

Ansatz und Grenzen des Managementgedankens

Christina Schaefer

Wird vor dem Hintergrund der vielfältigen und komplexer werden Herausforderungen an das Verwaltungshandeln und im Sinne eines transdisziplinären Forschungszugangs die Frage nach Anrecht und Grenzen des Managementgedankens (neu) gestellt, so gilt es je nach gesellschaftlicher Problemlage zu prüfen, welchen Lösungsbeitrag der Managementgedanke liefern kann. Am Beispiel öffentlicher Großprojekte wird dieser Frage im Folgenden nachgegangen und im Ergebnis festgestellt, dass der Managementgedanke (Methoden und Instrumente) nützliche Beiträge beisteuern kann – die Betonung liegt hier auf „Beitrag“, nicht auf dem alleinigen Anspruch als „Allheilmittel“. Wenn Einigkeit darüber besteht, dass Kernanliegen der Verwaltungswissenschaft ist, gesellschaftliche Problemstellungen zu behandeln und dabei Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit gleichermaßen im Mittelpunkt des Verwaltungshandelns stehen, so wird es stets eines Blicks aus den verschiedenen wissenschaftlichen Perspektiven auf die Problemstellungen bedürfen – die Lösungsbeiträge der einzelnen Fachdisziplinen werden dabei „fallabhängig“ mal mehr, mal weniger intensiv sein.

Motivation und Problemstellung

Staat, Verwaltung und öffentliche Organisationen befinden sich in einem herausfordernden Veränderungsprozess. Verwaltungsmodernisierung, Privatisierungen von öffentlichen Aufgaben, aber auch die Rückführung von Aufgaben in die öffentliche Hand in Zeiten von Finanzkrisen, demographischem Wandel, anwachsenden Staatsschulden, grenzüberschreitendem Wettbewerbsdruck um kostengünstige

Vertriebs- und Produktionsstätten und (sicherheits-)politischen Herausforderungen sind nur einige der Schlagwörter, die für diesen Veränderungsprozess stehen und die Komplexität und Vielfalt der Rahmenbedingungen und Herausforderungen kennzeichnen. Die zu erfüllenden Aufgaben und die kontinuierliche Suche nach wirksamen und wirtschaftlichen Formen der Aufgabenerfüllung werden vor diesem Hintergrund zunehmend komplexer, die Bedeutung von Staat und Verwaltung für ein funktionsfähiges und leistungsfähiges Gemeinwesen ist und bleibt unverkennbar.

Verwaltungsentscheidungen fallen zwar primär immer noch als gebundene Entscheidungen, jedoch sind die Auftragsverhältnisse komplizierter geworden. Gesetzestruer Vollzug und hierarchische Einbindung in die Ministerialverwaltung sind immer noch zentrale Merkmale des Verwaltungshandelns. Ergänzt werden

diese allerdings durch weitere, zunehmend an Bedeutung gewinnende Kriterien, zu denen insbesondere die stetig zunehmende Bedeutung wirtschaftlicher Maßstäbe der Ressourcenverwendung und der Zielerreichung zählt – die Durchführung einzel- und gesamtwirtschaftlicher Verfahren zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit von Programmen und Maßnahmen stellt damit ein weiteres wesentliches Merkmal des Verwaltungshandelns dar. Verwaltungsentscheidungen sollten folglich in einer ausgewogenen Balance zwischen Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit getroffen werden; letztlich sind Verstöße gegen Wirtschaftlichkeit, gesetzlich eingefordert in § 6 HGrG, § 7 BHO, auch als unrechtmäßiges Handeln zu bewerten. Oft befinden sich diese Kriterien allerdings in einem Ungleichgewicht. Freilich sollte nun kein Gleichgewicht durch eine „normierende Rechenübung“ herbeigeführt werden – und dies aus vielerlei Gründen, die es hier nicht alle anzuführen gilt. In aller Kürze: Wird eine zu starke „Verrechtlichung“ der Verwaltungsbereiche zu Lasten der Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit konstatiert, wird man durch eine Erhöhung der Effizienz (z.B. durch Prozessoptimierung, den Einsatz von Managementinstrumenten) kein verbindendes Element zur besseren Begegnung der aktuellen Problemlagen schaffen. Wird eine im Zuge der NPM-Reformen zu starke, von strategischer Zielbildung entkoppelte, binnenorientierte Managementorientierung (bis hin – bewusst plakativ formuliert – zur „Ökonomisierung der Verwaltung“ durch (oftmals) mit dem öffentlichen Sektor nicht vertrauten, ihre Produkte verkauenden Beratern) konstatiert, wird man auch diese nur schwerlich mit Regeln und Vorschriften wieder „einfangen“ können. Egal aus welcher Perspektive betrach-



Prof. Dr. Christina Schaefer

Professur für Verwaltungswissenschaft, insbesondere Steuerung öffentlicher

Organisationen, Helmut Schmidt Universität/ Universität der Bundeswehr Hamburg.

tet: Der ganzheitliche Blick fehlt – und obendrein wird in einem derartigen Szenario vermutlich der „Machtkampf“ der wissenschaftlichen Fachdisziplinen zum einen, aber auch der die Reformen tragenden Praktiker (Verwaltungsführung, -mitarbeiter, Politiker, Berater jeglicher Fasson, Öffentlichkeit etc.) eher weiter verstärkt als gemildert; die Probleme blieben weiter ungelöst. Ausgangspunkt sollten daher im Sinne eines transdisziplinären Forschungszugangs die gesellschaftlichen Problemlagen sein. Ziel, die Erarbeitung einer am Gemeinwohl orientierten Lösung dieser Probleme. Der Weg zum Ziel, die Verbindung von abstrahierender

Konzept. Als kleinster gemeinsamer Nenner bei einer begrifflichen Abgrenzung lässt sich wohl ausmachen, dass Management eine ergebnisorientierte Gestaltung und Steuerung von Ressourcen (Personal, Finanz- und Sachmittel etc.) ist. Dieser Prozess zur systematischen Erreichung von Zielen umfasst grundsätzlich die Phasen bzw. Funktionen Planung, Organisation und Koordination, Entscheidung, Erfolgskontrolle sowie Mitarbeitermotivation und -führung. Damit lässt sich zum einen festhalten, dass es „zum Managen“ eines Ziels einer Ergebnisvorgabe bedarf – der schlichte Einsatz von Instrumenten und Methoden zur Optimierung

Rechnungswesen sei hier die fast vollständig erfolgte Ablösung des Begriffs Rückflüsse durch den Begriff Cashflow angeführt, wobei letzterer in keiner Weise eindeutig definiert ist): Management betont verstärkt, dass es um „Knappheit“ geht, um mehr als „das Verwalten von Mitteln“ – es sensibilisiert dafür, dass Einnahmen nicht beliebig generierbar sind, personelle Ressourcen nicht leicht zu gewinnen sind, Motivation nicht per se vorhanden ist etc. Ja, dies kann freilich auch dem Begriff „Verwalten“ interpretatorisch zugeschrieben werden, aber hier sollte man sich in der Tat eingestehen, dass Verwaltung, in der gelebten Praxis eng mit Bürokratie verknüpft, hier doch einige Übung abverlangt, um zu dem zu gelangen, was Management betont.

»Hinter dem Begriff Management steht kein scharf konturiertes theoretisches Konzept: Als kleinster gemeinsamer Nenner bei einer begrifflichen Abgrenzung lässt sich wohl ausmachen, dass Management eine ergebnisorientierte Gestaltung und Steuerung von Ressourcen ist.«

Wissenschaft und fallspezifisch relevantem Wissen.

Wird in diesem Kontext die Frage nach Anrecht und Grenzen des Managementgedankens (neu) gestellt, so gilt es – je nach gesellschaftlicher Problemlage, zu der die Verwaltungswissenschaft einen Lösungsbeitrag beisteuern will – zu prüfen, welchen Beitrag der Managementgedanke in diesem konkreten Fall liefern kann; freilich ist diese Übung ebenso anzuwenden auf die Rechtswissenschaft, Politikwissenschaft etc. Im Folgenden soll dieser Fragestellung am Beispiel öffentlicher Großprojekte nachgegangen werden. Davor sollte allerdings geklärt sein, was genau unter dem Managementgedanken zu verstehen, wie die Begrifflichkeit Management abzugrenzen ist.

Der Managementgedanke

Hinter dem Begriff Management steht kein scharf konturiertes theoretisches

der Managementprozesse in der binnenorientierten Ausgestaltung des NPM entkoppelt von den (wenn denn überhaupt vorhandenen) vor die Klammer gezogenen strategischen Zielen der „auftragserteilenden“ Politik ist folglich per se weder ergiebig noch in jedweder Weise zielführend. Zum anderen wird durch das Auflösen des Managementbegriffs in seine Phasen bzw. Funktionen deutlich, dass es diesen „schon immer“ in der Verwaltung gegeben hat: Der Haushaltskreislauf ist ein einschlägiges Beispiel. Berechtigt ist für dieses konkrete Beispiel, und selbstverständlich auch im Allgemeinen, die Frage, worin nun der Unterschied zwischen der „Bewirtschaftung“, des „Verwaltens“ der Haushaltsmittel und der anglo-amerikanischen Begrifflichkeit „Management“ (Haushaltsmanagement) besteht, ob dieser (wieder einmal) nur einer von vielen Anglizismen ist, der moderner klingen soll, aber letztlich in seiner Aussage den Sinn und Zweck verfehlt, ggf. sogar zu einer Unschärfe beiträgt (als Beispiel aus dem

Anrecht und Grenzen des Managementgedankens am Beispiel öffentlicher Großprojekte

Ob Flughafen Berlin Brandenburg International (BBI), Stuttgart 21 oder Elbphilharmonie – die diesen öffentlichen Großprojekten zukommende breite Aufmerksamkeit steht weniger (bis gar nicht) in Zusammenhang mit deren Beitrag zur öffentlichen Aufgabenwahrnehmung als vielmehr mit Missmanagement, Planungsfehlern, „bodenlosen Haushaltslöchern“. Die für diese Großprojekte aufgebrachten finanziellen Ressourcen stellen keinen unerheblichen Haushaltsposten dar und engen damit die Handlungs- und Gestaltungsspielräume der Politik ein. Gerade wenn „nachgesteuert“ werden muss, müssen für andere Bereiche der öffentlichen Daseinsvorsorge vorgesehene Mittel eingespart werden. Des Weiteren sind diese Projekte durch viele eingebundene Akteure mit unterschiedlichen Interessenlagen gekennzeichnet, von der Politik, über die Verwaltung, die Wissenschaft bis hin zur Wirtschaft. Um Anrecht und Grenzen des Managementgedankens an diesem Beispiel zu diskutieren, lohnt sich ein Blick in empirische Studien, um auf Grundlage der dort gewonnenen Erkenntnisse zu diskutieren, ob und inwieweit Management einen Beitrag leisten kann, in zukünftigen Projekten Kostensteigerungen etc. zu vermeiden. Die folgenden Zitate unterstreichen, dass es sich hier um eine Problemstellung handelt, die nicht im technischen Bereich, sondern im Politik- und Verwal-

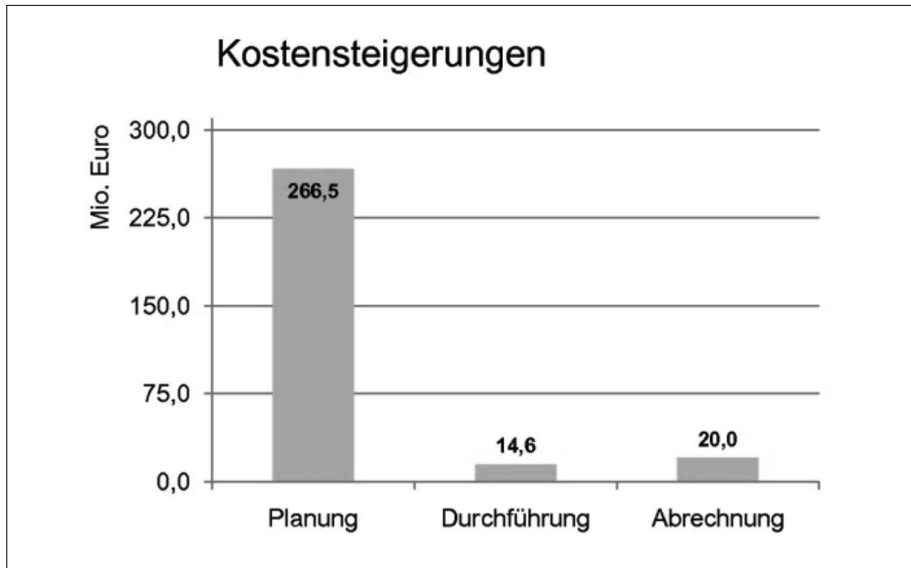


Abb. 1: Kostensteigerungen (Quelle: Rechnungshof FHH 2010)

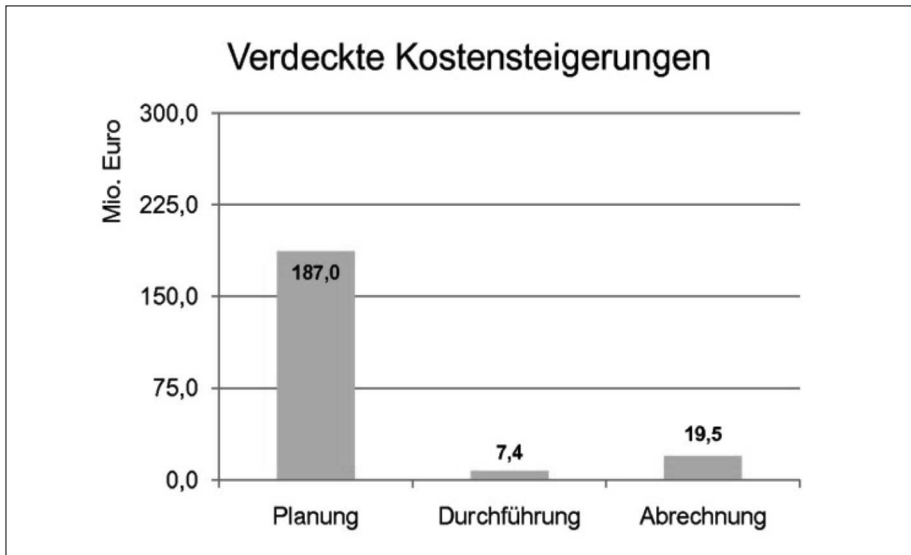


Abb. 2: Verdeckte Kostensteigerungen (Quelle: Rechnungshof FHH 2010)

tungsbereich zu verorten ist – die Verwaltungswissenschaft ist angesprochen, eine am Gemeinwohl orientierte Lösung zu erarbeiten:

„Nicht die technische Bauausführung, sondern der politische Entscheidungs- und Steuerungsprozess bieten den größten Hebel für Verbesserungen.“¹

“A major problem in the planning of large infrastructure projects is the high level of misinformation about costs and benefits that decision makers face in deciding whether to build, and the high risks such misinformation generates.”²

“Projects remain the instruments of choice for policy makers in international development. Yet, paradoxically, the poor performance of projects and

the disappointment of project stakeholders and beneficiaries seem to have become the rule and not the exception in contemporary reality.”³

Konkrete Auskünfte geben die empirischen Studien von Flyvbjerg, der Verzug und Kostenüberschreitungen bei öffentlichen Infrastrukturprojekten als Folge von zu aggressiven Terminplänen und zu niedrigen Kostenschätzungen sieht, und insbesondere die Studie „Kostenstabiles Bauen“ des Hamburger Rechnungshofs⁴, der eine Auswertung der Prüfungserkenntnisse aus den Jahresberichten 1989 bis 2009 vorgenommen hat.

Der Schwerpunkt der Mängelfeststellungen hinsichtlich Kostenüberschreitungen

gen liegt demnach in der Planungsphase. Hier stellt sich ganz besonders das Problem verdeckter Kostensteigerungen, d.h. nicht als solche erkennbarer Kostensteigerungen, weil die geplanten Kosten von Anfang an über den bedarfsgerechten Kosten lagen. Die Studie des Hamburger Rechnungshofs kommt zu dem Ergebnis, dass die verdeckten Kosten mehr als zwei Drittel des Kostenvolumens ausmachen, bei der Planung sind 70 Prozent des Kostenvolumens verdeckte Kosten, bei der Durchführung 50 Prozent. Flyvbjerg kommt zu dem Ergebnis, dass es bei neun von zehn Projekten zu Kostenüberschreitungen kommt.⁵ Bereits hier können im Rahmen des Zielkostenmanagements (Target Costing) gewonnene Erkenntnisse aus anderen (privatwirtschaftlichen) Branchen Hinweise geben: Rund 80-90 Prozent der Gesamtkosten werden in der Planungs- und Konzeptionsphase festgelegt, die Möglichkeiten der Kostenbeeinflussung werden bei fortschreitender Entwicklung immer geringer, die Kosten für Änderungen immer größer.

Neben den Ergebnissen zu Kostensteigerungen in der Planungsphase und den verdeckten Kosten, gelangt die Studie des Hamburger Rechnungshofs zu den weiteren folgenden Erkenntnissen:

- Die bestehenden Regelwerke sind grundsätzlich ausreichend und geeignet.
- Mängel sind bei der Beachtung der rechtlichen Vorgaben bzw. ihrer sachgerechten Anwendung festzustellen.
- Fehlende bzw. unzureichende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen
- Unzureichende Projektvorbereitung und Fehler in den Entwurfs- und Ausführungsplanungen als Hauptursache für Kostensteigerungen im weiteren Maßnahmenverlauf
- Schaffung und Freigabe offener Finanzrahmen ohne inhaltliche Konkretisierung
- Mängel hinsichtlich der Beachtung von Kostensicherheit und Wirtschaftlichkeit bei Architekten- und Ingenieurwettbewerben

1 Vgl. Flyvbjerg/Budzier 2013, S. 70.

2 Vgl. Flyvbjerg 2005, S. 1.

3 Vgl. Ika/Diallo/Thuillier 2011, S. 105.

Diese Erkenntnisse zusammenfassend kann festgehalten werden, dass Kostensteigerungen in einem Spannungsfeld zu betrachten sind, das im Wesentlichen durch die Faktoren Ressourcen, Qualität der Regelwerke und Kompetenz der Handelnden bestimmt wird. Ein Blick aus transdisziplinärer Perspektive auf diese Problemlage zeigt, dass hier Expertise aus den verschiedenen, die Verwaltungswissenschaft ausmachenden Fachdisziplinen und der Praxis angesprochen ist, um gleichermaßen die Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns sicherzustellen.

Die Suche nach Ursachen für unrealistische Pläne und Entscheidungen kann

Bauunternehmer) Verantwortung für die Entscheidung tragen und am Kostenrisiko beteiligt werden. Hier liegt die Gefahr, dass Planungsannahmen und -risiken systematisch fehlerhaft sind – ein Blick in die sich mit menschlichem Verhalten in wirtschaftlichen Situationen beschäftigende Verhaltensökonomik (engl. Behavioral Economics) kann hier (von „Turnierentscheidungen“ über „mental accounting“ bis hin zur „aversion to regret“⁷) hilfreiche und empirisch abgesicherte Erkenntnisse und Handlungsempfehlungen liefern. Sozio-ökonomische Erklärungsansätze verdeutlichen nach Budzier und Flyvbjerg, dass individuelle Fehlschlüsse nicht unbedingt zu Fehlentscheidungen ganzer Organisationen führen müssen –

Wie kann nun diesen Ursachen wirksam begegnet werden? Methoden und Instrumente des Managements werden kein Allheilmittel bieten, das Problem ist nicht einfach mal so eben „zu managen“, die Grenzen sind damit sogleich gesetzt. Beiträge können diese aber durchaus in einem ausgewogenen, ganzheitlich betrachteten Kontext liefern – auch die dem New Public Management (NPM) zugrundeliegenden Theorien, wie die Neue Institutionenökonomie (NIÖ). Hier geht es nicht um eine Bewertung der in der Praxis umgesetzten Ausformulierungen des NPM, vielmehr soll – in Kürze – der Frage nachgegangen werden, welche Lehren grundsätzlich aus einer institutionenökonomischen Analyse gezogen werden können und wo sie an Grenzen stößt.

»Der politische Entscheidungs- und Steuerungsprozess bietet den größten Hebel für Verbesserungen.«

nach Budzier und Flyvbjerg aus technischer, psychologischer und sozio-ökonomischer Perspektive erfolgen.⁶ Technische Erklärungsansätze wie fehlende oder fehlerhafte Daten, unrealistische Planungsannahmen, unklare Daten zur Ausgangslage und ungenaue Planungsmodelle besitzen nach Einschätzung von Budzier und Flyvbjerg nur einen bedingten Erklärungseffekt. Sie begründen dies nachvollziehbar damit, dass es trotz dieser Erkenntnisse in den letzten 50 Jahren keine erkennbaren Tendenzen zur Verbesserung gab und keine Lerneffekte erzielt wurden. Offensichtlich scheint es für die Akteure „gute Gründe“ zu geben, diesen Empfehlungen nicht zu folgen und keine Lerneffekte erzielen zu wollen. Dies leitet über zu psychologischen Erklärungsansätzen, z.B. die menschliche Tendenz, Kosten und Dauer geplanter Aktivitäten zu unterschätzen und gleichzeitig deren Nutzen zu überschätzen – und dies umso mehr, je weniger Projektbefürworter (z.B. Politiker, Planer,

und gerade Großprojekte werden nicht von Einzelpersonen geplant und entschieden. Zusammengefasst verorten Budzier und Flyvbjerg die Ursachen vorrangig in den Wissens-, Entscheidungs- und Verhandlungsprozessen und dem bewussten, systematisch angelegten Handeln der Projektbefürworter, „ihr Projekt“ durchzuführen – und dies, ohne am Kostenrisiko beteiligt zu sein. Der politische Entscheidungs- und Steuerungsprozess bietet damit den größten Hebel für Verbesserungen.

Viele der Managementinstrumente, die mit dem NPM Einzug in die öffentliche Verwaltung gehalten haben, wurden über die auf den Annahmen eines opportunistisch handelnden, nur über begrenzte Rationalität verfügenden Individuums sowie der Existenz von Unsicherheit/ Informationsdefiziten fußenden NIÖ begründet. Die Prinzipal-Agenten-Theorie erklärt die durch die mit dem NPM einhergehenden veränderten, komplexen institutionellen Arrangements der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung (verstärkt) entstehenden Informationsasymmetrien und begründet damit die Notwendigkeit der Einführung neuer, veränderter Kontroll- und Steuerungsmechanismen, so z.B. das Kontraktmanagement, die Steuerung über Zielvereinbarungen, der Übergang von der Teilnehmungsverwaltung zu einem Teilnehmungsmanagement. Die Theorie der Verfügungsrechte (Property-Rights-Theorie) erklärt die Auswirkungen der Verteilung von Verfügungsrechten und begründet die Zusammenführung von Fach- und Ressourcenverantwortung, um einen sorgsam und verantwortungsvol-

4 Vgl. Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg 2010.

5 Vgl. Flyvbjerg/Holm/Buhl 2002, S. 282.

6 Vgl. Flyvbjerg/Budzier 2013.

7 Vgl. hierzu z.B. Kahneman (2012). In dieser Publikation wird anhand anschaulicher Beispielen zu den hier angeführten und vielen weiteren Begrifflichkeiten gezeigt, welchen mentalen Mus-

tern Menschen folgen und wie man sich gegen die mit diesen systematischen Kognitionsproblemen oftmals einhergehenden verhängnisvollen Fehlentscheidungen wappnen kann.

8 Vgl. auch das oben genannte Beispiel von Budzier und Flyvbjerg zu Projektbefürwortern, die nicht am Kostenrisiko beteiligt sind, und so „koste es, was es wolle“ ihr Projekt protegierten.

len Umgang mit (knappen) Ressourcen sicherzustellen.⁸ Die Transaktionskostentheorie erklärt die bei Vertragsabschlüssen ex ante entstehenden Anbahnungs- und Vereinbarungskosten und die ex post entstehenden Kosten für Abwicklung, Kontrolle und Anpassungsmaßnahmen. Mit ihr wurde im NPM die Einführung von Wettbewerbselementen, Ausschreibungsverfahren, das Projekt- und Kostenmanagement begründet. Zusammengefasst liefert die NIÖ Antworten auf Steuerungsprobleme, wobei die Antworten von den oben angeführten Annahmen ausgehen und damit

die frühere Fertigstellung einen monetären Anreiz in Höhe von einer Million Euro geboten (Prinzipal-Agenten-Theorie). Die pünktliche Fertigstellung der Olympiastätten in London wurde u.a. damit begründet, dass die Projektleiter (100 Teilprojekte) direkte Budgets erhalten haben, um rasch Problemlösungen ohne Rückkopplung mit dem und Genehmigung durch den Aufsichtsrat vornehmen und abwarten zu müssen (Property-Rights-Theorie). Als weitere Gründe für die planmäßige Fertigstellung der Olympiastätten wurden der fest vorgegebene Fertigstel-

nerhalb von Rahmenbedingungen (Gesetze, Verordnungen etc.) agiert, die schlicht bestimmtes Handeln nicht zulassen oder dieses als irrational erscheinen lassen, wird nicht mit immer mehr Kontrolle, immer größeren Sanktionsmaßnahmen oder höheren Anreizen bessere Leistungen erzielen können: Es geht um einen integrativen Blick auf die Problemlage, der verschiedene Perspektiven zulässt und Raum für weitere Lösungsbeiträge eröffnet.

Weitere Erklärungsbeiträge können so z.B. die Organisationswissenschaften mit ihren Erkenntnissen zur Aufgabenanalyse und zum Projektmanagement liefern. Das Zielkostenmanagement (engl. Target Costing) kann einen Beitrag leisten, wenn es darum geht, bei immer knapper werdenden Ressourcen (angespannten Haushaltslagen) dennoch die vorgegebenen Aufgaben erfüllen zu können.¹⁰ Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, und damit die Instrumente aus Finanzierung und Investition, gewinnen zunehmend an Bedeutung und werden – obwohl per Gesetz schon immer zwingend vorgeschrieben – zunehmend in Entscheidungsprozessen eingefordert. Die Instrumente des Behavioral Accounting, wie oben bereits erläutert, gewinnen ebenfalls zunehmend an Bedeutung: Bei öffentlichen Großprojekten können nachweislich durch sinnvoll ausgestaltete Ausschreibungsverfahren (Turnierentscheidungen) Kosten gesenkt werden, verdeckte Kosten in der Planungsphase können z.B. durch den gezielten Umgang mit „budgetary slacks“ – Aufbau stiller Reserven durch bewusst zu hoch geschätzte Kosten – vermieden werden, Fehlsteuerungen durch Kennzahlenverdichtungen können erklärt und vermieden werden¹¹, mit dem „mental accounting“ (der mentalen Buchführung) kann erklärt werden, weshalb Menschen Pro-

»Es geht um einen integrativen Blick auf die Problemlage, der verschiedene Perspektiven zulässt und Raum für weitere Lösungsbeiträge eröffnet.«

vorrangig in Kontrollmaßnahmen, Sanktionen und (vorrangig monetär ausgestalteten) Anreizsystemen münden. Die mit der NIÖ über das NPM in die Verwaltung eingeführten Managementinstrumente adressieren damit die „Wollenseite“ des Akteurs, wer nicht will, muss kontrolliert, sanktioniert und/oder mit monetären Anreizen motiviert werden. Diese Sichtweise wird in der aktuellen Diskussion gern als „veraltet“ angesehen, „die NIÖ sei out“. Und schon findet man sich allzu schnell im „Konkurrenzkampf der Theorien“, da es mehr um ein Ablösen als ein Nebeneinander geht: Dabei sollte es vielmehr um ein situatives Abwägen gehen, wo welche Theorien (und dann eingesetzte Instrumente) Wirksamkeit mit Blick auf die Problemlösung entfalten können. Ein Blick in die Praxis der öffentlichen Großprojekte zeigt, dass die mit der NIÖ begründeten Managementinstrumente durchaus einen Beitrag leisten können, um Kostensteigerungen zu mildern und Projektdauern einzuhalten: Statt im November 2013 war die komplette Erneuerung eines Teilstücks der A115 („AVUS“⁹) im Spätsommer 2012 abgeschlossen – der Bund hatte für

lungstermin, die geringe Zerstückelung der Ausschreibungen sowie die Unterteilung in mehrere Planungsphasen mit Berichtsabschluss und exakter Kosten- und Risikokalkulation genannt (Transaktionskostentheorie). Offensichtlich ist die NIÖ nicht obsolet und die mit ihr begründeten Managementinstrumente können durchaus wirksame Lösungsvorschläge für die Praxis liefern. Aber ohne Frage können mit ihr nicht alle Probleme gelöst werden (dies beansprucht sie auch nicht für sich): Nicht alles ist auf das „Wollen“ zurückzuführen – wer „nicht kann“, über bestimmte Fähigkeiten nicht verfügt oder gar in-

9 Es handelt sich um ein rund neun Kilometer langes, im Südwesten Berlins gelegenes nördliches Teilstück der Autobahn A 115. Die Strecke wurde als AVUS gebaut, was die Abkürzung für Automobil-Verkehrs- und Übungs-Straße ist. Sie war die erste ausschließliche Autostraße Europas und wurde bis 1998 zusätzlich an bestimmten Wochenenden als Rennstrecke genutzt.

10 Das Zielkostenmanagement stellt im Unterschied zu den klassischen Methoden der Produktkalkulation nicht die Frage „Was wird das Produkt kosten?“, sondern „Was darf das Produkt kosten?“

und zwingt damit zum konsequenten Überdenken der Produktions- und Erstellungsprozesse, des Produktionsapparats.

11 So werden die Ergebnisse der bei Großprojekten durchzuführenden Kosten-Nutzen-Analyse in der Praxis vorzugsweise als Nutzen-Kosten-Quotient präsentiert – ein Faktor 1,5 lässt sich „gut vermitteln“, das Projekt stiftet im Vergleich zu den Kosten einen 1,5-fachen Nutzen, die monetäre Dimension hat sich bei dieser Darstellung allerdings „weggekürzt“.

jekte zu Ende bringen wollen, auch wenn deren Scheitern längst erkannt ist und die Fortführung immer weitere Kostensteigerungen nach sich zieht. Die Liste könnte noch weiter fortgesetzt werden. Die Governance-Forschung kann Beiträge liefern, wie eine Anpassung der Steuerungsmechanismen an die neuen, veränderten institutionellen Arrangements der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben erfolgen sollte, konkret kann sie Empfehlungen zur Zusammensetzung von Aufsichtsräten, der Rolle der Geschäftsführungen und Rechnungshöfe sowie der Beachtung und sachgerechten Anwendung der Regelwerke geben.

Fazit

Der Beitrag ist mit der Fragestellung nach Ansatz und Grenzen des Managementge-

– die (Spiel-)regeln, nach denen bewirtschaftet wird, und das Instrumentarium, aus dem die Informationen kommen und mit dem bewirtschaftet wird – wird es möglich sein, eine Bewertung abzugeben: Wer binnenorientiert einfach ein Instrument austauscht, wird schwerlich zu einer besseren zielorientierten Steuerung gelangen.

Wenn Einigkeit darüber besteht, dass es darum geht, gesellschaftliche Problemstellungen zu lösen und dabei Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit einzuhalten, so wird es stets eines Blicks aus den verschiedenen wissenschaftlichen Perspektiven auf die Problemstellungen bedürfen, aus denen sich die Forschungsfragen ableiten. Dabei werden die Lösungsbeiträge der einzelnen Fachdisziplinen „fallabhängig“ mal

und Verfahren äußern: Zusammengefasst bedarf es zur Lösung dieser Problemstellung Managementkompetenz, juristischer Kompetenz, Kompetenzen im Zusammenwirken von Markt, Staat und Politik sowie Methodenkompetenz¹³ – einer transdisziplinär, integrativ ausgerichteten Verwaltungswissenschaft, die sich dieser Herausforderung annimmt.

Literatur

Arbeitsgruppe Public Administration and Management (2010): Grundsatzplanungen der interdisziplinär besetzten Arbeitsgruppe PAM, Fakultät WiSo, HSU/UniBwH (interne Arbeitspapiere).

Flyvbjerg, B. (2005): Policy and Planning for Large Infrastructure Projects: Problems, Causes, Cures, World Bank Policy Research Working Paper 3781 (Internetzugriff: <http://flyvbjerg.plan.aau.dk/0512DRWBPUBL.pdf>).

Flyvbjerg, B./Skamris Holm, M./Buhl, S. (2002): Underestimating Costs in Public Works Projects: Error or Lie?, in: Journal of the American Planning Association, Nr. 3/2002, S. 279-295.

Flyvbjerg, B./Budzier, A. (2013): Großprojekte. Ein Fass ohne Boden?, in: Wirtschaftsdienst – Zeitschrift für Wirtschaftspolitik Nr. 2/2013, S. 69-70.

Ika, L.A./Diallo, A./Thuillier, D. (2012): Critical success factors for World Bank projects: An empirical investigation, in: International Journal of Project Management Nr. 1/2012, S. 105-116.

Kahnemann, D. (2012): Schnelles Denken, langsames Denken, München.

Papenfuß, U./Schaefer, C. (2012): Verwaltungsmodernisierung und New Public Management – Perspektiven für Ausbildung und Forschung, in: Richter, G. (Hrsg.): Neuausrichtung der Bundeswehr – Beiträge zur professionellen Führung und Steuerung, Band 12 der Schriftenreihe des Sozialwissenschaftlichen Instituts der Bundeswehr, Wiesbaden, S. 27-45.

Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg (2010): Kostenstabiles Bauen – Beratende Äußerung nach § 88 Absatz 3 LHO, Juli 2010.

Röber, M. (2012): Rekommunalisierung lokaler Ver- und Entsorgung – Bestandsaufnahme und Entwicklungsperspektiven, in: Bauer, H./Büchner, C./Hajasch, L. (Hrsg.): Rekommunalisierung öffentlicher Daseinsvorsorge, KWI-Schriften/6, Potsdam, S. 81-98,

»Wer binnenorientiert einfach ein Instrument austauscht, wird schwerlich zu einer besseren zielorientierten Steuerung gelangen.«

dankens gestartet, nicht zuletzt motiviert durch die Schieflage, die durch die auf die Binnenmodernisierung ausgerichtete, von der „Auftragserteilung“ entkoppelte Einführung von Managementinstrumenten in die Verwaltung entstanden ist. Prominentes Beispiel sind die um die Umstellung der Kameralistik auf die Doppik geführten polarisierenden Diskussionen – beides sind Buchführungsstile, die der Informationsversorgung dienen, eine Entscheidungsgrundlage liefern, Transparenz und Rechenschaft über die Verwendung öffentlicher Finanzen geben sollen, nicht mehr und nicht weniger. Davon entkoppelt gibt es die Rahmenbedingungen, vorrangig die Haushaltsgrundsätze, die Budgetierungsregeln, nach denen der Haushalt, sei es mit Informationen aus der Kameralistik oder der Doppik, bewirtschaftet wird. Erst ganzheitlich betrachtet

mehr, mal weniger intensiv sein. Transparenz wird allerdings immer ein entscheidender Punkt sein, um Politik- und Verwaltungshandeln zu legitimieren. Für die Wahrnehmung der einzelnen Aufgaben der Daseinsvorsorge werden regelmäßig im Sinne einer laufenden Zweck- und Vollzugskritik angemessene institutionelle Arrangements zu bestimmen und für jedes Arrangement Steuerungsprinzipien festzulegen sein.¹² Die Wirtschaftswissenschaften liefern Managementkonzepte zur ökonomischen Bewertung der verschiedenen institutionellen Arrangements und die entsprechenden Führungsinstrumente, die Politikwissenschaft trägt die Sicht auf Organisationen als Institutionalisierung bei, die Rechtswissenschaft bestimmt die Machtressourcen im organisatorischen Binnen- und Außenverhältnis, die sich in rechtlichen Positionen, Schutzgütern

¹² Vgl. Röber 2012, S. 93.

¹³ Vgl. Arbeitsgruppe Public Administration and Management 2010.