

Dr. Christian Marettek

## ***Wirksames Management für öffentliche Einrichtungen***

Wie können Spitzenpolitiker und Verwaltungsspitzen ihre Verwaltungen wirksam verändern?

Reformen verlangen meist eine andere Führungskultur

Möglichkeiten und Grenzen der verschiedenen Managementansätze

FAZ-Rezension vom 19.08.2013 (S. 18):

"... plausibel, erfrischend neu und praxisnah"

*Wissenschaftliche  
Reihe zum öffentlichen  
Management*

**Band 1**

Eine Publikation des  
Fachverlags Moderne  
Wirtschaft GmbH

Fachverlag  
Moderne Wirtschaft



# Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis .....	10
Tabellenverzeichnis.....	11
<b>A</b> <b>Abstract .....</b>	<b>12</b>
<b>B</b> <b>Grundfragen des Managements aus psychologischer Sicht.....</b>	<b>14</b>
1    Verschiedene Managementlehren.....	14
2    Welche Denkanstöße verdienen Beachtung? .....	16
3    Zur Kritik an zu viel Management bzw. Ökonomie.....	26
4    Was bedeutet wirksames Management? .....	30
<b>C</b> <b>Führungsarbeit im öffentlichen Dienst</b>	
<b>(praxisbezogene Analyse) .....</b>	<b>32</b>
1    Erforschung der realen Führungsprobleme	
im öffentlichen Dienst .....	33
1.1    Zwischen Politikerverdrossenheit und Schuldenkrise.....	33
1.2    Verschiedene Managementkategorien .....	37
1.3    Zu den Begriffen Spitzenpolitiker und Verwaltungsspitzen.....	40
2    Die Oberbürgermeisterin.....	43
2.1    Managementmodell für eine Großstadt .....	43
2.2    Welche Ziele hat eine Oberbürgermeisterin? .....	48
2.3    Charakteristische Herausforderungen .....	53
2.4    Beziehungsnetz und Managementrollen	
der Oberbürgermeisterin.....	61
2.5    Politikerleben in Deutschland (Exkurs) .....	67
2.6    Regierungsprogramm der Oberbürgermeisterin.....	72
2.7    Was sind die wichtigsten grundsätzlichen Hinweise	
der Managementliteratur?.....	74
2.7.1    Ausrichtung auf die strukturellen Probleme	
der öffentlichen Einrichtungen.....	74
2.7.2    Kompetenzorientierter Personaleinsatz .....	75
2.7.3    Teambildung als organisatorisches Grundprinzip .....	80
2.7.4    Konstruktive Impulse zur Weiterentwicklung	
der Verwaltungs- bzw. Führungskultur .....	100

3	Der Finanzdezernent.....	105
3.1	Managementsituation des Finanzdezernenten im Überblick.....	105
3.2	Hinweise zum Controlling-Konzept der Großstadt.....	106
3.3	Charakteristische Herausforderungen.....	110
4	Weitere wichtige Personengruppen im öffentlichen Management.....	116
4.1	Überblick.....	116
4.2	Finanzminister/Finanzstaatssekretär.....	117
4.3	Verkehrsminister/Verkehrsstaatssekretär.....	119
4.4	Rektor/Präsident einer öffentlichen Universität.....	120
<b>D</b>	<b>Welche Managementforschung braucht unsere Gesellschaft? .....</b>	<b>128</b>
1	Öffentliches Management als disziplinübergreifende Forschung.....	128
2	Gesellschaftliche Herausforderungen als konkrete Forschungsgegenstände.....	129
3	Abschließende Stellungnahme.....	133
<b>E</b>	<b>Wissenschaftsbezogener Anhang .....</b>	<b>138</b>
1	Überblick.....	138
2	Zur wissenschaftlichen Reife der Managementliteratur.....	138
3	Disziplinäre Einordnung des Forschungsgegenstandes.....	142
4	Verwandte Ansätze der Politikwissenschaften.....	148
5	Die Sicht der Verwaltungswissenschaften.....	154
6	Management als Teil der Betriebswirtschaftslehre.....	156
7	Zur wissenschaftlichen Definition von Führung.....	162
8	Doppik und Controlling als Bausteine des New Public Managements.....	163
9	Nebenwirkungen des bundesdeutschen Föderalismus auf das Gelingen von Verwaltungsreformen.....	170
	<b>Anlage 1: Simulation eines aussagefähigen Projektcontrollings für „D21“ .....</b>	<b>174</b>
1	Ziele des Baukostencontrollings für eine Großstadt mit etwa 300.000 Einwohnern.....	174
2	Controlling-Begriff.....	174
3	Bausteine eines sachgerechten Projektcontrollings.....	175
4	Projektcontrolling auf Ebene des Gesamtprojekts.....	177
5	Projektcontrolling auf Ebene des Teilprojekts.....	179
6	Projektcontrolling auf Ebene des Auftrags.....	181

Anlage 2: Simulation eines aussagefähigen Controllings auf Basis der kommunalen Doppik .....	182
1     Transparenz und Übersichtlichkeit als Ziele .....	182
2     Betriebswirtschaftliche Analyse der Leistungsprozesse i. e. S. ....	184
3     Schaffung steuerungsorientierter Transparenz und Übersichtlichkeit .....	187
Literaturverzeichnis .....	193
Der Autor .....	214
Ihre Ansprechpartner .....	215

### ***Führungsarbeit als Schlüssel für leistungsfähigere Verwaltungen***

Wie zahlreiche Praxiserfahrungen immer wieder zeigen, können viele öffentliche Einrichtungen besonders davon profitieren, wenn ehrlich und systematisch an den „weichen“ organisatorischen Faktoren – wie Teambildung und Führungskultur – gearbeitet wird. Da echte ökonomische Anreize systembedingt kaum bestehen, gibt es in der Praxis m. E. **kaum eine Alternative zur Intensivierung der Managementarbeit**, so dass durchaus provokant formuliert werden kann: Die Leistungsfähigkeit einer bestimmten Verwaltung kann im Grunde dauerhaft hauptsächlich durch eine bessere Führungsarbeit gefördert werden. Eine Führung, die z. B. dazu führen sollte, dass sich mehr Bedienstete in ihren Teams wohl fühlen und die Teams daher auch leistungsbereiter werden (dieses Thema wird unten noch ausführlich erörtert).

Dies gilt im Übrigen nach Überzeugung des Verfassers nicht nur für den öffentlichen Dienst. Auch in erwerbswirtschaftlichen Dienstleistungsunternehmen wird immer deutlicher die Bedeutung der „weichen“ organisatorischen Faktoren (Teambildung, Führungskultur usw.) erkannt: Echte Konkurrenzvorteile in der Dienstleistungserbringung hängen zu einem beachtlichen Teil davon ab, ob die Menschenführung in den Teams tatsächlich so gelingt, dass das **Team als eine leidenschaftlich kämpfende Einheit** erlebt werden kann (das natürlich auch feiern kann). Hierzu wird in der Managementliteratur oft der Vergleich mit einer erfolgreichen Sportmannschaft gezogen – mit dem kleinen Unterschied, dass das Team nicht primär auf einen Gegner fixiert sein sollte, sondern auf eine möglichst hohe Dienstleistungsqualität für den Kunden.

## **4 Was bedeutet wirksames Management?**

### ***Dominanz nicht-ökonomischer Ziele im öffentlichen Bereich***

Wirksames Management ist eine Führungsarbeit, die **wirksam** ist. Was ist wirksames Management aus Sicht der öffentlichen Einrichtungen (= Verwaltungen und Betriebe)? Für Zwecke dieser Arbeit wird ähnlich, wie es u. a. Malik formuliert hat, das Adjektiv wirksam verwendet. Dabei wird davon ausgegangen, dass die im politisch-öffentlichen Raum engagierte Führungskraft Ziele hat und diese auch in irgendeiner Weise wirksam umsetzen will.

Da für öffentliche Entscheidungsträger die ökonomischen Kenngrößen kaum relevant sind, ist die Definition von Malik hilfreich, der auf die Steigerung der **Funktionsstüchtigkeit** (der geleiteten öffentlichen Einrichtung) abstellt: Management ist vor allem dann wirksam, wenn durch die Führungsarbeit die betreffende Organisation *funktionsstüchtiger* gemacht werden kann.<sup>53</sup> Der Begriff der Funktionsstüchtigkeit einer öffentlichen Einrichtung lässt sich allgemein in die (Teil-) Oberziele Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit zerlegen – in dieser Weise kann das Zielsystem einer öffentlichen Einrichtung vereinfachend zusammengefasst werden. (Demgegenüber wird im gewerblichen Unternehmen „Funktionsstüchtigkeit“ insbesondere im Sinne eines erfolgreichen Investments betrachtet- natürlich über betriebswirtschaftliche Kenngrößen wie Eigenkapitalrendite bzw. Shareholder Value – welche im öffentlichen Bereich jedoch fast keine Rolle spielen.) Aber die Sicht der öffentlichen Einrichtung als Ganzes ist nicht ausreichend: die Sicht der öffentlichen Führungskraft soll hier näher betrachtet werden.

### **Was ist wirksam aus Sicht der öffentlichen Führungskraft?**

Für die Einschätzung, ob das Handeln eines öffentlichen Managers als wirksam eingeschätzt wird, spielen in der Praxis natürlich die verschiedenen **politischen Ziele** die zentrale Rolle. Bei öffentlichen Persönlichkeiten können natürlich auch außenstehende Bürger und später insbesondere Historiker Urteile (Einschätzungen) formulieren, in welchem Umfang das konkrete Verhalten des öffentlichen Managers als wirksam einzuschätzen ist.

Daher kann definiert werden: „Wirksam“ ist die Führungsarbeit, wenn die relevanten Ziele durch das Verhalten des Entscheidungsträgers gefördert bzw. erreicht werden.

Die forschungsleitende Frage für das vorliegende Buch – und im Grunde auch für die gesamte PwC-Buchreihe – lautet: **Wie kann unter den realen Bedingungen der öffentlichen Einrichtungen – also im politisch dominierten Alltag der Führungskraft – eine derartige (wirksame) Führungsarbeit gelingen?** Wann und unter welchen Bedingungen ist die Führungspersönlichkeit wirksam und wie kann sie ihre Wirksamkeit mit einiger Wahrscheinlichkeit steigern?

---

<sup>53</sup> Vgl. Malik (2006) S. 23.

## **C Führungsarbeit im öffentlichen Dienst (praxisbezogene Analyse)**

### **Auf einen Blick**

Zunächst werden die Managementaufgaben der Spitzenpolitiker und der Verwaltungsspitzen näher konkretisiert und dabei ein erster Fall 1 (Landesfinanzminister in Zeiten der Schuldenbremse) betrachtet.

Anschließend werden charakteristische Führungsprobleme des öffentlichen Dienstes in mehreren Fallstudien erarbeitet und ausgewählte Lösungsvorschläge der psychologisch ausgerichteten Managementliteratur erörtert. Im Mittelpunkt steht dabei die Managementsituation der Oberbürgermeisterin einer Großstadt – wobei es hauptsächlich um die Führung nach innen geht.

Die Oberbürgermeisterin stellt genauso wie ein Minister ein typischer Fall der obersten Managementebene dar, die durch einen besonders hohen Anteil repräsentativer Aufgaben geprägt wird. Die in der jüngeren Managementlehre – z. B. von Mintzberg – empirisch identifizierten Führungsrollen der obersten Managementebene lassen sich in den Fallbeispielen aus der Großstadtpraxis problemlos wiederfinden. Im Sinne praktikabler Lösungsansätze zur Stärkung von Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung werden insbesondere Maßnahmen zur Verbesserung der Teambildung und der Führungskultur vorgeschlagen. Im Bezug auf die Verwaltung wird eine besondere Wirksamkeit dann erreicht, wenn die Führungskraft erkennbar und glaubwürdig die Werte der Gemeinschaft vertritt und dabei versucht, das Leistungsprinzip ohne Ansehen der Person durchzusetzen und parteiübergreifend für Gerechtigkeit zu sorgen.

Eine überdurchschnittliche Führungsstärke wird dann erreicht, wenn es der Führungskraft trotz finanzieller Engpässe gelingt, am Gemeinwohl orientierte Entscheidungen durch zu setzen.



# 1 Erforschung der realen Führungsprobleme im öffentlichen Dienst

## 1.1 Zwischen Politikerverdrossenheit und Schuldenkrise

### ***Politik- und Politikerverdrossenheit als herausfordernder Rahmen***

Die mit der neuen Buchreihe angestrebte verstärkte **Erforschung der realen Führungsprobleme** unseres Landes ist eng mit dem Phänomen der Politik- und Politikerverdrossenheit verbunden: Nach Überzeugung der Herausgeber verlangt gerade die (unbefriedigende) Politik- und Politikerverdrossenheit in Deutschland, dass mehr in die für die Weiterentwicklung des Gemeinwesens wichtige Erforschung der Führungsprobleme – und damit in das öffentliche Management – investiert werden sollte.

Natürlich existieren einzelne Ansätze in den Politik- und Verwaltungswissenschaften, in der Organisations- und Arbeitspsychologie und in der öffentlichen Betriebswirtschaftslehre – aber das Missverhältnis zwischen dem insgesamt begrenzten Forschungseinsatz und der (m. E. höheren) **gesellschaftlichen Bedeutung der Grundsatzfrage** – wie das demokratische Gemeinwesen in der Bürgerakzeptanz erhalten bzw. positiv weiterentwickelt werden kann ist immer wieder erstaunlich.<sup>54</sup>

### ***Gibt es so etwas wie „gutes“ öffentliches Management?***

Was ist in diesem Zusammenhang „gutes“ öffentliches Management? Gibt es gar so etwas wie „gutes Regieren“?<sup>55</sup> Lassen sich mit Mitteln der Wissenschaft vielleicht „Leitlinien für eine wirksame Amtsausübung“ beschreiben? Derartige Fragen werden sicherlich von manchem Leser als provokant oder anmaßend interpretiert – der Leser wird jedoch bald merken, dass der Verfasser keine Machbarkeitsideologie verfolgt.

<sup>54</sup> Gleicher Ansicht z. B. Budäus (2006); Heiling (2008); Klöcker (2008).

<sup>55</sup> So der programmatische Titel des neuen österreichischen Sammelbandes: Vgl. Bauer/Biwald/Dearing (2011).

Der Verfasser versucht eine **wissenschaftliche Annäherung an die** mit diesen Fragen verbundenen **komplexen psychologischen, politischen und wirtschaftlichen Probleme**, wobei die tatsächliche Management-situation der Spitzenpolitiker (die z. B. stark durch parteipolitische Verantwortlichkeiten geprägt wird) ganzheitlich und so *realistisch wie möglich* zu betrachten ist.

Die neue „Wissenschaftliche Reihe zum öffentlichen Management“ hat sich die Aufgabe gesetzt, **wichtige Managementprobleme der Spitzenpolitiker und Verwaltungsspitzen**, die diese im Rahmen ihrer Amtsausübung beschäftigen, zu diskutieren und möglichst praktikable Lösungsansätze zu entwickeln. Dabei sollen vor allem die psychologisch ausgerichteten Erkenntnisse der jüngeren Managementforschung, die in Deutschland noch kaum bekannt sind, auf ihre Verwendbarkeit im öffentlichen Bereich geprüft werden.

Aber bevor die Managementliteratur zu Worte kommt, ist der Leser eingeladen, bei einer aktuellen und **hochkomplexen Management-situation** zu verweilen, die in Deutschland derzeit zahlreiche Finanzminister und Finanzstaatssekretäre der Länder betrifft: Es geht um die Managementprobleme, die ein Finanzminister bewältigen muss, um die nötigen Einsparungen durch zu setzen und damit die Regelungen der sog. Schuldenbremse<sup>56</sup> einzuhalten, ohne dadurch die politischen Karrieren der eigenen Partei zu gefährden (sämtliche Fälle – bis auf Fall 7 – sind fiktiv konstruiert und ausdrücklich so gestaltet, dass nach menschlichem Ermessen keine Ähnlichkeit mit realen Verwaltungen und lebenden Personen besteht. Inhaltlich basieren sie natürlich auf den langjährigen Erfahrungen der von den Herausgebern geführten Beraterteams):

---

<sup>56</sup> Mit dem Schlagwort „Schuldenbremse“ werden hoch komplexe Regelwerke zusammengefasst, teilweise mit Verfassungsrang, teilweise in Staatsverträgen zwischen den besonders verschuldeten Ländern und dem Bund geregelt (die Regelwerke differieren von Land zu Land in Einzelpunkten).

### **Fall 1: Der Finanzminister eines Bundeslandes**

Der Finanzminister ist als langjähriger Umweltminister ein erfahrener Spitzenpolitiker und zugleich stellvertretender Landesvorsitzender seiner Partei. Mitte der Legislaturperiode wechselt er vom Umwelt- ins Finanzministerium.

Nach erfolgter Regierungs-umbildung werden auf einer Klausurtagung der Hausspitze die **Prioritäten für die verbleibende Legislaturperiode** sowie eine Basisstrategie für die folgende Legislaturperiode erarbeitet (zusammen mit dem jungen Staatssekretär, den beiden Büroleitern, persönlichen Referenten, Pressesprecher sowie einem erfahrenen Vertrauensmann aus der Partei, der lange Abteilungsleiter im Finanzministerium war). Da das Land hochverschuldet ist, sind die komplizierten **Regeln der sogenannten Schuldenbremse** unter politischem Druck einzuhalten.

Der Ministerpräsident hat für die hoffentlich verbleibenden vier Jahre seiner Amtszeit vorgegeben, dass bis zur Wahl in zwei Jahren die Regeln der Schuldenbremse zwar eingehalten werden

sollen, aber möglichst wenige „Grausamkeiten“ beschlossen werden sollten. Im Umkehrschluss ergibt sich daraus, dass notwendige „Grausamkeiten“ möglichst kurz nach der (gewonnenen) Wahl zu terminieren sind.

Da der Minister derzeit nach Umfragen der beliebteste Landespolitiker überhaupt ist (in den Medien wird seine „ehrlich-zupackende Art“ genannt), macht er sich Hoffnungen, in vier Jahren den Ministerpräsidenten ablösen zu können (Mitte der nächsten Legislaturperiode).

Am Klausurabend formuliert der Finanzminister als übergeordnete politische Zielsetzung: „Wie kann unser Land unter Einhaltung der Schuldenbremse trotzdem wichtige Leitinvestitionen schaffen, mit denen Wohlstand und Bürgerakzeptanz gestärkt werden können? (Kaputtsparen ist keine Lösung).“

Sein Büroleiter, der ihn in dieser Funktion schon im Umweltministerium unterstützt hat, formuliert darauf seine Bedenken: „Anders als im Umweltministerium, wo Du auch zuständig für Verkehr und Landwirtschaft warst – und damit **gezielt politische**

**Akzente** setzen konntest – bist Du als Finanzminister nur noch quasi der Aufpasser und Koordinator, dass kein Kabinettskollege sich verrennt. Du hast keine direkten Möglichkeiten, Dich in den Medien als den zu präsentieren, der ein neues Naturschutzgebiet oder eine ökologisch optimierte und zugleich sanierte Landesstraße einweihet“.

Der Minister erwidert, dass er darüber auch viel nachgedacht habe: „Als höchste Priorität verbleibt für mich, dass wir tatsächlich **das Land voranbringen** und wir beides schaffen: schmerzhaft Einsparungen im Interesse unserer Kinder und zusätzliche Leitinvestitionen z. B. in den ökologisch vertretbaren Tourismus.“

Der Minister beschließt die Diskussion mit einer persönlichen Wertung: „Nach meiner festen Überzeugung sollte es möglich sein, sich der Öffentlichkeit weiter als ehrlich und innovativ im Sinne des Gemeinwohls zu verkaufen – und trotzdem schmerzhaft Einsparungen umzusetzen. Hierfür müssen wir Ehrlichkeit mit Professionalität im Kommunikationsmanagement verbinden.“

Der Verfasser hat das einleitende Fallbeispiel (dass unten weiter konkretisiert werden soll) so konstruiert, dass mehrere **Hauptanforderungen für eine realitätsnahe Erforschung des öffentlichen Managements** erkennbar werden:

Nur wenn die tatsächlichen Managementprobleme der handelnden Personengruppen (hier: Finanzminister/Finanzstaatssekretäre der Länder) eindeutig identifiziert werden, kann die Forschung irgendwann so praxisrelevante Ergebnisse erbringen, dass hieraus eventuell wirksame Schritte zur positiven Weiterentwicklung des demokratischen Gemeinwesens erarbeitet werden können (Überzeugung des Verfassers).

Diese alltagsorientierte Gesamtsicht aller Management- bzw. Führungsaufgaben von öffentlichen Entscheidungsträgern existiert erstaunlicherweise bislang in deutscher Sprache noch nicht. Dabei kann m. E. durchaus eine hohe gesellschaftliche Relevanz derartiger Fragen angenommen werden – so können beispielsweise **Impulse für eine sinnvolle Weiterentwicklung der viel kritisierten Parteidemokratie** erwartet werden, wenn die überaus komplexe und anspruchsvolle Managementsituation der Spitzenpolitiker (die ein Staatsamt mit einem Parteiamt verbinden müssen) differenziert betrachtet wird.

Nach Überzeugung des Verfassers ist die Managementsicht außerdem auch bei gesellschaftlichen Reformmaßnahmen wie der Hartz IV-Reform oder der anstehenden Energiewende von hoher Bedeutung (dies soll hier nur kurz angedeutet und unten vertieft werden).

### ***Empirische Managementforschung***

Wenn man also – wie eben gefordert – die parallel bestehenden Verantwortlichkeiten jedes Spitzenpolitikers – die insbesondere im Verhältnis zum Gemeinwohl *und* zur Partei bestehen – wertneutral als **empirisch festgestellte Verantwortlichkeiten der betreffenden Personengruppe** öffentlicher Manager betrachtet – entspricht dies aus wissenschaftlicher Sicht den Grundsätzen der empirischen **Managementforschung**. Diesbezüglich ist in Deutschland hauptsächlich auf die angesehene Fachzeitschrift „Managementforschung“<sup>57</sup> zu verweisen, die aber nicht auf die Besonderheit des öffentlichen Dienstes in Deutschland zugeschnitten sondern auf die Prioritäten der internationalen Managementforschung in gewerblichen Konzernen ausgerichtet ist.

---

<sup>57</sup> Vgl. [www.managementforschung.de](http://www.managementforschung.de), die jährlich erscheint. Vgl. dazu unten ausführlich Kapitel E.4.

### **Praxisbezogene Bedeutung von Fall 1**

Mit **Fall 1** wird natürlich außerdem schon das **zentrale Spannungsverhältnis** angesprochen, das in der Praxis des öffentlichen Managements in Zeiten hoch verschuldeter öffentlicher Körperschaften bundesweit zu bewältigen ist (also auch z. B. in Kommunen).

Der Aufforderung des Ministers an seine Mitarbeiter (Fall 1) „**Ehrlichkeit mit Professionalität ... verbinden**“, ist – das darf vorweg genommen werden – nahe bei dem, was die psychologisch ausgerichtete Managementliteratur empfehlen würde (die noch viele weitere Hinweise zur Ausgestaltung der „Professionalität“ bereit hält; vgl. ausführlich Kapitel D.1–3).

## 1.2 Verschiedene Managementkategorien

### **Welche Kategorien des „Regierens“ lassen sich identifizieren?**

Wenn man sich dem hochkomplexen Fragenkreis annähert, dann sollte zunächst umrissen werden, **was der Begriff „Regieren“ in der praktischen Führungsarbeit der Spitzenpolitiker und Verwaltungsspitzen alles umfasst**. Hier werden für diese Führungsarbeit die Begriffe „Regieren“ und „öffentliches Management“ (öM) synonym verwendet, so dass die Gesamthematik (zumindest) in folgende **Kategorien** aufgeteilt werden kann (vgl. nachfolgende Tabelle, ohne Anspruch auf Vollständigkeit):

**Tab. 1 Kategorien des öffentlichen Managements**

Kategorie der Führungsarbeit (des öM)	Verfolgte Ziele (z. B.)
<b>öM 1</b>	
internes Regieren (Laufende Geschäftsführung für die eigene Organisation, einschließlich laufender Verbesserungen)	<ul style="list-style-type: none"> <li>um Leistungsfähigkeit und/oder Wirtschaftlichkeit im Interesse des Bürgers zu erhöhen</li> <li>Abbau der hohen Verschuldung</li> </ul>
<b>öM 2</b>	
Politisch beabsichtigte Wirkung auf Teile der Gesellschaft (Umsetzung von bestehenden Programmen)	je nach Politikfeld: <ul style="list-style-type: none"> <li>Jugend, z. B. erhöhter Anteil an ambulanten Hilfen</li> </ul>
<b>öM 3</b>	
Neues politisches Programm mit beabsichtigten Wirkungen auf Gesellschaft	je nach Politikfeld: <ul style="list-style-type: none"> <li>Energie, z. B. erhöhter Anteil regenerativer Energiequellen, Atomausstieg</li> </ul>
<b>öM 4</b>	
Investives Großprojekt, i. d. R. mit beabsichtigten Wirkungen auf Gesellschaft	je nach Politikfeld: <ul style="list-style-type: none"> <li>Verkehr, z. B. Beschleunigung des Schienenverkehrs</li> </ul>
<b>öM 5</b>	
politische Kommunikation und Koordination mit Wähler, Partei usw.	Unterstützung für politisches Programm in Parlament erzielen, Unterstützung der Wiederwahl
<b>öM 6</b>	
spezifische Probleme von Landes- und Eigenbetrieben sowie vergleichbaren Bundesbehörden	effektive und effiziente Bewirtschaftung der öffentlichen Infrastruktur (Gebäude, Straßen, Forst, Grün- und Parkanlagen usw.)

Die abgebildete Tabelle verdeutlicht **sechs unterschiedliche Kategorien des öffentlichen Managements** – wo in der Praxis jeweils unterschiedliche Anforderungen existieren, die von den Führungskräften zu bewältigen sind.

In Kategorie des **internen Managements** (öM 1) ist das Management handeln nach innen gerichtet. Bei dem oben diskutierten Finanzminister und den übrigen Querschnittsbereichen der Landesregierung (z. B. Staatskanzlei, Europa- und Bundesvertretung) kann die gesamte Managementtätigkeit vereinfachend in diese Kategorie eingeordnet werden.

Auch die Kategorie der **Umsetzung von bestehenden politischen Programmen** (öM 2) ist laufende Geschäftsführung – die zusätzliche Kategorie wird hier aber im Hinblick auf die erforderlichen wirkungsorientierten Ziele und Kennzahlen separiert.

Demgegenüber handelt es sich zwangsläufig um eine gänzlich andere Art von Management, wenn ein **neues politisches Programm** formuliert und abgestimmt (in Partei, Parlament, Koalitionspartner usw.) werden muss (Kategorie öM 3).

Die vierte Managementkategorie für das **Projektmanagement von Großprojekten** (Kategorie öM 4), die von der Planung, der politischen Diskussion bis zur möglichst plangemäßen Umsetzung besonders anspruchsvolle Kommunikations- und Koordinationsaufgaben beinhaltet, wird den Leser nach den Problemen mit „BER“ oder „Stuttgart 21“ nicht mehr überraschen.

Zur fünften der hier gebildeten Managementkategorien der **(sonstigen) Kommunikations- und Koordinationsarbeit** (Kategorie öM 5) sei der Fall 1 fortgeführt:

### **Fortsetzung von Fall 1: Der Finanzminister eines Bundeslandes**

Zur Umsetzung der übergeordneten politischen Zielsetzung: „Wie kann unser Land unter Einhaltung der Schuldenbremse trotzdem wichtige Leitinvestitionen schaffen, mit denen Wohlstand und Bürgerakzeptanz gestärkt werden können? (Kaputt-Sparen ist keine Lösung“).

Nachdem der Minister – wie oben dargestellt – seine Mitarbeiter zu „Ehrlichkeit und Professionalität“ gerade auch im Kommunikationsmanagement aufgefordert hat, werden zunächst die möglichen „Grausamkeiten“ (mögliche zusätzliche Einsparungen) diskutiert und dann noch einmal die Risiken einer derartigen Strategie erörtert.

Folgende Optionen werden genannt, die noch näher untersucht werden sollen:

1. Können die vom Land finanzierten Staatstheater (derzeit zwei selbstständige Drei-Sparten-Häuser mit Schauspiel, Musiktheater, Ballett) so reduziert werden, dass eventuell die Orchester zusammen gelegt und Teile der Musiktheater nicht mehr mit eigenen Ensembles und eigener Intendanz bedient werden? (sondern mit attraktiven Gastspielproduktionen anderer Opern- und Musical-Häusern, ohne dass

eine Vorstellung ausfällt bzw. dass der Theaterbesucher davon viel merkt).

2. Können bedeutende Synergieeffekte, z. B. mehr als 100 zusätzliche Vollzeitarbeitskräfte eingespart werden durch Zusammenlegung der Abwicklung der EU-Landwirtschaftsförderung mit dem Nachbarland? (Staatsvertrag notwendig)
3. Sollten die Bewirtschaftungsgrundsätze des Landesforstes, die derzeit im Vergleich zum Privatwald deutlich stärker ökologisch ausgerichtet sind, im Sinne zusätzlicher Holzerlöse geändert werden? – (natürlich ohne die wichtigsten ökologischen Ziele zu verfehlen).

Die Gruppe hält eine erfolgreiche Kommunikation (nach der Wahl) für denkbar – soweit beide Koalitionsparteien einig dahinterstehen – aber nur, wenn zugleich auch eine Leitinvestition verkündet wird. Hierzu wird an die Abrundung der technischen Studiengänge durch ein interdisziplinäres Forschungszentrum zur Windenergie gedacht, mit dem die schon vorhandene Universitätskompetenz soweit ausgebaut werden soll, um eine europaweite Spitzenstellung zu erreichen.

Schließlich wird über Grundsätze der Kommunikationsarbeit nachgedacht. Der Minister nimmt sich vor, dass er selbst regelmäßig in

öffentlichen Reden so etwas wie einen „roten Faden“ einbauen will – entsprechend seiner Kernaussage: „**das Land voranbringen** und beides schaffen: schmerzhaftes Einsparungen im Interesse unserer Kinder und zusätzliche Leitinvestitionen.“

Er schließt mit einem persönlichen Statement: „Um es klar zu sagen: im Extremfall bin ich bereit das Risiko zu tragen abgewählt zu werden – wenn ich dafür den aufrechten Weg weiter gehen kann. Aber ich bin weiter davon überzeugt, dass es möglich sein sollte, unsere Gesamtarbeit der Öffentlichkeit weiter als ehrlich und innovativ im Sinne des Gemeinwohls zu verkaufen – und trotzdem schmerzhaftes Einsparungen umzusetzen – wir müssen den Bürgern nur immer dasselbe sagen.“

Die Runde beschließt, dass hierfür das **Kommunikationsmanagement** weiter professionalisiert werden sollte. Als Einzelmaßnahme soll der Pressesprecher künftig dafür sorgen, dass die allgemein gelobte „integrierte Umwelt- und Tourismusstrategie“ als zentraler Baustein der Landesentwicklung nicht in Vergessenheit gerät (alle öffentlichen Erklärungen sollen routinemäßig darauf überprüft werden – aber ohne zu „nerven“ bzw. zu „überziehen“).

Auf einen wichtigen Tatbestand sei noch hingewiesen: Bei den zuletzt genannten Kategorien (öM 3 – öM 5) fallen nach Überzeugung des Verfassers **die wesentlichen Entscheidungen regelmäßig in Parteiliegremien** – die Verwaltung wird dann im Grunde zum ausführenden Organ. Dies bedeutet, dass all die Kommunikationsarbeit, die bis zum Erreichen eines Parteibeschlusses notwendig ist, damit auch zum öffentlichen Management gehört (solange das Grundgesetz so ist wie es ist, sind die Parteien Organe der Verfassungswirklichkeit und damit auch des öffentlichen Managements!).

Demgegenüber dürfte der politische Einfluss in der sechsten Managementkategorie, dem Sammelbecken der **Infrastrukturbetriebe**, deutlich geringer sein. Auf Basis der Projekterfahrungen des Verfassers sind jedenfalls zur erfolgreichen Führung dieser Infrastrukturbetriebe (im Hinblick auf Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit) ausgesprochen unterschiedliche Management- und Controllingaufgaben zu erfüllen.

### 1.3 Zu den Begriffen Spitzenpolitiker und Verwaltungsspitzen

Der Leser ist vielleicht schon etwas irritiert von der wiederkehrenden Verwendung dieser Begriffe. Warum werden sie hier verwendet? Die Managementforschung zu diesen Personengruppen ist bislang in Deutschland nicht erkennbar und soll daher im Vordergrund der neuen Buchreihe stehen. Da es um die **einflussreichsten Personengruppen** des deutschen Regierungssystems handelt, besitzt eine derartige Managementforschung fast zwangsläufig eine unmittelbare gesellschaftliche und politische Relevanz.

Vor allem folgende Personengruppen sind mit dem Begriff „**Spitzenpolitiker**“ gemeint (Vorschlag des Verfassers):

**Tab. 2 Spitzenpolitiker in der parlamentarischen Realität**

Spitzenpolitiker	Gesamtverantwortung	Querschnittsfunktionen	verantwortlich für politische Programme
Bund	Bundeskanzler, Vizekanzler, Chef des Bundeskanzleramts, Staatsminister im Bundeskanzleramt, Fraktionsvorsitzender bzw. Bundesvorsitzender einer Regierungspartei	Bundesminister der Finanzen, parlamentarischer Staatssekretär im Finanzministerium, beamteter Staatssekretär im Finanzministerium	Bundesminister, parlamentarische und beamtete Staatssekretäre der übrigen Bundesministerien
16 Länder	Ministerpräsident, Chef der Staatskanzlei, Fraktionsvorsitzender bzw. Landesvorsitzender einer Regierungspartei	Finanzminister, Staatssekretär im Finanzministerium	Landesminister/-senatoren, Staatssekretäre für Umwelt, Wirtschaft, Wissenschaft, Bildung, Gesundheit, Inneres, Arbeit, Soziales usw.
81 Großstädte	Oberbürgermeister		



Die Einbeziehung der Oberbürgermeister der Großstädte als „Spitzenpolitiker“ ist hauptsächlich der mittlerweile weit verbreiteten Direktwahl sowie der nach herrschender Meinung wachsenden Bedeutung der kommunalen Ebene geschuldet (bezogen auf die öffentliche Wahrnehmung).

So schreiben Carsten Köppl und Lora Köstler-Messaoudi im Leitartikel des Berliner Behördenspiegels vom „dramatischen Bedeutungsverlust der Mittelebene“ (gemeint sind die Bundesländer):<sup>58</sup>

- Der Artikel ist überschrieben mit „Länder ade – Kommunen juchee?“
- In „think global, act local“ schein kein Platz (mehr) für die zweite Verwaltungsebene (die der Länder) zu sein.
- So haben die kommunalen Spitzenverbände mittlerweile sogar gefordert, dass sie z. B. bei Verhandlungen zum Fiskalpakt auf Bundesebene einbezogen werden.

Auch wenn der Artikel etwas plakativ formuliert, sollten m. E. die dahinterstehenden Probleme des föderalen Systems ernst genommen werden – gerade, wenn man auch die regelmäßigen Umfragen beachtet, in denen gerade die Bundes- und Landespolitiker sehr niedrige Akzeptanzwerte erhalten, während die kommunale Ebene vergleichsweise gut abschneidet.

Der hier verwendete Begriff der „**Verwaltungsspitzen**“ umfasst noch einmal zahlreiche weitere Personengruppen, die folgendermaßen zusammengefasst werden können (Vorschlag des Verfassers):

- Sämtliche Leiter aller Bundes- und Landesbehörden, Hochschulen und Landesbetriebe (z. B. für Straßenbau, Liegenschaften, Forst), einschließlich der stellvertretenden Leiter,
- alle Dezernenten, Amtsleiter und Betriebsleiter der Eigenbetriebe der Großstädte
- alle Landräte, Dezernenten, Amtsleiter und Betriebsleiter der Eigenbetriebe der Kreise
- Oberbürgermeister, Bürgermeister, hauptberufliche Beigeordnete u. ä. von Kommunen mit mehr als 50.000 Einwohnern.

<sup>58</sup> Vgl. Köppl/Köstler-Messaoudi (2012) S. 1.

Grundsätzlich wird mit der neuen Buchreihe angestrebt, **das gesamte berufsmäßige öffentliche Management** (auch das parteipolitisch ausgerichtete Management von Partei- und Fraktionsvorsitzenden) zu analysieren- nicht aber das mehrheitlich ehrenamtlich bestimmte Management. Als Anhaltspunkte für die Unterscheidung werden hier folgende Indikatoren gewählt (Einschätzungen des Verfassers):

- die **Bedeutung der Körperschaft** für die Landes- und Bundespolitik (wird einem Wahlsieg eine landespolitische Bedeutung beigemessen?)
- das Ausmaß, wie sich das **hauptberuflich ausgeübte parteipolitische Management** auf die Entscheidungen der Verwaltungsspitzen auswirken dürfte (die die Parteigremien etwa ab der Kreisebene bestimmen).

Zwangsläufig sind die gewählten Abgrenzungen nicht ganz trennscharf – sie dürften aber ausreichen, um das berufsmäßige öffentliche Management, soweit es eine gewisse landespolitische Bedeutung hat, vom ehrenamtlichen Parteiengagement in etwa abzugrenzen.

### ***Wie kann die Annäherung an die Probleme so zahlreicher Personengruppen gelingen?***

Die Annäherung an die Probleme so zahlreicher Personengruppen kann nur gelingen, indem man versucht, typische Führungsprobleme des öffentlichen Dienstes zu identifizieren, die zum Beispiel Großstadtverwaltungen genauso wie Ministerialverwaltungen betreffen, die dann zusammen diskutiert werden können. Dies ist hauptsächlich die Aufgabe des vorliegenden Bandes 1, in dem also **die grundsätzlichen Probleme des öffentlichen Dienstes** und mögliche Lösungsansätze unter Zuhilfenahme der jüngeren Managementlehre erörtert werden. Demgegenüber werden die Managementprobleme, die sich aus der spezifischen Art der jeweiligen öffentlichen Einrichtung ergeben – z. B. Wissenschaftsressort im Band 2 – in den Folgebänden der Wissenschaftlichen Reihe behandelt.

### ***Berücksichtigung der verschiedenen Personengruppen im vorliegenden Buch***

Vor diesem Hintergrund hat der Verfasser folgende Vorgehensweise für die nächsten Abschnitte C.2 bis C.4 gewählt:

Am Beispiel der Managementsituationen der **Oberbürgermeisterin** und des **Finanzdezernenten einer Großstadt** mit etwa 300.000 Einwohnern werden in den Abschnitten C.2 und C.3 die charakteristischen Führungsprobleme des öffentlichen Dienstes in mehreren Fallstudien erarbeitet und die Anwendung der wichtigsten Empfehlungen der Managementliteratur bzw. der Betriebswirtschaftslehre diskutiert.

Die ausführliche Darstellung am Beispiel der Großstadt wird hier gewählt,

- aus Gründen der Verständlichkeit, weil sich die meisten Leser mit einer Stadtverwaltung weitaus eher auskennen, als mit den verschiedenen Landesverwaltungen
- weil eine Großstadtverwaltung in Größe und Komplexität durchaus vergleichbar ist mit einer Ministerialverwaltung (wenn man sich von den abweichenden Bezeichnungen der Organisationseinheiten und einzelner Besonderheiten nicht irritieren lässt)
- weil auch die typischen Probleme des deutschen öffentlichen Dienstes (z. B. das erstaunliche Beharrungsvermögen in den mittleren Verwaltungsebenen und die zahlreichen Bediensteten in der „inneren Immigration“) nach unseren Beobachtungen (Arbeitshypothese) in der Großstadtverwaltung etwa in gleichem Umfang auftreten wie in den Ministerialverwaltungen und
- um schließlich der Bedeutung der Großstadtverwaltung in der neuen Wissenschaftlichen Reihe zum öffentlichen Management gerecht zu werden (da die bislang geplanten Folgebände verschiedene Typen von Landesverwaltungen mit ihren Managementproblemen thematisieren).

Anschließend werden noch weitere ausgewählte Personengruppen (Finanzminister, Verkehrsminister, Rektor einer Universität) zusammen gefasst dargestellt (in C.4).

## 2 Die Oberbürgermeisterin

### 2.1 Managementmodell für eine Großstadt

#### **Modell zur Abbildung der Managementsituation**

Um sich der realen Führungsarbeit der Personengruppe der Oberbürger der deutschen Großstädte anzunähern wird hier anhand eines (fiktiv konstruierten<sup>59</sup>) Fallbeispiels einer Oberbürgermeisterin modellhaft dargestellt,

- welche Verantwortlichkeiten verwaltungsbezogen und politikbezogen bedingt bestehen
- welche Ziele die Beispiel-Oberbürgermeisterin verfolgen möchte und
- in welchem Beziehungsgeflecht sie ihre Aufgaben erfüllen kann/muss.

<sup>59</sup> Fiktiv zur Gewährleistung von Vertraulichkeit und Anonymität – aber inhaltlich auf Basis langjähriger Erfahrungen der Beraterteams. Vgl. dazu oben S. 34 (Vorbemerkung zu Fall 1).

Insoweit kann man von einem (fiktiv ausgestalteten) Managementmodell für eine deutsche Großstadt mit etwa 300.000 Einwohnern sprechen. Bevor dieses Modell näher betrachtet wird, hier noch ein kurzer Zwischenruf zur übrigen kommunalen Welt.

### **Überblick über die kommunalen Führungsebenen**

Je nach Art und Größe der Stadt oder Gemeinde oder des Kreises lassen sich zwangsläufig sehr unterschiedliche Führungsebenen feststellen – dies gilt für die Verwaltungsbereiche wie die Politikbereiche. Für die vielfältigen Führungssituationen sind daher – diese Hypothese kann formuliert werden – jeweils differenzierte Anstrengungen angemessen. So verlangt der Alltag eines Finanzdezernenten (zweite Ebene einer Großstadtverwaltung, vgl. unten Abschnitt C.3) ganz andere Kompetenzen und Hilfsmittel als die zunächst dargestellte Oberbürgermeisterin. Führungsprobleme gibt es aber auch bei den kleinsten Gemeindeverwaltungen. Der Verfasser hat auch solche Gemeinden über Jahre begleitet: praktische Führungsarbeit macht zunächst natürlich der Bürgermeister; daneben noch der Beigeordnete und/oder der leitende Beamte und – das darf nicht vergessen werden – im Regelfall auch noch der Bauhofleiter – einfach, weil er jeden Tag die Arbeit zusammen mit einem Team machen muss – und damit zwangsläufig Menschen führt.

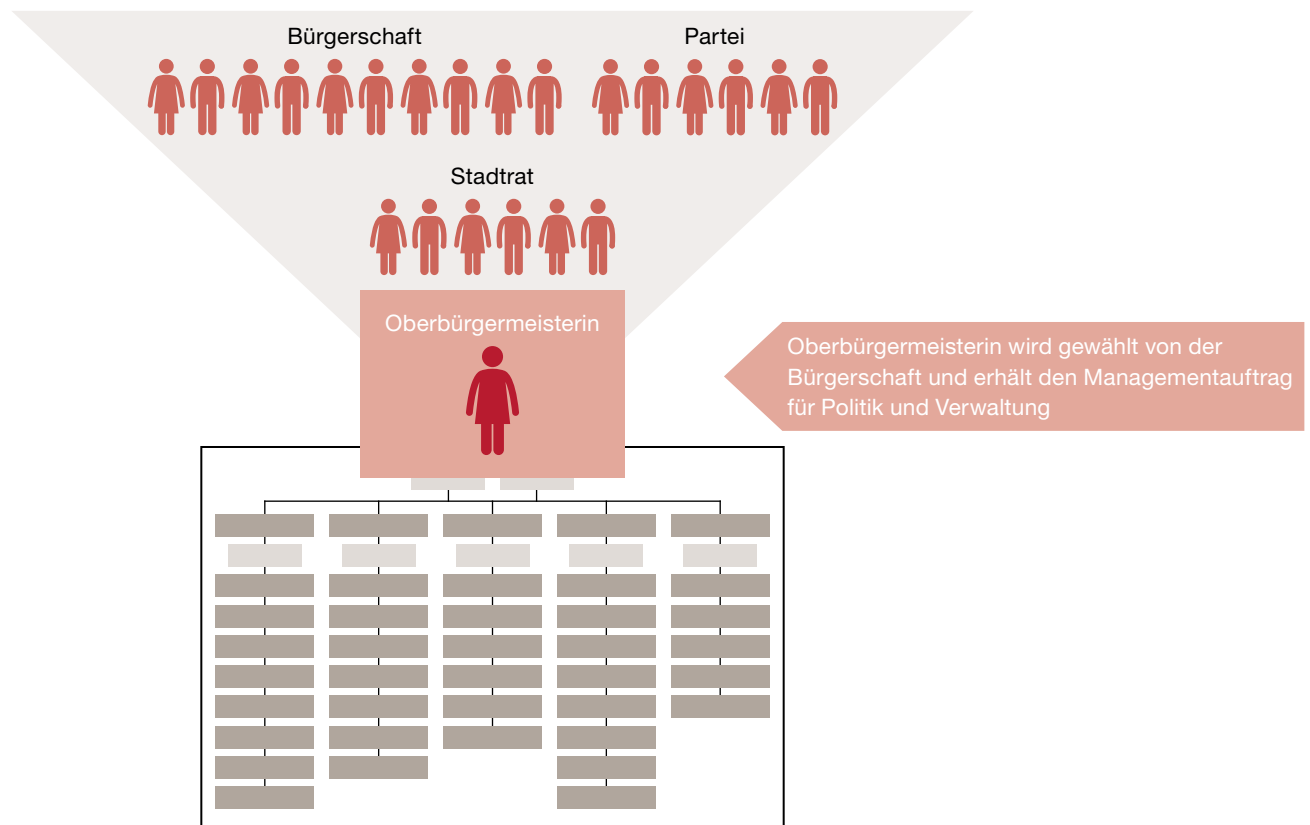
### **Aufgaben der Oberbürgermeisterin**

Mit dem in mehreren Fällen weiter entwickelten Managementmodell sollen hauptsächlich folgende Fragen beantwortet werden:

- Inwieweit ist die psychologisch ausgerichtete Managementliteratur in der Lage, die komplexe Lebenswirklichkeit einer Oberbürgermeisterin abzubilden?
- Welche praktischen Herausforderungen stehen im Mittelpunkt einer am Gemeinwohl orientierten Führung der Stadt?
- Welche Optionen hat eine Führungskraft in der Praxis des deutschen öffentlichen Dienstes, um tatsächlich positive Entwicklungen im Hinblick auf die **Ziele der Leistungsfähigkeit und der Wirtschaftlichkeit** „seiner“ Verwaltung anzustoßen?
- Welche Empfehlungen können aus der in Deutschland noch kaum gelehrt jüngeren Managementliteratur gewonnen werden, die aus Sicht der öffentlichen Führungskraft als hilfreich eingeschätzt werden können?

Eine Oberbürgermeisterin erfüllt zweifellos umfangreiche Aufgaben an der Schnittstelle des politischen und des verwaltungsbezogenen Managements. Sie muss sowohl die Stadtverwaltung, den Stadtrat als auch die jeweilige Parteigliederung möglichst wirksam führen. Dies verdeutlicht folgende Abbildung:

**Abb. 2 Die Oberbürgermeisterin an der Schnittstelle des politischen und des verwaltungsbezogenen Managements**



Aus der **nordrhein-westfälischen Gemeindeordnung** sei hier exemplarisch zitiert: die Oberbürgermeisterin ...

- führt den Vorsitz im Rat und Hauptausschuss, ohne jedoch deren Mitglied zu sein.
- setzt als Vorsitzende des Rates die Tagesordnung fest und leitet die Verhandlungen.

Damit die Oberbürgermeisterin ihrer Verantwortung gegenüber dem Rat und den Bürgern gerecht werden kann, muss sie das Handeln der Verwaltung maßgeblich gestalten können:<sup>60</sup>

- sie bereitet die Beschlüsse des Rates vor und führt diese aus (§ 62 Abs. 2 Gemeindeordnung NRW).
- sie entscheidet, ohne dass der Rat ihr insoweit Vorgaben machen kann, über die Geschäftsverteilung und die innere Organisation der Gemeindeverwaltung (§ 62 Abs. 1 Gemeindeordnung NRW); lediglich den Geschäftskreis der Beigeordneten kann der Rat festlegen (§ 73 Abs. 1 Gemeindeordnung NRW).
- als Leiterin der Verwaltung hat sie das Recht, den Beschäftigten der Verwaltung fachliche Weisungen zu erteilen; sie ist also deren Vorgesetzte.

<sup>60</sup> Vgl. die Zusammenfassung unter [www.essen.de](http://www.essen.de) unter Aufgaben des Oberbürgermeisters (abgerufen am 25.02.2012).

### **Annäherung an die Alltagswirklichkeit der Oberbürgermeisterin**

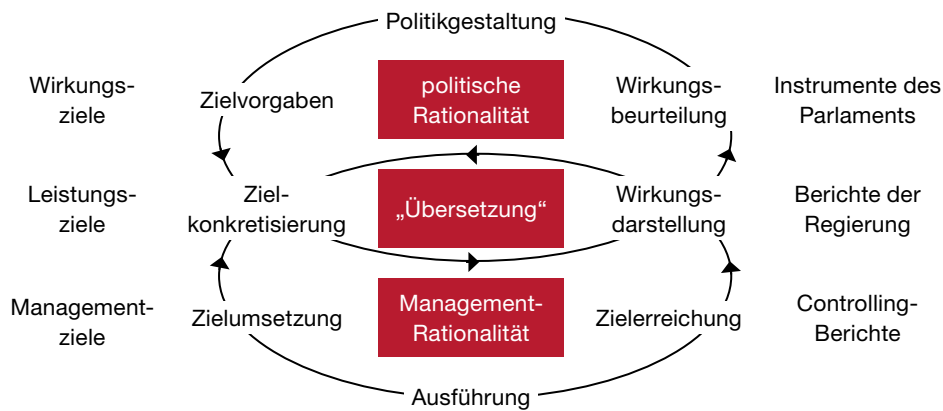
Die Oberbürgermeisterin hat also die Arbeit des ehrenamtlichen Stadtparlaments zu steuern sowie die großstädtische Verwaltung zu führen. Eine derartige Stadtverwaltung umfasst bei der angenommenen Größe von 300.000 Einwohnern etwa 3800 Bedienstete. Hinzu kommen aber noch die zahlreichen Eigenbetriebe, Eigengesellschaften und Beteiligungen, für die die Oberbürgermeisterin auch die politische Verantwortung hat und die im Rahmen des „Konzerns Stadt“ professionell zu führen sind (zusätzlich vielleicht 7000 Kollegen), so dass insgesamt ein Konzern mit rund 11000 Menschen zu führen ist! Dadurch kann die OB-Führungsaufgabe in ihrer Komplexität und Schwierigkeit wohl unstrittig mit der eines Vorstandsvorsitzenden eines größeren gewerblichen Konzerns verglichen werden.

Der Managementalltag der Beispiel-Oberbürgermeisterin ist aber nicht nur durch die Aufgabenfelder Verwaltung und Stadtrat geprägt. In der parlamentarischen Demokratie bestehen bei einer Oberbürgermeisterin fast immer noch **parteiorientierte Managementaufgaben**. So ist die Beispiel-Oberbürgermeisterin Vorsitzende des Kreisverbandes einer Volkspartei und zugleich stellvertretende Landesvorsitzende (vom Verfasser getroffene Annahmen für das Managementmodell).

Das Nebeneinander von politischem und verwaltungsbezogenem Management ist also prägend für die Situation der Beispiel-Oberbürgermeisterin. Aus philosophischer Sicht handelt es sich um (mindestens) **zwei verschiedene Rationalitäten des Denkens** und Handelns, die für Politik und Verwaltung teilweise grundlegend voneinander abweichen, die folgendermaßen dargestellt werden können:<sup>61</sup>

---

<sup>61</sup> Vgl. Schedler/Proeller (2006) S. 64.

**Abb. 3 Integration von Politik und Management mit den jeweiligen Rationalitäten**

Die beiden Kreise repräsentieren die beiden Welten von Politik und Verwaltung. Und man spricht nicht ohne Grund von unterschiedlichen Rationalitäten: Diese Welten sind jeweils mit unterschiedlichen Denkmustern, Begrifflichkeiten und Sanktions- bzw. Honorierungsmechanismen ausgestattet: dies bedeutet, was politisch rational ist, kann auf die Verwaltung irrational wirken und umgekehrt.<sup>62</sup>

Die Abbildung verdeutlicht, dass eine Übersetzung der politischen Rationalität in die Verwaltungsrationalität notwendig ist: politische Vorgaben müssen in führungsrelevante Ziele zerlegt und umgekehrt das Ergebnis der Verwaltungsproduktion hinsichtlich politischer Aspekte eingeordnet werden.<sup>63</sup>

Was das allgemeine Nebeneinander von verwaltungsbezogenen und politischen Zielen für die konkreten Managementsituationen bedeutet, die eine Oberbürgermeisterin bewältigen muss, wird im nächsten Abschnitt anhand von konkreten Führungsproblemen diskutiert, die der Praxis nachgestaltet sind.

<sup>62</sup> Vgl. Schedler/Proeller (2006) S. 64.

<sup>63</sup> Vgl. Schedler/Proeller (2006) S. 65.

## 2.2 Welche Ziele hat eine Oberbürgermeisterin?

### **Ehrgeizige Ziele versus nüchterne Verwaltungsrealität**

Zur Annäherung an die vielen Ziele, mit denen eine Oberbürgermeisterin umgehen muss, soll eine Beispiel-Oberbürgermeisterin eingeführt werden, die kürzlich gewählt wurde:

#### **Fall 2: Das Regierungsprogramm (Auszug)**

Die Beispiel-Oberbürgermeisterin, die kürzlich direkt von den wahlberechtigten Bürgern gewählt wurde, denkt zusammen mit ihrer persönlichen Referentin über die Prioritäten ihrer Amtszeit nach.

Im Wahlkampf, der unter dem Motto „Bereit zur Verantwortung – für die Zukunft unserer Familien“ geführt wurde, hatte sie u. a. folgende sachlichen Zielsetzungen formuliert:

4. Das diskutierte Stadtentwicklungsprojekt „D21“ ist aus ökonomischen und ökologischen Gründen zu realisieren. Zur Aufwertung der Innenstadt soll u. a. ein Straßentunnel unter dem Hauptbahnhof gebaut werden. Die sechsspurige Adenauerallee trennt bislang die Innenstadt vom Bahnhof, bedeutet einen erheblichen Lärmpegel und begrenzt die Attraktivität des ÖPNV.
5. Wegen des bisherigen Rückgangs der Bevölkerung sind verstärkt Neubaugebiete auszuweisen. Durch „D21“ soll auch ein zusätzlicher Stadtpark entstehen, an dessen Rand attraktives Wohnen möglich wird.
6. Die Innenstadt sollte weniger zugeparkt sein, vor allem an Abenden und am Wochenende.
7. Das aufgelaufene Haushaltsdefizit, das zu Kassenkrediten von insgesamt € 500 Mio geführt hat sollte durch „wirksames Sparen an der richtigen Stelle“ abgebaut werden. Hierzu gehören schrittweise Einsparungen im Personaleinsatz – aber ohne spürbare Leistungseinschränkungen.

### **Grundsätzliche Anmerkungen zum Regierungsprogramm (Auszug)**

Der Auszug aus dem Regierungsprogramm der Beispiel-Oberbürgermeisterin (Fall 1) dürfte als überdurchschnittlich konkret – und damit tatsächlich als recht mutig – eingeschätzt werden können.<sup>64</sup> Hierdurch lassen sich später – nach Ablauf der Amtszeit – relativ eindeutig Feststellungen treffen, ob die genannten Ziele erreicht werden konnten – und damit auch, ob die Führungskraft insoweit als wirksam eingeschätzt werden kann. Wegen der damit verbundenen Gefahren vermeiden viele Politiker derart eindeutige Festlegungen (dies wird hier nur wertneutral festgestellt).

Der Fall 1 ist natürlich eher konkret formuliert, um anhand von konkreten Beispielen die schwierigen und konfliktreichen Management-situationen, die für das Alltagsgeschäft einer Oberbürgermeisterin typisch sind, diskutieren zu können.

<sup>64</sup> Hypothese des Verfassers, die empirisch verifiziert werden kann.



In der Praxis lassen sich mindestens **drei verschiedene politisch relevante Zielsysteme** identifizieren, mit denen die Beispiel-Oberbürgermeisterin professionell umgehen muss:

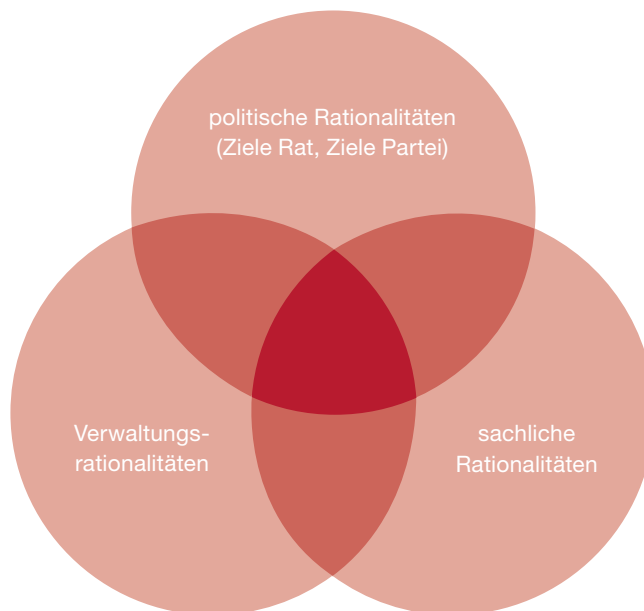
- Zielsystem „Wille der parlamentarischen Mehrheit“
- Zielsystem „Wille der Partei“
- Zielsystem „Wille der Verwaltungsführung“ (z. B. Mehrheitsmeinung im Dezernentenkreis/Stadtvorstand).

Die ersten beiden Zielsysteme korrespondieren mit der oben dargestellten politischen Rationalität, das dritte Zielsystem mit der Verwaltungsrationalität.

Demgegenüber existiert im Hintergrund ein verborgenes weiteres Zielsystem, das als **Gemeinwohl der Stadt** oder **sachliche Rationalität** bezeichnet werden kann (das im Ideal von allen Stadtpolitikern angestrebt werden sollte).

Im Sinne des Gemeinwohls der Stadt wird hier der Begriff der Sachrationalität übernommen, der kürzlich von Mitgliedern der Forschungsgruppe Regieren vorgeschlagen wurde.<sup>65</sup> Damit existieren sogar drei verschiedene Rationalitäten, mit denen professionell umzugehen ist (vgl. Abbildung):<sup>66</sup>

**Abb. 4 Politische, verwaltungsbezogene und sachliche Rationalitäten**



■ Entscheidung (wenn Führungskraft es „allen Recht“ machen will)?

<sup>65</sup> Florack/Grunden (2011) S. 17.

<sup>66</sup> Florack/Grunden (2011) S. 17.

### **Wie ist das mit dem Gemeinwohl der Stadt?**

Das „Gemeinwohl“ bleibt natürlich immer überwiegend verborgen im Hintergrund – trotzdem ist es in Grenzen sachlichen Objektivierungsversuchen zugänglich.

Was als Gemeinwohl anzusehen ist – darüber findet im Übrigen ein Teil des politischen Wettstreits kontinuierlich statt. Von Bedeutung ist auch die Frage der Gerechtigkeit, über die bekanntlich sehr unterschiedliche Ansichten bestehen. Man denke nur an das Problem der intergenerativen Gerechtigkeit.

Für Zwecke der vorliegenden Arbeit helfen wir uns wieder mit vereinfachenden Arbeitshypothesen.

Das Gemeinwohl ist m. E. als ein wichtiges politikrelevantes Ideal zu begreifen, welches als Orientierungspunkt durchaus unverzichtbar ist. Eine konsequente Orientierung am Gemeinwohl – die auch kommunizierbar ist – ist nach der hier vertretenen Auffassung in der Praxis fast immer möglich, wenn man es nur will. Andererseits können das Gemeinwohl bzw. seine Veränderung – selbst in Zeiten der kommunalen Bilanzen – nur selten zuverlässig gemessen werden.

Als gemeinwohlfördernd gelten daher im Zweifel folgende Ziele (Maßnahmen):

- Als gemeinwohlfördernd kommen erstens alle diejenigen Ziele (Maßnahmen) in Frage, bei denen angenommen werden kann, dass dadurch entweder das **Gesamtvermögen** (Nutzungspotenzial) oder/ und die **Leistungsfähigkeit** der Stadtverwaltung vermehrt werden – ohne dass an anderen Stellen Minderungen hingenommen werden müssen. Mit Hilfe dieser Annahme würden sämtliche Investitionen – z. B. das Großbauprojekt „D21“ als gemeinwohlfördernd eingestuft. Dies kann uneingeschränkt m. E. nur gelten, sofern bei Kreditfinanzierung die insgesamt von der Stadt zu bewältigenden Zinslasten nicht zum Aufbau zusätzlicher Schulden führen.
- Zweitens können alle diejenigen Ziele (Maßnahmen) als gemeinwohlfördernd eingestuft werden, die zu einer Erhöhung der **Wirtschaftlichkeit** der Leistungserbringung führen – bei Konstanz der Gesamtvermögens, des Nutzungspotenzials und der Leistungsfähigkeit der Stadtverwaltung.

Im Hinblick auf die Ziele der Beispiel-Oberbürgermeisterin können daher unter Umständen **alle oben genannten vier Ziele** (Maßnahmen) als gemeinwohlfördernd eingestuft werden:

- Stadtentwicklungsprojekt „D21“ (Lärmreduktion, Erhöhung der Attraktivität als Einkaufs- und Wohnstadt, ökologische Optimierung durch zusätzlichen Stadtpark, Stärkung des ÖPNV, wenn Bahnfahrer nicht mehr die sechsspurige Straße überqueren müssen, usw.) unter der Bedingung, dass bei Kreditfinanzierung die insgesamt von der Stadt zu bewältigenden Zinslasten nicht zum Aufbau zusätzlicher Schulden führen
- Ausweisung zusätzlicher Neubaugebiete – allerdings nur unter der Bedingung, dass ökologische Ausgleichsmaßnahmen vorgenommen werden
- Stärkung der Verkehrssicherheit und Ordnung, damit die Innenstadt weniger zugeparkt wird, vor allem an Abenden und am Wochenende
- Abbau der städtischen Schulden so, dass weder soziale Verwerfungen noch spürbare Leistungseinschränkungen entstehen; in diesem Zusammenhang hat die Beispiel-Oberbürgermeisterin zusätzlich das Ziel „wirksames Sparen an der richtigen Stelle“ formuliert.

**Fortsetzung von Fall 2:  
Was bedeutet „wirksames  
Sparen an der richtigen  
Stelle“?**

Dies hinterfragt die persönliche Referentin. Die Beispiel-Oberbürgermeisterin ist auf derartige Fragen noch gut vorbereitet (durch den Wahlkampf). Sie erläutert ihrer Referentin, dass sie aus zwölfjähriger Praxis als damalige Leiterin des Personal- und Organisationsamts die Verwaltung so gut kennt, dass sie auf Anhieb **vier Ämter** nennen kann, deren Personalausstattung überdurchschnittlich hoch ist, so dass **Personaleinsparungen durch Umbesetzungen** ohne spürbare Leistungseinschränkungen möglich sein dürften.

Als Verwaltungspraktikerin bittet sie ihre Mitarbeiterin insoweit um besondere

Vertraulichkeit auch im Dezernentenkreis, weil sie die Effizienzreserven zu bestimmten späteren Zeitpunkten heben möchte, wenn bestimmte Bedienstete in den Ruhestand treten. Die beiden Frauen diskutieren ausführlich die Schwachstellen von mehreren Ämtern. Dabei wird der Oberbürgermeisterin deutlich, dass sie doch **einigen langjährigen Bediensteten „schmerzhaft auf die Füße treten“** müsste, wenn sie ihr Programm alleine durchziehen würde.

In den folgenden Wochen finden mehrere Sitzungen des Stadtvorstandes (Dezernentenkreis) statt. Dabei stellt sich heraus, dass im Stadtvorstand nur zwei hauptamtliche Dezernenten die vier Hauptziele uneingeschränkt unterstützen.

Nachdenklich weiht die Oberbürgermeisterin ihre beiden Hauptvertrauenspersonen teilweise in die angedachten Reorganisationspläne ein. Gemeinsam kommt man zum Ergebnis, dass die Oberbürgermeisterin die Reorganisation **nicht alleine** durchziehen sollte – weil zu viele Gegner in der Verwaltung verbleiben würden (darunter drei Amtsleiter, die möglicherweise in die „innere Emigration“ gehen würden) – und dass deshalb eine erfahrene Beratungsgesellschaft ausgewählt werden sollte – hauptsächlich damit die Oberbürgermeisterin im Hintergrund bleiben kann und die Berater den überwiegenden Teil der Widerstände auf sich ziehen.

### **Anmerkungen zu den Plänen der Beispiel-Oberbürgermeisterin**

Derartige verwaltungsinterne Widerstände sind häufig gefährlich für die hausinterne Akzeptanz einer Führungskraft (nach den Praxiserfahrungen der PwC-Berater von Public Management Consulting), so dass die getroffenen Folgerungen durchaus als charakteristisch gelten können. Die (an sich vorbildlichen) Ziele der Beispiel-Oberbürgermeisterin sind in der Praxis nur zu erreichen, sofern im Reorganisationsprozess (Change Management) keine zu hohen verwaltungsinternen Widerstände entstehen, die unter Umständen negative Auswirkungen auf die Leistungsfähigkeit der betroffenen Verwaltungsarten haben können.

In der Verwaltungspraxis spielt dabei die jeweilige **Führungskultur** eine große Rolle (deren Eigenarten noch näher beschrieben werden). An dieser Stelle ist festzuhalten, dass die tatsächliche Macht einer Oberbürgermeisterin erheblich von der formal vorhandenen Macht differiert – sofern am Ende tatsächlich das Gemeinwohl gefördert werden soll und nicht sogar **Einbußen durch die verwaltungsinternen Widerstände** verzeichnet werden sollen!

In der jüngeren Managementliteratur finden sich verschiedene Veröffentlichungen, die sich besonders auf die Gestaltung eines erfolgversprechenden Change Managements konzentrieren und die für die Verwaltungen in angepasster Form genutzt werden können.<sup>67</sup>

### **Welche Ziele prägen tatsächlich die Arbeit von Oberbürgermeistern?**

Diese Frage dürfte empirisch nur schwer zu bearbeiten sein – weil repräsentative Erhebungen von ehrlichen Zielen von Oberbürgermeistern, die noch im Amt sind, so ohne weiteres kaum möglich erscheinen.

Für die tatsächlich prägenden Ziele von Oberbürgermeistern wird hier als **Arbeitshypothese** folgende Zusammenfassung gewählt, die nach Auffassung des Verfassers als maßvoll-idealistisch und zugleich realistisch – und damit als praxiskompatibel eingeschätzt wird:

- Die Führungskraft will etwas anerkannt Gutes für die Stadtentwicklung leisten (also das Gemeinwohl fördern).
- Dieses gemeinwohlorientierte Ziel gilt aber nur unter den Nebenbedingungen, dass
  - ihr die Bürger wohl gesonnen bleiben
  - die Verwaltung mehrheitlich hinter ihr steht und
  - auch ihre Parteifreunde ihr folgen.

---

<sup>67</sup> Vgl. besonders Kotter (2011).

Eine derartige Zielformulierung beinhaltet ein gewisses Maß an Idealismus im Hinblick auf die Gemeinwohlorientierung (die an sich nicht selbstverständlich ist) – die aber auch die realistischen Karrierechancen auf Wiederwahl oder/und den Aufstieg in ein landespolitisches Amt nicht gefährden darf.

Mit welchen der möglichen gemeinwohlorientierten Maßnahmen die Führungskraft später rückblickend in Verbindung gebracht wird, ist den meisten Führungskräften vermutlich egal.

Es versteht sich von selbst, dass ein derartiges – für die parlamentarische Demokratie typisches Zielsystem umso schwerer in der Realität zu vertreten ist, **desto schlechter die finanzielle Situation der Stadt ist**. Wenn beispielsweise eine hohe Verschuldung existiert, dann ergibt sich eine um Vieles schwierigere Managementaufgabe! Dann muss bisweilen eine außerordentlich unpopuläre Überzeugungsarbeit in Rat und Verwaltung und besonders im Verhältnis zur Bürgerschaft geleistet werden, wenn sich die Stadt z. B. nicht mehr alle Bäder leisten kann.

## 2.3 Charakteristische Herausforderungen

### ***Was ist der typische Arbeitsalltag?***

Aufgrund der Fülle der Aufgaben kann der Managementalltag der Beispiel-Oberbürgermeisterin als ähnlich **herausfordernd und belastend** eingeschätzt werden, wie es die Managementlehre empirisch als **charakteristisch für das Top-Management** erfasst hat: „Wie Untersuchungen immer wieder ergeben, arbeitet der Manager (a) in einem gnadenlosen Tempo, sind seine Tätigkeiten (b) in der Regel durch Kürze, Vielfalt, Fragmentierung und Diskontinuität gekennzeichnet und geht er (c) streng handlungsorientiert vor.“<sup>68</sup>

Soweit die Zusammenfassung von Mintzberg, der die tatsächlichen Tätigkeiten von 29 Top-Managern unterschiedlicher Branchen jeweils einen Tag lang erfasst und beurteilt hat. Ein Leser mit Verwaltungshintergrund wird sich vielleicht wundern, wie genau diese Feststellungen der empirischen Managementforschung, die hauptsächlich die Situation gewerblicher Konzernchefs betrifft, auch die Situation einer Oberbürgermeisterin treffen. Woran liegt dies? Vereinfachend gesagt daran, dass die Führungsarbeit, die ein städtischer Konzern mit 11000 Mitarbeitern an der Spitze benötigt – ergänzt um die Führungsarbeit, die eine Parteivereinigung mit vielleicht 200 aktiven Mitgliedern (und vielleicht 5000 inaktiven „Karteileichen“) verursacht – aus psychologischer und arbeitstechnischer Sicht kaum von der Führungsarbeit unterscheidet, die ein gewerblicher Konzern mit vielleicht 10000 Mitarbeitern an der Konzernspitze verursacht.

<sup>68</sup> Mintzberg (2010) S. 35 (im Original fett hervorgehoben).

### **Typische Managementprobleme im öffentlichen Bereich**

Im Folgenden werden weitere typische Managementprobleme, denen sich unsere Beispiel-Oberbürgermeisterin stellen muss, im Sinne von Fallstudien entwickelt, um anschließend die sich bietenden Handlungsoptionen zu erörtern.

#### **Fall 3: Führungsprobleme im Stadtplanungsamt**

In einem Amt treten wiederholt Beschwerden von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern auf, die sich über Mobbing seitens des Amtsleiters für Stadtplanung beschweren. Die Personalratsvorsitzende hat die Beschwerden gesammelt und mittlerweile den Leiter des Personalamts eingeschaltet. Vor dem Termin mit der Personalratsvorsitzenden informiert der Personalamtsleiter die

Oberbürgermeisterin. Es stellt sich heraus, dass der Amtsleiter schon mehrfach mit Mobbing-Vorwürfen in Zusammenhang gebracht wurde. Wiederholt haben sich Mitarbeiterinnen wegbeworben. Außerdem sind von 12 Planstellen drei nicht besetzt, weil sich keine Bewerber finden. Andererseits ist der Amtsleiter seit Monaten in schwierigen Verhandlungen mit einem Investor, um im wichtigen Stadtentwicklungsprojekt „D21“ endlich Fortschritte zu

erzielen, und insoweit stark unter Druck.

Der in der Kritik stehende Amtsleiter genießt im Stadtrat wegen seiner großen Fachkunde eine überparteiliche Unterstützung und kann auch aus sachlichen Gründen (hohe Komplexität der laufenden Verhandlungen) nicht einfach versetzt werden, weil in diesem Falle das aktuelle Stadtentwicklungsprojekt scheitern dürfte.

#### **Anmerkungen zum Fall 3**

Im Hinblick auf das Oberziel „**Gemeinwohl** der Stadt“ kann die Meinung vertreten werden, dass die Realisierung des seit vielen Jahren betriebenen Stadtentwicklungsprojekts so wichtig sei, dass der Amtsleiter vorübergehend im Amt bleiben sollte. In diesem Beispielfall spiegelt sich das Gemeinwohl auch in den parteiübergreifenden Einschätzungen der Stadtratsmitglieder wieder, was in der Praxis wegen unvollkommener Informationen keinesfalls selbstverständlich ist. Die Oberbürgermeisterin vertritt als Vorsitzende des Rates insoweit die Mehrheit der Stadtratsmitglieder, so dass auch eine parlamentarische Begründung für dieses Oberziel besteht.

Im Hinblick auf das Oberziel „**Optimale Führung der Verwaltung**“ besteht kurzfristiger Handlungsbedarf, um weiteren Schaden für Mitarbeiter (Mobbing) zu verhindern und die offenkundigen Führungsprobleme sachgerecht zu bearbeiten. Der Fall ist bewusst so konzipiert, dass das verwaltungsbezogene Oberziel von dem des Stadtrats bzw. dem Gemeinwohl scheinbar abweicht. Langfristig fallen die genannten Oberziele meistens zusammen: etwas gegen Mobbing zu tun – sichtbar für Gerechtigkeit sorgen – dies stärkt regelmäßig die Leistungsfähigkeit der Verwaltung und fördert daher auch das Gemeinwohl (dies wird unten näher erläutert).

Im Hinblick auf das Oberziel „**Optimierung aus politischer Sicht**“ – das vereinfachend beschrieben werden kann mit „Optimierung Wählerstimmen“ – lassen sich keine eindeutigen Tendenzen feststellen, weil nicht bekannt ist, wie gerade die politische Stimmungslage ist. Im Einzelfall könnte die Oberbürgermeisterin beispielhaft zum Ergebnis kommen, dass das Risiko mit Mobbing in Verbindung gebracht zu werden, zu hoch ist, als dass der Amtsleiter bis zum Ende des Stadtentwicklungsprojekts in der Funktion bleiben darf.

**Lösung von Fall 3:  
Führungsprobleme im  
Stadtplanungsamt**

Nach intensiven Gesprächen mit dem Leiter des Personalamts, der Personalratsvorsitzenden und der persönlichen Referentin entscheidet sich die OB, dass sie sich trotz der Risiken persönlich einschalten sollte. Ausschlaggebend war die etwas flapsige Bemerkung ihrer Referentin: **„Chefs sind dazu da, für Gerechtigkeit zu sorgen – ansonsten kann man auf sie verzichten“**. Nach diversen persönlichen Gesprächen mit dem Leiter des Stadtplanungsamts – teilweise unter Anwesenheit des Personalamtsleiters – zeichnet sich eine Lösung ab. Der Leiter des Stadtplanungsamts ist bereit, von diesem Amt zurückzutreten und sich bei der zuletzt belästigten Mitarbeiterin zu entschuldigen.

Ausschlaggebend für die Einwilligung war die persönliche Ansprache durch die OB, die den alten Parteifreund an die gemeinsamen Ziele erinnert („ich hätte nie gedacht, dass gerade Du den bislang guten Start als OB zerstörst“).

Die OB verfügt eine Organisationsänderung, die den ehemaligen Leiter des Stadtplanungsamts zum Leiter der neu geschaffenen Stabstelle „D21“ macht; diese Stabstelle wird in den Räumen der Stadtwerke angesiedelt, so dass eine sofortige räumliche Trennung der Kontrahenten gelingt und andererseits das Großprojekt „D21“ nicht gefährdet wird. Die belästigte Bedienstete nimmt die Entschuldigung an und verzichtet auf eine Anzeige. Außerdem wird das entstandene Führungsproblem in einem vertraulichen Schreiben, dessen Erhalt

der ehemalige Amtsleiter abzeichnen muss, aktenkundig gemacht, u. a. damit bei wiederkehrenden Problemen eine sofortige Trennung möglich wird.

Zur Leiterin des Stadtplanungsamts wird die ehemalige stellvertretende Leiterin ernannt. Die genannten organisatorischen Maßnahmen werden gegenüber der Öffentlichkeit mit der starken Belastung durch „D21“ begründet. Abgesehen von einigen Nachfragen im Stadtrat, zu deren Beantwortung sich die OB vor den „D21“-Leiter stellt („er war etwas überarbeitet und man hat sich versöhnt“) kann die Affäre ohne bleibenden Schaden für alle Beteiligten gelöst werden.

### **Anmerkungen zum Fall 3 (Problemlösung)**

Das Gelingen einer solch konstruktiven Problemlösung, die die Interessen aller Beteiligten wahrt, dürfte im Regelfall die Achtung der Oberbürgermeisterin in der Belegschaft stark positiv beeinflussen. Allerdings sollte nicht vergessen werden, die aufgetretenen Probleme in der Personalakte des ehemaligen Amtsleiters sorgfältig zu dokumentieren. Dieser Hinweis kann gar nicht deutlich genug gegeben werden, weil die Verwaltungspraxis dies bislang kaum kennt.

Erfahrungsgemäß stellt die arbeitsrechtlich sauber dokumentierte Personalkritik eines der größten Probleme dar, die die Verwaltungskultur negativ beeinflussen. Wie die Projekterfahrungen immer wieder zeigen, sind zahlreiche Verwaltungskulturen davon geprägt, dass

- Führungsdefizite weder ehrlich angesprochen, noch sachgerecht dokumentiert werden
- die Jahresbeurteilungen bisweilen dennoch nur gute und sehr gute Bewertungen beinhalten.

Fehlendes oder nur angedeutetes Feedback ist zwar zunächst bequem, verhindert aber in vielen Fällen, dass die betreffende Person (hier: der bisherige Leiter des Stadtplanungsamts) sich ausreichend bewusst macht, dass er andere Menschen in unzulässiger Weise verletzt hat (z. B. Mitarbeiterinnen durch unbeherrschtes Verhalten o. ä. „verschlissen“ hat) und daher dringend an seinen Führungseigenschaften arbeiten sollte. Wie auch die Vorgeschichte des Falls 3 zeigt, hat die Person wiederholt ähnliche Probleme verursacht, ohne dass dies dokumentiert oder sanktioniert wurde – die Wahrscheinlichkeit, dass derartige Probleme in der Zukunft wieder auftauchen ist sehr hoch – dann hätte die Beispiel-Oberbürgermeisterin wirklich ein Problem.

Wenn man über mehrere Jahre Verwaltungen beratend begleitet, treten immer wieder derartige Phänomene auf, dass das Fehlverhalten von Führungskräften ungeahndet bleibt und dann fast zwangsläufig immer wieder andere Kollegen unter denselben Führungsdefiziten leiden müssen (auch das gelungene Wiedereinklagen in die alte Position des Amtsleiters trotz wiederholten Mobblings kommt wegen fehlender Dokumentation in der Personalakte leider vor). Warum ist dies so? Ursächlich dafür ist regelmäßig eine Kombination von Scheu und Terminstress der Vorgesetzten: es gehört zu den schwierigsten (aber auch wichtigsten) Aufgaben einer Führungskraft, erkanntes Fehlverhalten ehrlich und konstruktiv anzusprechen und derartige Konfrontationen im Terminstress nicht aus dem Weg zu gehen. In der Praxis kommt demgegenüber immer wieder vor, dass individuelle Führungsdefizite „zwar allen bekannt“ sind – nur kein Vorgesetzter den Mut hatte, es dem Verursacher deutlich und in konstruktiver Weise mitzuteilen.



So vorbildlich die Oberbürgermeisterin den akuten Konflikt gemanagt hat – für Gerechtigkeit ist daher erst gesorgt, wenn eine **saubere und ehrliche Dokumentation des Konflikts** existiert. Dies zeigen die praktischen Projekterfahrungen unserer Teams in Verwaltungen immer wieder! Die Oberbürgermeisterin ist also gut beraten, wenn sie zusätzlich überprüft, dass der Personalamtsleiter ein aussagekräftiges Protokoll über die aufgetretenen Führungsdefizite erstellt hat und der Verursacher dieses Dokument zeitnah unterschrieben hat. Ergänzend sollte noch überprüft werden, dass der Baudezernent (direkter Vorgesetzter des Stadtplanungsamtsleiters) in der turnusmäßigen Jahresbeurteilung keine „guten“ oder „problemlosen“ Umgang mit den Untergebenen bescheinigt hat (wenn dies der Fall sein sollte, sollte die Beurteilung durch die OB angefochten werden).

Dieses Problem wird hier so ausführlich dargelegt, weil das öffentliche Dienstrecht zu einem späteren Zeitpunkt im Zweifel immer für den Untergebenen entscheiden wird – und weil die Kultur zahlreicher Verwaltungen nach unserer Überzeugung in der Vergangenheit immer wieder durch zahlreiche, ungeahndete Führungsdefizite vergiftet wurde. Wie unten noch ausführlich erläutert wird, kann ein mangelhafter Umgang mit Führungsproblemen – insbesondere wenn er wiederholt auftritt – die Verwaltungskultur so negativ beeinträchtigen, dass eine Grundhaltung wie „hier sorgt ja doch keiner für Gerechtigkeit“ entsteht (mit entsprechend negativen Auswirkungen auf Motivation, ethisch korrektes Verhalten und Leistungsbereitschaft). Ein sachgerechter Umgang mit Führungsproblemen – wenn die Führungskräfte als um Gerechtigkeit bemüht erlebt werden – gehört umgekehrt zu den wichtigsten Bausteinen, wie die Verwaltungskultur positiv beeinflusst werden kann (Stärkung von Identifikation und Leistungsbereitschaft).

**Fall 4: Buchhaltungsprobleme in einer städtischen Gesellschaft**

Der Geschäftsführer einer Mehrheitsbeteiligung der Stadt mit 80 Mitarbeitern hat Probleme mit seiner Finanzbuchhaltung. Der Abteilungsleiter der Finanzbuchhaltung mit 12 Kollegen beherrscht nach Einschätzung des städtischen IT-Amtes nicht das vorhandene ERP-Buchhaltungssystem. Die Oberbürgermeisterin erfährt von diversen gegenseitigen

Vorwürfen zwischen IT-Amt und dem Leiter der Finanzbuchhaltung der städtischen Gesellschaft sowie innerhalb seiner Abteilung. Im Stadtrat sitzt eine Mitarbeiterin aus dieser Finanzbuchhaltung, die im Kollegenkreis offen von der Inkompetenz des Abteilungsleiters spricht. Der Geschäftsführer der städtischen Gesellschaft hat dem Fibu-Abteilungsleiter wiederholt nahe gelegt, Fortbildungsgänge zum ERP-System zu besuchen, was dieser

jedoch im Hinblick auf seine umfassenden Kompetenzen ablehnt. Durch die IT-Probleme ist mittlerweile die rechtzeitige und richtige Erstellung des Jahresabschlusses gefährdet. Der Geschäftsführer der städtischen Gesellschaft erklärt der Oberbürgermeisterin auf Nachfrage, dass er die Probleme zwar kenne, aber keine Entscheidung gegen den Fibu-Abteilungsleiter treffen möchte.

### **Anmerkungen zum Fall 4**

Der vierte Fall verdeutlicht, dass die Oberbürgermeisterin **auch für die städtischen Gesellschaften und Beteiligungen unmittelbare Verantwortung** hat. Wenn die Probleme in der städtischen Gesellschaft publik werden sollten, kann hieraus leicht eine negative Wahrnehmung der Führungsstärke der Oberbürgermeisterin in Presse und Öffentlichkeit resultieren. Es drohen Kommentare wie „sie hat ihren Laden nicht im Griff“.

Das vierte Fallbeispiel zeigt aber noch eine weitere prägende Eigenart des öffentlichen Managements: Im öffentlichen Dienst werden zahlreiche **Personalentscheidungen** auch unterer Ebenen primär nicht nach sachlichen Kriterien getroffen, sondern häufig unter Zuhilfenahme politischer Kriterien. Die Führungskraft hat damit sachgerecht umzugehen.

Im Hinblick auf die zahlreichen möglichen Komplikationen im Fall 4 sollen hier nur zwei mögliche Aspekte erwähnt werden:

- Angenommen der angegriffene Fibu-Leiter hat dasselbe Parteibuch wie die Oberbürgermeisterin. Eine Nicht-Versetzung trotz recht eindeutiger Probleme könnte die Oberbürgermeisterin im Rat bzw. in der veröffentlichten Meinung angreifbar machen. Selbst das Gegenteil ist denkbar: Wenn die Oberbürgermeisterin gerade Probleme in der Partei hätte, könnte eine Versetzung von den Parteifreunden u. U. als mangelnde Solidarität gegenüber dem Parteifreund kritisiert werden.
- Die Haltung des Geschäftsführers, niemand gegen seinen Willen zu versetzen, kann in zahlreichen Verwaltungen als problematisches Element der Verwaltungskultur beobachtet werden. Als mögliche Ursachen kommen ein extensiv verstandenes Selbstverwirklichungsrecht und gewisse antiautoritäre Prägungen infrage.

### **Lösung von Fall 4: Buchhaltungsprobleme in einer städtischen Gesellschaft**

Die Oberbürgermeisterin diskutiert das Problem mit dem für das Beteiligungcontrolling zuständigen Amtsleiter (der das Problem aufgedeckt hat).

Der Amtsleiter schlägt zur Problemlösung zwei Alternativen vor: Die OB könnte den Geschäftsführer einer Mehrheitsbeteiligung der Stadt anweisen, den Fibu-Abteilungsleiter zu versetzen (z. B. als Leiter der Stabstelle Controlling).

Alternativ könnte sie persönlich mit dem Fibu-Abteilungsleiter sprechen und ihm eine andere Position anbieten.

Die OB entscheidet sich für eine Kombination beider Alternativen: sie lässt die schriftliche Anweisung vorbereiten und geht mit diesem Dokument in der Hand zum Geschäftsführer und fragt ihn, ob eine derartige Anweisung lieber wäre als ein Umschwenken auf ihre leistungsorientierte Linie. Er ist einverstanden, wenn die OB direkt mit seinem Fibu-Abteilungsleiter spricht, und schlägt in der Sache vor, den bisherigen Fibu-Abteilungsleiter auf eine Controllingstelle zu versetzen.

Die OB spricht mit dem Fibu-Abteilungsleiter, der einlenkt und sich freiwillig auf die Controlling-Stelle bewirbt.

OB und persönliche Referentin denken über die wahrscheinliche Wirkung

ihrer Aktion nach. Die OB hat allen Bediensteten klar gemacht, dass ihr Wert „jeder muss in gleicher Weise Leistung für die Stadt bringen“ für jeden im Konzern Stadt gilt – auch der Fibu-Abteilungsleiter als Parteifreund – ebenso für den Geschäftsführer, der der Oppositionspartei angehört, dessen unzureichende Konfliktbereitschaft und Leistungsorientierung wieder einmal deutlich wurde. Dementsprechend hat die OB auch keine Probleme, ihre Entscheidung gegen die Interessen des Parteifreunds in der eigenen Fraktion zu begründen (die Partei der OB hatte den Geschäftsführer wiederholt in der Öffentlichkeit für seine unzureichenden Führungseigenschaften kritisiert).

### **Anmerkungen zum Fall 4 (Problemlösung)**

Die politisch bedingten Stellenbesetzungen, die nicht in Übereinstimmung mit dem individuellen Kompetenzprofil erfolgten, dürften (Arbeitshypothese) für einen Großteil der Probleme der Verwaltungskulturen des öffentlichen Dienstes verantwortlich sein. Nach meiner Überzeugung kann jedoch eine Oberbürgermeisterin – wenn sie konsequent gemäß Leistungsprinzip gegensteuert und überparteilich für Gleichbehandlung aller Bediensteten sorgt – die skizzierten negativen Aspekte der Verwaltungskultur schrittweise überwinden und sich insoweit im positiven Sinne als starke Führungskraft erweisen.

### **Zusammenfassung der charakteristischen Managementprobleme im öffentlichen Bereich**

Als vorläufige **Arbeitshypothesen** – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – können die folgenden Managementprobleme als charakteristisch für den öffentlichen Dienst (Bund, Ländern, Kommunen) zusammengefasst werden:

- Zu wenige Bedienstete machen in öffentlichen Einrichtungen wirklich das, **was ihrem Kompetenzprofil am ehesten entspricht** – was sie aufgrund ihrer Begabung und ihrer Erfahrungen am allerbesten können. Dadurch sinkt sowohl die Leistungsfähigkeit der Verwaltung insgesamt als auch die Mitarbeiterzufriedenheit (jeweils im Vergleich zum idealtypischen kompetenzorientierten Personaleinsatz).
- Durch parteipolitisch ausgerichtete Stellenbesetzungen wird das Entstehen **überdurchschnittlich leistungsfähiger Teams behindert**. Auch dadurch ergeben sich häufig die Phänomene „unterdurchschnittliche Leistungsfähigkeit“ und niedrigere Mitarbeiterzufriedenheit (jeweils im Vergleich zu privaten Dienstleistern).
- **Defizite in der Führungskultur:** insgesamt geringe Erfahrung in der systematischen Herausbildung qualifizierter Führungsarbeit. Unzureichende Aus- und Fortbildung der Führungskräfte. Mangelhafte Dokumentation und Sanktionierung bei Fehlverhalten von Führungskräften. Hierdurch kann die Verwaltungskultur negativ belastet sein, so dass z. B. kollektiv ein Unbehagen im Sinne nicht ausreichender Gerechtigkeit bzw. Fairness wahrgenommen wird. Derartige Fehlentwicklungen belasten Motivation, ethisches Verhalten und Teambildung.
- **Geringe Leistungsbereitschaft bzw. Engagement.** Zahlreiche Verwaltungskulturen sind durch ein kollektives Verständnis für unterdurchschnittliche Leistungen (als etwas Normales) geprägt. Jeder Verwaltungspraktiker dürfte zahlreiche Verwaltungen kennen (durchaus unterschiedlich), bei denen ältere Kollegen einen Neueinsteiger, der auch nach der Probezeit einen großen Fleiß an den Tag legt, durchaus durch kritische Bemerkungen dazu bringen können, sich auf das niedrigere Level an Engagement der Mehrheit anzupassen (Nivellierung nach unten).

Bei den regelmäßigen Umfragen über den Anteil der Belegschaft, die sich mit ihrem Arbeitsplatz nicht identifizieren bzw. die sogar in die berühmte „innere Emigration“ gegangen sind (also nur noch begrenzt psychisch anwesend sind), existieren aber nicht nur im öffentlichen Dienst, sondern es werden leider in allen Branchen bundesweit steigende Werte verzeichnet: Die jüngste Gallup-Umfrage ergab **23 % aller Beschäftigten ohne emotionale Bindung** („innere Kündigung“), 63 % mit geringer emotionaler Bindung (Dienst nach Vorschrift“) und lediglich

14% mit hoher emotionaler Bindung.<sup>69</sup> Dies zeigt, dass es keinesfalls nur ein Problem der öffentlichen Hand ist. Es liegen keine aktuellen Informationen vor, wie hoch der Anteil im öffentlichen Dienst ist. Als Arbeitshypothese wird formuliert, dass sie ebenfalls bei einem Viertel der Belegschaft liegt. Die Wirkung der fehlenden emotionalen Bindung auf die tatsächlich **niedrigere Leistungsbereitschaft** sowie auf hohe Krankenstände dürfte jedoch im öffentlichen Bereich ausgeprägter sein als im gewerblichen Bereich.

## 2.4 Beziehungsnetz und Managementrollen der Oberbürgermeisterin

### **Was sind die wichtigsten Bezugspersonen?**

Für jeden Menschen ist das individuelle Beziehungsgeflecht prägend für das alltägliche Leben. Dies gilt natürlich auch für unsere Beispiel-Oberbürgermeisterin.

#### **Fall 5: Individuelles Beziehungsgeflecht als Rahmenbedingung**

Im Falle der Beispiel-Oberbürgermeisterin wird angenommen, dass folgende Personen zu den wichtigsten Bezugspersonen gehören:

#### **Verwaltungsbezogen (funktionsbezogen) begründet**

Hierzu gehören die in der Abbildung mit + gekennzeichneten Personen, also die fünf Dezernenten der Großstadt, die persönliche Referentin, der Pressesprecher und die Kämmerin.

#### **Politisch begründet**

Hierzu wird angenommen, dass die Beispiel-Oberbürgermeisterin als stellvertretende Landesvorsitzende einer Volkspartei selbstverständlich

differenzierte Beziehungen zu zahlreichen Personen hat; im Beispiel besteht eine besonders tragfähige Beziehungen zum Landesvorsitzenden, zu zwei der acht Kreisvorsitzenden, zu drei der sechs Bezirksvorsitzenden ihrer Stadt und noch zu einem Ortsvorsitzenden. Andererseits gehört zum Beziehungsgeflecht der Beispiel-Oberbürgermeisterin auch die durch jahrelange Rivalitäten geprägten Beziehungen zu zwei Stadträten der eigenen Partei; der eine ist als Fraktionsvorsitzender im Stadtrat sogar besonders wichtig für die Oberbürgermeisterin, weil dieser für die Organisation der politischen Mehrheit im Stadtrat zwangsläufig eine zentrale Bedeutung besitzt.

#### **Persönlich begründet**

Im Beispiel wird angenommen, dass der Ehemann der Oberbürgermeisterin Referatsleiter im Innenministerium ist und daher in bestimmten Fällen besondere Möglichkeiten der Interessenvertretung bestehen. Außerdem ist die Beispiel-Oberbürgermeisterin mit dem stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden der Oppositionspartei im Stadtrat verschwägert und ein anderer Stadtrat der Oppositionspartei ist ein langjähriger Freund der Familie und ihr Patenonkel. Freundschaftliche Beziehungen bestehen außerdem zu einem Dezernenten, drei Amtsleitern und zwei Abteilungsleitern der Stadtverwaltung, die so etwas wie die „natürliche Hausmacht der OB in der Verwaltung“ darstellen.

<sup>69</sup> Vgl. Gallup (2012).

### **Unterschiedlichkeit der einzelnen Beziehungen**

Jeder weiß, dass eine bestimmte menschliche Beziehung **keiner anderen gleicht** – das gilt für alle Bereiche des menschlichen Lebens und natürlich in besonderem Maße für das persönliche Umfeld in einer so herausgehobenen Stellung wie der der Oberbürgermeisterin.

Zusätzlich zu den im Fall 5 erwähnten Beziehungen bestehen im Falle einer Oberbürgermeisterin besonders zahlreiche Beziehungen zu

- den MitarbeiterInnen der städtischen Verwaltung und auch der städtischen Beteiligungsunternehmen: für diese Personen ist die OB zumindest Galionsfigur und Vorgesetzter
- zahlreichen Parteimitgliedern ihrer Volkspartei: auch hier kann von der Rolle der Galionsfigur und des Vorgesetzten gesprochen werden
- einzelnen Menschen in allen Bereichen der Gesellschaft, die sich in positiver Weise mit der OB identifizieren, ihr unentschieden gegenüber stehen oder sie ablehnen (dennoch aber durch die OB vertreten und regiert werden).

Mit den Begriffen „Galionsfigur“ und „Vorgesetzter“ sind bereits zwei der Rollen eines Top-Managers angesprochen, wie sie insbesondere in den empirischen Studien von Henry Mintzberg als charakteristische Rollen aller Manager identifiziert wurden.

### **Typische Rollen eines Top-Managers**

Die empirischen Analysen der Managementlehre zum Arbeitsalltag eines Top-Managers lassen sich überraschend eindeutig auf die Situation der Oberbürgermeisterin übertragen. Zur Beschreibung der typischen **Managementrollen** haben sich mittlerweile in der empirischen Managementlehre die 10 Rollen nach Mintzberg durchgesetzt haben. Alle zehn Managementrollen dürften sich uneingeschränkt auch im Fall der Oberbürgermeisterin finden.<sup>70</sup>

#### **Zwischenmenschliche Rollen**

- Galionsfigur/Repräsentant (Figurehead)
- Vorgesetzter (Leader)
- Vernetzer/Koordinator (Liaison)

#### **Informative Rollen**

- Radarschirm/Beobachter (Monitor)
- Sender/Verbreiter (Disseminator)
- Sprecher (Spokesperson)

#### **Entscheidungsrollen**

- Innovator (Entrepreneur)
- Problemlöser/Krisenmanager (Disturbance Handler)
- Ressourcenzuteiler (Resource Allocator)
- Verhandlungsführer (Negotiator).

---

<sup>70</sup> Vgl. Mintzberg (1983) S. 923; Steinmann/Schreyögg (2005) S. 19; Mintzberg (2010) S. 66.

Diese zehn Aktivitätsbündel (Rollen) sind als eine Ganzheit zu betrachten, die im Grunde jede Managementtätigkeit – mit unterschiedlichen Akzenten – prägt.<sup>71</sup> Mintzberg sieht diese Rollen durchaus normativ – d. h. die zehn Rollen sollten bei einer guten Amtsführung auch erfüllt werden; er formuliert hierzu provozierend: Jeder Manager muss die „ganze Pille“ (des Managerberufs) schlucken!<sup>72</sup>

### **Fall 6: Plausibilisierung der Managementrollen nach Mintzberg**

Die Beispiel-Oberbürgermeisterin erfüllt (natürlich) auch folgende Managementrollen (sollte sie jedenfalls, wenn sie ihren Job gut macht!):

#### **Vernetzer/Koordinator (Liaison)**

Hierzu gehören die externe und interne Netzwerkarbeit, die von zentraler Bedeutung für die Akzeptanz und Durchsetzungskraft der OB sind.

#### **Radarschirm/Beobachter**

Für die Managementtätigkeit der Beispiel-Oberbürgermeisterin ist von großer Bedeutung, dass sie sich über Stimmungen in der Belegschaft – genauso wie im Stadtrat und der Bevölkerung zuverlässig informiert. Vgl. dazu auch die Fälle 3 bis 5.

#### **Sender**

Meint u. a. die offizielle Verbreitung interner Dienst-anweisungen und handlungsleitender Werte (z. B. zur Prävention von Korruption).

#### **Sprecher, Verhandlungsführer**

Die Vertretung der Interessen der Stadt z. B. beim Innenministerium oder in Verhandlungen mit einer anderen Stadt sind selbstverständlich genauso Kern-Aufgabe der OB wie die entsprechenden Sprecher-Rollen in der Öffentlichkeit und im Rat. Im übrigen sind die oben dargestellten Fälle 3 und 4 typische Fälle, in denen die OB sich vorbildlich als (interner) Verhandlungsführer bewährt (sie agiert auch als „Problemlöser“ sowie „Beobachter“, wenn sie z. B. die korrekte Dokumentation von Führungsdefiziten kontrolliert).

#### **Innovator**

Initiierung von Reorganisationsprozessen wie in Fall 2, Einrichtung neuer Arbeitsgruppen zur Lösung bestimmter Probleme, von Großprojekten (Fälle 1 und 3) oder von Großveranstaltungen.

#### **Problemlöser**

Wenn bei einem wichtigen Projekt wie z. B. dem Großbauprojekt „D 21“ eine

Verzögerung oder Kostenüberschreitung abzeichnet (vgl. Fall 1) oder auch Führungsdefizite im nachgeordneten Management auftreten (Fälle 3–4) – verlangt die Bedeutung des Problems, dass sich die OB selbst um Problemlösung kümmert – häufig zusammen mit den Rollen „Koordinator“ und „Sprecher“ oder/und „Verhandlungsführer“ (z. B. Verhandlungen mit Baufirmen, die für die Verzögerung verantwortlich sind).

#### **Ressourcenzuteiler**

Es existieren mehrere Zuteilungsbereiche; Was ist wichtig (Prioritätensetzung)? Wer bekommt welche Aufgaben und Kompetenzen (Organisation)? Für was setzen wir welches Budget an? Was wird ausgewählt unter mehreren Handlungsmöglichkeiten (Entscheidung)? Herzstück der OB-Tätigkeit!

<sup>71</sup> Vgl. Steinmann/Schreyögg (2005) S. 21.

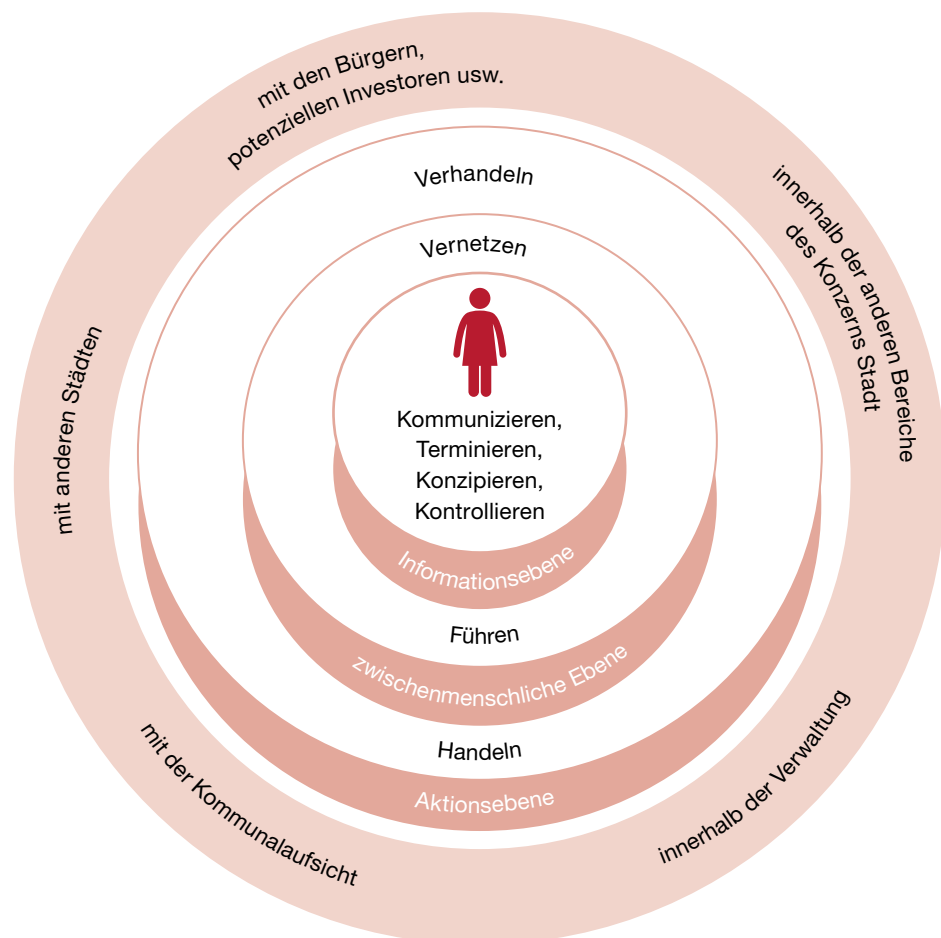
<sup>72</sup> Vgl. Mintzberg (2010) S. 121.

Wenn man die jüngere Managementliteratur daraufhin untersucht, welche Erkenntnisse auf die Oberbürgermeisterin „passen“, dann kann m. E. folgendes Zwischenergebnis formuliert werden:

- Die jüngere Managementliteratur, z. B. Drucker, Malik, Mintzberg, Steinmann/Schreyögg, beschreiben die Managementsituation allgemein so treffgenau, dass sich die Beispiel-Oberbürgermeisterin durchaus wiederfindet – so dass auch die Gestaltungshinweise eine entsprechende Bedeutung erhoffen lassen.
- Demgegenüber sind Teile der älteren betriebswirtschaftlichen Literatur, die auf theoretischen Konzepten basieren, kaum zu verwenden – wir werden dieses Thema unten im wissenschaftsbezogenen Kapitel E vertiefen.

Das Managementmodell von Mintzberg wird im Folgenden auf die Besonderheiten der zunächst ausgewählten Personengruppe der Oberbürgermeisterinnen und Oberbürgermeister weiter angepasst:<sup>73</sup>

**Abb. 5 Managementmodell von Mintzberg angepasst an die Personengruppe der Oberbürgermeister**



<sup>73</sup> Mintzberg (2010) S. 71.



Damit findet „Managen“ auf drei Ebenen statt:

- auf der Informationsebene („die Oberbürgermeisterin alleine am Schreibtisch“)
- auf der zwischenmenschlichen Ebene („die Oberbürgermeisterin im informellen Gespräch“)
- auf der Aktionsebene („die Oberbürgermeisterin in formellen Aktionen, z. B. als Verhandlungsführerin“).

Auf der **Informationsebene** geschieht (ausgehend vom Lesen der Tagespost und sämtlicher die Stadt betreffenden Presseartikel) die konzeptionelle und terminierende Arbeit (d. h. die Führungskraft entwirft Strategien, setzt Prioritäten und plant/organisiert, auch ihre eigene Zeitnutzung) sowie die kontrollierenden Tätigkeiten der Oberbürgermeisterin.<sup>74</sup> Die Oberbürgermeisterin muss als Führungskraft ständig in alle Richtungen – insbesondere mit verschiedenen Einheiten der Stadtverwaltung, mit Vertretern der Bürgerschaft, mit Partiegremien, mit Behörden des Landes sowie mit anderen Kommunen – kommunizieren.<sup>75</sup> Die rein sachorientierte Kommunikation (z. B. Terminanfragen) sortiert Mintzberg also zur Informationsebene, was aus meiner Sicht eine gewisse Unschärfe seines Modells darstellt – offenbar meint Mintzberg die Kommunikation, die ohne komplexe Inhalte erfolgt und ohne dass zwischenmenschliche Beziehungen entstehen.

Auf der **zwischenmenschlichen Ebene** muss die Oberbürgermeisterin nach innen führen und sich über tragfähige Beziehungen nach außen und innen vernetzen. Wegen der inhaltlichen Komplexität gehören nach meiner Einschätzung sämtliche Gespräche der Fälle 3–5 zu dieser Ebene.

Auf der **Aktionsebene** werden die Ziele der Oberbürgermeisterin durch ausgewählte Aktivitäten unterstützt (von der Rede zur Eröffnung der Messe bis zum regelmäßigen Vorsitz des Stadtrats).<sup>76</sup> Wäre das Anweisungsschreiben aus Fall 4 tatsächlich versandt worden, könnte man m. E. von einer formellen Aktion sprechen.

<sup>74</sup> Sowohl die konzeptionellen, als auch die kontrollierenden Tätigkeiten werden in der Literatur weiter inhaltlich differenziert: Die konzeptionelle Managementarbeit wird z. B. von Malik (2006, S. 378) differenziert in „für Ziele sorgen, organisieren, entscheiden, fördern von Menschen“ – während die kontrollierenden Tätigkeiten durch die Verben „kontrollieren, messen, beurteilen“ konkretisiert werden.

<sup>75</sup> Vgl. Mintzberg (2010) S. 72.

<sup>76</sup> Vgl. Mintzberg (2010) S. 72.

Für die Beispiel-Oberbürgermeisterin dürfte auch die Zusammenfassung von Steinmann/Schreyögg zum **typischen Arbeitsalltag eines Top-Managers** gelten:<sup>77</sup>

- Der Arbeitsalltag ist kontinuierlich durch die Behandlung unterschiedlichster Problemstellungen geprägt. Dementsprechend ist der Arbeitstag zerstückelt und es besteht fast immer erheblicher Zeitdruck.
- Die meiste Zeit wird mit telefonischen Gesprächen oder mit Sitzungen verbracht. Nur ein kleiner Teil dieser Gespräche besteht aus klaren Anweisungen oder konzeptionellen Vorgaben. Ein größerer Zeitanteil nimmt das Stellen von Fragen ein, das Zuhören und das Geben von Auskünften.
- Inhaltlich geht es fast immer darum, dass komplexe und unsichere Sachverhalte professionell bearbeitet werden müssen.
- Die Führungskraft muss also täglich zahlreiche Entscheidungen unter Unsicherheit treffen und hierzu die Komplexität der Probleme versuchen zu reduzieren.

Wenn man die Beispiel-Oberbürgermeisterin mit einem (anderen) Top-Manager eines Konzerns mit 11.000 MitarbeiterInnen (multinational vertretener Konzern) im Hinblick auf den vermuteten **Arbeitsinhalt** und die **Arbeitsbelastung** vergleicht, dann lassen sich m. E. folgende Hypothesen formulieren (die durch empirische Forschung verifiziert werden sollten):

- Die Beispiel-Oberbürgermeisterin dürfte nicht so hohe Arbeitszeitanteile dem Wohl der Verwaltung widmen können – wie sich der Vorstandsvorsitzende um das Wohl des privaten Konzerns bemühen dürfte. Ursächlich hierfür dürfte hauptsächlich die **zusätzlich bestehende Managementverantwortung als stellvertretende Landesvorsitzende einer Volkspartei** sein (die Parallelität dieser Managementverantwortungen ist soweit ersichtlich noch nicht als solche empirisch in Deutschland analysiert worden).
- Demgegenüber dürfte die Managementverantwortung als Vorsitzende des Stadtrats nicht übermäßig ins Gewicht fallen, sie dürfte – was die zeitliche Arbeitsbelastung betrifft – mit der Zuliefer-Arbeit des Vorstandsvorsitzenden für Aufsichtsrat und Gesellschafterversammlung verglichen werden können.
- Die besonders zeitaufwändigen Repräsentationsaufgaben einer Oberbürgermeisterin dürften prozentual stärker ins Gewicht fallen als die Repräsentationszeiten des Vorstandsvorsitzenden. Demgegenüber dürften beim Vorstandsvorsitzenden die Reisezeiten stärker ins Gewicht fallen wegen der regelmäßig bestehenden multinationalen Verflechtungen.

Insgesamt dürfte sich für eine Oberbürgermeisterin einer deutschen Großstadt im Regelfall eine extrem umfangreiche zeitliche Arbeitsbelastung ergeben.

---

<sup>77</sup> Vgl. Steinmann/Schreyögg (2005), S. 15–16.

## 2.5 Politikerleben in Deutschland (Exkurs)

### **Fall 7: Politikerleben in Deutschland**

**Wie ein Politikerleben durch die Parteigremien bestimmt wird, fasst rückblickend Reinhard Klimmt folgendermaßen zusammen:<sup>78</sup>**

„1977 wurde ich Vorsitzender der SPD in Saarbrücken.

Damit war das Leben im Prinzip bis heute festgelegt und vollzog sich von da an in einer unendlichen Abfolge von Sitzungen und Konferenzen, bei denen vielfach das Sitzfleisch wichtiger war als der Kopf.

Fraktionssitzungen in Stadt und Land; Vorstandssitzungen im Ortsverein, im

Unterbezirk, auf Landes- und später auf Bundesebene; Arbeitskreise, Ausschüsse, Plenarsitzungen, Parteitage, Konferenzen, Einzelgespräche, Kungeleien und ein heißes Ohr vom Telefonieren; Pressekonferenzen, Pressegespräche und Interviews, Reden, Grußworte und Präsenz bei Gewerkschaftstagen, Verbandskonferenzen, Vereins-, Firmen- und Parteijubiläen; Frühlings-, Sommer und Herbstfeste, Alt- und Neustadtsfeste, Dorrfeste, Sportfeste, Wein- und Viezfeste; Karnevalsveranstaltungen, Heringsessen, Siegerehrungen bei Volkswanderungen, Freundschaftssingen, Oldtimer-Rallyes, Jugend-, Aktiven- und Altherren-

turniere in allen denkbaren Sportarten; Schach-, Skat- und Bouleturniere; Demonstrationen, Kundgebungen und Solidaritätskonzerte; Betriebsbesichtigungen, Schulvisitationen, Instituts- und Institutionenbesuche; Podiumsdiskussionen, Foren, Meetings, Konvente, Messen und Ausstellungen; Beiräte, Kommissionen, Kuratorien ...

Und dann, Substanz und Elixier der Demokratie, immer wieder Wahlkämpfe mit Kundgebungen, Straßensständen, Hausbesuchen, Verteilaktionen, Diskussionen und vorher all der Aufwand, um Programm und Personalangebot dafür zu entwickeln.“

### **Anmerkungen zum Fall 7: Politikerleben in Deutschland**

Auch wenn Reinhard Klimmt nicht Oberbürgermeister, sondern lange „nur“ Fraktionsvorsitzender und dann Ministerpräsident (und Bundesminister) war, kann das Zitat dennoch zur Veranschaulichung der hohen Arbeitsbelastung dienen, die gerade durch Parteiämter verursacht wird (zusätzlich zu den Pflichten als Verwaltungschef usw.).

Das Problem der hohen Arbeitsbelastung, das hier am Beispiel der Oberbürgermeisterin plausibilisiert wird, betrifft nach der Überzeugung des Verfassers in besonderem Maße die Minister und Staatssekretäre der Länder und vor allem des Bundes – ohne dass sich die Spitzenpolitiker einer positiven Achtung in der Bevölkerung erfreuen könnten (regelmäßig wird der Beruf des Politikers in Umfragen mit den niedrigsten Werten überhaupt bewertet – während sich die Oberbürgermeister i. d. R. noch relativ günstiger Umfragewerte erfreuen können).

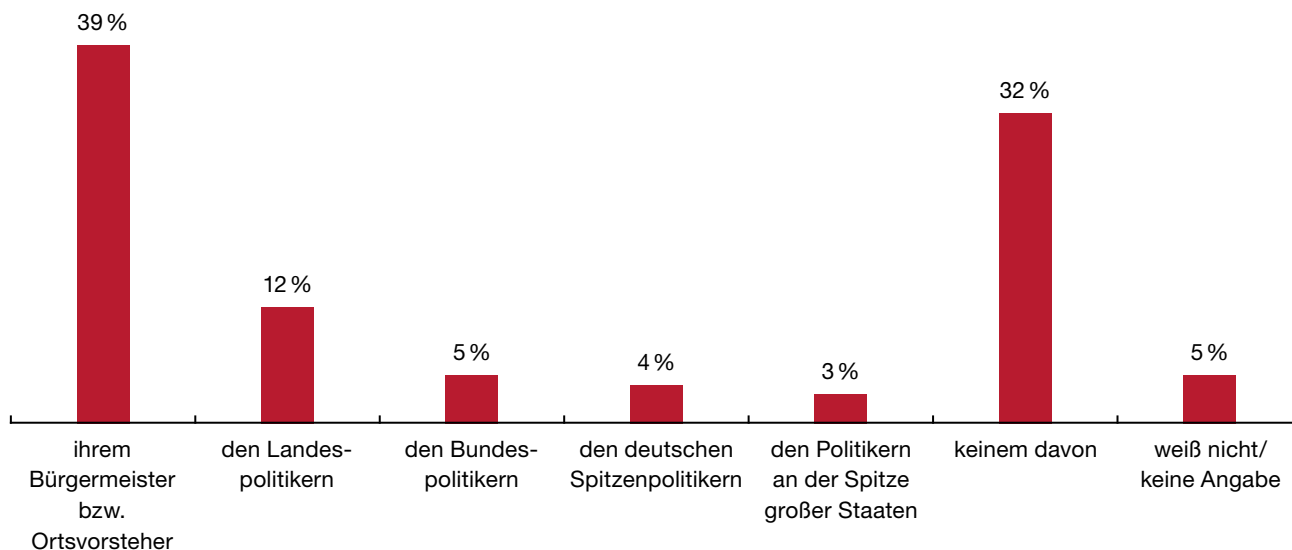
<sup>78</sup> Klimmt (2003) S. 25f.

## Vertrauenskrise

Zur Verdeutlichung noch einige Umfragewerte:<sup>79</sup>

**Abb. 6 Welchen Politikern vertrauen Sie am meisten? (Emnid 2011)**

Anteil der Befragten



Deutschland; ab 14 Jahre; 1.003 Befragte; TNS Emnid; 15.04.2011 bis 18.04.2011.

Quelle: Das Örtliche.

<sup>79</sup> Umfrage von TNS Emnid zu den Unterschieden zwischen den Politikebenen, 1.003 Befragte, Erhebungszeitraum 15. bis 18. April 2011, Quelle: <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/191776/umfrage/vertrauen-in-politiker> (abgerufen am 10.11.2012).

Offenbar besteht vor allem zwischen den Landes- und Bundespolitikern einerseits und den Bürgern andererseits eine Vertrauenskrise, die über das deutschland-typische „Jammern auf hohem Niveau“ hinausgeht. Zum Vergleich noch eine zweite Umfrage aus dem Jahre 2010; offensichtlich hat sich die Vertrauenskrise in dem einen Jahr auf allen Ebenen noch einmal verschlechtert:<sup>80</sup>

**Tab. 3 Forsa-Umfrage 2010 zum Vertrauen in die einzelnen Politik-Ebenen**

Vertrauen in die einzelnen Politik-Ebenen	das größte Vertrauen haben derzeit			
	zu ihrer Gemeinde-politischen Ebene	zur Bundes-bzw. Stadt-verwaltung	zur Landes-regierung	zu keiner Regierung
Nord <sup>1</sup>	47 %	20 %	12 %	21 %
Nordrhein-Westfalen	43 %	16 %	21 %	20 %
Mitte <sup>2</sup>	49 %	13 %	15 %	23 %
Süd <sup>3</sup>	58 %	9 %	13 %	20 %
Ost <sup>4</sup>	44 %	13 %	16 %	27 %
<b>Ortsgröße (Einwohner)</b>				
<5.000	56 %	13 %	13 %	18 %
5.000–20.000	62 %	10 %	13 %	15 %
20.000–100.000	52 %	12 %	14 %	22 %
100.000–500.000	32 %	10 %	25 %	33 %
>500.000	35 %	23 %	16 %	26 %
<b>Anhänger der:</b>				
CDU/CSU	47 %	27 %	15 %	21 %
FDP	49 %	22 %	19 %	10 %
SPD	53 %	10 %	21 %	16 %
Grünen	46 %	7 %	22 %	25 %
Linke	46 %	4 %	22 %	28 %
<b>insgesamt</b>	<b>49 %</b>	<b>13 %</b>	<b>16 %</b>	<b>22 %</b>

<sup>1</sup> Schleswig-Holstein, Hamburg, Niedersachsen, Bremen

<sup>2</sup> Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland

<sup>3</sup> Baden-Württemberg, Bayern

<sup>4</sup> neue Länder

<sup>80</sup> Forsa-Umfrage im Auftrag des Deutschen Städte- und Gemeindebund, 1.004 Befragte, Erhebungszeitraum 6. und 7. Dezember 2010. Quelle: [http://www.dstgb.de/dstgb/Presse-meldungen/Archiv%202011/Kommunen%20steuern%20auf%20Rekorddefizit%20zu%20%E2%80%93Vertrauen%20der%20B%3%BCrger%20in%20die%20lokale%20Demokratie%20st%3%A4rken/24117\\_q0713\\_Vertrauen%20in%20die%20verschiedenen%20politischen%20Ebenen.pdf](http://www.dstgb.de/dstgb/Presse-meldungen/Archiv%202011/Kommunen%20steuern%20auf%20Rekorddefizit%20zu%20%E2%80%93Vertrauen%20der%20B%3%BCrger%20in%20die%20lokale%20Demokratie%20st%3%A4rken/24117_q0713_Vertrauen%20in%20die%20verschiedenen%20politischen%20Ebenen.pdf) (abgerufen am 10.11.2012).

Was ist das für ein merkwürdiges System: Obwohl die Spitzenpolitiker offenkundig einen extrem anstrengenden Job haben – bekommen sie dafür aber häufig keine Anerkennung bzw. kein Vertrauen bei den Bürgern. Nach Überzeugung des Verfassers werden die oben dargestellten, extrem niedrigen Vertrauenswerte nicht dem (hohen) Einsatz der meisten Spitzenpolitiker und Verwaltungsspitzen gerecht – allerdings sollte man sich auch nicht damit abfinden – dazu ist der Komplex der **Politik- bzw. Politikerverdrossenheit** eine zu ernste gesellschaftliche Herausforderung.

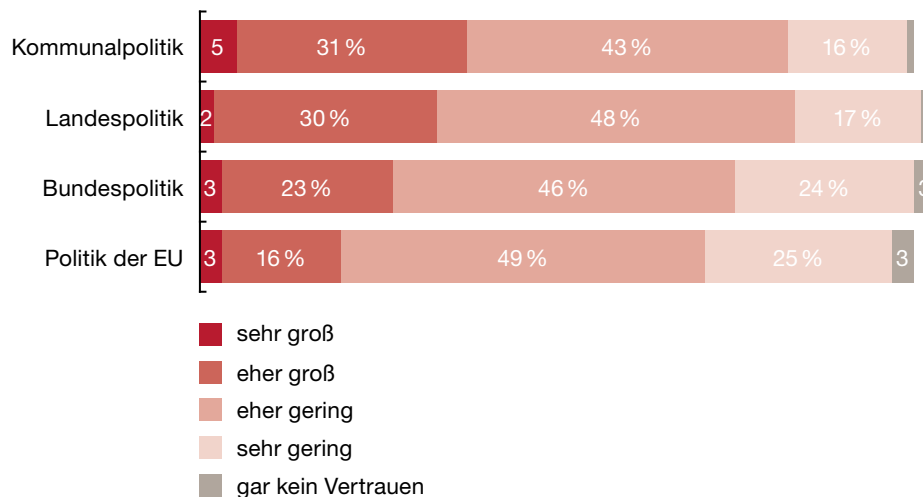
An dieser Stelle kann nur eine knappe Einführung in die **komplexe systemische Problematik** erfolgen; vorläufig seien folgende Arbeitshypothesen formuliert, die im Grunde schon zum Allgemeingut der politischen Diskussion in Deutschland gehören:

- Die Häufigkeit der Wahlen zu den 16 Landtagen (denen sämtlich eine bundespolitische Bedeutung beigemessen wird) ist weit überdurchschnittlich. Die kontinuierliche Verteilung der Landtagswahlen über die Legislaturperiode des Bundestages führt zu einem System des fast kontinuierlichen Wahlkampfes.
- Dieses System des kontinuierlichen Wahlkampfes belastet die sachorientierte Arbeit und setzt offenbar Anreize, dass Politiker kontinuierlich immer wieder versuchen, sich durch Meinungsänderungen so zu positionieren, um kurzfristig potenzielle Vorteile in der Meinung der Bürger zu erreichen.
- Gerade das angedeutete „Schielen“ nach der Meinung der Bürger (obwohl es auch als demokratische Gesinnung bewertet werden könnte) führt dazu, dass die Bürger ihren Interessenvertretern immer weniger vertrauen. Als Gegenbeispiel sei darauf verwiesen, dass der beliebteste Politiker immer noch Helmut Schmidt ist – der als glaubwürdig eingeschätzt wird, weil es sagt, was er denkt (man verzeiht ihm selbst seine Arroganz gegenüber Nichtrauchern!).
- Vor allem sinkt die Qualität der sachlichen Arbeit. In der Praxis kann teilweise beobachtet werden, dass schon mehrere Monate vor dem jeweiligen Wahltermin die jeweilige Administration gar nicht mehr versucht, bestimmte Sachprobleme anzugehen (soweit das Risiko besteht, unerwünschte Schlagzeilen zu bekommen).
- Natürlich spielt auch die besonders stabilitätsorientierte Architektur des Grundgesetzes eine wesentliche Rolle, die den Ländern über den Bundesrat ein erhebliches Mitspracherecht bei fast allen Fragen des Bundes einräumt (ggf. wird Parteipolitik über den Vermittlungsausschuss gemacht).

Den Fachleuten ist der skizzierte Teufelskreis durchaus bekannt – viele Bürger durchschauen die Probleme aber nicht und unterstellen den Politikern nur, dass sie „doch machen was sie wollen“. Ergebnis: die Politik- und Politikerverdrossenheit steigt – obwohl es den meisten Bürgern wirtschaftlich gut geht.

Interessanterweise bezieht sich die Vertrauenskrise kaum auf die wirtschaftliche Situation: Eine weitere Umfrage aus 2011 erfragte das Vertrauen der Bürger, inwieweit sie den Politikern zutrauen, dass sie einen Beitrag zur **Zukunftsfähigkeit der Sozialen Marktwirtschaft in Deutschland** leisten.<sup>81</sup>

**Abb. 7 Vertrauen in politische Ebenen, Infas 2011 (soziale Marktwirtschaft)**



Frage: Sagen Sie mir bitte, wie groß das Vertrauen ist, das Sie zu dieser politischen Ebene haben, Antworten auf einer fünf-stufigen Skala (sehr groß, eher groß, eher gering, sehr gering, gar kein Vertrauen), Angaben in Prozent, fehlende Angaben zu 100 Prozent: verweigert oder „weiß nicht“. Sortiert nach Summe aus „sehr groß“ plus „eher groß“.

Auch die Meinungsforscherin Renate Köcher hat ihre Forschung kürzlich mit dem merkwürdigen Befund zusammengefasst, dass die meisten Deutschen mit ihrem eigenen Leben durchaus zufrieden sind, für das Land aber schwarzsehen.<sup>82</sup>

Nach der veröffentlichten Meinung entsteht beim Bürger immer wieder ein Eindruck, der vielleicht folgendermaßen umschrieben werden kann: „ob ich wählen gehe oder nicht, ist eigentlich egal – es ändert sich ja doch nichts“. Daher wird seit Jahren in der veröffentlichten Meinung eine verstärkte Partizipation der Bürger an der Politik verlangt – ohne dass m. E. aber ausreichende Reformmaßnahmen eingeleitet werden. Insoweit kann man m. E. – ähnlich wie in Österreich – von einer Art Reformstau in der Bürgerpartizipation sprechen.<sup>83</sup>

<sup>81</sup> Infas-Umfrage im Auftrag der Bertelsmann Stiftung; 1.000 Befragte, Erhebungszeitraum 2. bis 27. März 2011; Quelle: [http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/de/media/xcms\\_bst\\_dms\\_33801\\_33802\\_2.pdf](http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/de/media/xcms_bst_dms_33801_33802_2.pdf) (abgerufen am 10.11.2012).

<sup>82</sup> Köcher (2012).

<sup>83</sup> Vgl. Bauer/Dearing (2011) S. 53ff.

Zusammenfassend ist m. E. vor allem **unklar**, wie die komplexe systemische Situation positiv verändert werden kann, um vermehrt Vertrauen und Akzeptanz der Bürger zu erreichen (was aus wissenschaftlicher Sicht erhebliche Forschungsanstrengungen erforderlich macht).

Soweit der Exkurs zur Wahrnehmung der Spitzenpolitiker in der Bevölkerung – zurück zum gut gemeinten Regierungsprogramm der Beispiel-Oberbürgermeisterin.

## 2.6 Regierungsprogramm der Oberbürgermeisterin

### **Wie könnte ein „idealtypisches Regierungsprogramm“ aussehen?**

Oben wurde in Fall 1 ein Auszug aus dem „Regierungsprogramm“ der Beispiel-Oberbürgermeisterin mit vier Hauptzielen dargestellt:

#### **Abschluss des Falles 2: Was bleibt von den genannten Zielen der OB?**

Die Beispiel-Oberbürgermeisterin diskutiert mal wieder mit ihrer persönlichen Referentin über die Prioritäten ihrer Amtszeit. Von den im Wahlkampf genannten sachlichen **Zielsetzungen**...

1. Realisierung des Großprojekts „D21“ zur Aufwertung der Innenstadt (u. a. Straßentunnel unter dem Hauptbahnhof)
2. Verstärkter Ausweis von Neubaugebieten, u. a. am neuen Stadtpark („D21“).
3. Die Innenstadt sollte weniger zugeparkt sein, vor allem an Abenden und am Wochenende.
4. Abbau des aufgelaufenen Haushaltsdefizits durch „wirksames Sparen an der richtigen Stelle“ (schrittweise Einsparungen im Personaleinsatz – aber ohne spürbare Leistungseinschränkungen).

... ist bislang – ein Jahr nach der Wahl – lediglich das Großprojekt „D21“ in der konkreten Umsetzung. Die geplanten Neubaugebiete und das Parkproblem sind wegen mehrerer Bürgerinitiativen auf die lange Bank geschoben worden. Entsprechendes gilt derzeit auch noch für die Realisierung von Personaleinsparungen (Fall 2) – u. a. wegen der sehr hohen Arbeitsbelastung der neuen Stadtführung (gerade der Vertrauenspersonen, deren Unterstützung die OB benötigt).

Die beiden engagierten Frauen (die alles besser machen wollten als die beiden Amtsvorgänger, die sich hauptsächlich durch Bauprojekte profiliert hatten) sind desillusioniert. „Jetzt bin ich fast noch schlimmer als meine Amtsvorgänger“ schimpft selbstkritisch die OB. Die persönliche Referentin tröstet ihre Freundin unter Hinweis auf die positiven

Beiträge der OB im Interesse einer **leistungsorientierten Führungskultur** (z. B. die Fälle 3 und 4). In diesem Zusammenhang wurde der OB bereits im Stadtrat „mutige Führungsarbeit“ bescheinigt. Auch im Personalrat wurde der überparteiliche Ansatz sowie der gezielte Abbau von Führungsproblemen gelobt.

Schwierig ist vor allem ein ehrlicher Einstieg in die Sparpolitik. „Aber wir geben nicht auf“ formuliert die OB und formuliert zusammen mit der persönlichen Referentin eine an die Realität angepasste Planung für die verbleibenden 2 Jahre bis zum nächsten Wahlkampf: „Was können wir realistisch schaffen? Was sind unsere wichtigsten Ziele?“

Sie erarbeiten in mehreren Sitzungen eine Gesamtstrategie, die die gemeinwohl- und verwaltungsorientierten Ziele mit den politischen



Zielen folgendermaßen verknüpft:

1. Beim **Großprojekt D21** ist in den nächsten zwei Jahren das Wichtigste, dass die Unterstützung seitens Rat und Bevölkerung nicht verloren geht und dass keine Skandale o. ä. mehr auftreten. Gerade im Hinblick auf Fall 3 hat der Leiter der Stabsstelle D21 monatlich ein relativ strenges und aussagekräftiges **Projektcontrolling** vorzulegen, das die OB sogar zur Chefsache machen will.
  2. Der **Einstieg in ernsthafte Sparbemühungen** soll (wie in Fall 2 erarbeitet) mit Hilfe einer erfahrenen Beratungsgesellschaft versucht werden.
  3. Als **politische Leitkommunikation** wird der Arbeitstitel „ehrliche Langfriststrategie“ gewählt. D. h. wirksame Veränderungen im Hinblick auf die Defizite der Stadt-
- verwaltung brauchen Zeit („wir müssen auslöffeln, was die anderen uns über Jahre eingebrockt haben“). Die OB will ihrem konsequent leistungsorientierten Führungsansatz treu bleiben und auch klar kommunizieren, dass Veränderungen im Hinblick der (in Abschnitt D.2.3. erarbeiteten) charakteristischen Hauptprobleme des öffentlichen Dienstes (Mängel im kompetenzorientierten Personaleinsatz, in Teambildung und Führungskultur sowie dementsprechend in Leistungsbereitschaft und Mitarbeiterzufriedenheit) Zeit brauchen („geduldiges Bohren dicker Bretter“).
4. In diesem Zusammenhang entscheidet sich die OB, die strukturellen Probleme der Teambildung und Führungskultur durch **Coaching von Führungskräften** konstruktiv anzugehen. Die Beratungsgesellschaft, die zunächst Einsparvorschläge in zwei Ämtern erarbeiten soll, soll zugleich auch gezielte Maßnahmen des Führungskräfte-Coaching realisieren. Die OB will ihre ernsthaften Bemühungen um die gemeinwohlorientierten Ziele (Erhöhung von Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung) kontinuierlich in öffentlichen Stellungnahmen einfließen lassen. Die persönliche Referentin wird als wichtigste Zulieferin für ihre Reden extra beauftragt, dass sie darauf achten muss, in fast jeder Rede entsprechende Bezüge einzubauen (damit kann sie sich ähnlich wie hinsichtlich der Einsparziele bewusst von ihrem direkten Amtsvorgänger absetzen, was von ihren Wählern positiv gewertet werden dürfte).

### **Anmerkungen zur modifizierten Strategie**

Der Leser wird schon ahnen, dass mit unseren Fallbeispielen versucht wird,

- sich der außerordentlich anspruchsvollen Managementsituation der Beispiel-Oberbürgermeisterin anzunähern (die vor allem wegen der Einsparziele in der Realität meist noch komplexer sein dürfte als hier angedeutet) und
- mit dem modifizierten Plan eher eine vorbildliche Strategie angedeutet werden soll (in der Praxis gehen die gemeinwohlorientierten Ziele leider oft verloren).

Im folgenden Abschnitt wird versucht, die wichtigsten grundsätzlichen Erkenntnisse der Managementliteratur auf das obige Regierungsprogramm der Beispiel-Oberbürgermeisterin anzuwenden. Selbstverständlich können hier – im Hinblick auf die hochkomplexe Aufgabenstellung – nur erste Ansätze formuliert werden. Natürlich kann die Stadtverwaltung durch geeignete Führungsmaßnahmen nur schrittweise verändert werden.

## 2.7 Was sind die wichtigsten grundsätzlichen Hinweise der Managementliteratur?

### 2.7.1 Ausrichtung auf die strukturellen Probleme der öffentlichen Einrichtungen

#### ***Was ist aus Sicht der Oberbürgermeisterin besonders wichtig?***

Als zentrale Frage wird formuliert: Welche **grundsätzlichen Empfehlungen** der Managementliteratur sind am ehesten geeignet, die Umsetzung des obigen Regierungsprogramms im Sinne der Beispiel-Oberbürgermeisterin zu unterstützen? Was sind die besten grundsätzlichen Empfehlungen der Managementliteratur aus Sicht der Oberbürgermeisterin?

#### ***Der gelingenden Menschenführung auf der Spur***

Entsprechend dem oben geforderten Spürsinn für gelingende Menschenführung geht es vor allem um die **grundsätzlichen Fragen**:

- Wann/unter welchen Bedingungen gelingt es, Menschen so im Sinne der übergeordneten Ziele mitzunehmen, dass diese die Ziele der Oberbürgermeisterin zu ihren Zielen machen?
- Wann/unter welchen Bedingungen wird aus einer Führungsentscheidung der Oberbürgermeisterin, die aus Sicht eines nachgeordneten Beamten vielleicht als ein ungeliebter Beeinflussungsversuch verstanden wird (der nur im Hinblick auf die Beamtenvergütung geduldet wird, z. B. weil als Druck erlebt), ein willkommener Hinweis, wie der Beamte sich noch besser für das Wohl der Stadt einsetzen kann, den er möglicherweise sogar dankbar annehmen und mit Leidenschaft umsetzen kann?

Wie oben dargestellt, ist die Managementrealität der öffentlichen Verwaltungen durch eine Reihe spezifischer Herausforderungen (vor allem Mängel im kompetenzorientierten Personaleinsatz, in Teambildung und Führungskultur) geprägt; daher beginnen wir die Diskussion mit diesen drei Problemzonen. Von den Empfehlungen der Managementliteratur werden daher im Folgenden diejenigen Handlungsoptionen ausgewählt und auf die Situation der Oberbürgermeisterin übertragen, die eine hohe Relevanz für diese drei Problemzonen in einer durchschnittlichen Großstadtverwaltung erwarten lassen.