

Strategiearbeit in öffentlichen Organisationen

Eigenverantwortung und kreative Umsetzung von Strategien fördern

Philipp Golka/Maximilian Heimstädt

Wird die Aufgabe von öffentlichen Organisationen einzig in der Umsetzung ministerial verordneter Strategien gesehen, so erscheinen sie unflexibel und träge. Dieser Beitrag wagt einen Perspektivwechsel und beleuchtet Formen der selbstverantwortlichen und kreativen Strategiearbeit in öffentlichen Organisationen. Durch deren aktive Förderung können Behörden komplexe gesellschaftliche Herausforderungen konstruktiver bearbeiten.

Wie können öffentliche Organisationen planvoll mit der Ungewissheit der Zukunft umgehen? Die Antwort der klassischen Strategieforschung auf diese Frage lautet: durch Strategien, die ihnen von übergeordneten Stellen, beispielsweise Ministerien, verordnet werden. Scheitern öffentliche Organisationen am Umgang mit komplexen und dynamischen Umwelten – z. B. in Krisenzeiten – wird dieses Scheitern entweder dem Strategieprozess der übergeordneten Stelle oder der Strategieumsetzung innerhalb der Behörde zugeschrieben. Abhilfe wird folglich im politischen Betrieb selbst oder durch einen Ausbau externer Steuerungs- und Kontrollinstrumente für die betroffene öffentliche Organisation gesucht.

Ziel dieses Beitrages ist es, eine alternative Perspektive auf Strategie zu präsentieren und damit neue Handlungsoptionen für den planvollen Umgang mit Zukunft in öffentlichen Organisationen zu skizzieren. Die eingangs beschriebene klassische Strategieforschung untersucht vor allem Strategietypen und die formale Gestaltung von Strategieprozessen. Strategie wird als etwas verstanden, das Organisationen *haben*. Eine jüngere Strömung der Strategieforschung, die sogenannte **Strategy-as-Practice**-Perspektive, verschiebt den Fokus und interessiert sich für die Vielzahl an Aktivitäten, denen Organisationsmitglieder nachgehen, um die Ungewissheit der Zukunft zu bearbeiten.¹ Strategie wird hier somit deutlich breiter gefasst, und zwar als etwas, das Menschen in Organisationen *tun*. Wird dieses breite Verständnis von Strategie auf öffentliche Organisationen übertragen, so die These unseres Beitrages, zeigen sich neue Wege, wie Führungskräfte (in Behörden, übergeordneten Stellen und der Organisationsberatung) eine zielgerichtete Zukunftsbearbeitung aktiv gestalten können.²

Die klassische Strategieforschung versteht unter Strategie etwas, das man *hat*, Strategy as Practice fokussiert, was Menschen in Organisationen *tun*.

Quellen verordneter Strategien

In einem paradigmatischen Aufsatz unterscheiden Henry Mintzberg und James Waters zwischen verschiedenen Strategietypen, beispielsweise der geplanten, unternehmerischen, ideologischen oder konsensualen Strategie.³ Im Kontrast zu diesen Strategieformen, die allesamt von Akteuren innerhalb der Organisation entwickelt werden, präsentieren sie die *verordnete* Strategie:

»[...] strategies can be imposed from outside as well; that is, the environment can directly force the organization into a pattern in its stream of actions, regardless of the presence of central controls. The clearest case of this occurs when an external individual or group with a great deal of influence over the organization imposes a strategy on it.«⁴

Als Beispiel für eine verordnete Strategie wählen die Autoren eine staatseigene Fluggesellschaft, der durch das zuständige Ministerium die strategische Entscheidung für einen bestimmten Flugzeugtyp auferlegt wurde. Wie sich an der Definition und dem Beispiel zeigt, werden (öffentlichen) Organisationen oftmals Strategien durch ihre weisungsberechtigten Stakeholder verordnet, die dadurch ihre (politischen) Ziele erreichen möchten.

Strategy as Practice

versteht unter Strategie das Ergebnis verteilter und dynamischer Handlungen in einer Organisation. Die Strategie wird nicht nur von oben vorgegeben, sondern ist das Ergebnis eines Interaktionsprozesses, der im gesamten Unternehmen in Besprechungen, Workshops, informellen Gesprächen und Präsentationen stattfindet.

Quelle	Beschreibung	Beispiel
Fachpolitische Strategien	Strategien, die einen spezifischen Handlungsrahmen für nachgeordnete Behörden eines Ministeriums oder mehrerer Ministerien definieren	Mobilitäts- und Kraftstoffstrategie der Bundesregierung
Fachaufsicht	Instrumente der Ministerien zur strategischen Steuerung von nachgeordneten Einrichtungen	Zielvereinbarungen, Erlasse, Weisungen, Haushaltssteuerung
Organisationsspezifische Gesetze	Gesetze, die Aufgaben einzelner öffentlicher Organisationen definieren	Gesetz über den Deutschen Wetterdienst

Abb. 1 Wichtige Quellen von verordneten Strategien für öffentliche Organisationen

Die meisten strategischen Entscheidungen in öffentlichen Organisationen werden anscheinend durch die Umsetzung von solchen verordneten Strategien gefällt. Für Bundesoberbehörden⁵ in Deutschland ist die wichtigste Quelle von verordneten Strategien in der Regel das jeweils beaufsichtigende Ministerium. Dem beaufsichtigenden Ministerium stehen dabei vielfältige Instrumente zur Verfügung, je nachdem, welche Aspekte des behördlichen Handelns berührt werden sollen. In Abbildung 1 werden drei zentrale Quellen verordneter Strategien skizziert.⁶

Bei der ersten Quelle handelt es sich um *fachpolitische Strategien*, die den themenspezifischen Handlungsrahmen von nachgeordneten Behörden abstecken. Aktuelle Beispiele sind die »Mobilitäts- und Kraftstoffstrategie der Bundesregierung«⁷ oder die »Strategie autonomes und vernetztes Fahren«⁸ des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI), die insbesondere dessen nachgeordnete Behörden betreffen. Im Rahmen von fachpolitischen Strategien werden für einzelne Behörden spezifische Ziele sowie Handlungs- und Verantwortungsbereiche identifiziert. Darüber hinaus wird häufig auch die Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Behörden eines ähnlichen Themenbereichs (beispielsweise das Kraftfahrt-Bundesamt und die Bundesanstalt für Straßenwesen) dargestellt. Insbesondere wenn durch die Strategie mehrere Ministerien und deren Geschäftsbereiche berührt werden, liegen diesen Strategien Beschlüsse des Bundeskabinetts zugrunde.

Bei der zweiten Quelle verordneter Strategien handelt es sich um *Instrumente der Fachaufsicht*, d. h. um mehr oder weniger stark kodifizierte rechtliche Weisungen des beaufsichtigenden Ministeriums an die nachgeordnete Behörde. Typischerweise ist jeder nachgeordneten Behörde ein Referat in einem Ministerium zugeordnet, das mit der Durchführung der Fachaufsicht beauftragt ist. Dabei stehen der Fachaufsicht vielfältige Instrumente zur Verfügung, die spezifische Aspekte (beispielsweise in Form von Erlassen und Weisungen) oder auch die gesamte Organisation (beispielsweise in Form von Zielvereinbarungen oder einer Steuerung des Behördenhaushalts) betreffen können. Obwohl die Instrumente der Fachaufsicht häufig nicht den Namen »Strategie« tragen, bezwecken diese meist eine Steuerung der Behörde nach den Zielen des Ministeriums, sodass diese Instrumente verordneten Strategien gleichkommen. In Abgrenzung zu fachpolitischen Strategien sind Instrumente der Fachaufsicht oft spezifischer, betreffen meist ein

kleineres Anwendungsgebiet und werden weniger prominent öffentlich kommuniziert.

Eine dritte Quelle von verordneten Strategien sind *organisationsspezifische Gesetze*, die häufig auch »Gründungsgesetze« genannt werden und die Aufgaben und Struktur einzelner Behörden definieren. Ein Beispiel ist hier das Gesetz über den Deutschen Wetterdienst von 1998, das neben der Rechtsform und der Aufsicht die Aufgaben und Befugnisse des Deutschen Wetterdienstes beschreibt. Dieses wurde 2017 im Rahmen des 1. Änderungsgesetzes zum Gesetz über den Deutschen Wetterdienst in den dort genannten Aspekten – z. B. der entgeltfreien Bereitstellung von Klima- und Wetterdaten – angepasst. In anderen Worten: Es kam zu einer Anpassung der verordneten Strategie. Im Gegensatz zu den beiden vorgenannten Quellen verordneter Strategien definiert hier nicht ausschließlich die Exekutive in Form der Ministerien, sondern insbesondere die Legislative in Form von Bundestag und Bundesrat die Gesetzesinhalte. Dies hat zur Folge, dass im Rahmen des parlamentarischen Prozesses ein von der Regierung eingebrachter Entwurf teilweise erheblich verändert werden kann.

Grenzen verordneter Strategien

Das theoretische Konzept der verordneten Strategien impliziert, dass die formulierten Anweisungen an Organisationen eindeutig und konkret sind und vornehmlich von der verordnenden Stelle konzipiert werden. Diese Annahmen finden sich auch in den drei oben beschriebenen Quellen verordneter Strategien für öffentliche Organisationen wieder. Im Alltag von öffentlichen Organisationen führt die Anforderung, verordnete Strategien umzusetzen, jedoch regelmäßig zu Spannungen und Entscheidungsproblemen. Das theoretische Konzept der verordneten Strategie kann somit nur begrenzt beschreiben, wie öffentliche Organisationen mit der Ungewissheit der Zukunft umgehen. Die Grenzen der verordneten Strategie als theoretisches Konzept illustrieren die folgenden Beispiele aus dem Alltag öffentlicher Organisationen.

In der Theorie sind verordnete Strategien konkret und eindeutig. In der Praxis kommt es regelmäßig zu Unklarheiten.

Ein empirischer Grund dafür, warum das Konzept der verordneten Strategie nur begrenzt den Alltag in öffentlichen Organisationen beschreibt, liegt in der *Interpretationsbedürftigkeit* dieser Strategien. Nur selten sind verordnete Strategien so eindeutig wie im oben genannten Beispiel der Fluglinie.⁹ Oftmals lassen verordnete Strategien Interpretationsspielräume mit teilweise weitreichenden strategischen Konsequenzen zu.

Ein Beispiel für die Konsequenzen dieser Interpretationsspielräume bietet der Deutsche Wetterdienst (DWD). Dieser ist laut § 4 und § 6 des Gesetzes über den Deutschen Wetterdienst (DWDG) dazu beauftragt, der Allgemeinheit entgeltfrei Wetterwarnungen zur Verfügung zu stellen. Um diesem Auftrag gerecht zu werden, veröffentlichte der DWD die sogenannte WarnWetter-App, welche die Nutzenden über Wetterwarnungen informiert. Zwar ist die entgeltfreie Bereitstellung von Wetterwarnungen im Rahmen der Gesetzesnovelle von 2017 als Aufgabe des DWD definiert, jedoch bleibt dabei offen, welche Informationen eine Warnung enthalten soll. Nach Auffassung des DWD war es erforderlich, zur Erhöhung der Verständlichkeit von Wetterwarnungen diese im Rahmen der kostenfreien App um spezifische Kontextinformationen, beispielsweise Niederschlagsvorhersagen oder eine Kartendarstellung, zu erweitern.¹⁰ Eine andere Auffassung über das Wesen von Wetterwarnungen vertraten jedoch einzelne private Wetterdienstleister, die in der Bereitstellung von Kontextinformationen einen staatlichen Eingriff in den Wettbewerb von Wetterdienstleistungen sahen und die entgeltfreie Bereitstellung der Kontextinformationen auf dem Rechtsweg unterbinden wollten. Im März 2020 urteilte der Bundesgerichtshof letztlich im Sinne der Kläger, dass der DWD zwar »nicht erwerbswirtschaftlich« handelte, »dabei aber die Grenzen der Ermächtigungsgrundlage des § 4 Abs. 6 DWDG überschritten [hat], weil sich die Inhalte der unentgeltlichen WarnWetter-App nicht auf Wetterwarnungen beschränkten, sondern darüber hinaus zahlreiche allgemeine Wetterinformationen enthielten.«¹¹

Ein weiterer Grund dafür, dass die Idee der verordneten Strategie an ihre Grenzen stößt, ist die *Verschleifung*¹² strategischer Fragen zwischen den beaufsichtigenden Ministerien und den nachgeordneten Behörden. Letztere verfügen häufig über eine spezifische Expertise, die sie in Krisensituationen kurzfristig ab-

rufen und auf Basis derer sie auch die beaufsichtigenden Stellen beraten.

Ein Beispiel hierfür ist das Verhältnis von Robert-Koch-Institut (RKI) und Bundesregierung (inklusive des beaufsichtigenden Bundesministeriums für Gesundheit) während der Coronapandemie 2020. Im Rahmen teils täglicher gemeinsamer Medienauftritte von Bundesregierung und RKI wurde nicht nur die Öffentlichkeit von beiden Einrichtungen gemeinsam beraten. Auch die Bundesregierung selbst entwickelte ihre Strategien maßgeblich auf Basis der Empfehlungen des RKI, wie am Beispiel der Empfehlung zum Tragen eines Mundschutzes in der Öffentlichkeit deutlich wird: Erst nachdem das RKI am 2. April 2020 seine Empfehlungen dahingehend änderte,¹³ wurde durch die Bundesregierung am 29. April eine bundesweite Maskenpflicht in Kraft gesetzt.¹⁴ Die Bedeutung der strategischen Verschleifung zwischen Ministerien und nachgeordneten Behörden zeigt sich auch daran, dass diese unter dem Schlagwort Ressortforschung institutionell verankert ist. Der Aufgabenbereich der Ressortforschung ist dabei nicht nur die Entwicklung einer wissenschaftlichen Expertise, die »für dringliche Fragestellungen des Regierungshandelns kurzfristig abrufbar ist«, sondern auch das »Entwickeln und Pflegen gesetzlicher Regelwerke«.¹⁵ Diese Verankerung verweist klar auf die Grenzen verordneter Strategien: Strategie-Input von nachgeordneten Behörden ist demnach keine Ausnahme, sondern vielmehr ein Element »by design«.

Strategie-Input von nachgeordneten Behörden ist keine Ausnahme, sondern dem Strategie-modell geschuldet.

Die Rolle alltäglicher Strategiearbeit

Aus dem beschriebenen Kanon scheint sich der Typ von Strategie, auf den wir in öffentlichen Organisationen treffen, am besten als verordnete Strategie beschreiben zu lassen. Gleichzeitig haben wir gezeigt, dass das Konzept der verordneten Strategie die strategische Entwicklung von öffentlichen Organisationen nur unzureichend beschreibt. In diesem Abschnitt führen wir daher das Konzept der *Strategiearbeit* ein. Das neue Konzept erlaubt es, den Umgang öffentlicher Organisationen mit einer ungewissen Zukunft nicht nur durch formale Verordnungen, sondern auch durch alltägliche Aktivitäten der Zukunftsbearbeitung zu verstehen.¹⁶

Lange Zeit hat die Strategieforschung Strategie vor allem als etwas untersucht, das Unternehmen *haben*. Dies konnte entweder ein bestimmter Strategietyp¹⁷ oder ein bestimmtes Bündel an Ressourcen und Fähigkeiten sein¹⁸. Parallel zu diesem Verständnis von Strategie hat sich in den vergangenen 15 Jahren eine Forschungslinie entwickelt, die Strategie als etwas untersucht, das Menschen in und zwischen Organisationen *tun*.¹⁹ Angelehnt an verschiedene, vor allem soziologische Praxistheorien wird diese Forschungslinie als »Strategy as Practice« bezeichnet.²⁰ Eine umfassende Einführung in dieses Paradigma

Impulse für die Praxis

- Das strategische Handeln öffentlicher Organisationen erklärt sich nicht nur aus verordneten Strategien, sondern auch aus deren lokaler Interpretation durch vielfältige Formen der Strategiearbeit.
- Führungskräfte können einen wichtigen Teil zur Zukunftsfähigkeit öffentlicher Organisationen leisten, indem sie diese Strategiearbeit in ihren Teams aktiv fördern.
- Organisationsberatung und Politik sollten versuchen zu verstehen, wie Strategiearbeit in unterschiedlichen öffentlichen Organisationen vonstatten geht und zur Problemlösung beiträgt, anstatt den Fokus auf eine Stärkung von Kontrollsystemen zur Strategieumsetzung zu legen.

geht über den Rahmen dieses Beitrages hinaus. Wichtig ist uns aber, Strategiearbeit (»strategizing«) als zentralen Begriff dieses Forschungsparadigmas vorzustellen. In einem grundlegenden Beitrag der Strategy-as-Practice-Perspektive definieren Jarzabkowski, Balogun & Seidl Strategiearbeit wie folgt:

»From a strategy-as-practice perspective strategy is conceptualized as a situated, socially accomplished activity, while strategizing comprises those actions, interactions and negotiations of multiple actors and the situated practices that they draw upon in accomplishing that activity.«²¹

Diese Definition ist sehr breit angelegt. Im Grunde kann beinahe jede Aktivität in einer Organisation hierdurch als Teil von Strategie und Strategiearbeit betrachtet werden. Wir verstehen die Breite dieser Definition als Anregung, darüber nachzudenken, welche Aktivitäten neben formal definierten Strategien und Strategieprozessen noch zur langfristigen Orientierung einer öffentlichen Organisation beitragen. Die oben skizzierten Beispiele des DWD und RKI deuten die Vielzahl an Aktivitäten, Interaktionen und Verhandlungen an, die innerhalb von öffentlichen Organisationen notwendig sind, um verordnete Strategien im Kontext aktueller gesellschaftlicher Entwicklungen zu interpretieren und anzuwenden. Die Strategy-as-Practice-Perspektive erlaubt es, diese Aktivitäten im ersten Schritt als wichtigen Teil von Strategie anzuerkennen und im zweiten Schritt aktiv zu gestalten. Forschungs- und Gestaltungsmöglichkeiten rund um Strategiearbeit in öffentlichen Organisationen diskutieren wir im folgenden und abschließenden Abschnitt.

Implikationen für die Strategiearbeit in öffentlichen Organisationen

Das Konzept der Strategiearbeit erlaubt einen neuen Blick auf das Verhältnis von öffentlicher Organisation und Strategie. Dieser neue Blick ist nicht nur ein theoretischer, sondern gibt auch Hinweise, wie Führungskräfte und andere Anspruchsgruppen von Behörden dazu beitragen können, die Handlungsfähigkeit ihrer Organisationen angesichts aktueller und zukünftiger Herausforderungen zu stärken. Konkret ergeben sich aus dem Konzept der Strategiearbeit Implikationen für die behördliche Führungsebene, die Organisationsberatung und die für Behörden zuständigen politischen Institutionen.

Implikationen für die Führung: lokale Verantwortungsübernahme ermöglichen

Wir haben gezeigt, dass Führungskräfte in öffentlichen Organisationen oftmals mit mehrdeutigen und stark interpretationsbedürftigen verordneten Strategien konfrontiert werden. Diese Mehrdeutigkeit verordneter Strategie kann zu hohem Druck und letztlich zu »Führungsmüdigkeit«²² führen. Aus der Perspektive der Strategiearbeit scheint es daher hilfreich, nicht ausschließlich nach präziseren strategischen Vorgaben zu verlangen, sondern innovative Strategiearbeit auf allen Ebenen der Organisation zu fördern. Die WarnWetter-App des DWD ist

ein solches Beispiel: Zwar wurde hier letztlich durch den Bundesgerichtshof eine Bezahlschranke verordnet, dennoch handelt es sich um eine innovative öffentliche Dienstleistung, die auf einer Interpretation des verordneten Rahmens durch den DWD beruht.

Implikationen für Politik und ihre Beratung: Kontrollfiktionen reflektieren

Um den Erfüllungsgrad von verordneten Strategien zu prüfen, haben in der Vergangenheit Beratungsfirmen unter dem Schlagwort New Public Management komplexe Metriken, Kennzahlensysteme und Verrechnungsmodelle eingeführt, in der Hoffnung, öffentliche Organisationen in Richtung der politisch festgelegten strategischen Ziele zu steuern. Beispiele wie das des RKI zeigen jedoch, dass die strategischen Entscheidungen öffentlicher Einrichtungen oftmals deutlich rekursiver gerinnen,²³ als es die Kontrollfiktion der Lehre von der verordneten Strategie darstellt. Schließlich erfolgt Strategiearbeit auch dort, wo Mitarbeitende die Zahlen drehen und wenden, mit dem Ziel, am Ende eine positive Kennzahl oder eine »grüne Ampel« zu erhalten. Aus der Perspektive der Strategiearbeit folgt keineswegs die Abkehr von einer oder mehreren Quellen verordneter Strategien. Allerdings legt sie nahe, dass es vor allem in unruhigen Krisenzeiten ratsam für die Organisationsberatung und verordnende Institutionen ist, das Gespräch mit von Turbulenzen betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in der Organisation zu suchen, anstatt ein weiteres Zielsystem zum Ziel der Strategiearbeit zu machen.

Anmerkung zum Begriffskasten

Strategy-as-a-Practice – Cambridge University Press (Hrsg.): Cambridge Handbook of Strategy as Practice, (www.cambridge.org), <https://tinyurl.com/y4opwz3u> (letzter Zugriff: 02.10.2020).

Anmerkungen

- 1 Golsorkhi, D. et al. (Hrsg.): Cambridge Handbook of Strategy as Practice. Cambridge 2016; Vaara, E./Whittington, R.: (2012). Strategy-as-Practice: Taking Social Practices Seriously. In: The Academy of Management Annals, 6. Jg., 2012, H. 1, S. 285–336.
- 2 Wenzel, M. et al.: Future and Organization Studies: On the Rediscovery of a Problematic Temporal Category in Organizations. In: Organization Studies, 41. Jg., 2020, H. 10.
- 3 Mintzberg, H./Waters, J. A.: Of Strategies, Deliberate and Emergent. In: Strategic Management Journal, 6. Jg., 1985, H. 3, S. 257–272.
- 4 Mintzberg, H./Waters, J. A., a. a. O., S. 268.
- 5 In diesem Artikel wählen wir Bundesoberbehörden, beispielsweise das Kraftfahrt-Bundesamt oder das Bundeskriminalamt, als einen repräsentativen Typ öffentlicher Organisationen, da diese einen zentralen Bestandteil der öffentlichen Verwaltung in Deutschland darstellen und von einem Ministerium beaufsichtigt werden. Unsere Argumentation ist grundsätzlich auch auf andere öffentliche Organisationen übertragbar.
- 6 Die hier genannten Quellen verordneter Strategien stellen lediglich Beispiele und keine vollständige Übersicht dar. Eine weitere Quelle sind themenspezifische Gesetze, beispielsweise das Online-Zugangsgesetz, welches die Digitalisierung verschiedener Dienstleistungen öffentlicher Einrichtungen zum Gegenstand hat.
- 7 Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur: Die Mobilitäts- und Kraftstoffstrategie der Bundesregierung, online abrufbar unter (<https://www.bmvi.de>), <https://tinyurl.com/y6mm8gq4> (letzter Zugriff: 02.10.2020).

Zusammenfassung

Nach dem klassischen Strategieverständnis beschränkt sich die Aufgabe von Behörden auf die Umsetzung von Strategien, die ihnen durch Gesetze und von beaufsichtigenden Ministerien verordnet werden. In der Praxis sind diese formalen Strategien jedoch nur selten so konkret, dass sie als Handlungsleitfaden für die jeweilige öffentliche Organisation dienen können. Vielmehr gilt es, die Strategien im Kontext aktueller gesellschaftlicher Herausforderungen zu interpretieren. Ein neueres, praxistheoretisches Strategieverständnis rückt diese »Strategiearbeit« in den Mittelpunkt der Forschung. Anhand ausgewählter Beispiele wird illustriert, wie Strategiearbeit auch in öffentlichen Organisationen stattfindet und dazu beiträgt, dass diese selbstständig und kreativ bei der Lösung komplexer Probleme tätig werden. Ein Fokus auf Strategiearbeit entwirft ein neues Bild einer *strategischen* Verwaltung: Statt im Sinne des New Public Management immer komplexere, externe Steuerungsinstrumente einzuführen, kann effektives Problemlösen durch lokale Verantwortungsübernahme gefördert werden.

Abstract

According to the classical understanding of strategy, the task of public agencies is limited to the implementation of strategies that are imposed on them by laws and supervising ministries. In practice, however, public organizations rarely implement these formal strategies directly, but have to interpret them in the context of current societal challenges. A more recent understanding of strategy that is inspired by theories of practice places such »strategizing« at the center of research. Using selected examples, we illustrate how strategizing takes place in public organizations, and how it helps them to become able to address complex problems independently and creatively. A focus on strategizing sketches a new picture of *strategic* public organizations: Instead of introducing ever more complex, external control instruments in the spirit of New Public Management, effective problem solving can be promoted by taking on local responsibility.

- 8 Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur: Strategie automatisiertes und vernetztes Fahren, online abrufbar unter (<https://www.bmvi.de>), <https://tinyurl.com/y5eytgta> (letzter Zugriff: 02.10.2020).
- 9 Mintzberg, H./Waters, J. A., a. a. O.
- 10 Deutscher Wetterdienst: WarnWetter-App, <https://www.dwd.de/DE/leistungen/warnwetterapp/warnwetterapp.html>, (letzter Zugriff: 02.10.2020).
- 11 Pressemitteilung Nr. 028/2020 des Bundesgerichtshofs: Die »DWD WarnWetter-App« darf nur für Wetterwarnungen kostenlos und werbefrei angeboten werden, 12. März 2020, www.bundesgerichtshof.de, <https://tinyurl.com/yxo5zgqf> (letzter Zugriff: 02.10.2020).
- 12 Ortman, G.: »Verschleifung« als Problem organisationaler Entscheidungen: Hierarchie, Selbstreferentialität und Gewaltenteilung in Organisationen. In: *Managementforschung*, 28. Jg., 2018, H. 1, S. 151–177.
- 13 Tagesschau: Auch RKI empfiehlt nun allen eine Maske, 02.04.2020, www.tagesschau.de/inland/schutzmasken-coronavirus-103.html (letzter Zugriff: 02.10.2020).
- 14 Pressemitteilung der Bundesregierung vom 29. April 2020: Maskenpflicht in ganz Deutschland, www.bundesregierung.de/breg-de/themen/coronavirus/maskenpflicht-in-deutschland-1747318 (letzter Zugriff: 02.10.2020).
- 15 Darstellung der Ressortforschung durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung, www.bmbf.de/de/ressortforschung-540.html (letzter Zugriff: 02.10.2020).
- 16 Wenzel, M. et al., a. a. O.
- 17 Porter, M. E.: *Competitive Strategy. Techniques for Analyzing Industries and Competitors*, New York 1980.
- 18 Barney, J.: *Firm Resources and Sustained Competitive Advantage*. In: *Journal of Management*, 17. Jg., 1991, H. 1, S. 99–120.
- 19 Jarzabkowski, P.: *Strategy as Practice. An Activity Based Approach*, London 2005; Whittington, R.: *Completing the Practice Turn in Strategy Research*. In: *Organization Studies*, 27. Jg., 2006, H. 5, S. 613–634; Jarzabkowski, P./Balogun, J./Seidl, D.: *Strategizing. The challenges of a practice perspective*. In: *Human Relations*, 60. Jg., 2007, H. 1, S. 5–27.
- 20 Golsorkhi, D. et al., a. a. O.; Vaara, E./Whittington, R., a. a. O.
- 21 Jarzabkowski, P./Balogun, J./Seidl, D., a. a. O., S. 8.
- 22 Möllering, G.: *Führungsmüde? Deutschlands Führungskräfte (ver-)zweifeln an ihrer Rolle*. Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) 2020,

- (www.bertelsmann-stiftung.de), <https://tinyurl.com/wbpjrzq> (letzter Zugriff: 02.10.2020).
- 23 Durch das Hin und Her zwischen der verordnenden Stelle (z. B. Gesetzgeber) und der Behörde werden Entscheidungen selten zu einem eindeutigen Zeitpunkt gefällt, sondern verfestigen sich im Zeitverlauf. Entscheidungen gerinnen somit – ganz ähnlich einer Flüssigkeit, deren Punkt des Verfestigens sich nicht ganz genau bestimmen lässt.



Dr. Philipp Golka
Wissenschaftlicher Mitarbeiter,
Universität Leiden, Den Haag (NL)
(2018 bis 2020 Berater bei PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH, Berlin; der Beitrag entstand im Rahmen dieser Tätigkeit)
p.j.m.golka@fgga.leidenuniv.nl



Dr. Maximilian Heimstädt
Forschungsgruppenleiter,
Weizenbaum-Institut, Berlin
m.heimstaedt@udk-berlin.de