

Kovar Andreas
Stempkowski Rainer
Jodl Hans-Georg

Public Affairs für Bauprojekte

Projektentwicklung im gesellschaftlichen und politischen Umfeld



Die Erkenntnis, dass große Infrastrukturprojekte viel Zeit brauchen, ist nicht neu. Geht es nach der öffentlichen Meinung, so dauert es jedenfalls immer viel zu lang, bis der angekündigte Ausbau der Autobahn oder die Verlängerung der U-Bahnlinie endlich fertig. Der Druck zur Beschleunigung kommt auch aus der Politik. Immer öfter fordern Politiker den raschen Ausbau der Verkehrsinfrastruktur nach Mittel-, Ost- und Südosteuropa, damit die wirtschaftlichen Vorteile der Erweiterung auch praktisch nutzbar gemacht werden können. Dauerhafter Wohlstand hängt zu einem guten Teil davon ab, wie innovative Investoren die Qualität des Standortes beurteilen. Ein wesentlicher Teil davon ist die Verkehrsinfrastruktur. Dass diese in Österreich und in ganz Mitteleuropa noch verbessert werden muss, darüber besteht weitgehender Konsens in der Öffentlichkeit.

Die Anforderung lautet: Leistbare Infrastruktureinrichtungen zeitgerecht bereitzustellen - sprich: Die dahinterliegenden technischen und organisatorischen Prozesse zu beherrschen. Dazu sind sämtliche Risiken, die wesentliche Verzögerungen und Kostenüberschreitungen verursachen können, systematisch zu managen.

PROBLEMATIK: Ansprüche definieren die Rahmenbedingungen für Projekte

Für Projekte und Organisationen spielen externe Entscheidungsfindungsprozesse eine wesentliche Rolle. Jedes technische Vorhaben ist in ökonomische Rahmenbedingungen und ein gesellschaftliches und politisches Umfeld eingebettet, die seine Realisierbarkeit definieren. Dieses sozio-politische Umfeld stellt Anforderungen an das Projekt in Form von Normen, Auflagen, Bedingungen, Interessen und Ansprüchen.

Das Projektmanagement im Hoch- und Tiefbau ist von diesem Umfeld in einem besonderen Ausmaß gefordert. Baustellen und Bauwerke sind für die Gesellschaft meist sichtbar und damit in jeder Beziehung "angreifbar". Unter den Bauvorhaben sind wiederum die linienförmigen oder flächigen Infrastrukturprojekte, auf Grund ihrer großen räumlichen Ausdehnung, der relativ hohen Kosten, ihrer Nähe zu dichtbesiedelten Gebieten oder ihrer Lage in landschaftlich wertvollen Gebieten und der starken sozialen, ökonomischen und ökologischen Effekte besonders stark mit dem Umfeld vernetzt. Gesellschaft, Verwaltung, Auftraggeber, Politik, potenzielle Nutzer und Geschäfts-

partner stellen daher bei Infrastrukturbauten aus unterschiedlichsten Motiven häufig außerordentlich hohe Ansprüche.

Einerseits besteht der widmungsgemäße Auftrag, innerhalb knapper Zeiträume hochwertige und kostengünstige Bauwerke zu erstellen. Andererseits wird ein über die eigentliche Bestimmung hinausgehender Nutzen erwartet und eingefordert. Unterschiedliche, oft diametral entgegengesetzte politische Zielsetzungen sollen unterstützt werden. So sollen überregionale Verkehrswege auch lokale Standortinteressen bedienen, dürfen aber gleichzeitig keinerlei Belastungen verursachen, Kommunikationsinfrastrukturen und Elektrizitätsübertragungsanlagen sollen die Versorgung ausfallsfrei sichern und gleichzeitig unspezifischen gesundheitspolitischen und subjektiven ästhetischen Vorstellungen entsprechen. Die Projekte sollen Regierenden einseitig einen Prestigege Gewinn einbringen, dabei sollen die Genehmigungsverfahren aber ohne parteipolitische Auseinandersetzungen ablaufen und schließlich soll die Personalintensität durch Rationalisierungen verringert und gleichzeitig Arbeitsplätze gesichert werden.

Empirischen Untersuchungen zufolge werden selbst in der sozialen Marktwirt-

schaft wirtschaftliche Unterfangen von der Bevölkerungsmehrheit allgemein mit Skepsis betrachtet. Wirtschaftliches Handeln und Marktwirtschaft werden nach streng moralischen Kriterien bewertet, ob das den in der Wirtschaft Verantwortlichen recht ist oder nicht. Gefordert wird, dass Projekte nicht nur rechtens, also legal, sondern auch legitim sind. Der Verweis auf ein absolviertes rechtliches Verfahren ist damit nicht mehr hinreichend. Allerdings wirken ordnungsgemäße rechtliche Verfahren vertrauensbildend und tragen wesentlich zum Interessensausgleich und zu einer höheren Zustimmung bei.

Als Regelfall muss gesehen werden, dass ab Planungsbeginn im Projektumfeld verschiedene Anspruchsgruppen wie Bundes- und Lokalpolitiker, Behörden, Interessensvertretungen, potenzielle Nutzer, Anrainer oder Bürgerinitiativen, tätig werden können und dabei über ausreichende Handhaben verfügen, die Gestaltung und den Ablauf des Projektes nachhaltig zu stören oder aber auch die Realisierung zu unterstützen.

In den folgenden Tabellen sind typische Ansprüche zusammengestellt, die von primären und sekundären Anspruchs-

gruppen erhoben werden. In der Aufstellung wird ersichtlich, dass primäre Anspruchsgruppen ihre Interessen im Rahmen geschäftlicher Verhandlungen wahren können. Daher besteht die Gefahr, dass Manager sich der Einfachheit halber einzig auf die reibungsfreie Gestaltung dieser funktionalen Beziehungen konzentrieren und Ansprüche sekundärer Anspruchsgruppen ignorieren oder als illegitime Zumutung empfinden und diese auf einer ad hoc-Basis abhandeln, was in vielen Fällen eine riskante Entscheidung darstellt. Auch Issues aus dem Kontextumfeld können gewichtige Rückwirkungen auf Transaktionen haben.

Um Projekte erfolgreich zu managen, müssen die konkreten Rahmenbedingungen von der Planung bis über die Inbetriebnahme hinaus berücksichtigt, die Chancen, Risiken und der eigene Handlungsspielraum bewertet und in die Entwicklung einbezogen werden. Dabei sollten Projektbetreiber einem professionellen und strategisch ausgerichteten Management gegenüber willkürlichen Entscheidungen, beliebigen Maßnahmen und anlassbezogenen Reaktionen den Vorzug geben. Zielsetzungen sollten eine realitätsnahe Projektierung und ein sich entlang der Ablaufplanungen entwickelnder friktionsfreier Projektablauf sein.

PROBLEMLÖSUNG

Konzept für ein strategisches Umfeldmanagement

Für Praktiker ist es selbstverständlich, dass Bauvorhaben keine Unterfangen sind, die von gesellschaftlichen und politischen Zwängen losgelöst, unbeachtet und ungestört quasi "auf der grünen Wiese" umgesetzt werden. Fast scheint es, dass sämtliche technischen und rechtlichen Fragen sowie die Finanzierung eines komplexen Projekts leichter planbar sind, als die Zusammenarbeit mit diversen Behörden, Bürgermeistern,

Parteien, Verbänden und anderen Teilöffentlichkeiten. Auch hat es den Anschein, dass die damit unternehmungsintern auftauchenden Schwierigkeiten mit den Jahren zunehmend größer und unberechenbarer werden. Es ist daher sicher nicht übertrieben, wenn Infrastrukturprojekte nicht nur als komplexe technische und wirtschaftliche Vorhaben gesehen, sondern gerade von den Projektbetreibern zunehmend als anspruchsvolle rechtliche und sozio-politische Projekte verstanden werden.

In der Praxis haben sich Bauherren, Planer, Projektleiter und Ausführende diverse Taktiken zurechtgelegt, um dieser Problematik mit unterschiedlichem Erfolg Herr zu

werden. Die Frage nach systematischen Strategien und Erfolgsfaktoren, um den sozio-politischen Aspekt eines Bauvorhabens fundiert zu managen, hat deshalb erhebliche praktische Bedeutung. Konkret sind solide Konzepte gesucht, um für das Projektmanagement im Bauwesen die Risiken "in den Griff" zu bekommen, die durch Verwaltung, Politik und Gesellschaft verursacht werden. Welche praktikablen Möglichkeiten bestehen, um diese Unwägbarkeiten rechtzeitig zu erkennen, strategisch zu antizipieren, in die Planungen einzubeziehen oder entsprechende Sicherungsmaßnahmen zu setzen?

Aus Elementen bestehender Managementtheorien wurde im Rahmen des

| Transaktionsumfeld: Primäre Anspruchsgruppen | | |
|--|--|--|
| Anspruchsgruppen | Ansprüche | Machtpotenziale |
| Auftraggeber | Service-, Produktqualität, niedrige Kosten | Auftragsvergabe, Zahlungen |
| Nutzer | Service-, Produktqualität, niedrige Kosten | Kaufentscheidung, Zahlungen |
| Finanziers | Dividende, Verzinsung, Kapitalsicherheit | Kapitalzufluss, Stundung, Zinsforderungen |
| Mitarbeiter | Sicherheit am Arbeitsplatz, Gehälter, Motivation, Arbeitsplatzsicherheit | Minderleistung, Inloyalität, negative Publicity, Kündigung |
| Versicherungen | Sicherheiten, Zahlungsfähigkeit, Berechenbarkeit | Zahlungen, Kündigung, Prämienhöhe |

Abb. 1: Gängige Ansprüche an ein Unternehmen und Machtpotenziale wesentlicher primärer Anspruchsgruppen

| Kontextumfeld: Sekundäre Anspruchsgruppen | | |
|---|---|---|
| Anspruchsgruppen | Ansprüche | Machtpotenziale |
| Gesetzgeber, Regierung | Steuern, Arbeitsplätze, soziale Verantwortung, Reputation, Prestigegeheim für die Politik | Rechtliche Normen, Auflagen, Förderungen, Lenkungsabgaben, negative Publicity |
| Behörden | Gesetzestreu, Information | Bescheide, Auflagen, Anordnungen, Gebühren |
| Regulatoren | Wettbewerbsorientierung | Bescheide, Auflagen, Anordnungen, Gebühren |
| Unternehmervereinigungen | Beiträge, sozialer Friede | Politischer Einfluss, Förderungen, Lobbying |
| Anwähler, Bürgerinitiativen, NGOs | Legalität, Legitimität, soziale Verantwortung, Planänderungen | Parteienstellung, Lobbying, Einfluss auf Konsumenten, Kampagnen |
| Wähler | Legalität, Legitimität, soziale Verantwortung | Interesse, Wählerentscheidung |
| Medien | Information, Werbeeinnahmen | Negative Berichterstattung, Kampagnen |

Abb. 2: Gängige Ansprüche an ein Unternehmen und Machtpotenziale wesentlicher sekundärer Anspruchsgruppen

Forschungsprojektes "Projektmarketing in der Bauwirtschaft" ein Konzept entwickelt, das Managern eine praxisorientierte Empfehlung liefert, um Bauprojekte so zu steuern, dass offene Konflikte mit dem politischen und gesellschaftlichen Umfeld vermieden und auftauchende Probleme sachgerecht gelöst werden. Drei fundierte Theorien aus Politikwissenschaft, Betriebswirtschaftslehre und Kommunikation können hier die Grundlage für ein Modell liefern, das in das Projektmanagement integriert einen Lösungsansatz bietet:

- > Risiko-Management
- > Issues-Management
- > Stakeholder-Konzept

Wesentlich ist, dass diese Konzepte nicht nur stimmige Theorien aufweisen, sondern für die Praxis erprobte Leitlinien zur Implementierung in Projekte liefern. Die Anmerkungen zur Integration in das Projektmanagementsystem und in den Projektlauf sind auch der Schlüssel für die Anwendung in der Bauwirtschaft.

Unter einem "politischen Issue" versteht man eine offen geführte oder latente Kontroverse bzw. einen strittigen Punkt oder eine Kernfrage einer gesellschaftlichen Diskussion. Das Issues-Management bietet die Möglichkeit, das gesellschaftliche und politische Terrain, in dem eine Organisation agiert, zu analysieren, Optionen zu beschreiben und systemische Maßnahmen zu setzen.

Das Risikomanagement liefert Methoden, um für Organisationen und Prozesse Unwägbarkeiten aber auch Chancen zu identifizieren, qualitativ und quantitativ zu bewerten, zu berücksichtigen und die einer Risikopolitik entsprechenden Programme umzusetzen.

Die Anspruchsgruppen (Stakeholder) einer Organisation haben ein Interesse an der Tätigkeit des Unternehmens, melden dieses Interesse selbstständig an und nehmen gefragt oder ungefragt Einfluss.

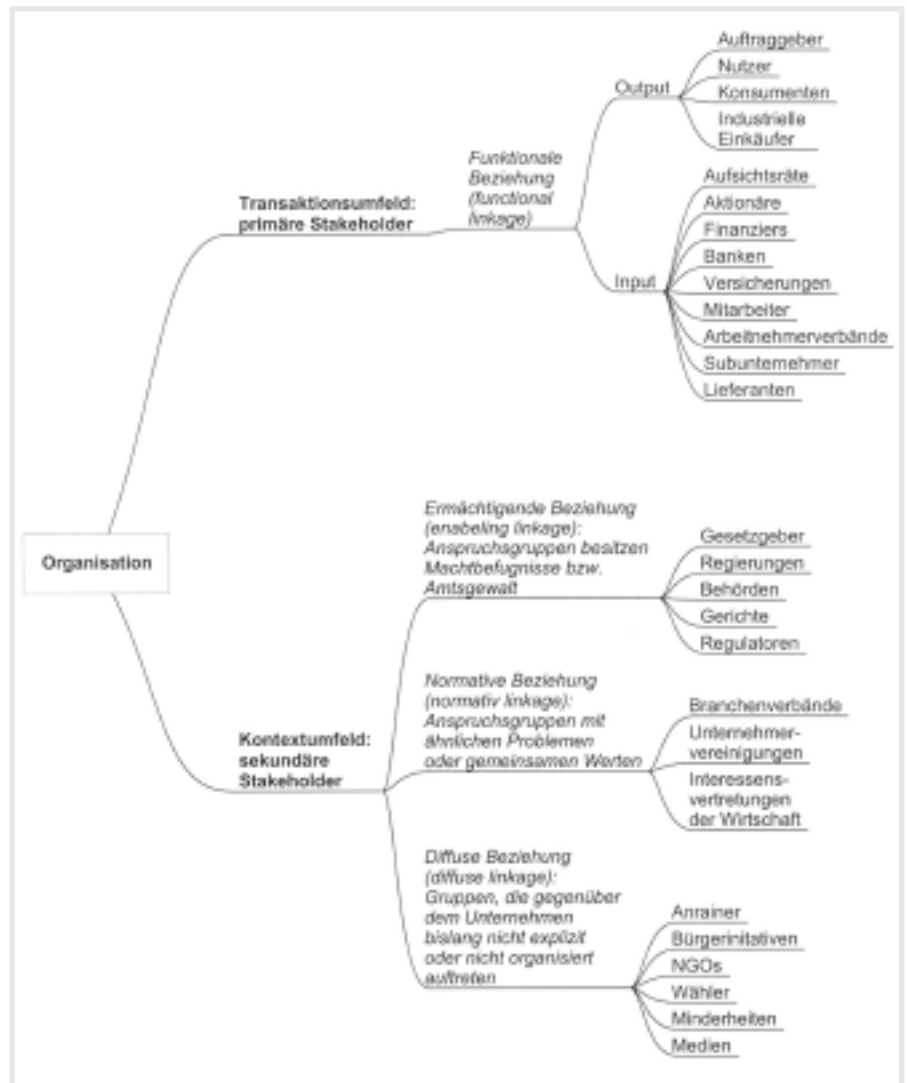


Abb. 3: Organisationsumfeld mit primären und sekundären Anspruchsgruppen kategorisiert nach dem kausalen Zusammenhang und der Qualität der Beziehung

Das Stakeholder-Konzept resultiert aus der Kritik an der einseitigen Ausrichtung nach dem Shareholder-Value. Für den Erfolg eines Unternehmens sind neben der positiven Einschätzung durch Investoren auch andere Gruppen ausschlaggebend. Der Unternehmenswert sollte nach guten kaufmännischen Gepflogenheiten an der nachhaltigen Verfügbarkeit von Erfolgspotenzialen gemessen werden und nicht an einzelnen Quartalsergebnissen oder Tageskursgewinnen des Börsenwerts.

Die Politik ist gefordert

Grundsätzlich ist der Einfluss der Politik auf die Realisierung von Projekten in vier Bereichen zu sehen. Die Politik hat ihre Handhaben (1) in der Formulierung von politischen Konzepten, Plänen und Programmen (z. B. Raumordnung, Verkehrspolitik; Regierungsprogramme, Weißbücher), (2) im ordnungspolitischen Bereich mit der Gesetzgebung und den darauf aufbauenden formalen Entscheidungen



politik

der Verwaltung (z. B. Bau-, Umwelt-, Verfahrensrecht), (3) in der Budgetpolitik und (4) in einer problematischen direkten Einflussnahme auf Projektebene, einem der Ordnungspolitik widersprechenden, allerdings in der Praxis häufigen Interventionismus.

Die soziale Marktwirtschaft nach dem rheinischen Modell, wie es in Österreich und Deutschland in den letzten Jahrzehnten realisiert wurde, sieht als Ideal, dass die Politik mit allgemein verbindlichen Vorgaben das wirtschaftliche Leben regelt, wirtschaftliches Handeln grundsätzlich zulässt und ermöglicht, aber auch mit Förderungen steuernd eingreift. Punktuelle politische Interventionen entsprechen nicht dieser Vorstellung.

Mit Recht werden daher von Projektbetreibern grundsätzliche politische Entscheidungen und damit für die Projektebene mehr Planungs- und Rechtssicherheit eingefordert.

Die Politik ist gefordert, auf strategischer Ebene für einen Ausgleich konkurrierender politischer Interessen zu sorgen, notwendige Entscheidungen fundiert und in einem transparenten Prozess zu treffen und - bei aller gesellschaftlich notwendigen Flexibilität - Linien vorzugeben. Mit dieser vorausschauenden Übernahme der politischen Verantwortung können Entscheidungsträger in der Politik zur Vermeidung von offenen Auseinandersetzungen beitragen und die Verfahren der einzelnen Projekte von "Stellvertreterkriegen" entlasten. Die Forderung von Projektbetreibern nach geeigneten Startbedingungen wäre damit erfüllt.

Die Verantwortung des Managements

Grundsätzliche politische Entscheidungen - formell oder informell - können Projektbetreiber nicht von der Verantwortung entheben, die Beziehungen zum politischen und gesellschaftlichen Projektumfeld zu managen. Zum einen

können sie kein Freibrief für Intransparenz, mangelnde Flexibilität oder Rücksichtslosigkeit sein. Sie als solchen aufzufassen heißt, das Projekt in Gefahr zu bringen und generell soziales Kapital - wie Reputation, Vertrauen, Sympathie, Toleranz und Vertragstreue - zu verspielen. Zum anderen sind Projektbetreiber mit einem sich ständig wandelnden politischen und gesellschaftlichen Umfeld konfrontiert. Ideale politische Startbedingungen sind noch kein Garant für einen friktionsfreien Projektablauf. Die Politik hätte auch gar nicht die Ressourcen, kontinuierlich das Umfeld für die von ihr durchaus gewünschten Projekte zu managen.

Eine Einschätzung der politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse und ihrer positiven und negativen Auswirkungen auf ein Projekt ist eine originäre Aufgabe des Bauherren und seiner hinzugezogenen Berater. Auf jeden Fall liegt es in seiner Verantwortung, dieses sozio-politische Risiko planerisch und kalkulatorisch zu berücksichtigen oder für günstige Randbedingungen zu sorgen. Es empfiehlt sich, das operative Management der Rahmenbedingungen als dezidierte Aufgabe des Projektmanagements zu definieren. Im Interesse des Projekts ist das Projektmanagement gezwungen, eine 360°-Stakeholder-Perspektive einzunehmen und Projektinteressen auf gesellschaftlicher und politischer Ebene zu vertreten beziehungsweise diese Public Affairs-Funktion zu delegieren. Der Auftrag lautet: Lobbying für das Vorhaben. Dieser muss als professionelle Management-Aufgabe verstanden werden, darf nicht auf Medienkontakte und die Produktion von Hochglanz-Broschüren reduziert oder - trotz der notwendigen Diskretion - nicht mit Mauschelei oder ziellosem "Networking" verwechselt werden. Auf keinen Fall sollte das Management des gesellschaftlichen Umfeldes als unausgesprochen delegierte - implizite - Aufgabe jedes Beteiligten verstanden werden, für die der jeweils Betroffene die Verantwortung

und die Folgen zu tragen hat. Das richtige Management des politischen und gesellschaftlichen Umfeldes ist nicht eine Frage beherzten Vorgehens oder der Zivilcourage der Beauftragten oder der Mitarbeiter, sondern eine Verantwortung des Managements.

Trotz der unterschiedlichen Herausforderungen in den verschiedenen Projekten kann für dieses Management sozio-politischer Risiken und die Entwicklung geeigneter Managementsysteme eine allgemeine Handlungsanleitung formuliert werden, die Organisation, Kompetenzen, Ablauf, Phasen, Ressourcen und die abschätzbaren Kosten beschreibt. Im einzelnen Projekt sollte sie ins Qualitätsmanagement und die entsprechenden Dokumente Eingang finden.

Dynamik des Projektablaufs und des Umfelds

Bauprojekte unterliegen einer doppelten Dynamik. Neben den mit den einzelnen Projektphasen und dem Baufortschritt einhergehenden internen Veränderungen, ändert sich über den mehrjährigen Projektzeitraum auch das politische und gesellschaftliche Projektumfeld. Bauherren und Projektmanager erstellen Planungen die einige Jahre, vielleicht mehr als ein Jahrzehnt, in die Zukunft reichen.

Für die später mit der Umsetzung Betrauten werden dann entscheidende Randbedingungen gelten, die sich aber erst entwickeln werden. Die Praxis zeigt, dass Großbauvorhaben trotzdem ökonomisch und politisch verwirklicht werden können. Die Praxis zeigt aber auch, dass immer wieder scheinbar überraschend Schwierigkeiten auftreten, die Konfliktkosten nach sich ziehen, die durchaus im mehrstelligen Prozentbereich der Bausumme liegen. Interessant sind daher Einschätzungen über die Veränderung der politischen und gesellschaftlichen Randbedingungen. "Vorhersagen sind sehr schwierig",

meinte dazu der Physiker Niels Bohr "speziell über die Zukunft". Schwierig ja, unmöglich nein.

Das Issues-Konzept liefert Ansätze, das politisch-gesellschaftliche Terrain eines Projekts in seiner Dynamik zu verstehen. Im Kern geht es um die Beobachtung, dass Issues einen von verschiedenen Akteuren mitgestalteten Entwicklungsprozess, einen Lebenszyklus, durchlaufen. Sie treten auf, gewinnen an Bedeutung, werden diskutiert und irgendwann auf die eine oder andere Weise beigelegt. Das Verständnis dieses Entwicklungsprozesses ist für das Issues-Management in der Praxis von zentraler Bedeutung, vor allem weil der eigene Einfluss und der Handlungsspielraum maßgeblich vom Stadium der Entwicklung abhängen. Aus Praktikersicht gibt die Zeitdimension Auskunft darüber, ab wann es sinnvoll und ökonomisch gerechtfertigt ist, als Unternehmen aktiv zu werden. In seiner aktuellen Ausprägung baut das Lebenszyklus-Modell insbesondere auf den Arbeiten von "Cralle & Vibbert", "Hainsworth und Meng" auf und wird als Normalverteilungskurve dargestellt, wie sie u. a. aus Wachstumskurven bekannt sind.

Charakteristisch für den Lebenszyklus sind fünf Entwicklungsphasen, die ein Issue erreichen kann. Kann, aber nicht muss! Durch Lösung der Kontroverse - in welcher Form auch immer - kann die Entwicklung zum Stillstand kommen. Jedoch kann unter geänderten Bedingungen eine vorerst beigelegte Auseinandersetzung auch wieder neu in Gang kommen.

> Phase der Definition:

Ein Sachverhalt, ein latentes Issue wird erkannt und geht in den Zustand eines potenziellen Issues ("potential status") über. Sobald eine Person oder eine Gruppe sich für einen Sachverhalt oder ein Problem interessiert, indem sie Fragen formuliert, Informationen und Argumente sammelt sowie

erste aus ihrer Sicht gerechtfertigte Antworten formuliert, entsteht ein potenzielles Issue. Dabei wird der Kern des Issues definiert, dessen Grenzen abgesteckt und eine Deutung vorgenommen. Das Issue kann sich nur weiterentwickeln, wenn sich andere Gruppen angesprochen fühlen.

> Phase der Legitimierung:

Das Issue taucht oder kommt auf ("emerging status"). Durch eine konkrete Situation als Auslöser kommt "die Sache ins Laufen". Der Sachverhalt gewinnt an politischer Bedeutung. Weitere Gruppen akzeptieren das Issue als gerechtfertigt. Legitimiert wird das Issue durch Werte, Traditionen oder die Unterstützung durch Meinungsführer, die das Issue für sich entdecken. Durch eine erste Berichterstattung v. a. in Fachmedien erkennen andere Teilöffentlichkeiten ihre Betroffenheit oder ihr Interesse. Das Issue hat bereits eine Deutung erfahren. Die weitere Entwicklung ist noch nicht festgelegt. Positionen sind noch nicht endgültig bezogen. Die Frühaufklärung (Issues-Management) eines

betroffenen Unternehmens muss das Issue in dieser Stufe für das Unternehmen erkannt haben. Sollte das Unternehmen über die organisatorischen Voraussetzungen für ein Issues-Scanning verfügen und das Unternehmen nicht andere organisatorische oder psychologische Barrieren behindern, sollte das kein Problem sein. In der Praxis liegt gerade in diesem Punkt eine Ursache für spätere Probleme. Auf Grund der hohen sachlichen Kompetenz professioneller Unternehmen ist das Wissen auf jeden Fall im Haus verfügbar. Jetzt können Unternehmen noch maßgeblich in die weitere Entwicklung eingreifen. Ab diesem Stadium nimmt aber der Handlungsspielraum der betroffenen Organisation spürbar ab.

> Phase der Polarisierung:

Das Issue wird aktuell ("current status"). Eine größere Anzahl an Teilöffentlichkeiten wird sich des Issues bewusst und akzeptiert es. Das Issue ist damit von allgemeinem, aktuellem Interesse. Es wird zum Thema der Konversation und zur Schlagzeile.

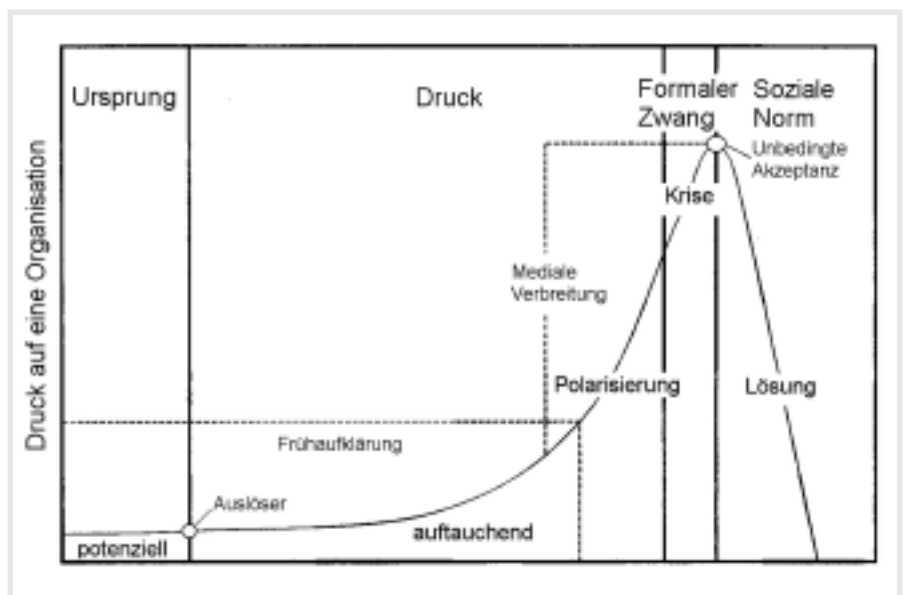


Abb. 4: Fünf Entwicklungsphasen im Lebenszyklusmodell eines Issues bis zur Beilegung des zu Grunde liegenden Konfliktes

politik

Drei Bedingungen kennzeichnen den aktuellen Status: Informationen werden massenmedial verbreitet; die Medien vereinfachen und polarisieren; in der öffentlichen Diskussion werden Positionen bezogen und Lager gebildet.

> Phase der Identifikation:

Die Situation wird kritisch ("critical status"). Aktive Teilnehmer der Auseinandersetzung arbeiten auf eine Lösung in ihrem Sinne hin. Das Ergebnis kann entweder eine politische, regulatorische oder rechtliche Entscheidung oder die Umsetzung eines Verhandlungsergebnisses sein. Unternehmen, die erst zu diesem Zeitpunkt in die Diskussion eingreifen, haben geringe Möglichkeiten, ihre Interessen durchzusetzen.

> Phase der Lösung:

Die Kontroverse wird (vorläufig) beigelegt ("dormant"). Die vorläufig letzte Phase erreicht ein Issue, wenn eine gesetzliche oder administrative Regelung, ein Gerichtsurteil, eine Verein-

barung. Diese muss nicht für alle befriedigend sein. Jedoch muss die Organisation diese Entscheidung bedingungslos akzeptieren und sich den geänderten Bedingungen anpassen. Das Issue gilt als beigelegt, ist jedoch nicht "gestorben". Das Issue "schläft" und kann in einer veränderten Situation erneut thematisiert werden. Um diesen Zustand zu erreichen, müssen Issues nicht alle Phasen durchlaufen. Sie können aus jeder Phase einer Lösung zugeführt werden oder zumindest vorübergehend von der Bildfläche verschwinden, wenn die weitere Eskalation aus verschiedenen Umständen ausbleibt.

In der Abbildung 5 ist sehr deutlich zu erkennen, dass der Handlungsspielraum, die Entwicklung des Themas zu beeinflussen, mit zunehmender Zeit deutlich abnimmt, und die Kosten für die Bewältigung dafür drastisch ansteigen. Beispiele dazu sind die aufwändigen Imagekampagnen von Mercedes nach den Berichten über das Kippen der A-Klasse, die Werbe- und Medienkampagnen, um die negative öffentliche

Meinung von Shell nach der Versenkung einer Bohrinsel zu korrigieren, teure zusätzliche Maßnahmen zur Erreichung der öffentlichen Akzeptanz beim Kraftwerk Freudenu oder bei der Wiener Südrammumfahrung.

Welche Schlussfolgerungen können nun aus der Dynamik des politischen und gesellschaftlichen Umfelds für Infrastrukturprojekte gezogen werden?

- > Die Aufmerksamkeit sollte nicht nur den zurzeit dominierenden Themen oder gar nur den aktuellen Schlagzeilen gelten - und schon gar nicht nur den Konflikten der Vergangenheit. Im Laufe eines Projektes mit mehrjähriger Laufzeit wird sich das Umfeld mit Sicherheit verändern.
- > Interessant sind die gerade aufkommenden Themen. Sie sollten systematisch erkannt und beobachtet werden. Ihr Potenzial sollte untersucht werden. Psychologische und organisatorische Barrieren können die Wahrnehmung behindern und einer Beurteilung im Weg stehen.
- > Auf Grund der Aufmerksamkeit, die Infrastrukturprojekte erhalten, bewirken sie selbst gesellschaftliche und politische Entwicklungen in ihrem Umfeld und setzen neue Themen. Ereignisse im Zusammenhang mit dem Projekt können das Auftreten von Issues auslösen.
- > Die Dynamik des Umfelds sollte sowohl auf strategischer als auch auf operativer Ebene rechtzeitig genutzt werden, um Wettbewerbsvorteile zu erzielen. Die Gestaltung des Umfelds sollte nicht alleine Dritten überlassen werden. Zurückhaltung aber auch Aggressivität sind hier fehl am Platz.

Management von sozio-politischen Risiken und Chancen

Mit dem Issues-Konzept wurde die Möglichkeit geschaffen, das soziale und politische Terrain, in dem ein Vorhaben umgesetzt werden soll, in seiner Dynamik zu

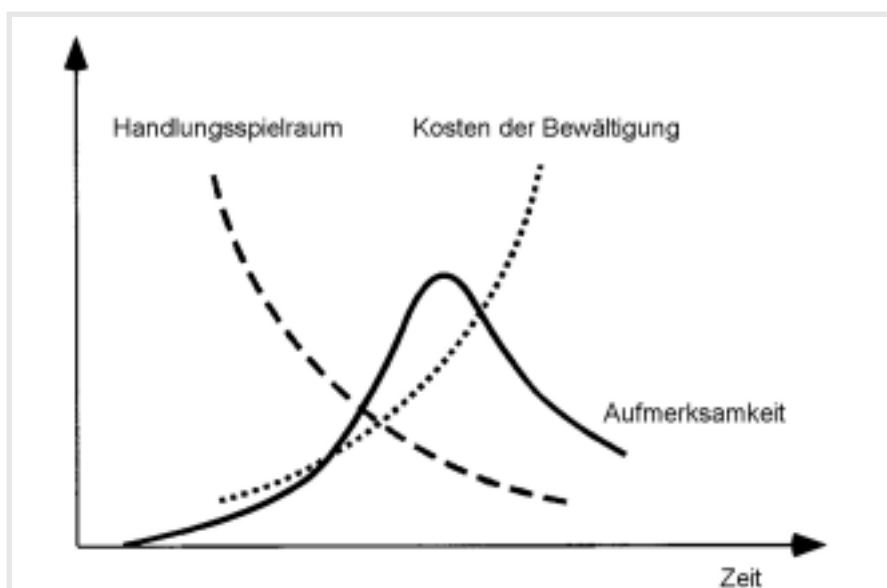


Abb. 5: Aufmerksamkeit eines Issues im Zusammenhang mit dem Handlungsspielraum des Unternehmens und den Kosten für die Bewältigung

beschreiben. Damit ist eine Grundlage vorhanden, um zu erkennen, wo und wie ein Projekt mit seinem politischen und gesellschaftlichen Umfeld in Berührung kommt und eventuell kollidiert. Dieses Verhältnis zwischen der politischen Landschaft und einem Vorhaben zeigt die sozio-politischen Risiken aber auch vorhandene Chancen auf. Aufgabe des Risikomanagements ist es, diese Risiken und die Chancen in ein Gleichgewicht zu bringen. Primäres Ziel ist es, durch Sicherungsmaßnahmen außerplanmäßige Kosten und Zeitverlust gering zu halten. Damit ist der Auftrag an das Risikomanagement formal oft schon erledigt. Dennoch sollte der Anspruch erhoben werden, nicht nur Wagnisse in den Griff zu bekommen, sondern auch das Potenzial an bestehenden Chancen zu nutzen. Während in der Qualitätssicherung lediglich jede Form von Abweichung von definierten Vorgaben vermieden werden muss, sind in der strategischen Planung und der Realisierung von Projekten Risiken oft die Kehrseite von Chancen und Planabweichungen zu Gunsten des Projekts durchaus erwünscht und nutzbar.

Aber ist es überhaupt realistisch, dass politische und gesellschaftliche Risiken erkannt, bewertet und vermieden oder vermindert werden können? Ein international prominenter und empirisch gut untersuchter Fall ist das Desaster, dass Royal Dutch/Shell im April 1995 beim Konflikt um die Ölplattform Brent Spar scheinbar überraschend erlebte. Tatsache ist, dass Shell alle Informationen hatte, um vorherzusehen, was passierte. Der unternehmensinterne Sicherheitsbeauftragte hatte Widerstand von Umweltaktivisten gegen die Versenkung in Betracht gezogen. Andere Ölfirmen hatten im Hinblick auf befürchtete Kritik und Nachteile für die gesamte Branche gegen die Pläne von Shell protestiert. Greenpeace war für die Besetzung ökologisch sensibler Anlagen bekannt. Mit 14.500 t Gewicht war die Bohrinsel Spar eine der weltweit größ-

ten Off-shore-Anlagen, eine der wenigen Nordseeplattformen, die toxische Rückstände gelagert hatte. Über die Verschmutzung der Nordsee wurde in europäischen Medien seit längerem intensiv berichtet. Um maximale Wirkung zu erzielen, startete Greenpeace daher seine Aktion im Vormonat eines EU-Umweltministertreffens, das sich speziell diesem Thema widmete.

Derartige "vorhersehbare Überraschungen", können unterschiedliche Ursachen haben: Finanzielle Skandale, Fehler in der Umsetzung, organisatorische Veränderungen, Produktfehler. Kritische Bereiche und relevante Issues, die Betreiber von Infrastrukturprojekten untersuchen sollten, werden mit Methoden der Risiko-Identifikation aufgedeckt.

Klargestellt werden muss, dass vieles selbstverständlich unvorhersehbar ist und dass Führungskräfte dafür ebenso wenig ein Vorwurf zu machen ist wie für Krisen, gegen die geeignete Vorkehrungen getroffen wurden. Keine Entschuldigung sollte jedoch für kritische Wagnisse, die in Kauf genommen wurden, akzeptiert werden. So, wie das Umfeldmanagement eine Aufgabe des Public Affairs Managements und die Umsetzung eine Aufgabe des operativen Bereichs ist, ist die Festlegung einer Risikopolitik fraglos eine Führungsaufgabe. Wenn man die außerordentlich hohen Effekte berücksichtigt, kann man sie als eine der Kernaufgaben jeder Unternehmensführung bezeichnen.

Risikomanagement ist für alle Projektbeteiligten wie Bauherrn, Projektentwickler und ausführende Firmen ein Bereich des Projektmanagements, auf den heute nicht mehr verzichtet werden kann. Für ausführende Unternehmen werden die Gewinnspannen immer geringer, Bauherrn versuchen durch funktionale Ausschreibungen oder durch spezielle Vertragsklauseln immer mehr Risiken auf die ausführenden Firmen zu überwälzen. Die Höhe eines Wagniszuschlages sollte

heute nicht mehr allein durch eine subjektive Schätzung des Ergebnisverantwortlichen festgelegt werden, sondern sollte mehr und mehr auf Basis einer umfassenden Risikoanalyse beruhen.

Die Frage nach den Kosten, die für ein systematisches Risikomanagement anfallen, kann auf jeden Fall bei Großprojekten umgedreht werden und durch die Frage nach den möglichen Kosten für ein fehlendes Risikomanagement erwidert werden.

Für Bauherrn und Projektentwickler werden nachvollziehbare Prognosen des Kostenrahmens, die Darstellung der Unsicherheiten und Bandbreiten von Kostenschätzungen für die Freigabe eines Finanzrahmens durch den Investor oder die Bank immer notwendiger. Im Rahmen der Vertragsgestaltung müssen die vorhandenen Projektrisiken identifiziert und analysiert werden, um zu entscheiden, wie mit den Risiken umgegangen werden soll, inwieweit sie vermieden, reduziert, überwältigt oder selbst getragen werden sollen.

STRATEGIE

Wenn ein Projekt sozusagen "unter einem guten Stern steht", kann man wohl davon ausgehen, dass das weniger mit dem Zufall, als vielmehr mit einem erfolgreichen Management der gesellschaftspolitischen Rahmenbedingungen zusammenhängt. Die Empfehlung für eine Strategie zum Management des Umfelds - insbesondere eines Großvorhabens -, lässt sich prinzipiell in drei Kriterien zusammenfassen. Es sollte strategisch, systemisch und projektorientiert organisiert sein.

Public Affairs-Fallstudien aus Bauwirtschaft, Dienstleistung und Industrie belegen, dass es per se erfolgreiche oder von vornherein glücklose Vorhaben in der Praxis nicht gibt. Erfolge und Misserfolge sind das Resultat von sorgfältig genutzten Möglichkeiten oder syste-



politik

matischen Fehlentscheidungen. Eine strategische Vorgangsweise umfasst generell zumindest die Schritte Zieldefinition, Analyse, Darstellung der Optionen, Strategiefestlegung, Planung, Start, operative Umsetzung, Controlling und Evaluierung der Ergebnisse, Berichterstattung an die Führung. Dokumentationen von Projektstrukturen und Aktivitätenplanungen sind erforderlich. Die noch immer verbreitete Vorstellung, politische oder kommunikative Prozesse seien nicht strategisch und taktisch zu planen oder würden sich prinzipiell einer Evaluierung entziehen, werden von der Praxis des Politik- und Public Affairs-Management widerlegt. Sie sind entweder ein Indiz für mangelndes Qualitätsmanagement oder dienen als Rechtfertigung, sich der notwendigen Einbindung in Projekte zu entziehen.

Viele gesellschaftliche und politische Entscheidungen werden im Grundsatz tatsächlich von sehr wenigen Personen getragen. Diese im konkreten Fall geringe Zahl an relevanten Entscheidungsträgern macht die wesentlichen Vorgänge und die Mitwirkungsmöglichkeiten sehr überschaubar. Dazu ist allerdings ein detailliertes Kennen der formalen und informellen, politischen, legislativen, juristischen, administrativen und gesellschaftlichen Prozesse, Institutionen und Organe erforderlich. Als Manager steht man vor der Herausforderung, mitzuwirken, bevor Entscheidungen fallen und von innen heraus systemisch zu wirken. Die Interaktion mit den Ent-

scheidungsträgern und ihrem Umfeld ist dabei keine Einbahnstraße. In vielen Fällen ist das rechtzeitige Einholen von Informationen und das zeitgerechte Antizipieren von Anforderungen der wirkungsvolle Weg.

Untersuchungen großer und komplexer Projekte zeigen, dass ein wesentlicher Erfolgsfaktor die Konvergenz der parallel laufenden Prozesse und eine laufende Abstimmung der einzelnen Projektgruppen ist. Die Koordination der technischen, wirtschaftlichen, rechtlichen und politischen Prozesse muss im organisatorischen Aufbau und im Projektablauf berücksichtigt und in den relevanten Dokumenten abgebildet werden. Eine projektorientierte Vorgangsweise, sprich die Einbindung des Umfeldmanagements als integraler Bestandteil des Projekts, ermöglicht alle Funktionen des Umfeldmanagements zu nutzen und damit gesellschaftliche und soziale Risiken systematisch zu managen.

Quellenhinweise:

- > Stempkowski R., Jodl H.G., Kovar A.: Projektmarketing im Bauwesen, Strategisches Umfeldmanagement zur Realisierung von Bauprojekten, Manz 2003
- > Korff W.: Die grundlegenden Strukturelemente gesellschaftlicher Interaktion, in: W. Korff et al. (Hrsg.): Handbuch der Wirtschaftsethik, Verhältnisbestimmung von Ethik und Wirtschaft, Band 1, Güthersloh 1999
- > Stempkowski R., Link D., Sadleder Ch.: PRM - Projektorientiertes Risikomanagement im Bauwesen, in: Netzwerk Bau Nr.01/2003
- > Stempkowski R., Kovar A., Jodl H. G.: Strategisches Umfeldmanagement, in: Netzwerk Bau Nr.02/003, 2003
- > Crable R., Vibbert St. L.: Managing Issues and Influencing Public Policy, in: Public Relations Review, 1985, Vol. 11, Nr. 2
- > Hainsworth B. E.: The Distribution Of Advantages And Disadvantages, in: Public Relations Review, 1990, Vol. 16, Nr. 1
- > Meng M.: Early identification aids issues management, in: Public Relations Journal, 1992, Vol. 48, Nr. 1
- > Liebl F.: Der Schock des Neuen, Entstehung und Management von Issues und Trends, Gerling 2000
- > Watkins M. D., Bazerman M. H.: Predictable Surprises: The Disasters You Should Have Seen Coming, in: Harvard Business Review, März 2003, S. 72
- > Köppl P.: Power-Lobbying: Das Praxishandbuch der Public Affairs - Wie professionelles Lobbying die Unternehmenserfolge absichert und steigert, Linde Verlag, 2003.
- > Matta N. F., Ashkenas R. N.: Why Good Projects Fail Anyway, in: Harvard Business Review, 2003, Vol. 81, Nr. 9

Kovar & Köppl

Public Affairs Consulting

Kovar & Köppl Public Affairs Consulting GmbH
 A-1070 Wien, Neubaugasse 68/22
 T: +43 (1) 522 9220 F: +43 (1) 522 9220-22
 office@publicaffairs.cc www.publicaffairs.cc