

Kristof Tobias Germer

Management in der öffentlichen Verwaltung

Eine empirische Analyse auf Leitungsbasis

Kristof Tobias Germer

Management

in der öffentlichen Verwaltung

Kristof Tobias Germer

**Management
in der öffentlichen Verwaltung
Eine empirische Analyse auf Leitungsbasis**

Tectum Verlag

Kristof Tobias Germer
Management in der öffentlichen Verwaltung
Eine empirische Analyse auf Leitungsbasis

Zugl. Diss. Technische Universität Carolo-Wilhelmina zu Braunschweig 2020

Eingereicht unter dem Titel „Management in der öffentlichen Verwaltung –
eine empirische Analyse auf Leitungsbasis“

© Tectum – ein Verlag in der Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2021
ePDF 978-3-8288-7593-7

(Dieser Titel ist zugleich als gedrucktes Werk unter der ISBN
978-3-8288-4544-2 im Tectum Verlag erschienen.)

Alle Rechte vorbehalten

Besuchen Sie uns im Internet
www.tectum-verlag.de

Bibliografische Informationen der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische
Angaben sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Geleitwort

Die Betriebswirtschaftslehre ist, wie der Name schon sagt, eine Wissenschaft, die sich mit dem Erkenntnisobjekt „Betrieb“ auseinandersetzt. Von Laien, aber gar nicht so selten auch von Praktikern (oder sogar Wissenschaftlern) wird dabei nur an privatwirtschaftliche Betriebe, sprich: Unternehmen gedacht. Deren Handeln war schon vor einem Jahrhundert Gegenstand eines weitreichenden akademischen Disputs: Im sog. Methodenstreit ging es vor allem um die Frage, ob die BWL als „reine Wissenschaft“ nur erklären bzw. nach universellen Aussagen und Prinzipien fragen soll – oder ob nicht eher die BWL eine angewandte Disziplin sein müsse, die normativ und direkt handlungsverbessernd, d.h. mit konkreten Ratschlägen auf die jeweiligen Geschäftsleitungen einwirken solle.

Die vorliegende Dissertationsschrift von Herrn Tobias Germer löst diese Debatte elegant dadurch auf, dass sie sich mit beiden Ausgangspositionen befasst: der Erklärung *und* der Gestaltung. Im Fokus seiner Arbeit steht auch nicht das klassisch gewinnstrebende Unternehmen, sondern eben das Management von oder in öffentlichen Verwaltungen. Und dies nicht aus einer abstrakten Außenperspektive, sondern aus dem Blickwinkel der Leitungspersonen selbst.

Im weiteren Verlauf der Arbeit gelangen Herrn Germer durchaus intime Einblicke in die funktionale und soziologische Innenwelt von Behörden und Verwaltungen. Wie sieht sich die Praxis selbst? Werden die grundlegenden Theorien der Managementwissenschaft auch in der öffentlichen Managementpraxis wahr- und ernstgenommen? Wie hoch ist der Professionalisierungsgrad im Umgang mit zeitgemäßen Managementinstrumenten?

Dem geneigten Leser seiner Dissertation stehen durchaus spannende Einsichten bevor. Nicht alle davon zeigen die untersuchten Behörden

in einem guten Licht. Als Erstbetreuer dieser fleißigen und kenntnisreichen Arbeit lade ich Sie gern zur Lektüre ein!

Braunschweig, im Juli 2020
Univ.-Prof. Dr. Dietrich von der Oelsnitz

Danksagung

Mein Dank bei der Erstellung dieses Werkes gilt vor Allem meinem Doktorvater Herrn Professor Dr. Dietrich von der Oelsnitz, Lehrstuhlinhaber des Instituts für Unternehmensführung und Organisation an der Technischen Universität Braunschweig. Durch seine Bereitschaft die Betreuung meiner Dissertation zu übernehmen und mir insbesondere bei jeder Gelegenheit für Fragen und mit konstruktivem Rat zur Seite zu stehen, konnte dieses Werk überhaupt erst entstehen.

Herrn Professor Dr. Heinz Ahn, Lehrstuhlinhaber am Institut für Controlling und Unternehmensrechnung an der Technischen Universität Braunschweig, möchte ich für die Bereitschaft danken, sich als Gutachter zur Verfügung zu stellen. Herrn Professor Dr. Nils Bandelow, Lehrstuhlinhaber am Institut für Vergleichende Regierungslehre und Politikfeldanalyse an der Technischen Universität Braunschweig, danke ich für die Übernahme des Vorsitzes der Prüfungskommission.

Den vielen Praktikern, ohne die dieses Werk und vor allem der empirische Teil der Untersuchung nicht möglich gewesen wäre, danke ich ausdrücklich. In der heutigen Arbeitswelt ist Zeit ein kostbares Gut, ich danke allen dafür, die dennoch bereit waren, kostbare Stunden in die Vorbereitung und Durchführung der Experteninterviews zu investieren. Einige dieser Praktiker, die ich hier nicht namentlich nennen kann, da ich im Zuge der Experteninterviews Anonymität zugesichert habe, mögen sich hier besonders angesprochen fühlen für ihre Unterstützung bei der Anbahnung und Durchführung der Experteninterviews.

Besonderen Dank möchte ich an Herrn Personalabteilungsleiter a. D. Klaus Rinke, Frau Staatssekretärin Beate Kasch und Herrn Ministerialdirigent Wolfgang Häßel sowie Herrn Ministerialdirektor Dr. Peter Bartodziej richten, die mich auf meinem beruflichen Weg begleitet, an mich geglaubt und an meiner beruflichen Entwicklung mitgewirkt haben. Auch dies waren wichtige Grundsteine der Motivation und Inspiration, die der Entstehung dieses Werkes zuträglich waren.

Zu guter Letzt danke ich meinen Eltern, die mich bei allen meinen Vorhaben stets unterstützen.

Meine, den 16. August 2020
Tobias Germer

Zusammenfassung

In dieser Forschungsarbeit wird das Management in öffentlichen Verwaltungen aus Sicht von Leitungspersonen untersucht. Hierzu wird eine Betrachtung grundlegender Theorien der Managementwissenschaft sowie wichtiger Erkenntnisse der Managementpraxis aus der Perspektive der Wirtschaftswissenschaften vorgenommen und deren Bezüge zur öffentlichen Verwaltung dargestellt. Im Ergebnis wird ein Erklärungsbeitrag geleistet, welche Grundvoraussetzungen erforderlich sind, damit Management erfolgreicher in öffentlichen Verwaltungen zur Erreichung gesetzter Ziele eingesetzt werden kann.

Diese Untersuchung setzt sich dazu mit betriebswirtschaftlicher Managementtheorie und seit längerem in Privatwirtschaft und Non Government Organisationen erprobten und als praxistauglich befundenen betriebswirtschaftlichen Konzepten auseinander. Die Entwicklung der öffentlichen Verwaltung, insbesondere in den letzten Jahrzehnten in Deutschland, wird ebenfalls genauer betrachtet. Besonderheiten der öffentlichen Verwaltung werden erörtert und in den Kontext allgemeiner betriebswirtschaftlicher Managementtheorien gestellt. Dabei werden Besonderheiten der öffentlichen Verwaltung, z. B. bei Zielstellungen, die eine zu berücksichtigende Unterscheidung zu privatwirtschaftlichen Unternehmungen mit sich bringen könnten, besonders betrachtet.

Insbesondere anhand vier klassischer Managementfunktionen „Planung“, „Organisation“, „Personal“ und „Controlling“ werden Anwendungsmöglichkeiten in öffentlicher Verwaltung und privatwirtschaftlichen Unternehmungen untersucht und erläutert. Anhand dieser Managementfunktionen wird im Rahmen einer empirischen Studie evaluiert, wie deren Anwendung in der Praxis der öffentlichen Verwaltung tatsächlich aussieht und gegebenenfalls zukünftig verbessert werden kann. Dazu wurden 24 Experten der öffentlichen Verwaltung in leitfadengestützten Experteninterviews befragt.

Auf Basis der empirischen Untersuchung können Vergleichsmöglichkeiten zwischen Verwaltung und Wirtschaft entwickelt werden. Hierdurch lassen sich Felder aufzeigen, in denen Anwendungs- oder Lernpotenziale insbesondere für die öffentliche Verwaltung bestehen. Die Erkenntnisse der empirischen Untersuchung gehen weit über Anwendungsmöglichkeiten der Managementfunktionen hinaus und stellen somit eine fundierte Basis zur Wissenserweiterung für Führungskräfte in der öffentlichen Verwaltung hinsichtlich der Anwendung von Management dar. Im Ergebnis empfiehlt diese Untersuchung für einen Einsatz in der öffentlichen Verwaltung geeignete Konzepte und leistet somit einen Beitrag entgegen bestehender Kritik am Einsatz betriebswirtschaftlicher Ansätze und Managementmethoden in der öffentlichen Verwaltung.

Für meine Eltern
Klaus und Marie-Luise

und

meinen Sohn
Linus Frederik

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	XVII
Abkürzungsverzeichnis	XXIII
1 Einleitung	1
1.1 Ausgangslage und Problemstellung	1
1.2 Forschungsrelevanz und Forschungsfeld	6
1.3 Forschungsfrage und Zielsetzung	8
1.4 Vorgehensweise und Aufbau der Arbeit	10
2 Theoretische Grundlagen, Fundierung und konzeptioneller Rahmen sowie Stand der Forschung	13
2.1 Überblick über die Entwicklung der Managementtheorie	14
2.1.1 Grundlagen eines klassischen Managementverständnisses	14
2.1.2 Grundlegende klassische Theorien der Managementforschung	17
2.1.2.1 Der Bürokratie-Ansatz von Max Weber	19
2.1.2.2 Das Scientific Management von Frederick W. Taylor	24
2.1.2.3 Der Human-Relations-Ansatz	28
2.1.2.4 Die Administrationslehre von Henri Fayol	35
2.2 Der Managementbegriff – wissenschaftliche Fundierung und Verwendung in der Literatur	40
2.2.1 Definitionen, Differenzierung und Eingrenzung des Managementbegriffs	40
2.2.2 Managementfunktionen, Managementprozesse, Managementrollen, Managementkompetenzen	50
2.3 Die Managementfunktionen im Einzelnen	63
2.3.1 Die Managementfunktion Planung	63

2.3.2	Die Managementfunktion Organisation	74
2.3.3	Die Managementfunktion Personal	83
2.3.3.1	Personaleinsatz (staffing)	83
2.3.3.2	Personalführung (directing)	89
2.3.4	Die Managementfunktion Controlling	92
2.3.5	Unterscheidung zwischen Managern und managementunterstützenden Organisationseinheiten bei funktionaler Betrachtung des Managements	99
2.3.6	Entscheidungen und Entscheidungsprozesse	100
2.4	Management in der öffentlichen Verwaltung	101
2.4.1	Hintergründe für einen Vergleich von Wirtschaft und öffentlicher Verwaltung	101
2.4.2	Besonderheiten der öffentlichen Verwaltung	106
2.4.2.1	Unterschiede und Gemeinsamkeiten zwischen Wirtschaft und öffentlicher Verwaltung	106
2.4.2.2	Entwicklungen in der öffentlichen Verwaltung	112
2.4.3	Managementfunktionen in der öffentlichen Verwaltung	129
3	Methodik und Vorgehensweise bei der empirischen Untersuchung	133
3.1	Untersuchungsdesign	133
3.2	Vorstellung des Leitfadens für die Experteninterviews	139
3.3	Vorstellung der Stichprobe und der Grundgesamtheit	144
3.4	Datenerhebungsphase und Ablauf der Experteninterviews	150
3.5	Vorgehen bei der Datenaufbereitung und Datenanalyse	152
4	Darstellung, Analyse und Bewertung der Ergebnisse der empirischen Untersuchung	157
4.1	Darstellung, Analyse und Bewertung der erhobenen allgemeinen Daten zur Einordnung der befragten Experten	157
4.2	Darstellung, Analyse und Bewertung der erhobenen Daten zu den Managementfunktionen	164
4.2.1	Ausprägung und Bedeutung der Managementfunktionen in den eigenen Aufgabenbereichen der Experten	165

4.2.2	Ausprägung und Bedeutung der Managementfunktionen in managementunterstützenden Organisationseinheiten	171
4.2.3	Beitrag der Managementfunktionen zu Bestimmung und Realisierung von Behördenzielen sowie Interaktion der Managementfunktionen untereinander.....	184
4.2.4	Aus- und Fortbildungen der Experten sowie Fortbildungsbedarf in den Behörden bezüglich der Managementfunktionen.....	194
4.3	Darstellung, Analyse und Bewertung der erhobenen Daten zu Managementinstrumenten	201
4.4	Darstellung, Analyse und Bewertung der erhobenen Daten zu den Managementrollen nach Mintzberg	217
4.5	Darstellung, Analyse und Bewertung der erhobenen Daten zu weiteren Fragebereichen des Managements.....	223
4.5.1	Bedeutung formeller und informeller Strukturen in den Behörden der Experten	224
4.5.2	Empirische Befunde zu politischer Einflussnahme auf Entscheidungen der Experten	232
4.5.3	Unterschiede des Managements zwischen öffentlicher Verwaltung und Privatwirtschaft aus Sicht der Experten.....	235
4.5.4	Vor- und Nachteile von öffentlicher Verwaltung gegenüber der Privatwirtschaft aus Sicht der Experten	242
4.5.5	Herausforderungen und Verbesserungspotenzial im Management der öffentlichen Verwaltung aus Sicht der Experten.....	247
5	Zusammenfassung, Fazit und Empfehlungen.....	257
5.1	Zusammenfassung der Ergebnisse	257
5.2	Fazit	261
5.3	Empfehlungen.....	262
	Literaturverzeichnis	269
	Anlagen.....	291

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Managementprinzipien nach Fayol	36
Abbildung 2:	Historische Entwicklungslinien von Managementtheorien	39
Abbildung 3:	Chronologie organisationstheoretischer Ansätze nach Vahs	40
Abbildung 4:	Differenzierung Führungsbegriff	45
Abbildung 5:	Überblick über Handlungsebenen des Managements	48
Abbildung 6:	Überblick über Handlungsebenen und -dimensionen des Managements	49
Abbildung 7:	Vergleichende Darstellung der Managementfunktionen im deutschen und englischen Sprachgebrauch	52
Abbildung 8:	Die Managementfunktionen im Detail	55
Abbildung 9:	Managementprozess	56
Abbildung 10:	Beispiel für einen Management-Regelkreislauf	57
Abbildung 11:	Managementrollen	59
Abbildung 12:	Merkmale der strategischen, taktischen und operativen Planung	67
Abbildung 13:	Strategische und operative Planung nach Hierarchieebenen	68

Abbildung 14:	Segmente und Sektoren der allgemeinen Umweltanalyse	70
Abbildung 15:	Unterschiedliche Perspektiven zur Begrifflichkeit der Organisation	74
Abbildung 16:	Die Unterschiede zwischen formaler und informaler Organisation	79
Abbildung 17:	Formale und informale Aspekte von Organisation	80
Abbildung 18:	Drei Ebenen der Organisationskultur	82
Abbildung 19:	Teilbereiche des Personaleinsatzes	89
Abbildung 20:	Leitbild bürokratische-zentralistische Steuerung vs. ergebnisorientierter-dezentraler Steuerung	118
Abbildung 21:	Dimensionen des Neuen Steuerungsmodells (NSM)	120
Abbildung 22:	Kommunales Management – Gesamtsystem unter Rückgriff auf St. Gallener Managementkonzept	122
Abbildung 23:	Behördenzugehörigkeit der befragten Experten	158
Abbildung 24:	Behördengrößen der Experten nach Beschäftigtenzahlen	159
Abbildung 25:	Alterskohorten der befragten Experten	160
Abbildung 26:	Geschlechterverteilung der befragten Experten	162
Abbildung 27:	Managementebenen – Einordnung der befragten Experten	163

Abbildung 28:	Managementfunktionen im Aufgabenbereich der befragten Experten	165
Abbildung 29:	Entsprechen die Managementfunktionen den Aufgaben der befragten Experten	166
Abbildung 30:	Aufgaben der befragten Experten neben den Managementfunktionen	168
Abbildung 31:	Auswertung Experteninterviews – Entscheidungen als Bestandteil der Managementfunktionen	170
Abbildung 32:	Organisationseinheiten im Organigramm der Behörden der Experten, die Managementfunktionen im Namen führen	172
Abbildung 33:	Organisationseinheiten entsprechend Organigrammen, die Managementfunktionen im Namen führen – Ergänzende Auswertung einer Stichprobe von 202 Behörden der öffentlichen Verwaltung	174
Abbildung 34:	Organisationseinheiten in den Behörden der befragten Experten, die sich vorwiegend mit Managementfunktionen befassen	176
Abbildung 35:	Organisationseinheiten in den Behörden der befragten Experten, die sich mit mehreren Managementfunktionen befassen	177
Abbildung 36:	Organisationseinheiten in den Behörden der befragten Experten, die sich ausschließlich nur mit einer Managementfunktion befassen	178
Abbildung 37:	Aufgabenwahrnehmung der managementunterstützenden Organisationseinheiten in den Behörden der Experten	181

Abbildung 38:	Bedeutung der Managementfunktionen zur Erfüllung der Behördenziele in den Behörden der Experten	185
Abbildung 39:	Beitrag der Managementfunktionen in den Behörden der Experten zur Erfüllung der Behördenziele	187
Abbildung 40:	Erforderlichkeit des Zusammenspiels der Managementfunktionen in den Behörden der Experten	189
Abbildung 41:	Erfolg des Zusammenspiels von Managementfunktionen in den Behörden der Experten	190
Abbildung 42:	Managementfunktionen als Bestandteil von Studium/Ausbildung der befragten Experten	195
Abbildung 43:	Studienrichtung/Ausbildung der befragten Experten	196
Abbildung 44:	Fortbildungen der Experten zu den Managementfunktionen	197
Abbildung 45:	Fortbildungsbedarf in den Managementfunktionen innerhalb der Behörden der Experten	199
Abbildung 46:	Eingesetzte Managementinstrumente in den Behörden der Experten	202
Abbildung 47:	Erfolg der eingesetzten Managementinstrumente in den Behörden der Experten	206

Abbildung 48:	Anwendbarkeit und Übertragbarkeit privatwirtschaftlicher Managementinstrumente in die öffentliche Verwaltung aus Sicht der Experten	211
Abbildung 49:	Übertragbarkeit von Managementinstrumenten der öffentlichen Verwaltung in die Privatwirtschaft aus Sicht der Experten	215
Abbildung 50:	Managementrollen nach Mintzberg – Bedeutung im Alltag der befragten Experten	219
Abbildung 51:	Managementrollen nach Mintzberg – Bedeutung im Alltag der befragten Experten – Arithmetisches Mittel und Median	220
Abbildung 52:	Bedeutung informeller Strukturen in den Behörden der Experten	224
Abbildung 53:	Bekanntheit der Hawthorne-Studien um Elton Mayo unter den Experten	227
Abbildung 54:	Bedeutung/Ausprägung von Organisationskultur in den Behörden aus Sicht der Experten	230
Abbildung 55:	Politische Einflussnahme auf Entscheidungen der Experten	232
Abbildung 56:	Unterschiede des Managements in öffentlichen Verwaltungen im Vergleich zur Privatwirtschaft aus Sicht der Experten	236
Abbildung 57:	Wichtige Empfehlungen für das Management öffentlicher Verwaltungen	267

Abkürzungsverzeichnis

GG	Grundgesetz
Hrsg.	Herausgeber
Jhg.	Jahrgang
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmodernisierung
NPM	New Public Management
NSM	Neues Steuerungsmodell
NGO	Non-Governmental Organizations
Sp.	Spalte

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage und Problemstellung

„Wohlstand“, „sozialer Frieden“, „Gerechtigkeit“. Politik und öffentliche Verwaltung stehen bei diesen Schlagworten in besonderer Verantwortung gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern Deutschlands.¹ Bei rückblickender Betrachtung der Entwicklung Deutschlands bis ins letzte Jahrhundert hinein sind zahlreiche Veränderungen und Entwicklungen festzustellen, die Einfluss auf die öffentliche Verwaltung² nahmen.³ Neben geopolitischen Veränderungen wie der Wiedervereinigung, Globalisierungseinflüssen und demografischen Veränderungen tauchen Probleme wie bspw. zunehmend geringere finanzielle Spielräume auf.⁴ Diese Aspekte tragen unter anderem dazu bei, Komplexität und Dynamik von Aufgabenwahrnehmung in der öffentlichen Verwaltung enorm zu erhöhen. Die öffentliche Verwaltung stand und steht daher stets vor der Frage, welches Rüstzeug zur Bewältigung der Komplexität und Dynamik und mithin zur Erfüllung der gesetzten Aufgaben geeignet sei.⁵

-
- 1 Vgl. Schmid (2012), S. 17. Zum Begriff von Politik und öffentlicher Verwaltung siehe die Ausführungen an späterer Stelle dieser Untersuchung.
 - 2 Zur Konkretisierung des Begriffs der „öffentlichen Verwaltung“, bzw. der „Verwaltung“, wie er in dieser Arbeit fortlaufend Verwendung findet, vgl. im Detail die Ausführungen unter Kapitel 2.4.1 dieser Untersuchung.
 - 3 Vgl. Schmid (2012), S. 17.
 - 4 Zur finanziellen Situation vgl. z.B. Boll/Sidki (2017), S. 266 ff; vgl. auch Meixner/Meixner (2018), S. 113. Eine aktuelle Studie zu den finanziellen Spielräumen findet sich im Internet unter: <https://www.ey.com/de/de/newsroom/news-releases/ey-20171013-kommunen-fuerchten-steigende-schulden-und-setzen-sparkurs-fort-drei-von-vier-staedten-erhoehen-die-steuern> (aufgerufen am 04.07.2018). Vgl. Kneissler (2020), S. 32 f.
 - 5 Vgl. Heinz (2000), S. 2; Schmid (2012), S. 17; Weber (2015), S. 30; Tietz (2015), S. 164; Kneissler (2020), S. 32 f; vgl. auch Kasperczyk (2016), S. 40; Sieling/Linnert (2016), S. 11 Geißler (2018), S. 29 ff.

Ausgehend von der starken Prägung der öffentlichen Verwaltung durch bürokratische Organisationsformen, insbesondere unter dem Einfluss der Theorien von MAX WEBER,⁶ haben sich über das letzte Jahrhundert zahlreiche Einflüsse und Entwicklungen ergeben, die entsprechend Eingang in Wissenschaft und praktische Arbeit der öffentlichen Verwaltung gefunden haben. In den letzten Jahrzehnten wurden insbesondere durch die sogenannte *New Public Management* Bewegung (in Deutschland teils auch unter dem Begriff *Neues Steuerungsmodell*) zahlreiche Konzepte entwickelt, um in der Privatwirtschaft erfolgreich erprobte betriebswirtschaftliche Methoden und Elemente auf die öffentliche Verwaltung zu übertragen.⁷

Die bisher vorliegenden Evaluationen zur Umsetzung von Elementen des New Public Management und des Neuen Steuerungsmodells in der öffentlichen Verwaltung Deutschlands zeichnen jedoch ein desaströses Bild. So wird überwiegend die Feststellung getroffen, dass die Einführung und Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells in der öffentlichen Verwaltung als gescheitert anzusehen sei.⁸ Die Frage nach einer entsprechenden Ausrichtung der öffentlichen Verwaltung zur Bewältigung ihrer Aufgaben stellt sich weiterhin.

Die Aktualität dieses Themas lässt sich fortwährend in der Praxis der öffentlichen Verwaltungsarbeit erkennen und wird der breiten Öffentlichkeit zumeist bei Großprojekten wie der Entwicklung der *Euro Hawk Drohne*, dem Bahnprojekt *Stuttgart 21*, der *Elbphilharmonie* oder dem *Berliner Flughafen BER* bekannt. In diesen Zusammenhängen finden sich regelmäßig Veröffentlichungen in der Tagespresse bspw. über die immensen Kostenfaktoren solcher Großprojekte. Dabei lassen sich bei solchen Projekten, neben finanziellen Fehlkalkulationen, oft auch Mängel insbesondere im Bereich des Managements erkennen.⁹ Eine Frage, die daher durchaus Berechtigung hat, ist, warum es in der öf-

6 Vgl. hierzu im Einzelnen Kapitel 2.1.2.1 dieser Untersuchung.

7 Zur Entwicklung in der öffentlichen Verwaltung vgl. Kapitel 2.4.2.2 dieser Untersuchung.

8 Vgl. bspw. Holtkamp (2008), S. 423 ff. Im Einzelnen zum Scheitern des Neuen Steuerungsmodells und New Public Managements vgl. Kapitel 2.4.2 dieser Untersuchung.

9 Vgl. hierzu die Studie „Großprojekte in Deutschland – Zwischen Ambition und Realität“: Im Internet abrufbar unter: <https://www.hertie-school.org/de/infrastruktur> (aufgerufen am 14.07.2020), dort finden sich u.a. unter *Working Papers* die *Case stu-*

fentlichen Verwaltung offensichtlich zu einer Häufung solcher Mängel kommt. Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob solche Mängel nur bei Großprojekten auftreten (hier sind Vertreter der Presse, wie bei den oben genannten Beispielen, in der Regel schnell zur Stelle, um Entsprechendes zu publizieren) oder bereits im Alltagsgeschäft im Kleinen beginnen.

Vor dem Hintergrund der vorhergehend beschriebenen Zusammenhänge wird in dieser Forschungsarbeit die Perspektive des Managements von Organisationen der öffentlichen Verwaltung eingenommen und ein Erklärungsbeitrag geleistet, welche Grundvoraussetzungen erforderlich sind, damit Management erfolgreich in öffentlichen Verwaltungen zur Erreichung der gesetzten Ziele eingesetzt werden kann. Für diese Untersuchung wird dazu ein leitungsbasierter Ansatz zur Erklärung der Gestaltungsmöglichkeiten von Management in der öffentlichen Verwaltung gewählt, wobei Management aus Sicht von Leitungspersonen bzw. Führungskräften¹⁰ in der öffentlichen Verwaltung untersucht wird.

Einige Vertreter der Wissenschaft – insbesondere der Verwaltungswissenschaften – gehen davon aus, dass sich Management nur auf die Unternehmensführung von privatwirtschaftlichen Unternehmen beziehe und aufgrund von Besonderheiten der öffentlichen Verwaltung nicht oder nur eingeschränkt übertragbar sei. Infolge des-

dy: Elb Philharmonie in Hamburg sowie die Case Study: The BER airport in Berlin-Brandenburg. Zu diesen beiden beispielhaften Großprojekten sind dort vertiefende Details und unter anderem auch Verweise auf zahlreiche Pressartikel zu entnehmen. Beispielhaft sollen hier einige Auszüge aus der Studie wiedergegeben werden: „Die Kosten der Elbphilharmonie stiegen von Vertragsschluss 2006 bis 2013 von € 352 Mio. auf € 865 Mio. – ein Anstieg um 146 %. Die Fertigstellung verzögert sich von 2010 bis 2017 – eine Bauzeitüberschreitung um 200 %. Die Zeit- und Kostenüberschreitungen sind in einem eng verknüpften Mix von Entscheidungen und Einflussfaktoren begründet, die fast alle vor Vertragsabschluss 2006 existierten. Selbstüberschätzung sowie fehlende Erfahrung und die Unterschätzung der Projektrisiken durch die Projektmanager spielten eine große Rolle. Nachdem der Vertrag abgeschlossen war, konnte ein Großteil der Kostensteigerungen nicht mehr verhindert werden. Allerdings hätte es auch danach noch Einsparpotentiale von bis zu € 200 Mio. gegeben, die die Projektsteuerer verpasst haben. Empfohlen werden längere Planungs- und Vorlaufzeiten, ein vollständiges Risikomanagement und eine frühzeitige Beteiligung des Privatsektors.“

10 Zur Schwierigkeit der Differenzierung der Begriffe „Leitung“ und „Führung“ vgl. Kapitel 2.2.1 sowie 2.3.3.2 dieser Untersuchung.

sen wird aus dieser Forschungsrichtung starke Kritik an betriebswirtschaftlichen Einflüssen auf die öffentliche Verwaltung geübt.¹¹ Mit Wortkreationen wie dem Begriff eines *Managerialismus in der öffentlichen Verwaltung* soll – aus Sicht dieser Untersuchung offensichtlich bewusst überspitzend – unterstrichen werden, dass ein privatwirtschaftliches Managementmodell nicht als universalistisch einsetzbar gelte und zur Einführung bzw. Übernahme in den öffentlichen Verwaltungen als nicht geeignet erscheine.¹²

Andere Stimmen der Forschung führen dahingegen aus, dass sich das Bewusstsein in öffentlichen Institutionen in den letzten Jahren dahin verändert hat, dass einem modernen Verwaltungsmanagement in öffentlichen Verwaltungen eine durchaus zentrale Bedeutung beigegeben wird.¹³ Allerdings belegen zahlreiche Quellen auch, dass der Versuch der Umsetzung eines solchen modernen Verwaltungsmanagements in öffentlichen Verwaltungen in Deutschland fehlgeschlagen sei.¹⁴

11 Vgl. u.a. Franz (2013), S. 376 f; Schmidt (2009), S. 28 f.

12 Vgl. Lenk (2017), S. 125; Eichhorn (2011), S. 86; Bogumil/Jann (2009), S. 302; Schröter (2011), S. 83 f; zum Begriff des *Managerialismus* verschafft Grüning (2000), S. 381 ff. einen umfassenden und kritischen Überblick. Auch Gourmelon/Mroß/Seidel (2014), die betriebswirtschaftlichen Einflüssen zwar offen gegenüberstehen, bezeichnen die Managementlehre als ein dem öffentlichen Sektor eher fernes Wissenschaftsgebiet. So halten sie unter anderem fest, dass Managementinstrumente aus der Privatwirtschaft (sie führen darunter bspw. das Controlling an) zunehmend im öffentlichen Sektor Verwendung fänden (vgl. S. 7 und S. 459 ff). Schmidt (2009) führt aus, dass sich die Betriebswirtschaftslehre nahezu ausnahmslos mit gewinnstrebigen Realgebilden beschäftige, der Sektor öffentliche Verwaltung werde im Großen und Ganzen vernachlässigt (S. 28 f).

Einen aktuellen Beitrag hierzu aus Sicht der Verwaltungswissenschaften leistet Schaefer, die in einem Artikel aus dem Jahr 2015 feststellt, dass für das Verwaltungshandeln zumindest auch ein Beitrag der betriebswirtschaftlichen Managementlehre von Relevanz sei, betont dabei allerdings explizit den Begriff des Beitrages. Vgl. Schaefer (2015), S. 304 ff. Lenk stellt dies 2017 in einem Artikel zu den Verwaltungswissenschaften bereits deutlich dezidiert dar und weist Managementtheorien eine erhebliche Bedeutung zu (Lenk (2017), S. 115 ff).

13 Vgl. u. a. Hirsch/Weber et al. (2013), S. 5; Hopp/Göbel (2013), S. 17; Hirsch/Weber et al. (2012), S. 5; Koch/Conrad/Lorig (2011), S. 2; Thom/Ritz (2008), S. 3; vgl. auch Schmid (2016), S. 34; Mehde (2017), S. 80 ff.

14 Vgl. u. a. Lenk (2017), S. 115 ff; Bogumil/Holtkamp/Ebinger (2011), S. 169 f; Weber (2015), S. 34.

Bereits DRUCKER vertritt in unterschiedlichen Werken die Ansicht, dass Management in seinen Ursprüngen zuerst für den öffentlichen Sektor entwickelt worden sei und kein konkreter Bezug auf eine rein privatwirtschaftlich ausgerichtete Unternehmensführung bestehe, und er belegt dies dezidiert.¹⁵ DRUCKER geht davon aus, dass die Managementtheorie dem Grundsatz nach für alle Organisationen unabhängig von der Zielorientierung (wie beispielsweise Gewinn- oder Gemeinwohlorientierung) anwendbar sei.¹⁶

Auch bei Betrachtung der gesamten Breite der klassischen betriebswirtschaftlichen Forschung ist festzustellen, dass eben nicht nur allein Gewinnorientierung im Vordergrund steht. Die Betriebswirtschaftslehre beschäftigt sich zum Beispiel auch mit Fragen, wie Organisationen auf der Basis von Zielen entscheidungsorientiert gesteuert werden können. Fragen des Zustandekommens von Entscheidungen, der Zielausrichtung, der Messbarkeit von Zielen, der Gestaltung von Organisation oder der Führung von Beschäftigten stehen daher ebenso im Vordergrund.¹⁷

Der Verfasser dieser Arbeit schließt sich daher im Grunde nach der Kernaussage DRUCKERS an. Es wird darum auch in dieser Arbeit konsequenterweise untersucht, ob die Annahme, dass allgemeine Managementtheorien für den öffentlichen Sektor von bedeutender Relevanz seien, gültig ist. Hierzu werden wesentliche betriebswirtschaftliche Zusammenhänge der Managementtheorie, und zwar insbesondere die Anwendung von Management unter funktionalem Verständnis, auf eine Übertragbarkeit in die öffentliche Verwaltung untersucht.

15 Vgl. insbesondere Drucker (1999), S. 4 ff; daneben auch Drucker (2009), S. 107 f oder Drucker (1985), S. 212; Klumpp (2007) fasst Druckers Ergebnisse übersichtlich zusammen, S. 20 f; Voigt/Walkenhaus (2006) hinterfragen inwieweit öffentliche Verwaltung und Unternehmen der Privatwirtschaft überhaupt noch ein auseinanderklaffendes Managementverständnis benötigen, da sich beide immer ähnlicher werden. Es müsste somit eigentlich nur noch ein allgemeines Managementverständnis erforderlich sein entgegen eines differenzierten, S. 282.

16 Vgl. Drucker (1999), S. 2 ff; oder auch Drucker (2009), S. 107 f.

17 Vgl. hierzu im Einzelnen Kapitel 2 dieser Forschungsarbeit.

1.2 Forschungsrelevanz und Forschungsfeld

Einleitend wurde dargestellt, dass einige Autoren davon ausgehen, dass die Einführung und Umsetzung eines modernen Verwaltungsmanagements in der öffentlichen Verwaltung als gescheitert anzusehen sei.¹⁸ HIRSCH und J. WEBER weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, dass grundsätzlich Schwierigkeiten in den öffentlichen Verwaltungen bestehen, neue Konzepte – egal welcher Herkunft – erfolgreich zu implementieren. Eine Ursache hierfür sehen sie darin, dass es in öffentlichen Verwaltungen bei der Vielzahl an unterschiedlichen konzeptionellen Möglichkeiten am Überblick fehle und öffentliche Verwaltungen darüber hinaus von starker Reformrenitenz geprägt seien.¹⁹

Deutlich vertreten wird allerdings auch die Auffassung, dass vor dem Hintergrund der beschriebenen Herausforderungen, denen sich die öffentliche Verwaltung zu stellen hat, Handlungsbedarf besteht.²⁰ Unter anderem werden hier oftmals die Anforderungen der Bürger sowie die knappen finanziellen Maßgaben und Beschränkungen der Haushalte als wesentliche Treiber formuliert.²¹

So wurden in den vergangenen Jahren stets neue und in der Zahl äußerst vielfältige Ansätze speziell für die öffentliche Verwaltung entwickelt, um sich diesen Herausforderungen zu stellen und Problemen entgegenzuwirken. Dieser Trend ist auch heute nicht rückläufig.²²

Dennoch wird regelmäßig in Medien und Presse berichtet, dass finanzielle Spielräume bei Projekten der öffentlichen Verwaltung nicht eingehalten werden konnten oder Projekte so komplex angelegt wurden, dass Entscheidungsabläufe undurchsichtig wurden und Beteiligte, z. B. verantwortliche Projektmanager, den Überblick verloren zu haben scheinen.²³

18 Vgl. Bogumil/Holtkamp/Ebinger (2011), S. 169 f; Weber (2015), S. 34.

19 Vgl. Hirsch/Weber et al. (2014), S. 4 f.

20 Vgl. Lorig (2001), S. 24; vgl. auch Räckers (2017), S. 23.

21 Vgl. Weber (2015), S. 30 f; vgl. auch Lorig (2001), S. 24.

22 Vgl. bspw. Hirsch/Weber et al. (2014); vgl. auch Mehde (2017), S. 80 ff; Hill (2016), S. 49 ff; Hill (2015), S. 214 ff; Hill (2014), S. 283 ff.

23 Vgl. hierzu bspw. Flyvberg/Budzier (2013), S. 69 f, oder z.B. auch diverse Pressemeldungen zum Flughafen Berlin Brandenburg (BER), Stuttgart 21 oder der Elbphilharmonie Hamburg entsprechend der vorher genannten Studie der Hertie School of Governance. Vgl. darüber hinaus z. B. auch den Endbericht der Reform-

Die Frage, wie öffentliche Verwaltungen sich heutzutage vor dem Hintergrund solcher bestehenden Herausforderungen und Probleme aufstellen sollten, ist somit von hoher Aktualität. Diese Untersuchung setzt sich mit betriebswirtschaftlicher Managementtheorie und seit längerem in Privatwirtschaft und Non Government Organisationen erprobten und als praxistauglich befundenen betriebswirtschaftlichen Konzepten auseinander. Im Ergebnis empfiehlt diese Untersuchung geeignete Konzepte für einen Einsatz in der öffentlichen Verwaltung und leistet einen Beitrag entgegen der Kritik am Einsatz betriebswirtschaftlicher Ansätze und Managementmethoden in der öffentlichen Verwaltung. Basis dieses Ansatzes ist es, auf bereits erprobten wissenschaftlichen Erkenntnissen betriebswirtschaftlicher Managementtheorien aufzubauen und der öffentlichen Verwaltung einsetzbare Zugangs- und Anwendungsmöglichkeiten aufzuzeigen.

Methodisch wurde in dieser Forschungsarbeit hierzu eine empirische Untersuchung in Form von leitfadengestützten Experteninterviews mit Führungskräften von verschiedenen Verwaltungsorganisationen durchgeführt. Im empirischen Teil dieser Arbeit werden diese Interviews ausgewertet und analysiert. Die gewonnenen Erkenntnisse werden grafisch und deskriptiv dargestellt und erläutert. Anschließend werden Empfehlungen für eine Realisierbarkeit in der Verwaltungspraxis abgeleitet.

Das untersuchte Forschungsfeld besteht aus öffentlichen Verwaltungen von Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene.²⁴ Gegenstand der Untersuchung war eine Stichprobe aus diesem Forschungsfeld.

Der für die Experteninterviews erarbeitete Leitfaden erfasst betriebswirtschaftliche Elemente, Methoden und Ansätze, die für den privatwirtschaftlichen Sektor von Bedeutung sind. Die hierzu erwarteten Antworten aus dem Blick der öffentlichen Verwaltung eröffnen da-

kommission Bau von Großprojekten des Bundesministeriums für Wirtschaft- und Infrastruktur (2015): S. 14 ff. Im Internet unter https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Publikationen/G/reformkommission-bau-grossprojekte-endbericht.pdf?__blob=publicationFile (aufgerufen am 07.07.2020). Dort wird z. B. wie folgt ausgeführt: „Vielfach fehlt es für die Planung und Durchführung der Projekte an klaren Organisationsstrukturen und Verantwortlichkeiten, Verfahrenswegen und Entscheidungskompetenzen“ (ebd. S. 14).

²⁴ Zur weiteren Eingrenzung der Begrifflichkeit der öffentlichen Verwaltung vgl. Kapitel 2.4 dieser Untersuchung.

her auch die Möglichkeit weitergehender Lerneffekte für den privatwirtschaftlichen Sektor.

1.3 Forschungsfrage und Zielsetzung

Ausgehend von der zuvor beschriebenen Ausgangslage versucht die vorliegende Forschungsarbeit eine Antwort auf die Frage zu geben, in wie weit Modelle eines betriebswirtschaftlichen Managements auf der Grundlage der Erkenntnisse der klassischen betriebswirtschaftlichen Managementliteratur, das insbesondere in der Privatwirtschaft zur Anwendung kommt, für das Management in öffentlichen Verwaltungen geeignet sind.

Ausgangspunkt der Untersuchung ist die Hypothese, dass entgegen der Kritik²⁵ an betriebswirtschaftlichen Ansätzen in der öffentlichen Verwaltung davon auszugehen ist, dass die in der Privatwirtschaft erprobten und praxistauglichen Konzepte eines betriebswirtschaftlichen Managements auch in der öffentlichen Verwaltung erfolgreich eingesetzt werden können. Es wird daher angenommen, dass auf bestehenden Erfahrungen und Erkenntnissen der betriebswirtschaftlichen Managementlehre und -praxis in der öffentlichen Verwaltung aufgebaut werden sollte.

In dieser Forschungsarbeit wird daher untersucht, inwieweit aus der betriebswirtschaftlichen Theorie Bezüge zu einem verwaltungsorientierten Management und der damit einhergehenden Entscheidungsfindung abzuleiten sind. Insbesondere auf Grund einer stetig zunehmenden Komplexität in Organisationen, hervorgerufen z. B. durch ein stetig steigendes Maß an Informationen,²⁶ muss die Frage nach klaren Ausrichtungs- bzw. Orientierungspunkten für das Management von öffentlichen Verwaltungen gestellt werden.

Ziel dieser Forschungsarbeit ist es daher, einen Beitrag beizusteuern, der die These belegt, dass wesentliche Elemente der klassischen betriebswirtschaftlichen Managementlehre trotz der aufgekommenen Kritik sinnvoll auf die öffentliche Verwaltung in Deutschland übertra-

25 Vgl. hierzu Kapitel 1.1 dieser Forschungsarbeit.

26 Vgl. Rüegg-Stürm/Grand (2014), S. 28; Knappe (2010), S. 54.