine Agentur auszulagern.

Ein nützliches Raster für die Praxis des strategischen Managements bieten Johnson et al. (2020) an. Sie unterteilen die Aufgaben im strategischen Management in die drei Kreise «strategische Position», «strategische Entscheidungen» und «Strategie in Umsetzung» (siehe Abbildung 7.1). Der erste Kreis, die strategische Position, umfasst dabei den Einfluss externer Umweltfaktoren, der organisationalen Ressourcen und Fähigkeiten, der übergeordneten Ziele und der Organisationskultur auf die Strategie. Hier stellen sich laut Johnson et al. (2020) üblicherweise Fragen wie:

- Was ist der Existenzgrund der Organisation (► Kernaufgaben)?
- Was sind die Treiber des Wandels in der externen Umwelt?
- Wie kann die Organisation ihre Wettbewerbsposition bzw. im öffentlichen Sektor ihr Alleinstellungsmerkmal identifizieren?
- Was sind die speziellen Fähigkeiten der Organisation?
- Was sind die Erwartungen der relevanten Anspruchsgruppen (► Stakeholder)?
- Passt die Strategie zur Kultur und zu den ethischen Grundsätzen der Organisation (► Werte)?

Der zweite Kreis, strategische Entscheidungen, beinhaltet die Optionen für eine Strategie sowohl in Hinblick auf deren Richtung als auch auf die Methodik, mit der eine Strategie vorangetrieben wird. Im zweiten Kreis sind übliche Fragestellungen:

- Welche Geschäftsstrategie bzw. welches Geschäftsmodell sollte verwendet werden?
- Welche Geschäfts- bzw. Tätigkeitsfelder sollten im Portfolio sein?
- Wo sollte die Organisation überall tätig sein (z. B. kantonal, national oder international)?
- Hat Innovation einen angemessenen Stellenwert (► Innovation)?
- Sollte die Organisation alleine tätig sein oder Allianzen schmieden oder gar mit anderen Organisationen zusammengehen (► Governance)?

Der dritte Kreis, Strategie in Umsetzung, befasst sich konkret und praxisorientiert damit, wie Strategien formuliert und implementiert werden.

- Sind die Strategien passend, akzeptabel und realistisch?
- Welche Art von Strategieentwicklungsprozess ist nötig?
- Welche sind die nötigen Organisationsstrukturen und Systeme (► Organisationsstrukturen)?
- Wie sollte die Organisation nötige Wandlungsprozesse steuern (► Organisationales Lernen)?
- Wer sollte im Strategieprozess welche Aufgaben übernehmen (► Führung)?

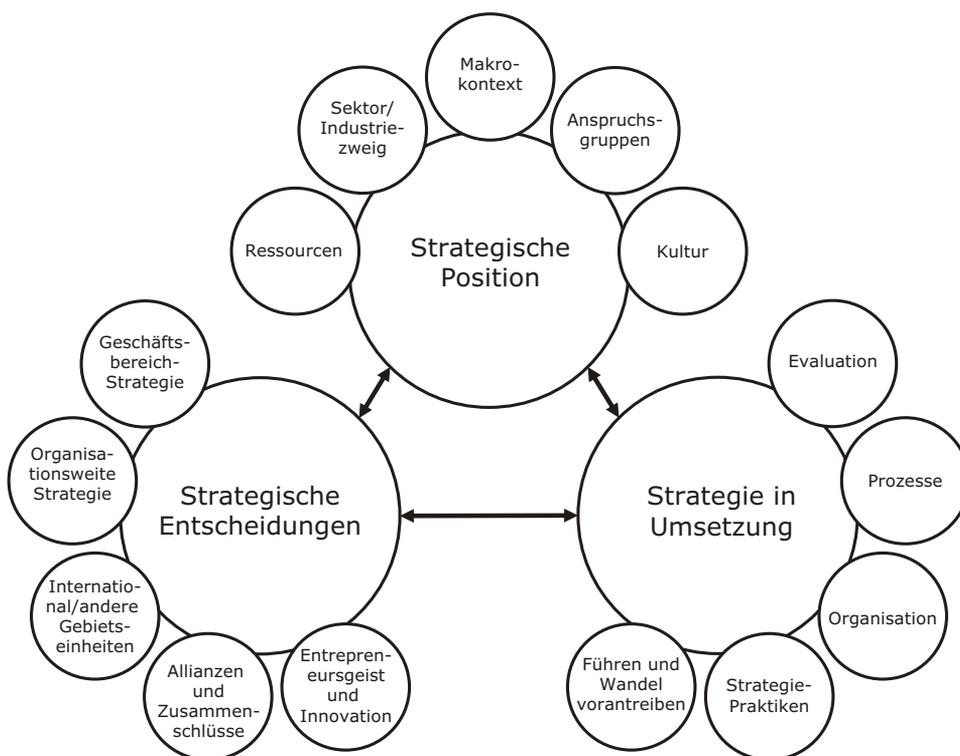


Abb. 7.1 Die Elemente des strategischen Managements (basierend auf Johnson et al. 2020).

7.2.1. Besonderheiten von Strategie im öffentlichen Sektor

Wahrscheinlich gibt es im Bereich der Strategie insgesamt mehr Gemeinsamkeiten als Unterschiede zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor. Nichtsdestotrotz sind einige der Unterschiede doch so relevant, dass wir an dieser Stelle spezifisch auf sie eingehen möchten. Der wohl offensichtlichste Unterschied liegt in den unterschiedlichen Zielen privater und öffentlicher Organisationen: Während bei Ersteren das übergeordnete Ziel in der Regel die Erwirtschaftung eines Gewinnes ist, ist es bei

öffentlichen Organisationen die Steigerung des Gemeinwohls (► Kernaufgaben) bzw. die Schaffung von öffentlichem Wert (► Werte), was sehr unterschiedliche Formen annehmen kann. Ein weiterer zentraler Unterschied ist der Kontext. Während Privatunternehmen in einem Wettbewerbskontext eingebettet sind, stehen öffentliche Organisationen in einem viel stärkeren politischen (► Institutionen) bzw. gesellschaftlichen Kontext mit einer Vielzahl von Anspruchsgruppen (► Stakeholder) (Alford & Greve 2017). Zudem können öffentliche Organisationen und insbesondere die Verwaltung ihre Exekutivgewalt dazu nutzen (► Recht), Ziele zu verfolgen, und oft müssen sie um die Zuteilung von Ressourcen im Wettbewerb mit anderen öffentlichen Organisationen und Einheiten bei der Politik ringen. Zudem begrenzt der Grundsatz des rechtsstaatlichen Handelns (► Werte (1) und Recht (5), also dass die Grundlage und Schranke des staatlichen Handelns das Recht ist, öffentliche Organisationen in der Setzung eigener Schwerpunkte. Dieser spezifische Kontext führt dazu, dass je nach Organisation die Managerinnen und Manager im öffentlichen Sektor etwas weniger Handlungsspielraum beim Thema Strategie haben als ihre Pendanten im Privatsektor. Meist reicht aber der Handlungsspielraum dennoch aus, so dass Strategie auch im öffentlichen Sektor ein sinnvolles Instrument ist.

Das Zusammenspiel zwischen der Politik und den Managerinnen und Managern der öffentlichen Organisationen ist in diesem Zusammenhang besonders interessant, denn es zeigt genau diese Spielräume auf. Stewart (2004) unterscheidet hierfür zwischen politischer Strategie, organisationaler Strategie und Management-Strategie. Die politische Strategie ist direkt von der Politik bestimmt und beinhaltet das, was die Regierung bzw. Politik verändern möchte (oft in Form von politischen Plänen, die später durch Gesetze konkretisiert werden können). Diese Strategie ist jedoch auch indirekt über eine Zuarbeit für die Politik durch die Verwaltung beeinflussbar, beispielsweise während der Aushandlungsphase einer politischen Strategie zwischen verschiedenen Departementen oder Ämtern oder während der konkreten Ausarbeitung eines Gesetzes. Die organisationale Strategie ist weiter weg von der Politik und Managerinnen und Manager können auf der Basis der übergeordneten politischen Strategie ihre Freiräume dafür nutzen, die Organisation so aufzubauen und auszurichten, dass sie die Bedürfnisse ihrer Anspruchsgruppen bestmöglich befriedigen kann. Die Managementstrategie umfasst insbesondere technische und operative Aspekte wie Budgetierung oder Berichterstattungsprozesse. Hierbei müssen die Vorgaben der Politik eingehalten werden, aber es sind auch Freiräume vorhanden, die eigene Strategien in diesem Bereich erlauben. Letztlich gilt es aber auch zu betonen, dass öffentliche Organisationen sehr divers sind und im Grad ihrer Autonomie und Nähe zur Politik stark variieren – man denke beispielsweise einerseits an einen eng an politische Prozesse gebundenen Parlamentsdienst und andererseits an ein weitgehend unabhängiges öffentliches Museum. Abhängig von diesen Faktoren kann Strategie entweder weniger wichtig oder wichtiger für die betreffende Organisation sein.

7.2.2. Arten von Strategien und typische Elemente eines Strategiedokumentes

Aus einer Praxisperspektive stellt sich oft die Frage, welche verschiedenen Arten von Strategie es gibt und wie diese zusammenspielen. Auf der obersten Ebene stehen in öffentlichen Organisationen oftmals politische Strategien, die quasi den Kontext der organisationalen und Managementstrategien bilden. Organisationsintern ist hingegen die organisationsweite Strategie die ranghöchste Strategie, von der sich sämtliche untergeordnete Strategien ableiten sollten bzw. diese konkretisieren sollten. Als Beispiel sei ein fiktives öffentliches Transportunternehmen genannt, das für sich eine Gesamtentwicklungsstrategie erarbeitet. Manchmal werden auf dieser obersten Ebene auch noch spezielle Zusatzstrategien formuliert, wie beispielsweise eine Digitalstrategie. Solche Zusatzstrategien werden nach einiger Zeit aber oft in die Gesamtstrategie integriert. Da öffentliche Organisationen meist hierarchisch und in siloartige Bereiche gegliedert sind, ist die nächsttiefere Ebene die Bereichsstrategie, beispielsweise für den Bereich Personenverkehr des Transportunternehmens. Unterhalb dieser Ebene kann es möglicherweise auch noch Strategien für einzelne Geschäftseinheiten, z. B. Marketing Personenverkehr, oder für einzelne Produkte oder Dienstleistungen, z. B. Regionalverkehr in einer bestimmten Stadt, geben. Abseits der Hierarchien kann es aber auch noch transversale, also siloübergreifende Strategien geben, beispielsweise betreffend die gemeinsame Informatik, organisationsweite Human Resources (► Personalmanagement) oder Finanzen (► Finanzmanagement). Zwar bildet das Gesamtstrategiekonstrukt innerhalb einer Organisation in der Regel eine hierarchische Kaskade, aber es gibt auch Fälle, in denen wichtige Elemente aus untergeordneten Strategien später in eine Gesamtstrategie aufgenommen werden.

Eine weitere häufige Herausforderung stellt die Frage dar, welche Form ein Strategiedokument haben sollte und welche Elemente es enthalten sollte. Ein Strategiedokument sollte insbesondere für die Leserin bzw. den Leser optisch ansprechend und einfach auffindbar sein. Denkbar ist die Form eines PDF-Dokumentes, aber prinzipiell auch andere Formen, beispielsweise Poster oder eine Webseite. Bei einem PDF-Dokument sollte der Umfang nicht mehr als zehn Seiten betragen. Gibt es Bedarf für mehr Details, kann mit Anhängen gearbeitet werden. Es gilt der Grundsatz «So viel wie nötig, so wenig wie möglich» im Hauptdokument, denn zu lange und nicht leserfreundliche Strategien erschweren deren Kommunikation erheblich. Auf der höchsten Strategieebene sind folgende Elemente typisch, bei untergeordneten Strategien können es möglicherweise weniger sein:

- *Management-Zusammenfassung*: Was sind die wichtigsten Eckpunkte der Strategie (auf maximal einer Seite)?
- *Motivation und Kontext*: Warum braucht es diese Strategie?

- *Situationsanalyse*: z.B.: Wo liegen Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken (SWOT-Analyse)?
- *Vision*: Was ist der angestrebte Zielzustand oder die spezifische Ambition?
- *Mission*: Was ist die Rolle der Organisation auf dem Weg zum Zielzustand?
- *Ziele*: Was sind die zentralen Bausteine der Mission, die uns der Vision näherbringen?
- *Massnahmen*: Was sind die konkret umzusetzenden Schritte, die zu den Zielen führen?
- *Umsetzungsplan*: Wer ist für welche Massnahme verantwortlich, welche Massnahme erhält welches Budget, was ist der Zeitplan?
- *Evaluationsplan*: Wie kann der Strategiefortschritt bzw. die Zielerreichung überwacht werden (► Evaluation)?

Wichtig zu betonen ist, dass nicht jede Strategie alle der oben genannten Elemente enthalten muss. Je nach Kontext kann es sinnvoll sein, Elemente wegzulassen oder neue Elemente zu ergänzen. Gibt es beispielsweise bereits übergeordnete Strategien, kann möglicherweise auf eine eigene Vision und Mission verzichtet werden und stattdessen ein Verweis auf die übergeordnete Strategie gemacht werden. Auch die Gewichtung der einzelnen Abschnitte kann variieren, meist sind jedoch die Abschnitte Motivation, Situationsanalyse, Vision, Mission und Ziele recht kurz, während die Bereiche Massnahmen sowie Umsetzungs- und Evaluationsplan tendenziell mehr Platz einnehmen.

In Ergänzung zu diesen Hinweisen zur möglichen Form des Strategiedokuments formulieren wir untenstehend noch einige konkrete Gestaltungsprinzipien für Managerinnen und Manager in öffentlichen Organisationen, gegliedert nach den Bereichen Strategieentwicklung und Strategieimplementierung.

7.2.3. Gestaltungsprinzipien für die Strategieentwicklung

- Für die Situationsanalyse und allenfalls auch die gesamte Strategieentwicklung bietet es sich an, möglichst viele Mitglieder der Organisation oder gar Externe einzubeziehen, um ein vollständiges Bild zu erhalten
- Politische Strategien, falls relevant, sollten immer die Leitlinien einer organisationalen oder Managementstrategie bilden
- Strategien sollten nicht überfrachtet werden, sondern nur die wesentlichsten Punkte enthalten und möglichst klar sein
- Strategien sollten nicht nur neue Richtungen einschlagen, sondern auch definieren, was künftig nicht mehr getan werden soll
- Strategien sollten so flexibel gestaltet sein, dass man sie auch bei unvorhergesehenem Bedarf rasch anpassen kann.

7.2.4. Gestaltungsprinzipien für die Strategieimplementierung

- Damit die Strategie umgesetzt werden kann, muss sie professionell und breit kommuniziert werden, intern und allenfalls auch extern. Die Vision und Mission sollten als zentrale Motivationsinstrumente dienen
- Strategisches Management sollte als kontinuierlicher Prozess und nicht als sequenzielle Aufgabe alle paar Jahre verstanden werden
- «Culture eats strategy for breakfast», sagte einst Peter Drucker. Falls die neue Strategie einen Kulturwandel erfordert, muss dieser vom Management prioritär geführt und die neue Kultur vorgelebt werden
- Die Fortschritte der Strategieumsetzung sollten regelmässig erhoben und ebenfalls transparent kommuniziert werden, auch bei Misserfolg
- Bewährte Strategiepraktiken sollten dokumentiert und zugänglich gemacht werden.

7.3. Perspektiven und künftige Herausforderungen

In diesem letzten Abschnitt kommen wir auf zwei wichtige Perspektiven bzw. künftige Herausforderungen der Strategiearbeit in öffentlichen Organisationen zu sprechen, die derzeit auch in der Forschung intensiv debattiert werden: erstens die zunehmende Verkürzung und Flexibilisierung von Strategiezyklen in einer sich rasch wandelnden Umwelt und zweitens die wachsende Bedeutung offenerer Strategieprozesse. Beide Themen beginnen erst langsam, in der Strategiepraxis im öffentlichen Sektor stärker berücksichtigt zu werden, wobei dies sich aufgrund des dynamischer und komplexer werdenden Umfelds jedoch bald ändern dürfte (Johnson et al. 2020).

Beginnen wir also mit dem Thema der Dauer von Strategiezyklen. Traditionellerweise sind Strategien recht stabile Managementinstrumente, was sich z. B. darin äussert, dass Strategiedokumente oft über einen Zeitraum von fünf Jahren oder gar länger gültig sind. Während dieser relativ langen Laufzeit werden meist keine (oder nur kleinere) Anpassungen an der Strategie vorgenommen und der Kurs wird gehalten. Dies kann in einem sich schnell wandelnden Kontext mit steigender Komplexität und Unsicherheit zu einem Problem werden, da die Strategie sich ab einem gewissen Punkt nicht mehr auf die aktuellen Herausforderungen bezieht. Gerade im Zeitalter der Digitalisierung, in der neue Technologien praktisch permanent und mit hohem Tempo zu Umbrüchen und Veränderungen der Gesellschaft, Wirtschaft und auch anderen Feldern führen, sind solch lange Strategiezyklen nicht mehr zielführend und raschere Anpassungen sind nötig. Andererseits kann eine Strategie auch nicht jeden Monat radikal verändert werden, da dies viel zu viel Aufwand generieren würde und die notwendige häufige Kommunikation neuer strategischer Richtungen die Mitarbeiterinnen und

Mitarbeiter der Organisation mit hoher Sicherheit überfordern würde. Es braucht also einen flexibleren Mittelweg. Beispielsweise könnten Strategiezyklen auf zwei bis drei Jahre verkürzt werden. Man könnte eine Strategie aber auch aufteilen in ein länger gültiges Manteldokument, das z. B. die übergreifende Vision und Mission beschreibt, und ein kurzfristigeres Kerndokument, welches die konkreteren Elemente wie Ziele, Stossrichtungen und Massnahmen enthält. Auch Instrumente wie Planungsszenarien und dezentralere Formen der Strategieentwicklung können wichtige Hebel in der Bewältigung von Dynamik und Komplexität sein (Johnson et al. 2020). Hier gilt es, dass Managerinnen und Manager eine für ihre Organisation passende Balance zwischen Stabilität und Aktualität finden müssen.

Eine weitere wichtige künftige Herausforderung ist die Abwägung, ob Strategie weiterhin ein primär organisationsinternes Instrument sein sollte, bei dem das (Top-) Management das Monopol auf dessen Formulierung hat, oder ob künftig partizipativere Ansätze gewählt werden sollten. Eine wichtige und noch relativ neue Entwicklung in diesem Zusammenhang ist das Konzept der offenen Strategie («open strategy») (Whittington, Cailluet, & Yakis-Douglas 2011). Die offene Strategie basiert auf der Idee der offenen Innovation, also einem Prozess, mit welchem Organisationen mittels Einbezug von Wissen, Ideen und Ressourcen externer Partner und Gruppen Innovationen vorantreiben können. Beispiele für solche externen Akteure sind Kundinnen und Kunden, Unternehmen, Start-ups oder Hochschulen. Die Innovation ist im Falle der offenen Strategie entsprechend die Strategie selbst. Die offene Strategie hat zwei zu unterscheidende Dimensionen, die sich jeweils sowohl auf den internen als auch auf den externen Kontext beziehen können (siehe Tabelle 7.1).

	Transparenz	Inklusion
Intern	z. B. Blogging zur Strategie im Intranet	z. B. Strategieworkshops mit vielen oder allen Mitarbeitenden
Extern	z. B. Strategie-Updates auf der Webseite oder in Newslettern	z. B. Crowdsourcing also Sammlung von Strategieideen von extern

Tabelle 7.1 Die Dimensionen der offenen Strategie (basierend auf Whittington, Cailluet, & Yakis-Douglas 2011).

Die erste Dimension betrifft die Transparenz einer Strategie im Sinne ihrer Kommunikation. Interne Transparenz sollte hierbei als Minimalanforderung gesehen werden, denn eine Strategie, über die die Mitglieder einer Organisation nicht regelmässig informiert werden, wird ihre Wirkung kaum entfalten können. Interne Transparenz kann beispielsweise auf den organisationsinternen digitalen Kanälen geschaffen werden, z. B. im Intranet oder per internem Mailing. Externe Transparenz, das heisst die regelmässige Kommunikation zu einer Strategie und deren Fortschritt gegenüber der

Öffentlichkeit oder zumindest gewissen Gruppen ausserhalb der Organisation ist hingegen schon etwas seltener zu finden. Gerade für öffentliche Organisationen, die gegenüber der Allgemeinheit eine besondere Verantwortlichkeit haben und die selten fürchten müssen, dass Konkurrenten einen Vorteil aus der offenen Strategie ziehen könnten, kann dies aber durchaus Sinn machen. Externe Transparenz kann beispielsweise per Strategie-Updates auf der Webseite, auf Sozialen Medien oder mittels Newslettern geschaffen werden. Die zweite Dimension bezieht sich auf die Inklusion verschiedener Anspruchsgruppen in den Strategieentwicklungsprozess sowie in mögliche weitere strategische Fragestellungen. Bei interner Inklusion entwickelt also nicht mehr rein das (Top-)Management die Strategien, sondern Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bzw. Mitglieder der Organisation können umfassend an der Strategieentwicklung teilhaben. Dies kann beispielsweise in grösseren und für alle Mitarbeitenden offenen Strategieworkshops, manchmal auch «strategy jams» genannt, oder per Onlinebefragung realisiert werden. Bei externer Inklusion wird diese Idee noch weiter gefasst und prinzipiell jede bzw. jeder Interessierte kann sich an der Strategieentwicklung auf freiwilliger Basis beteiligen. Dieser offene Ansatz wird manchmal auch als «Crowd-sourcing» bezeichnet und für seine Realisierung bieten sich ebenfalls Online-Formate an, um Einstiegshürden gering zu halten.

Zweifelsohne ist eine offene Strategie aufwändiger als eine rein interne Strategie, die durch das Management formuliert wurde. Insbesondere ist eine hohe Moderationsleistung nötig, um alle Eingaben zu analysieren und über deren Aufnahme in die Strategie zu entscheiden. Zum anderen ist die externe Kommunikation sicherlich aufwändiger als die rein interne. Da offene Strategien aber auch oft eine höhere Akzeptanz bei Nutzerinnen und Nutzern haben, weil sie quasi «demokratischer» zustande gekommen sind, und da sie die Transparenz des Handelns einer öffentlichen Organisation erhöhen, kann sich dieser Aufwand jedoch lohnen. Zudem können offene Strategien schlicht bessere Ideen enthalten als geschlossene Strategien, da mehr Personen mit unterschiedlichen Perspektiven zu ihr beigetragen haben. Letztlich muss jedoch weiterhin das Management über die Frage entscheiden, ob eine offene Strategie für die eigene Organisation angemessen ist und wie lange der Strategiezyklus sein soll.

Diese Fragen stellen sich natürlich neben vielen weiteren Fragen betreffend das strategische Management, die wir bereits im letzten Abschnitt diskutiert haben. Ganz generell lässt sich das Fazit ziehen, dass Strategie wohl eines der wertvollsten Instrumente war, die durch die New-Public-Management-Reformen Einzug in den öffentlichen Sektor erhalten haben. Auch wenn inzwischen viel Kritik an der unkritischen Übertragung von Managementkonzepten aus dem Privatsektor in den öffentlichen Sektor laut geworden ist, so bezieht diese sich doch meist darauf, dass NPM teils eine kurzfristige Sichtweise, wie sie im privaten Sektor weitverbreitet ist, auf den öffentlichen Sektor übertragen hat. Strategie hingegen ist ein Element der langfristigen Planung und steht somit dieser Tendenz sogar entgegen. Öffentliche Organisationen können sich schliesslich dazu entscheiden, nur die für sie sinnvollen Elemente von

NPM für sich zu übernehmen bzw. für sich anzupassen. Aus diesem Grund dürften Strategie und strategisches Management auch in Zukunft in öffentlichen Organisationen Bestand haben und sogar weiter an Bedeutung gewinnen.

Wichtige Begriffe

- Offene Strategie (FR: stratégie ouverte, IT: strategia aperta, EN: open strategy): die Schaffung von interner und externer Transparenz über eine Strategie sowie die Inklusion interner und externer Akteure in den Strategiewicklungsprozess.
- Strategie (FR: stratégie, IT: strategia, EN: strategy): «Die langfristige Ausrichtung einer Organisation» (Johnson et al. 2020).
- Strategieimplementierung (FR: mise en œuvre d'une stratégie, IT: attuazione di una strategia, EN: strategy implementation): der Prozess der Umsetzung strategischer Pläne in die Tat mit dem Zweck der Erreichung gesetzter Ziele.
- Strategisches Management (FR: gestion stratégique, IT: gestione strategica, EN: strategic management): der kontinuierliche Prozess der Bestandsanalyse der strategischen Position, der Auswahl strategischer Optionen, der Implementierung der gewählten Optionen unter Bereitstellung der nötigen Ressourcen sowie der Evaluation des Strategiefortschritts.

Literatur

- Alford, J., & Greve, C. (2017). Strategy in the public and private sectors: similarities, differences and changes. *Administrative Sciences*, 7(4), 35.
- Hautz, J., Seidl, D., & Whittington, R. (2017). Open strategy: Dimensions, dilemmas, dynamics. *Long Range Planning*, 50(3), 298–309.
- Johnson, G., Whittington, R., Scholes, K., Angwin, D., & Regné, P. (2020). *Exploring Strategy: Texts and Cases* (12th ed.). Pearson Education Limited.
- Mintzberg, H. (1987). The strategy concept I: Five Ps for strategy. *California management review*, 30(1), 11–24.
- Poister, T. H. (2010). The future of strategic planning in the public sector: Linking strategic management and performance. *Public Administration Review*, 70, 246–254.
- Porter, M. E. (1996). What is strategy? *Harvard business review*, 74(6), 61–78.
- Stewart, J. (2004). The meaning of strategy in the public sector. *Australian Journal of Public Administration*, 63(4), 16–21.
- Whittington, R., Cailluet, L., & Yakis-Douglas, B. (2011). Opening strategy: Evolution of a precarious profession. *British Journal of Management*, 22(3), 531–544.

Weiterführende Literatur

Scholes, K., & Johnson, G. (Eds) (2001). *Exploring public sector strategy*. Pearson Education Limited.