

Steuerung und Governance öffentlicher Großprojekte: Theoretische Perspektiven und Implikationen für die Praxis

Benjamin Friedländer, Jan Dumkow, Christina Schaefer

Zusammenfassung: Öffentliche Großprojekte stehen immer wieder in der Kritik, das Ergebnis einer unzureichenden Strategieorientierung und Langfristplanung zu sein. Planung, Bau und Unterhalt führen nicht selten zu Verzug und Kostenüberschreitungen und Projektbeteiligte tendieren zu unrealistischen Planungsannahmen, einer Unterschätzung der Kosten und Überschätzung des Nutzens. Insbesondere eine hohe Komplexität und Unsicherheit sowie Fehlanreize und unklare Verantwortlichkeiten bestimmen die Diskussion über Projektstrukturen und -prozesse. In analytischer Hinsicht adressiert dies grundlegende Fragen der Steuerung und Governance öffentlicher Großprojekte. Das Untersuchungsfeld ist allerdings noch immer ein junges und als akademische Disziplin multidisziplinär und fragmentiert. An dieser Erkenntnis setzt die vorliegende Abhandlung an und setzt sich zum Ziel, theoretische Ansätze und Strömungen dahingehend zu beleuchten, welche Erklärungsbeiträge aus verschiedenen theoretischen Diskussionen für die Steuerungs- und Governance-Herausforderungen öffentlicher Großprojekte zu ziehen sind.

Schlagerworte: Akteure, Governance, Steuerungsfähigkeit, Interdisziplinarität, Management

Steering and Governance of Public Megaprojects: Theoretical Perspectives and Implications for Practice

Abstract: Public megaprojects repeatedly face criticism due to a lack of strategic orientation and long-term planning. These projects frequently experience delays and cost overruns during the planning, construction, and maintenance phases. Additionally, unrealistic planning assumptions, underestimated costs, and overestimated benefits are common among project participants. The high complexity and uncertainty surrounding these projects, along with misaligned incentives and unclear responsibilities shape the discussion about project structures and processes. From an analytical point of view, this raises fundamental questions about the steering and governance of public megaprojects. However, the field of study is still a young one and, as an academic discipline, multi-disciplinary and fragmented. In light of this context, this paper aims to examine theoretical approaches and discussions that provide insights into the challenges faced in steering and governing public megaprojects.

Keywords: actors, governance, steering capacity, interdisciplinarity, management

1 Einleitung und Problemaufriss

Ein Blick in aktuelle Studien zum Stand der öffentlichen Infrastruktur in Deutschland offenbart ein ernüchterndes Bild. Der Investitionsrückstand ist erheblich, der Modernisie-

rungsbedarf hoch, möchten Staat und Verwaltung mit aktuellen und zukünftigen Herausforderungen Schritt halten (Raffer & Scheller, 2022; BMWi, 2020; Bardt et al., 2019). Empirische Befunde zur Governance öffentlicher Infrastrukturprojekte verorten Deutschland im europäischen Vergleich im Mittelfeld, was Defizite des staatlichen Handelns, aber auch der Staatsmodernisierung im Allgemeinen offenbart (Hertie School of Governance, 2016). Gerade in Krisenzeiten sind öffentliche Großprojekte Ausdruck einer „Schönwetterstrategie“ (Häußermann & Simons, 2000). Vor dem Hintergrund tiefgreifender sozioökonomischer Veränderungen, öffentlicher Finanzknappheit und eines vielfach beklagten Verlustes politischer Handlungsfähigkeit versprüht eine „Politik der Großprojekte“ (ebd.), d.h. solcher Projekte, die von einer besonderen Größe und Komplexität, einer Vielzahl öffentlicher und privater Akteure, einem hohen Investitionsvolumen und langen Zeitrahmen für die Entwicklung und den Bau gekennzeichnet sind (Flyvbjerg, 2017; Zidane et al., 2013; Noé-Nordberg, 2020), den Charme von Dynamik und Wandel. Investitionen in diese Projekte symbolisieren das Versprechen, Arbeitsplätze und Wohnraum zu schaffen, die Standortattraktivität zu erhöhen und innovative Unternehmen anzuziehen.

Die Realität sieht allerdings anders aus. So stehen öffentliche Großprojekte immer wieder in der Kritik, das Ergebnis einer unzureichenden Strategieorientierung und Langfristplanung zu sein (Hertie School of Governance, 2016). Nationale wie internationale Untersuchungen zeigen auf, dass Planung, Bau und Unterhalt nicht selten zu Verzug und Kostenüberschreitungen führen (Kostka & Anzinger, 2016) und Projektbeteiligte zu unrealistischen Planungsannahmen, einer Unterschätzung der Kosten und Überschätzung des Nutzens tendieren (Flyvbjerg, 2007; Flyvbjerg et al., 2009). Insbesondere eine hohe Komplexität (räumlich, materiell-technisch, institutionell, akteursbezogen) und Unsicherheit sowie Fehlanreize und unklare Verantwortlichkeiten bestimmen die Diskussion über Projektstrukturen und -prozesse (BMW, 2020; Shi et al., 2020; Winkelmann, 2018; Lessard et al., 2014; Flyvbjerg, 2005). In analytischer Hinsicht adressiert dies grundlegende Fragen der Steuerung und Governance öffentlicher Großprojekte. So binden sie eine Vielzahl an Akteuren mit unterschiedlichen Rationalitäten und Interessen (Grün, 2004; Merrow & Nandurdikar, 2018), die hinsichtlich ihres Verhaltens allem Anschein nach unterschiedlich „wollen“ und hinsichtlich ihrer Fähigkeiten unterschiedlich „können“. Gleichzeitig sind Großprojekte durch interdependente Beziehungsstrukturen zwischen Politik, Verwaltung und Wirtschaft, bis hin zu Wissenschaft und Zivilgesellschaft geprägt. Die hieraus entstehenden Schnittstellen zwischen den Akteuren bilden neuralgische Punkte, denen eine besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden sollte, da diese einen weitreichenden, wenn nicht gar entscheidenden Einfluss auf den Projekterfolg haben. Hinzu kommt, dass die für Großprojekte aufzubringenden finanziellen Ressourcen nicht unerhebliche Haushaltsposten darstellen und somit staatliche Handlungs- und Gestaltungsspielräume in anderen Bereichen der Daseinsvorsorge einschränken. Dieser Umstand wird verstärkt, wenn es bei Infrastrukturvorhaben nachzusteuern gilt, welches eher die Regel als die Ausnahme darstellt (Schaefer, 2017).

Aus einer theoretischen Steuerungs- und Governance-Perspektive verdeutlicht der schemenhafte Problemaufriss insbesondere zu den nichtmonetären Investitionshemmnissen (Scheller et al., 2021) folgendes: Das Untersuchungsfeld ist noch immer ein junges und als akademische Disziplin multidisziplinär und fragmentiert (Flyvbjerg, 2017). Die *eine* Steuerungs- und Governancetheorie existiert nicht, aus der sich *allein* Anforderungen an ein erfolgreiches Management öffentlicher Großprojekte ableiten ließen (Grün, 2004). Der analytische Sachgegenstand kann theoretisch unterschiedlich modelliert werden und ist an der