

# Die Operationalisierung kommunaler Leitbilder

## Eine empirische Untersuchung des Zusammenhangs zwischen normativer Zweckvorgabe und eingesetzten Mitteln in Deutschlands Top-Metropolen

Dino Schubert

Kommunen nutzen Leitbilder, um sich im Wettbewerb um Menschen und Unternehmen gegenüber Konkurrenten zu positionieren. Ziel ist es, einem Externen auf einen Blick zu verdeutlichen, wofür die Kommune steht. Ein Leitbild stellt den Überbau des Managements in Kommunen dar und soll auch die Schwerpunkte für die Ressourcenplanung und Leistungsbewirtschaftung darstellen. Sowohl für seine externe Wirkung als auch für seinen internen Planungs- und Handlungszweck muss ein Leitbild möglichst klare und prägnante Schwerpunkte setzen, an denen sich alle Zielgruppen orientieren können. Dieser Artikel zeigt, dass zumindest die kommunale Leitbildlandschaft der großen Metropolen Deutschlands keine trennscharfen Profilgebungen aufweist und dass eine Messung der Umsetzung anhand der kommunalen Haushaltspläne zumindest nicht ohne die richtigen Zwischenebenen möglich ist. Der Artikel zeigt ferner auf, wie der kommunale Haushaltsplan mit entsprechender Feinjustierung als strategisches Managementinstrument dienen kann.

### Problemstellung und Zielsetzung

Um sich gegenüber anderen Kommunen als Wettbewerbern abzugrenzen und sich klar zu positionieren, sind viele Kommunen darum bemüht, sich einem strategischen Leitbild zu unterwerfen.<sup>1</sup> Obwohl ein Leitbild für Kommunen zumindest kein unmittelbares gesetzliches Pflichtinstrumentarium ist, bürden die meisten Ge-

meindeverfassungen der Länder dem Rat die Verpflichtung auf, die langfristigen Ziele und Grundsätze für die Verwaltung festzulegen. Darüber hinaus sind die Instrumente des Neuen Kommunalen Rechnungswesens (NKR), wie Ziele, Kennzahlen, Controlling und das Berichtswesen nicht lediglich operativ zu betreiben, sondern müssen systemimmanent auf der strategischen Ebene beginnen.

Die größte Herausforderung ist es jedoch nicht nur für Kommunen, sondern für jede Organisation die strategische Ebene mit der operativen Ebene zu harmonisieren und eine Operationalisierung der übergeordneten Handlungsmaxime vorzunehmen.<sup>2</sup> Denn wozu gibt man sich ein Leitbild, wenn sich dieses im Handeln der Entscheider aus Politik und Verwal-

tung nicht niederschlagen soll? Um genau dieser Herausforderung gerecht zu werden, ist es notwendig, das kommunale Leistungsangebot so auszurichten, dass es einen Wertbeitrag zum strategischen Leitbild zu leisten im Stande ist.

Um einen Einblick in die Qualität strategischer Leitbilder zu erhalten und auch die Umsetzung dieser strategischen Vorgaben in die Praxis zu überprüfen, wurde eine Untersuchung der strategischen Leitbilder der 20 größten Städte Deutschlands – im Folgenden als Top-Metropolen bezeichnet – vorgenommen. Es wurden lediglich strategische Leitbilder untersucht, da diese einen übergeordneten Schwerpunkt auf bestimmte politische und gesellschaftliche Stoßrichtungen gegenüber den Bürgerinnen und Bürger aufweisen und nicht wie Führungsleitbilder oder Dienstleistungsleitbilder der Verwaltung zumindest unmittelbar lediglich verwaltungsspezifische Themen ansprechen.

Ziel dieses Artikels ist es, zunächst zu überprüfen, ob sich die deutschen Top-Metropolen, die mindestens untereinander im harten Wettbewerb um Menschen und Unternehmen stehen, im Rahmen ihrer Profilgebung mittels Leitbild unterscheiden. In einem zweiten Schritt wird die Umsetzung der Leitbilder in die Kommunalpraxis untersucht. Diesem Artikel liegt damit eine erkenntnisorientierte Konzeption zugrunde.<sup>3</sup>

1 Vgl. Kuron 2012, S. 4.

2 Vgl. Tarlatt 2001, S. 46 ff.



**Dino Schubert**

Berater der NSI Consult  
Beratungs- und  
Servicegesellschaft  
für die Bereiche des  
Neuen Kommunalen  
Rechnungswesens und  
der Organisations- und  
Prozessberatung in  
Kommunen.

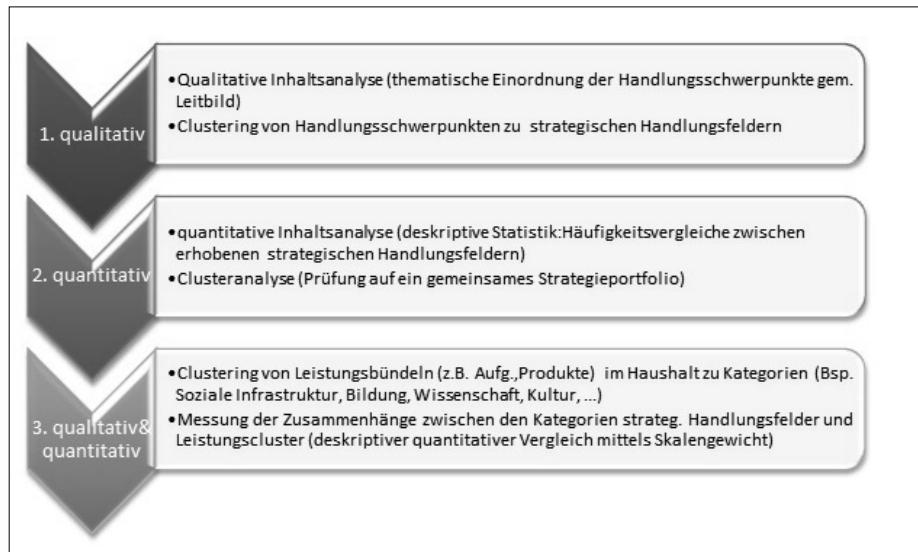


Abb. 1: Untersuchungsdesign der Studie (Quelle: Eigene Darstellung)

## Methodik und Vorgehensweise

Zur Untersuchung der Leitbilder der ausgewählten Kommunen wurde zunächst mit einer qualitativen Inhaltsanalyse<sup>4</sup> gearbeitet, mit welcher die auf den Internetportalen der Kommunen dargestellten Leitbilder auf die ihnen zugrunde liegenden Handlungsschwerpunkte untersucht wurden. Einige dieser Handlungsschwerpunkte mussten zu Untersuchungszwecken vergleichskonform geclustert werden, andere konnten direkt messbar aus den Leitbildern extrahiert werden und glichen sich eins zu eins untereinander. Insgesamt wurden aus den Handlungsschwerpunkten und Inhalten strategische Handlungsfelder gebildet, die jeweils ein Cluster bildeten.

Um Unterschiede und Gemeinsamkeiten der untersuchten Kommunen in ihrer strategischen Profilierung systematisch zu analysieren, wurde im nächsten Schritt mit dem quantitativen statistischen Verfahren der Clusteranalyse<sup>5</sup> gearbeitet, um Gruppen mit Handlungsfeldern darzustellen, die eine hohe Ähnlichkeit aufweisen und zugleich möglichst unterschiedlich zu den anderen Gruppen beschaffen sind.<sup>6</sup>

In einem weiteren Schritt wurden nunmehr die Haushaltspläne derselben Kommunen mittels einer quantitativen Inhaltsanalyse dahingehend untersucht, ob ihr Ressourcen-Input<sup>7</sup> in die einzelnen Leistungsbündel (Aufgaben, Produktgruppen, Produkte) einen Bezug zu den vorab gebildeten strategischen Handlungsfel-

dern des Leitbildes erkennen lassen. Um diese quantitative Analyse vornehmen zu können, wurden auch die Leistungsbündel wiederum ebenfalls vorab zu übergeordneten Kategorien geclustert. Der Bezug von beiden Clustern zueinander wurde über ein quantitatives Gewicht gemessen, indem der einem Leistungscluster zugeordnete monetäre Ressourcen-Input jeweils einem Skalenwert von eins bis sechs zugewiesen wurde.<sup>8</sup> Jedem Cluster liegen bestimmte einzelne thematisch zu ihm gehörige Aufgaben, Produktgruppen oder Produkte zugrunde, deren geldliche Größen kumuliert, sein Gewicht anhand des Skalenwertes darstellen.

Somit ist das Untersuchungsdesign dieser Studie dreistufig, es beginnt mit einer induktiven Untersuchung, die qualitativer Natur ist (Einzelne spezielle Daten aus den Leitbildern werden verallgemeinert und zu strategischen Handlungsfeldern geclustert.), diesem folgt im zweiten Schritt eine explorative quantitative Clusteranalyse mit vorheriger Beschrei-

bung der einzelnen Kategorien. Im dritten Schritt folgt eine deduktive und primär quantitative Überprüfung der Leitbildinhalte anhand des Ressourceneinsatzes je Haushaltsplan (Das strategische Handlungsfeld im Leitbild wird mit dem speziellen Leistungsangebot im Haushaltsplan konfrontiert.) (vgl. Abb. 1).

Es wurden für die Messung die Haushaltssätze des Haushaltjahres 2015 zugrunde gelegt. Der Ressourcen-Input wurde jeweils gemäß seines prozentualen Anteils an den Gesamtaufwendungen bzw. -ausgaben von eins bis sechs skaliert. Im letzten Schritt wurden die einzelnen normativen Zweckgebungen in Form von Handlungsfeldern gemäß Leitbild je Kommune den Werten für den Ressourcenaufwand thematisch in Tabellenform gegenübergestellt.

## Theoretische Grundlagen

Öffentliche Leitbilder formulieren die längerfristig gültigen Globalziele einer öffentlichen Institution sowie ihre Ziele, Prinzipien und Spielregeln. So schaffen Leitbild eine gemeinsame Handlungsgrundlage für Politik und Verwaltung.<sup>9</sup> Fraglich ist, welchen nachgewiesenen Nutzen die Wissenschaft einem Leitbild zusagt. Für solche Zwecke werden wissenschaftliche Theorien, die aus der Empirie entstanden sind und auch fortlaufend an derselben überprüft werden, entwickelt.

Eine mannigfaltig an der Empirie validierte Theorie, deren Evidenzen die Leitbildforschung und ihren Praxiseinsatz unangefochten prägt, ist die Population-Ecology-Theorie mit ihrem Zweig der populationsökologischen Identitätsforschung.<sup>10</sup> Kern dieser Forschungsrichtung sind Untersuchungen aus den 1990er

3 Vgl. dazu Töpfer, 2012, S. 91 ff.

4 Vgl. z.B. Mayring 2002, S. 114 ff.

5 Auf das statistische Verfahren der Clusteranalyse soll an dieser Stelle nicht weiter eingegangen werden, da dieser Artikel einen praxisnahen und damit anwendungsorientierten Schwerpunkt aufweisen soll. Für das Konzept, die Methodik und die Anwendung der Clusteranalyse mit dem Statistikprogramm SPSS wird auf Schendera 2010 verwiesen.

6 So eine Analogie zum allgemeinen Konzept der Clusteranalyse, vgl. dazu Brosius 2011, S. 711.

7 Bei allen doppisch arbeitenden Kommunen wurden die ordentlichen Aufwendungen verwendet, bei nicht doppisch arbeitenden Kommunen wurden die Ausgaben zugrunde gelegt.

8 Skalenwerte:  $1 \leq 17\%$ ,  $2 \leq 33\%$ ,  $3 \leq 50\%$ ,  $4 \leq 67\%$ ,  $5 \leq 83\%$ ,  $6 \leq 100\%$ , jeweils vom Gesamtaufwand der Kommune bzw. bei nicht doppisch buchenden Kommunen von den Gesamtausgaben. Eine Korrelationsanalyse schied hier als statistisches Verfahren aus, da die dichotom codierten Variablen „strategische Handlungsfelder“ so genannte Konstanten darstellen.

9 So Heinz 2000, S. 118.

10 Vgl. dazu grundlegend Kieser/Ebers 2014, S. 283 ff.

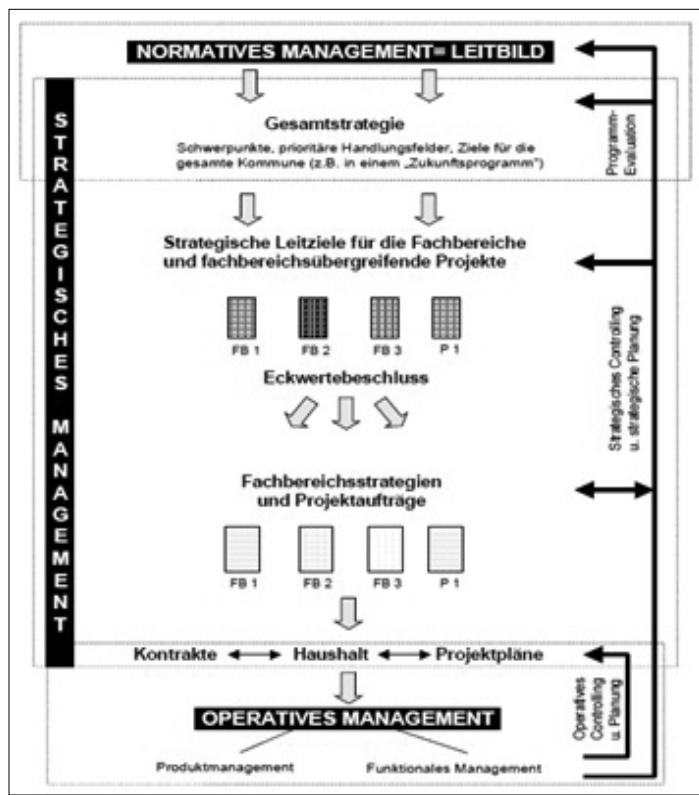


Abb. 2: Gesamtzusammenhang der kommunalen Managementebenen  
(Quelle: KGSt Bericht 8/2000, S. 31)

Rang	Stadt	Einwohnerzahl	Bundesland
1.	Berlin	3.375.222	Berlin
2.	Hamburg	1.734.272	Hamburg
3.	München	1.388.308	Bayern
4.	Köln	1.024.373	Nordrhein-Westfalen
5.	Frankfurt am Main	687.775	Hessen
6.	Stuttgart	597.939	Baden-Württemberg
7.	Düsseldorf	593.682	Nordrhein-Westfalen
8.	Dortmund	572.087	Nordrhein-Westfalen
9.	Essen	566.862	Nordrhein-Westfalen
10.	Bremen	546.451	Bremen
11.	Dresden	525.105	Sachsen
12.	Leipzig	520.838	Sachsen
13.	Hannover	514.137	Niedersachsen
14.	Nürnberg	495.121	Bayern
15.	Duisburg	486.816	Nordrhein-Westfalen
16.	Bochum	362.213	Nordrhein-Westfalen
17.	Wuppertal	342.885	Nordrhein-Westfalen
18.	Bielefeld	328.314	Nordrhein-Westfalen
19.	Bonn	309.869	Nordrhein-Westfalen
20.	Münster	296.599	Nordrhein-Westfalen

Tab. 1: TOP 20-Großstädte Deutschlands (Top-Metropolen) (Quelle: Einwohnerzahlen zum 31. Dezember 2012 des Statistischen Bundesamtes und der Statistischen Landesämter).

Jahren von Zuckerman<sup>11</sup>, deren Ergebnis ist, dass so genannte Audience Members (Kunden, Verbände oder sonstige Stakeholder einer Organisation) durch ihre Wahrnehmung von Leistungen einer Organisation in einem bestimmten von

nehmen, anbietet, auch Komplexitätsreduzierend und simpel darstellen sollte, um davon auch einen Nutzen zu haben und ihre Ziele zu erreichen. In diesem Fall kann eine strategische Positionierung folglich einen faktisch nachgewiesenen Nutzen stiften.

ihnen definierten Legitimationsbereich einen deutlichen Einfluss auf den Erfolg dieser Organisation haben. Konkret bedeutet dies, dass eine Organisation weniger erfolgreich ist, wenn sie ihre Produkte und Dienstleistungen in einem Bereich anbietet, in dem „Audience Members“ sie nicht wahrnehmen. In Bezug auf eine Kommune bedeutet dies, dass sie das, wofür sie einsteht, und das, was sie Menschen, die in ihr leben oder diese extern wahr-

Weiteren nachgewiesenen (verwaltungs-) betriebswirtschaftlichen Erfolg dürfte der Entwicklung eines Leitbildes aus Sicht der Marketingwissenschaft zugesprochen werden. So kann bspw. ein Leitbild als ein Instrument des so genannten Geschäftsbeziehungsmanagements oder auch Customer Relationship Managements (CRM) als Teil der Marketingwissenschaft angesehen werden.<sup>12</sup> Hier verfolgt es quasi die normative Ebene, aus der dann bis zur operativen Ebene herunter das Handeln abgeleitet wird (vgl. Abb. 2).

In der allgemeinen und der kommunal- oder verwaltungsspezifisch managementzentrierten Literatur sowie auch im finanzwirtschaftlichen Schrifttum aus dem kommunalen Bereich finden sich zahlreiche theoretische Ansätze, die ein Leitbild weiter in seine Bestandteile differenzieren und diesem bestimmte Eigenschaften und Nutzenpotenziale zusprechen. Diese werden jedoch in diesem Aufsatz nicht untersucht, so dass auf eine Aufspaltung und Erläuterung verzichtet wird.

Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung geht es darum, die in der Praxis eingesetzten Leitbilder auf ihre Handlungsfelder daraufhin zu überprüfen, ob sie in der Lage sind, ein trennscharfes und spezifisches Profil für die zu ihnen gehörigen Kommunen zu erzeugen, das in der Lage sein kann, den genannten Vorteilen eines Leitbilds gerecht zu werden. In einem zweiten Schritt wird deren Implementierung in das tägliche Handeln durch die Untersuchung der Mitteleinsätze im kommunalen Haushaltsplan überprüft. Beide Schritte ergänzen sich und konkretisieren den Stellenwert der jeweiligen Leitbilder, von denen nicht zuletzt deren Nutzen im konkreten Fall abhängt.

## Empirische Untersuchung

### Untersuchung von Leitbildern in den ausgewählten Kommunen

In diesem Teil des Beitrags werden die strategischen kommunalen Leitbilder der

<sup>11</sup> Vgl. Zuckerman 1999, S. 1398 ff.

<sup>12</sup> So Kuß 2011, S. 244.

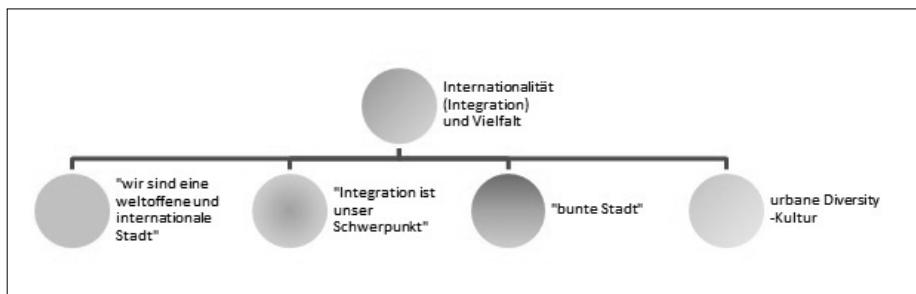


Abb. 3: Systematik der Zuordnung (Quelle: Eigene Darstellung).

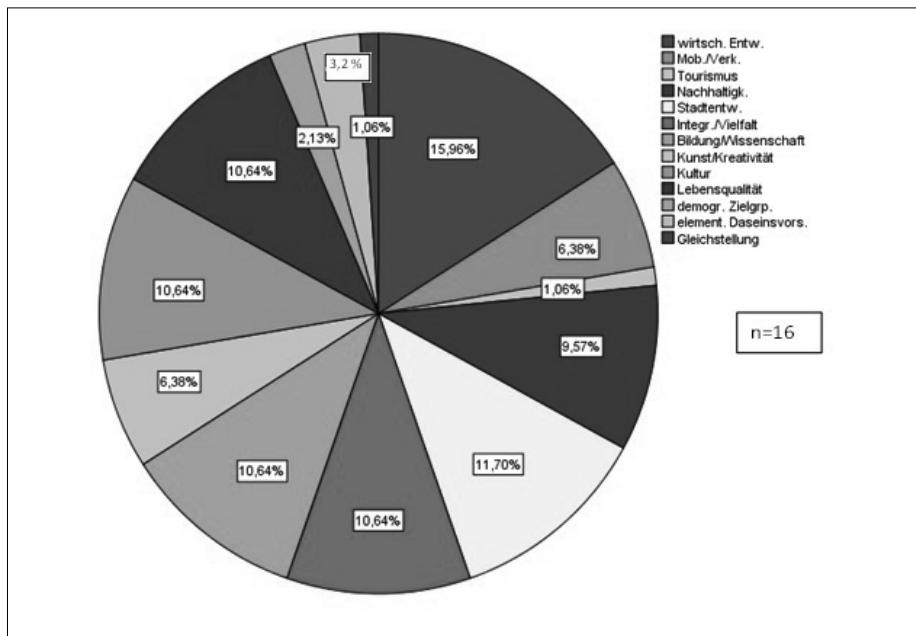


Abb. 4: Strategische Handlungsfelder der Leitbildkommunen (Quelle: Eigene Darstellung der strategischen Handlungsfelder untersuchter Städte nach Clustering).

Stichprobenkommunen untersucht. Einen Überblick über die Untersuchungsobjekte ist in Tabelle 1 zu finden. Von allen untersuchten Kommunen konnten vier nicht in die Untersuchung einbezogen werden, da keine Datenstruktur vorlag, die einen realistischen und einer Messung zugänglichen Bezug zur Leistungspalette der Kommune (z.B. Produkte oder Aufgaben, s.o.) aufzuweisen im Stande war. Dies waren die Städte Stuttgart, Dortmund, Bochum und Bonn.<sup>13</sup>

Die untersuchten Leitbilder der übrigen 16 Kommunen wurden zunächst auf die ihnen zugrundeliegenden Handlungsschwerpunkte hin untersucht. Im nächsten Schritt wurden aus den Handlungsschwerpunkten mittels Clustering<sup>14</sup> konkrete strategische Handlungsfelder gebildet, um diese in diesem Beitrag weiter zu analysieren. Das Clustering ist damit Teil der qualitativen Inhaltsanalyse und dient dadurch als Vorstufe für die nach-

folgend vorgenommene quantitative Inhaltsanalyse<sup>15</sup> und die Clusteranalyse.

Als Zuordnungskriterien eines Handlungsschwerpunktes zu einem strategischen Handlungsfeld diente dessen jeweiliger thematischer Fundus. Das Clustering-Verfahren soll exemplarisch am strategischen Handlungsfeld „Internationalität und Vielfalt“ verdeutlicht werden (vgl. Abb. 3).

Analog zum Cluster „Internationalität und Vielfalt“ wurden die anderen strategischen Handlungsfelder gebildet. Thematische Grenzbereiche wie beispielsweise Mobilität und Verkehr als Nahtstelle zur Kategorie Stadtentwicklung wurden dabei nach ihrem inhaltlichen Schwerpunkt zugeordnet. Ein gebildetes Cluster stellt somit zunächst eine Gruppe mit Handlungsschwerpunkten dar, die eine hohe Ähnlichkeit aufweisen und zugleich möglichst unterschiedlich zu den anderen Clustern beschaffen sind (s.o.).

Die Handlungsschwerpunkte, welche sich Politik und Verwaltung gegebenenfalls gemeinsam mit dem direkten Willen der Einwohnerinnen und Einwohner für die Zukunft schwerpunktmäßig auferlegt haben, können nach der Überprüfung der Leitbilder dieser Städte in 13 verschiedene Komponenten eingeteilt werden. Nach quantitativer Aufbereitung können diese in der Abbildung 4 zusammengefasst und in der Häufigkeit ihres Vorkommens dargestellt werden.

Wie ersichtlich ist, sind das Forcieren der eigenen (1) wirtschaftlichen Entwicklung (15,96 %), (2) eine auf strategischen Grundzügen basierende Stadtentwicklung (11,70 %) sowie zu gleichen Teilen auf dem dritten Platz Bildung und Wissenschaft, Integration und Vielfalt, die Förderung der Lebensqualität und der eigenen städtischen kulturellen Prägung (jeweils 10,64 %) die am häufigsten festgelegten strategischen Handlungsfelder. Auffallend ist, dass der Tourismus zumindest bei der hiesigen Vergleichsgruppe nur bei einer Kommune, dem Stadtstaat Berlin explizit als Handlungsfeld auch leitbildseitig als erstrebenswertes Handlungsfeld ausgewiesen wurde.

Obwohl sich im Grundsatz jede Stadt durch ein Leitbild ein Alleinstellungsmerkmal verschaffen möchte, kann resümiert werden, dass zumindest die TOP-16-Städte relativ nah beieinander liegen. Daran anknüpfend wurden aus der Gesamtbetrachtung der strategischen Handlungsfelder nunmehr vier Cluster extrahiert, welche im folgenden Verlauf vorgestellt werden.

13 Daher wird im Folgenden von den TOP 16 gesprochen.

14 Beim Clustering wird eine Dokumentenbasis in in sich homogene, untereinander aber heterogene Teilmengen (hier: strategische Handlungsfelder) zerlegt. Diesen Teilmengen – auch Kategorien genannt – werden bestimmte Dokumentteile (Ziele, Alliterationen oder Handlungsschwerpunkte) nach festgelegten Kriterien zugeordnet. Es ist damit eine Art der Inhaltsanalyse. Zur Methode des Clustering im Gesamtkontext der Inhaltsanalyse vgl. Gentsch 2001, S. 157 f. sowie Groeben 2014, S. 161.

15 Diesen Zusammenhang zwischen beiden Arten der Inhaltsanalyse nach Mayring verdeutlichen Gläser/Laudel 2009, S. 199.

## **Die Weltoffenen – zwischen Megatrends und Basics**

Innerhalb dieses Clusters sind die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung



lung, die Betrachtung der Stadtentwicklung als Baustein des strategischen Leitbildes, Internationalität und Vielfalt, Bildung und Wissenschaft, Kunst

und Kreativität, Förderung und Ausbau der städtischen Kulturgüter als zentrale Gemeinsamkeiten zu verorten. Die vier Kommunen dieses Clusters sind gemessen an ihrer Einwohnerzahl mit die größten Localplayer aller 20.

Berlin hebt sich moderat von der Vergleichsgruppe ab, indem es Mobilität und Verkehr sowie den Tourismus strategisch ausbauen möchte. Außer Frankfurt am Main setzen alle Kommunen dieses Clusters strategisch explizit auf nachhaltiges Verhalten und die Förderung der Lebensqualität ihrer Einwohnerinnen und Einwohner. Den Erhalt oder Ausbau der elementaren Daseinsvorsorge ist für alle vier Metropolen genauso wenig ein Thema wie das Fokussieren bestimmter demografischer Zielgruppen wie z.B. („Goldager“ oder junge Familien, etc.). Ebenfalls gehört für sie alle die Gleichstellung (Inklusion, Gender, etc.) nicht zum strategisch relevanten Portfolio.

## **Die konservative Leitbildkoalition**

Im Cluster 2 befinden sich fünf strategisch sehr homogen aufgestellte Kommunen aus Nordrhein-Westfalen. Ihnen



allen gemein sind die so genannten Basics, sprich die Ausrichtungen der Förderung ihrer jeweiligen wirtschaftlichen Entwicklung sowie einer strategisch eingebundenen Stadtentwicklung.

In Bezug auf „Basics“ erachten es Essen, Duisburg, Wuppertal und Münster darüber hinaus als notwendig, die Lebensqualität ihrer Einwohnerinnen und Einwohner strategisch hinterlegt zu fokussieren. Ein wenig über diese Basics hinaus positionieren sich alle Kommunen dieses Clusters mit Ausnahme von Duisburg und Wuppertal, indem sie die Förderung der Bildungs- und Wissenschaftslandschaft als

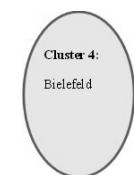
strategisch erstrebenswert ansehen. Düsseldorf und Essen heben sich insofern moderat von der gesamten Vergleichsgruppe ab, als sie explizit auf Nachhaltigkeit setzen. Lediglich Düsseldorf und Münster haben sich auferlegt, zusätzlich auf Internationalität und Vielfalt setzen zu wollen. Auffallend ist, dass beim gesamten Cluster Kunst und Kreativität nicht zum strategischen Portfolio gehört.

Obwohl in NRW und Bremen der Anteil der ausländischen Bevölkerung über dem Durchschnitt Gesamtdeutschlands liegt<sup>16</sup>, macht sich außer Düsseldorf und Münster keine der zu diesem Cluster gehörigen Kommunen diese Situation als mögliches entwickelbares Alleinstellungsmerkmal zunutze. Auch innerhalb der konservativen Koalition aus Cluster 2 gehört die elementare Daseinsvorsorge zum Standard, sie wird also nicht explizit strategisch angestrebt. Daneben gehört die Ausrich-

sowie Tourismus zumindest nicht als relevant für eine Ausrichtung in ihrem Leitbild.

## **Die Bielefeldstrategie**

Die Stadt Bielefeld hebt sich durch ihre Ausrichtung an lediglich zwei strategisch relevanten Handlungsfeldern explizit vom



Rest der Vergleichskommunen aus den Top 16 ab. Sie hat alleinig Internationalität und Vielfalt sowie die Förderung der Gleichstellung zwischen Frau und Mann, aber auch zwischen Migranten und Deutschen im Fokus. Insgesamt beabsichtigt sie, das Handeln des gesamten Stadtkonzerns an der Maxime von Integration und Gleichheit auszurichten.

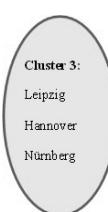
Neben diesen vier Clustern gibt es einzelne Restanten an Handlungsfeldern, die

**»Es sind überwiegend keine trennscharfen Profile gemäß des Leitbilds bei den Top-Metropolen zu finden.«**

tung an speziellen demografischen Zielgruppen sowie eine strategisch unterstützte Gleichstellung ebenfalls nicht zu den übergeordneten Handlungsfeldern für die Entscheider aus Politik und Verwaltung.

## **Die strategischen Fundamentalisten**

Alle drei urbanen Vertreter weisen in punkto Basics neben der wirtschaftlichen Entwicklung (wie im Cluster 2) auch noch fundamentalere Elemente wie die der ele-



mentaren Daseinsvorsorge (z.B. Abwasser, Ver- und Entsorgung) sowie auch Sicherheit und Gefahrenabwehr als strategisch relevante Handlungsfelder aus. Von den drei Städten beabsichtigt Leipzig, explizit auf den Zuzug junger Menschen abzuzielen. Alle drei Kommunen halten den strategischen Fokus von Mobilität und Verkehr

zwar zum strategischen Portfolio einer einzelnen Kommune gehören, jedoch für die Clusteranalyse keine Relevanz in Bezug auf die Clusterzusammenstellung haben und damit hier nicht berücksichtigt wurden. Diese Handlungsfelder wurden selbstverständlich für die Messung des Zusammenhangs zwischen strategischer Wichtigkeit der Handlungsfelder und dem Ressourceninput im Haushaltsplan berücksichtigt.

## **Messung der Leitbildoperationalisierung anhand der Finanzaufwendungen**

Um zu überprüfen ob der real geplante Ressourceneinsatz zu den übergeordnet

<sup>16</sup> Vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2014.

1. Kommune	4. Wirtschafts- Ertr.	5. Mob. u. Verkehr	6. Tourismus	7. Nachhaltigk. u. Sozialentwickl.	8. Internationale Stadt u. Vielfalt	9. Bildung u. Wissenschaft	10. Kunst u. Kreativität	11. Kultur	12. Lebensq. Dienstleist.	13. Demogr. Dienstleist.	14. Gleich- stellg.	15. Duster- nost	zentrale Steuerung und Querschnittsbereiche (exklusive Finanzen)	Sicherheit, Recht, Personenstandort	gesundheit, Umwelt u. Natur	soziale Infrastruktur	Bau, Entwicklung, Verkehr	Sport, Freizeit, Veranstaltungen	explicite ausgewiesenes wirtschaftl. Handeln (- Bündelung/-Zielsetzung)	explicite Gleichberechtigung/Inter- nationalisierung/Migration	Bildung, Wissenschaft u. Kultur	Finanzen
Berlin	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	2	1	1	2	1	1	1	2	1
Hamburg	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	1	1	1	4	1	1	1	1	1
München	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	1	1	1	2	1	1	1	2	1
Köln	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	1	1	1	3	1	1	1	1	1
Frankfurt a. M.	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	1	1	1	2	1	1	1	2	1
Düsseldorf	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	1	1	1	3	1	1	1	1	1
Essen	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	1	1	1	3	1	1	1	1	1
Bremen	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	1	1	1	5	1	1	1	1	1
Dresden	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	1	1	1	3	1	1	1	1	1
Leipzig	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	1	1	1	3	1	1	1	1	1
Hannover	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	1	1	1	3	1	1	1	1	1
Nürnberg	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	1	1	1	4	1	1	1	1	1
Dortmund	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	1	1	1	3	1	1	1	1	1
Wuppertal	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	1	1	1	3	2	1	1	1	1
Bielefeld	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	1	1	1	3	1	1	1	1	1
Münster	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	1	1	1	3	1	1	1	1	1

Tab. 2: Gegenüberstellung Ressourcenaufwand und strategische Handlungsfelder (Quelle: Eigene Darstellung auf Basis erhobener Daten.)

Lageparameter: Mittelwert (Anzahl Handlungsfelder je Kommune): 5,88, Maximum: 10 (Berlin), Minimum: 2 (Bielefeld)

Legende: Skalenwert 1 ≤ 17% v. Gesamtaufwand/-ausg., Skalenwert 2 ≤ 33 % v. Gesamtaufwand/-ausg., Skalenwert 3 ≤ 50 % v. Gesamtaufwand/-ausg., Skalenwert 4 ≤ 67% v. Gesamtaufwand/-ausg., Skalenwert 5 ≤ 83 % v. Gesamtaufwand/-ausg., Skalenwert 6 ≤ 100 % v. Gesamtaufwand/-ausg.; ja = keine Angabe im Leitbild

festgelegten strategischen Handlungsfeldern passt, wird anhand einer Matrix ein entsprechender Vergleich vorgenommen (vgl. Tab. 2).

Wie anhand der Tabelle 2 ersichtlich wird, gäbe es zahlreiche Leistungscluster (farbig hervorgehobene Spalten), die thematisch zu den strategischen Handlungsfeldern (weiße Spalten mit arabischen Zahlen davor) passen würden. Nach der hier zugrunde liegenden Annahme, dass ein normativer Schwerpunkt gemäß Leitbild auch mit einem erhöhten finanziellen Gewicht im Haushaltsplan einhergeht, müsste sich dieser Zusammenhang nunmehr folglich auch empirisch bestätigen lassen (strategisches Handlungsfeld – ja = hohes finanzielles Gewicht/hoher Skalenwert).

### Kein Zusammenhang zwischen Leitbild und Aufwand bei den meisten Handlungsfeldern

Wie anhand der Tabelle 2 ersichtlich ist, befinden sich alle Cluster in einer Varianz um den Skalenwert 1. Einzelne höhere Werte sind lediglich im Cluster der sozialen Infrastruktur zu verzeichnen, welche bei allen Stichprobenkommunen die höchsten Aufwendungen ausmachen. Dies hat jedoch nichts damit zu tun, dass beispielsweise soziale Infrastruktur im Leitbild der Stichprobenkommunen einen strategisch besonders hohen Rang hat, sondern röhrt schlichtweg daher, dass Sozialleistungen in allen Ländern pflichtige Kommunalaufgaben von hohen Finanz-

volumina darstellen. Darüber hinaus ist in Tabelle 2 dargestellt, dass z.B. die Stadt Berlin im Cluster „zentrale Steuerung“<sup>17</sup> oder die Städte München und Hannover im Cluster „Finanzen“<sup>18</sup> Werte von 2 aufweisen, diese jedoch inhaltlich keine unmittelbare Legitimation für ein Handlungsfeld eines Leitbildes aufweisen können, da dies interne Serviceprodukte und -aufgaben sind und hier nunmal ein hoher Kapitalumschlag für andere Produkte zu verzeichnen ist. In den speziellen Fällen sind sie in den Leitbildern auch nicht enthalten. Auch hier haben Leitbildprofil und tatsächliche schwerpunktmaßige Aufwandsverortung im Haushalt keinen Bezug zueinander.

### Zusammenhänge zwischen Leitbild und Aufwand bei Bildung und Wissenschaft, Kunst und Kreativität sowie Stadtentwicklung

Berlin und Frankfurt am Main haben jeweils Bildung und Wissenschaft sowie Kunst und Kreativität im strategischen Portfolio und haben beim Leistungscluster Bildung, Wissenschaft und Kultur leicht erhöhte Aufwendungen zu verzeichnen (Skalenwert 2). Ähnlich verhält es sich bei der Stadt München, sie forciert die Förderung von Bildung und Wissenschaft und hat im Haushaltsplan bei demselben Cluster ebenfalls ein leicht erhöhtes monetäres Gewicht zu verzeichnen (Skalenwert 2). Erhöhte Werte aus Aufwendungen im Leistungscluster „Bau, Entwicklung, Verkehr“ können bei der Stadt Wuppertal gemessen werden (Priorität liegt lt. Leit-

bild u.a. beim Handlungsfeld strategisch konformer Stadtentwicklung). Bei den übrigen zwölf Kommunen bestehen keine inhaltlich relevanten Zusammenhänge zwischen strategischem Schwerpunkt und einem erhöhten monetären Gewicht im Haushaltsplan.

### Zu viele Handlungsfelder – keine „echten“ Prioritäten gesetzt

Wie der Mittelwert zeigt, hat jede Stadt im Durchschnitt 5,88 Handlungsfelder, die für sie strategisch wichtig sind. Eine schwerpunktorientierte Steuerung kommunaler Leistungen ist mit zunehmender Anzahl schwierig bis unmöglich. Bei einem Blick auf die Ausreißer im oberen Bereich ist Berlin führend (10 Prioritäten), gefolgt von Hamburg, Köln und Hannover (8 Prioritäten) und Essen sowie Dresden (jeweils 7 Prioritäten). Diese Anzahl lässt eine effektive und zweckmäßige Steuerung nicht zu.

17 Enthaltene Beispielproduktbereiche, -gruppen und Produkte bzw. Aufgaben sind Innere Verwaltung, Versorgungsaufwand Personal, Zentrale Dienste, EDV/IT, Beschaffung, sowie auch der politische Steuerungsoverhead.

18 Enthaltene Beispielproduktbereiche, -gruppen und Produkte bzw. Aufgaben sind Allgemeine Finanzwirtschaft, Finanzverwaltung, Rechnungsprüfungswesen, Kasse etc. Wirtschaftsförderungsaktivitäten wurden bereinigt und separat ausgewiesen.

## Konklusion und Schlussfolgerungen für das Management

### Potenziale eines Leitbildes sind ausbaufähig

In diesem Artikel wurde deutlich, dass die untersuchten Leitbildkommunen in Bezug auf ihre strategischen Handlungsfelder in vielerlei Hinsicht nicht allzu weit auseinander liegen. Es wurde ferner deutlich, dass einige Metropolen sogar sehr homogene Leitbilder haben. Es gibt Metropolen, die lediglich einzelne ausgewählte Handlungsfelder bespielen wollen, andere hingegen visieren, einen bunten Blumenstrauß von Prioritäten an. Der Mittelwert liegt bei nahezu sechs strategischen Handlungsfeldern je Metropole und ist damit zu hoch, um klare Prioritäten zu setzen.

Einer aus der Controllinglehre stammenden und etablierten Daumenregel folge sollten tendenziell eher wenig strategische Ziele (z.B. drei bis fünf pro Perspektive z.B. bei der Balanced Scorecard<sup>19</sup>) gebildet werden. Eine solche aus der Literatur entstammende Daumenregel ist für strategische Handlungsfelder nicht per se vorhanden, jedoch ist in der Praxis in Verzahnung mit den strategischen Zielen, denen die Handlungsfelder ja vorgeschaltet sind, eher eine geringe Anzahl managementpraktikabel. Niemand kann in allem gut sein und niemandem kann alles wichtig sein. Das Resümee mag trivial erscheinen, jedoch zeigt die Praxis umso mehr, dass es wichtig ist, sich zu verdeutlichen, dass ein Mehr an Handlungsfeldern die Schwerpunktsetzung verdünnt und dem Zweck eines Leitbildes zuwiderläuft.

Bezogen auf den Zweck eines Leitbildes wird deutlich, dass eine klare Profilierung zumindest in Bezug auf die untersuchten Stichprobenmetropolen überwiegend nicht realisiert wurde. Lediglich Bielefeld kann sich inhaltlich klar schwerpunktorientiert gegenüber der übrigen Vergleichsgruppe abheben. Der Mittelwert von 5,88 zeigt insgesamt, dass bei vielen Kommunen aufgrund der Homogenität zu anderen (siehe Clusteranalyse) auch rein quantitativ/mengenmäßig kein harter Schwerpunkt vorhanden ist.

Sofern es tatsächlich Metropolen gibt, die eine sehr große Schnittmenge an

Handlungsfeldern aufweisen, dürfte sich eine strategische interkommunale Zusammenarbeit anbieten, sofern diese z.B. topografisch nah beieinander liegen, jedoch liefern mannigfaltige Schnittmengen kein Alleinstellungsmerkmal für die jeweils einzelne Leitbildmetropole.

### Messung der Operationalisierung – ist eine quantitative Schwerpunktsetzung überhaupt möglich?

Wie am Beispiel der Sozialaufwendungen, die bereits einen sehr großen Anteil der Gesamtaufwendungen ausmachen (Varianz von 33 % bis zu 83 %), deutlich wird, ist es sehr schwer aus einem rein quantitativ-werteverzehrenden Gewicht im Haushaltsplan eine Rückkoppelung

für die gelungene Umsetzung dienen können (bspw. Kennzahlen wie integrierte Migranten in die Berufswelt, zugezogene Menschen, zugewanderte Unternehmen – Stichwort Outcome).

### Ist der Haushaltsplan ein geeignetes Steuerungsinstrument?

Es darf darüber diskutiert werden ob der Haushaltsplan per se als strategisches Steuerungsinstrument dienen kann oder ob ergänzend bzw. alternativ andere Instrumente genutzt werden müssen, um strategische Planungs- und Evaluationszeiträume zu überprüfen.

Nach eigener Ansicht kann der doppelte Haushaltsplan nach vorheriger stra-

## »Weniger ist mehr: Mehr als fünf strategische Handlungsfelder reduzieren die Steuerungsfähigkeit, optimal sind zwei bis drei.«

auf die strategische Wichtigkeit vornehmen zu können. Aus diesem Grund wird auf Basis der hiesigen Untersuchungsergebnisse die These abgeleitet, dass eine effektive Messung der Operationalisierung von strategischen Handlungsfeldern in der Kommunalpraxis durch die Wissenschaft über rein quantitative Gewichte des Haushaltsplanes nicht möglich ist. Da gesetzlich verpflichtende große Aufwandspositionen wenig Platz für eine monetäre Schwerpunktsetzung im Haushaltsplan lassen, kann entweder lediglich qualitativ gemessen werden, ob und wie die Umsetzung der strategisch bedeutsamen Leistungsbündel in ihrer Qualität beim Leistungsabnehmer angekommen sind (Stichwort Impact) oder es müssen neben dem monetären Werteverzehr im Haushaltsplan weitere geeignete quantitative Daten erhoben werden, die als Indikator

tegischer Planung sehr gut als strategisch justiertes Steuerungsinstrument fungieren<sup>20</sup>, wenn die ausgewiesenen Leistungsbereiche möglichst kompakt und steuerbar ausgewiesen sind (bei kleineren Kommunen können dies die Produkte sein, bei größeren Kommunen können dies die Produktgruppen sein). Die Leistungsbündel sollten ferner im Falle ihrer Wesentlichkeit für die Kommune mit Zielen und Kennzahlen sowie Zielerreichungsgraden aus Kennzahlenwerten ausgestattet werden (analog zu den beispielsweise in Niedersachsen gesetzlich ohnehin auszuweisenden wesentlichen Produkten mit

<sup>19</sup> Vgl. exemplarisch Waniczek/Werderits 2006, S. 36.

<sup>20</sup> Anders z.B. Gornas 2009, S. 6, 11.

den zu ihnen gehörigen Parametern) und Bestandteil des Produktblattes bzw. Produktgruppenblattes des Haushaltsplanes sein. Wenn nunmehr analog zum 5-Jahreszeitraum der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung, welcher ebenfalls den üblichen strategischen Planungshorizont darstellt, die fortgeschriebenen Zielerreichungsgrade ausgewiesen werden, ist der doppische Haushaltsplan ein praktikables, zweckmäßiges und vor allem praxistaugliches Steuerungsinstrument, welches die richtigen Informationen für die Steuerungssentscheider aus Verwaltung und Politik ausweist.

Wie diese Untersuchung zeigte können festgelegte strategische Handlungsfelder in Leitbildern nicht direkt den Leistungsbündeln im Haushaltsplan zugeordnet werden, so dass in diesem Fall ein Clustering durchgeführt wurde (s.o.). Übertragen auf die Steuerungspraxis in der Kommune sollten ebenfalls entsprechende Cluster gebildet werden, die eine Zwischenebene zwischen strategischen Handlungsfeldern und dem Produktrahmenplan, ergo den gesetzlich vorgeschriebenen Leistungsbündeln darstellt. So kann ergänzend zur „Steuerungseinheit Produkt“ bei bestimmten Leistungsfeldern eine Steuerung über Programme implementiert werden<sup>21</sup>, die genau diese Zusammenhangslücke schließt und eine strategische Brücke schlägt. In diesem Fall dienen Produkte als Instrumente zur Umsetzung von strategischen Programmen. Ein Programm kann sich sehr wohl auf mehrere gesetzlich formalisierte und getrennt zu führende Produktbereiche beziehen, die aber inhaltlich im Zusammenhang stehen (Bsp. Schule, Kita, Jugendpflege, Jugendhilfe, etc.). Hier können dann Ziele und Kennzahlen der Steuerungseinheit Programm zugeordnet werden.

## Literatur

- Brosius, F. (2011): SPSS 19, Heidelberg u. a.
- Gentsch, P. (2001): Wissenserwerb in Innovationsprozessen. Methoden und Fallbeispiele für die informationstechnologische Unterstützung, Wiesbaden.
- Gläser, J./Laudel, G. (2009) Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse, Wiesbaden.
- Gornas, J. (2009): Strategisches Management und Strategische Planung in Kommunen. Download unter: [http://www.hsu-hh.de/download-1.5.1.php?brick\\_id=rCfL5857WWWWWWWW](http://www.hsu-hh.de/download-1.5.1.php?brick_id=rCfL5857WWWWWWWW), Zugriff am: 18.05.2015.
- Groeben, N. (2014): Gibt es Wege aus der selbstverschuldeten Irrelevanz des qualitativen Offstreams?, in: Mey, G./Mruck, K. (Hrsg.): Qualitative Forschung. Analysen und Diskussionen – 10 Jahre Berliner Methodentreffen, Wiesbaden, S.151-166.
- Heinz, R. (2000): Leitbilder: Unverzichtbar oder wirkungslos? Ein Beitrag zur aktuellen Diskussion, in: KGSt Info 45. Jahrgang, Nr. 15, 2000, S.118-120.
- KGSt Bericht 8/2000. Strategisches Management I: Leitbericht für Politik und Verwaltungsführung.
- Kieser, A./Ebers, M. (2014): Organisationstheorien, Stuttgart.
- Kuron, I. (2012): Stadtmarketing: Chance zur ganzheitlichen Stadtentwicklung, in: Pfaff-Schley, H. (Hrsg.): Stadtmarketing und kommunales Audit. Chance für eine ganzheitliche Stadtentwicklung, Wiesbaden, S.1-14.
- Kuß, A. (2011): Marketing-Theorie. Eine Einführung, Wiesbaden.
- Lantz, E. (2011): Leistungserfassung in kommunalen Gebietskörperschaften. Notwendigkeit, Verfahren und Probleme, Wiesbaden.
- Mayring, P. (2002): Einführung in die qualitative Sozialforschung. Eine Anleitung zu qualitativem Denken, Weinheim und Basel.
- Schendera, C. F. G. (2010): Clusteranalyse mit SPSS. Mit Faktorenanalyse, München.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2014): Gebiet und Bevölkerung – Ausländische Bevölkerung, verfügbar unter: [http://www.statistik-portal.de/statistik-portal/de\\_jbo1\\_jahrt-ab2.asp](http://www.statistik-portal.de/statistik-portal/de_jbo1_jahrt-ab2.asp), Zugriff am: 04.04.2015.
- Tarlatt, A. (2001): Implementierung von Strategien im Unternehmen, Wiesbaden.
- Töpfer, A. (2012): Erfolgreich Forschen: Ein Leitfaden für Bachelor-, Master-Studierende und Doktoranden, Wiesbaden.
- Waniczek, M./Werderits, E. (2006): Sustainability Balanced Scorecard. Nachhaltigkeit in der Praxis erfolgreich managen – mit umfangreichem Fallbeispiel, Wien.
- Zuckerman, E.W. (1999): The Categorical Imperative: Securities Analysts and the Illegitimacy Discount, in: American Journal of Sociology Nr. 5/1999, S.1398-1438.



**Automobilzulieferer in Bewegung**

Strategische Herausforderungen für mittelständische Unternehmen in einem turbulenten Umfeld

Von Prof. Dr. Stefan Bratzel, Gerd Retterath und Niels Hauke  
 Unter Mitarbeit von Ralf Tellemann, Patrick Bretz, Tobias Bauckloh und Stefan Graeser  
 2015, 208 S., brosch., 16,90 €, ISBN 978-3-8487-2117-7  
*(Forschung aus der Hans-Böckler-Stiftung (HBS), Bd. 171)*  
[www.nomos-shop.de/24398](http://www.nomos-shop.de/24398)

Dieses Buch erläutert die Trends und Gründe der Veränderungsdy namik in der Automobilindustrie. In einer Systematik verschiedener Strategieszenarien entfalten die Autoren die Handlungsoptionen, die den Unternehmen in einem zunehmend turbulenten Automotive-Umfeld mittel- und langfristig zur Verfügung stehen.

**Nomos**

<sup>21</sup> Vgl. Lantz 2011, S. 176, 181 f.