

RESEARCH

Julia Neumann-Szyszka  
Thomas Pfahler

# Investitionsprozesse der öffentlichen Hand aus Sicht des New Public Management



Springer Gabler

---

# Investitionsprozesse der öffentlichen Hand aus Sicht des New Public Management

---

Julia Neumann-Szyszka · Thomas Pfahler

# Investitionsprozesse der öffentlichen Hand aus Sicht des New Public Management

 Springer Gabler

Julia Neumann-Szyska  
Hamburg, Deutschland

Thomas Pfahler  
Hamburg, Deutschland

ISBN 978-3-658-16892-6      ISBN 978-3-658-16893-3 (eBook)  
<https://doi.org/10.1007/978-3-658-16893-3>

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

Springer Gabler

© Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH 2018

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen. Der Verlag bleibt im Hinblick auf geografische Zuordnungen und Gebietsbezeichnungen in veröffentlichten Karten und Institutionsadressen neutral.

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Springer Gabler ist Teil von Springer Nature

Die eingetragene Gesellschaft ist Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH

Die Anschrift der Gesellschaft ist: Abraham-Lincoln-Str. 46, 65189 Wiesbaden, Germany

# Vorwort

In den letzten Jahren gab es sehr viele Veröffentlichungen im Bereich Public Management. Gleichzeitig ist in der Praxis teilweise eine Ernüchterung eingetreten, was den Einsatz betriebswirtschaftlicher Steuerungsinstrumente im öffentlichen Sektor angeht. Warum also noch ein Buch?

Wir haben den Eindruck, dass oft Transfervorschläge für betriebswirtschaftliche Methoden und Konzepte unterbreitet werden, ohne dass eine echte Auseinandersetzung mit den spezifischen Rahmenbedingungen des öffentlichen Sektors erfolgt. Dem stehen Veröffentlichungen gegenüber, die sich mit Rahmenbedingungen und Aufgaben des öffentlichen Sektors sehr intensiv auseinandersetzen. Ihre Analysen sind meist entweder sehr grundsätzlich angelegt oder stellen auf die Rolle von Gebietskörperschaften und die kommunale Aufgabenerfüllung ab. Mit der vorliegenden Arbeit versuchen wir einen dritten Weg zu gehen. Wir unternehmen den Versuch, ein Buch über öffentliche Betriebswirtschaftslehre mit einer echten Auseinandersetzung mit Spezifika des öffentlichen Sektors und ökonomischer Analyse vorzulegen.

Im Ergebnis werden Transfervorschläge für betriebswirtschaftliche Methoden und Konzepte unterbreitet, die sich teilweise deutlich vom Status quo abheben. Wir betrachten die Ebene von Bund und Ländern, nicht primär die kommunale Ebene. Untersucht wird nicht das operative Geschäft, sondern die Investitionstätigkeit der öffentlichen Hand. Es geht nicht darum, einfache Lösungen vorzuschlagen – Reformbedarf und Potenziale einer verbesserten Lenkung staatlicher Investitionen werden gemeinsam untersucht. Vorhandene Reserven sind ganz erheblich, sie können aber nur dann gehoben werden, wenn man Instrumente im richtigen Kontext richtig einsetzt und gleichzeitig Rahmenbedingungen hinterfragt und an erkannte Bedarfe anpasst.

Viele Monographien nähern sich dem Staatlichen Sektor und seinen Aufgaben aus theoretischer Perspektive. Daneben liegen zahlreiche Studien aus der Praxis vor, die von Führungskräften vorgelegt wurden, die dort Entscheidungen treffen und diese verantworten müssen. Wir kennen beide Sichtweisen, weil wir im Wissenschafts- und Lehrbetrieb für die öffentliche Verwaltung tätig sind und über einschlägige Erfahrungen im öffentlichen Sektor und in der Beratung für den öffentlichen Sektor verfügen. Dies erlaubt eine Integration beider Sichtweisen. Die vorgenommene theoriegestützte Analyse erfolgt aus betriebswirtschaftlicher, finanzwirtschaftlicher und verhaltensökonomischer Perspektive. Die Praxisseite fließt insbesondere über die Analyse von Verwaltungsvorschriften und eine empirische Befragung von *Beauftragten für den Haushalt* von Bundes- und Landesministerien in die Betrachtungen ein.

Neoklassische betriebswirtschaftliche Abwägungen erfolgen mit Blick auf im New Public Management selten hinterfragte Bezüge zu Optimierungskonzepten der Investitionstätigkeit. Eine Integration der Praxisseite erfolgt über ein neues theoretisches Element, nämlich eine behavioristische Ausrichtung des New Public Management. Der interdisziplinären Ausrichtung entsprechend wird auch die internationale Forschung zu öffentlichen Großprojekten aufgegriffen. Weiterhin erfolgt, Ansätzen des World Economic Forums folgend, auch eine Auseinandersetzung mit Aspekten der industriellen Anlagenwirtschaft.

Für wen ist dies Buch gedacht? Es kann im seminaristischen Unterricht an Hochschulen eingesetzt werden – es ist für Studierende in den Bereichen Public Management, öffentliche Betriebswirtschaftslehre und Finanzwissenschaft in Bachelor und Master geeignet. Es richtet sich entsprechend auch an Lehrende im Hochschulsektor. Zusätzlich können die Ergebnisse für Berater und Praktiker in alltäglichen und weniger alltäglichen Verwaltungsentscheidungen hilfreich sein.

Wir sind dankbar für Unterstützung, die wir insbesondere in der Schlussredaktion dieses Buches erfahren haben. Dafür danken wir Frau Anne Neumann und Frau Maike Schröder-Lüders herzlich.

Hamburg,

Julia Neumann-Szyszka & Thomas Pfahler

# Inhaltsverzeichnis

<b>Vorwort</b> .....	<b>V</b>
<b>Abbildungsverzeichnis</b> .....	<b>XI</b>
<b>Tabellenverzeichnis</b> .....	<b>XIII</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis</b> .....	<b>XV</b>
<b>1 Einleitung</b> .....	<b>1</b>
<b>2 Steuerung des Investitionsbereichs – die betriebswirtschaftliche Perspektive</b> .....	<b>19</b>
2.1 (Sach)Investitionen aus betriebswirtschaftlicher Perspektive.....	19
2.2 Investitionsprozesse und die Entwicklung der Nutzenpotenziale von Sachinvestitionen.....	22
2.2.1 Lebenszyklusentscheidungen als Bestandteile von Investitionsprozessen .....	22
2.2.2 Entwicklung des Nutzungspotenzials im Lebenszyklus.....	25
2.2.3 Ziele von Instandhaltungsmaßnahmen und Auswirkungen einer defizitären Instandhaltung .....	28
2.3 Management von Investitionsprozessen und Aufgaben des Investitionscontrollings – die betriebswirtschaftliche Perspektive .....	32
2.3.1 Entscheidungen im Anlagenlebenszyklus als Ansatzpunkt des Investitionscontrollings .....	32
2.3.2 Phasenübergreifende Aufgaben des Investitionscontrollings .....	36
2.3.3 Phasenbezogene Aufgaben im Investitionsprozess .....	40
2.4 Einordnung der Investitionsrechnung.....	50
2.4.1 Investitionsbeschreibungen, Investitionsmodelle und ihr Bezug zu Aufgaben der Investitionsrechnung .....	50
2.4.2 Bewertung von Investitionen – die Investitionsrechnung als Planungs- und Entscheidungsrechnung .....	56

2.5	Typische Schwachstellen im Investitionsbereich .....	71
2.6	Aufgaben von Metaplanungen und daraus abgeleitete Anforderungen an Investitionsrichtlinien .....	80
2.7	Einordnung verhaltenswissenschaftlicher Aspekte .....	84
<b>3</b>	<b>Öffentliche Investitionen und Spezifika</b>	
	<b>des öffentlichen Investors .....</b>	<b>97</b>
3.1	Anforderungen an einen Methodentransfer innerhalb des New Public Managements .....	97
3.2	Öffentliche Investitionen und Spezifika von Infrastrukturinvestitionen .....	99
3.2.1	Besonderheiten haushaltsfinanzierter Investitionen, finanzwirksame Maßnahmen und Bezüge zur Investitionsrechnung .....	99
3.2.2	Die Rolle von Infrastrukturinvestitionen .....	104
3.3	Folgen auf der Ebene von Prozessen und Modellen .....	111
3.3.1	Investitionsprozesse im öffentlichen Sektor und die Entwicklung von Nutzenpotenzialen bei öffentlichen Infrastrukturinvestitionen .....	111
3.3.2	Folgerungen für Investitionsmodelle und Investitionsrechnungen .....	118
3.4	Mögliche Auswirkungen von Mängeln im Investitionsbereich auf Akzeptanz im politisch-administrativen System .....	123
3.5	Rahmenbedingungen des öffentlichen Investors und Auswirkungen ..	126
3.5.1	Spezifische Zielsysteme des öffentlichen Sektors und Entscheidungen zwischen Sachzielen, Wirtschaftlichkeit und Liquidität .....	126
3.5.2	Einflüsse kameraler Haushalte und von Planungsabläufen des öffentlichen Haushaltswesens .....	137
3.5.3	Einbindung der Akteure: Politiker, Verwaltungsmitarbeiter und weitere Beteiligte .....	146

<b>4 Schwachstellen öffentlicher Investitionen .....</b>	<b>163</b>
4.1 Internationale Diskussion öffentlicher Großprojekte.....	163
4.2 Reformkommission Bau von Großprojekten.....	179
4.3 Kritik des Weltwirtschaftsforums (WEF).....	186
4.4 Kritik der Rechnungshöfe.....	192
4.5 Zusammenfassende Betrachtung von Schwachstellen.....	200
<b>5 Aktuelle Planungsvorgaben für</b>	
<b>Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen.....</b>	<b>209</b>
5.1 Änderungsdynamik im Bereich von Verwaltungsvorschriften und Leitfäden.....	209
5.2 Ausgewählte Regelungen der neuesten Generation.....	213
5.2.1 Verwaltungsvorschriften zu § 7 BHO und ergänzende Regelungen.....	213
5.2.2 Verwaltungsvorschriften zu § 7 LHO Schleswig-Holstein.....	218
5.2.3 Verwaltungsvorschriften zu § 7 LHO Hamburg und ergänzende Regelungen.....	224
5.3 Grundsätzliche Bewertung von Regelungen der aktuellen Generation.....	228
<b>6 Schwachstellen als Ansatzpunkte für das</b>	
<b>New Public Management .....</b>	<b>239</b>
6.1 Exkurs: Beeinträchtigungen von Mittelfristiger Finanzplanung, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Haushaltsplanungen.....	239
6.2 Klarere Zielfestlegungen .....	244
6.3 Schärfung von Rollen - Zuordnung von Verantwortung.....	247
6.3.1 Anspruch auf Rollenklarheit .....	247
6.3.2 Rollenklärung und Aufgabenwahrnehmung innerhalb der Verwaltung .....	248
6.3.3 Rollenklärung und Aufgabenwahrnehmung im Bezug zu Dritten.....	253

- 6.4 Informationsgewinnung und verbesserte Steuerung durch externe Ausrichtung? .....256
  - 6.4.1 Verschiedene Ansätze im Überblick .....256
  - 6.4.2 Interne Spezialisten und externe Experten.....257
  - 6.4.3 Referenzklassenansatz .....260
  - 6.4.4 Eigeninteressen Dritter .....263
- 6.5 Gestaltung früher Phasen des Investitionsprozesses und Nutzung von Handlungsalternativen .....265
  - 6.5.1 Generierung von Alternativen.....265
  - 6.5.2 Weitere ausgewählte Aspekte, die in frühen Phasen berücksichtigt werden sollten .....268
- 7 Zusammenfassung und Ausblick.....271**
- Literaturverzeichnis.....275**

# Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	Budgetüberschreitungen bei Großprojekten (international).....	6
Abbildung 2	Zentrale Bestimmungsfaktoren für Ausgabenschätzungen .....	7
Abbildung 3	Determinanten von Verzögerung und Budgetüberschreitung....	8
Abbildung 4	Entscheidungsgrundlagen des öffentlichen Investors .....	15
Abbildung 5	Charakterisierung von Sachinvestitionen.....	21
Abbildung 6	Phasenschema des Investitionsprozesses .....	23
Abbildung 7	Verlauf des Nutzenpotenzials im Investitionsprozess .....	24
Abbildung 8	Ausfallkurve von Produktionsanlagen .....	27
Abbildung 9	Einschränkungen des Nutzenpotenzials von Sachanlagen .....	30
Abbildung 10	Auswirkungen von Störungen auf Kosten und Nutzen .....	31
Abbildung 11	Aufgabengebiete des Investitionscontrollings .....	34
Abbildung 12	Amortisationsdauer einer Investition .....	64
Abbildung 13	Kapitalwert einer Investition.....	66
Abbildung 14	Grenzen rationaler Entscheidungen (1).....	87
Abbildung 15	Grenzen rationaler Entscheidung (2) .....	90
Abbildung 16	Bedarf und Bereitstellung von Infrastruktur .....	110
Abbildung 17	Kosten und Nutzen bei öffentlicher Infrastruktur .....	112
Abbildung 18	Auswirkung realwirtschaftlicher Defizite bei Infrastruktur ..	115
Abbildung 19	Beschreibung und Dokumentation von Zielen.....	130
Abbildung 20	Berücksichtigung von Störanfälligkeit bei Kosten- Nutzen-Analysen .....	131
Abbildung 21	Berücksichtigung des erforderlichen Instandhaltungs- levels.....	132
Abbildung 22	Instandhaltungskosten und Bewertung von Bau- investitionen.....	132
Abbildung 23	Öffentliche Investitionen zwischen Sach- und Finanzzielen.	135
Abbildung 24	Zielkonflikte zwischen Sachzielen und Wirtschaftlichkeit ...	135
Abbildung 25	Zielkonflikte zwischen Liquiditätszielen und Wirtschaft- lichkeit .....	136
Abbildung 26	Zielkonflikte zwischen kurz- und langfristiger Wirtschaftlichkeit.....	136
Abbildung 27	Investitionsfolgen in Haushalt und Mittelfristiger Finanz- planung .....	137
Abbildung 28	Haushaltskreislauf und Mittelfristige Finanzplanung .....	139
Abbildung 29	Alter von ausgeführten Investitionsplanungen.....	142

Abbildung 30	Absicherung von Investitionen durch die Mittelfristige Finanzplanung .....	143
Abbildung 31	Umgang mit Planänderungen .....	145
Abbildung 32	Sich überlagernde Prinzipal-Agenten-Beziehungen.....	150
Abbildung 33	Hinterfragung von Planungsprämissen (1).....	152
Abbildung 34	Hinterfragung von Planungsprämissen (2).....	153
Abbildung 35	Gutachter - Berater und die Legitimation von Vorhaben.....	159
Abbildung 36	Einflussnahme der BfH auf die Auswahl von Externen .....	160
Abbildung 37	Einfluss von Gutachtern und Beratern .....	161
Abbildung 38	Bewertungsmöglichkeit der Arbeit von Gutachtern und Beratern .....	161
Abbildung 39	Einfluss von Mehrkosten auf erneute Beauftragung von Gutachtern und Beratern .....	162
Abbildung 40	Theoretischer Rahmen für Lock-in-Effekte .....	176
Abbildung 41	Einordnung von Änderungen im Lebenszyklus .....	184
Abbildung 42	Schlechte Bewertung des Infrastrukturmanagements.....	188
Abbildung 43	Behandlung von Planänderungen .....	211

# Tabellenverzeichnis

Tabelle 1	Ansätze für ein verbessertes Infrastrukturmanagement .....	12
Tabelle 2	Phasenübergreifende Aufgaben des Investitionscontrollings nach <i>Rösger</i> .....	37
Tabelle 3	Managementaufgaben im Kontext Investitionsvorbereitung ..	41
Tabelle 4	Projektsicht versus Blick auf Abbruchentscheidungen .....	47
Tabelle 5	Bereiche der Investitionsrechnung .....	52
Tabelle 6	Anforderungen an Beschreibungsmodelle für verschiedene Typen von Investitionsrechnungen .....	53
Tabelle 7	Instandhaltungsabhängige Zahlungsreihen .....	55
Tabelle 8	Ziele und Verfahren der finanziellen Bewertung von Investitionen.....	57
Tabelle 9	Gegenüberstellung Auszahlungen und Kosten der Kostenvergleichsrechnung .....	60
Tabelle 10	Auswirkungen privater Investitionen und finanzwirksamer Maßnahmen der öffentlichen Hand.....	100
Tabelle 11	Eigenschaften mit Einfluss auf die Steuerbarkeit nach <i>de Bruijn &amp; Leijten</i> .....	165
Tabelle 12	Erklärungsansätze für Budget- und Kostenüber- schreitungen bei Groß- und insbesondere Megaprojekten ....	169
Tabelle 13	Ursachenbündel für schlechte Performance bei Betrieb und Instandhaltung öffentlicher Infrastruktur .....	189
Tabelle 14	Auswirkungen defizitärer Modelle .....	242

# Abkürzungsverzeichnis

AKV	Aufgabe, Kompetenz und Verantwortung
APA Journal	Journal of the American Planning Association
BayHO	Bayerische Haushaltsordnung
BHO	Bundshaushaltsordnung
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
c.p.	ceteris paribus
C <sub>0</sub>	Kapitalwert
CEO	Chief Executive Officer
Diss.	Dissertation
EJTIR	European Journal of Transport and Infrastructure Research
EFNMS	European Federation of National Maintenance Societies
g	Annuität
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
Habil.	Habilitationsschrift
HGrG	Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz)
IW	Institut der deutschen Wirtschaft Köln e.V.
Lfg.	Lieferung
LHO	Landshaushaltsordnung
MifriFi	Mittelfristige Finanzplanung
n*	Amortisationsdauer
NKRG	Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
PWC	PriceWaterhouse Coopers
PPP	Public Private Partnership
r	Interner Zins
StabG	Stabilitäts- und Wachstumsgesetz
TPM	Total Productive Maintenance
VOB	Verdingungsordnung Bau
VV	Verwaltungsvorschriften
WEF	World Economic Forum
ZfB	Zeitschrift für Betriebswirtschaft
ZfCM	Zeitschrift für Controlling und Management

# 1 Einleitung

Der öffentliche Sektor ist stark durch legalistische Steuerung geprägt. Gesetze und Verordnungen werden auf konkrete Fälle und Fallgruppen angewandt, um Rechtssicherheit zu gewährleisten und den Gleichheitsgrundsatz umzusetzen. Lange Zeit galt die öffentliche Hand deshalb auch als wenig von ökonomischen Abwägungen beeinflusst und häufig als unwirtschaftlich. Neben die klassische Sachziel- bzw. Gemeinwohlorientierung des öffentlichen Sektors treten allerdings zunehmend Wirtschaftlichkeitsüberlegungen und, damit verbunden, auf eine finanzielle Steuerung ausgerichtete Instrumente. Man will Knappheitsprobleme transparent machen, womit sie bewussten Entscheidungen zugänglich werden. Damit wird die Rolle von Staat und Verwaltung nicht nur über Sachziel-erreichung und Rechtsstaatsprinzipien sondern auch ökonomisch definiert.<sup>1</sup>

Das New Public Management überträgt Marktüberlegungen und betriebswirtschaftliche Steuerungskonzepte auf den öffentlichen Sektor. Es soll dazu beitragen, im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben effektives und effizientes Verwaltungshandeln zu unterstützen. Dabei orientiert es sich an zwei grundsätzlich unterschiedlichen Ansätzen, um betriebswirtschaftliche Überlegungen in den öffentlichen Sektor hineinzutragen. Einer dieser Ansätze ist es, Aufgaben auf Dritte zu übertragen; die öffentliche Hand soll diese Dritten lediglich steuern, die Aufgaben aber nicht (mehr) zwingend selbst erfüllen. Diskutiert werden neue Arrangements von regulierendem und Leistungsstaat. Neben Wettbewerbselemente treten zudem Marktsurrogate (wie z.B. das Benchmarking). Der zweite grundlegende Ansatz sieht vor, in der Privatwirtschaft entwickelte Steuerungskonzepte und Steuerungsinstrumente innerhalb der öffentlichen Körperschaften einzusetzen. Bei einer solchen Binnenmodernisierung muss es neben der reinen Instrumentenfrage zusätzlich um Strukturen, Prozesse, Anreize und Qualifikationen gehen.<sup>2</sup>

In Theorie und praktischer Anwendung haben bei dieser betriebswirtschaftlichen Ausrichtung lange Zeit Instrumente wie Kennzahlen oder Kosten- und Leistungsrechnungen dominiert. Sie sind Kernelemente des Neuen Steuerungsmodells der *Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt)*, das als wichtige Umsetzung des New Public Management in Deutschland gilt. Es ist grundsätzlich operativ ausgerichtet, stellt neben einer verstärkten Kunden- bzw. Bürgerorientierung u.a. auf den Transfer von operativen betriebs-

---

<sup>1</sup> Vgl. Budäus (1997), S.30. Budäus benennt die drei Säulen politische, rechtliche und ökonomische Steuerung.

<sup>2</sup> Vgl. z.B. Schachter (2014), S.518; zur Heterogenität in der Diskussion vgl. Hood (1995), S.104ff. Zum dritten Aspekt einer ausgeprägten Bürgerorientierung siehe Budäus, (1997), S.30.

wirtschaftlichen Steuerungsinstrumenten auf öffentliche Organisationen ab und betrachtet primär die kommunale Ebene.<sup>3</sup> Dass Privatisierungsüberlegungen und ein solcher Methodentransfer auch auf Ebene von Bund und Ländern vorgesehen sind, zeigen § 7 BHO (Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit; Kosten- und Leistungsrechnung) sowie entsprechende Regelungen in den Haushaltsordnungen der Bundesländer. Im Folgenden wird auf den Wortlaut der BHO Bezug genommen.<sup>4</sup>

- (1) *Bei Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Diese Grundsätze verpflichten zur Prüfung, inwieweit staatliche Aufgaben oder öffentlichen Zwecken dienende wirtschaftliche Tätigkeiten durch Ausgliederung und Entstaatlichung oder Privatisierung erfüllt werden können.*
- (2) *Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Dabei ist auch die mit den Maßnahmen verbundene Risikoverteilung zu berücksichtigen. In geeigneten Fällen ist privaten Anbietern die Möglichkeit zu geben darzulegen, ob und inwieweit sie staatliche Aufgaben oder öffentlichen Zwecken dienende wirtschaftliche Tätigkeiten nicht ebenso gut oder besser erbringen können (Interessenbekundungsverfahren).*
- (3) *In geeigneten Bereichen ist eine Kosten- und Leistungsrechnung einzuführen.*

§ 7 BHO verankert zentrale Ansätze des New Public Management auf Bundesebene. § 7 Abs. 1 und Abs. 2 BHO zeigen einen starken Privatisierungsbezug und sehen staatliche Leistungserstellung im Wettbewerb mit Dritten. Den Transfer von betriebswirtschaftlichen Steuerungsinstrumenten zeigen § 7 Abs. 2 und 3 BHO, wobei der Verweis auf die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung eine stark operative Ausrichtung erkennen lässt.<sup>5</sup> In den Landeshaushaltsordnungen (LHO) ist das New Public Management auf ähnliche Weise verankert.<sup>6</sup>

Das New Public Management verbindet international eine managerialistische Logik (die sich an Zweckrationalität orientiert) und Ansätze der neuen Institutionenökonomie.<sup>7</sup> Damit findet das New Public Management eine wichtige theore-

---

<sup>3</sup> Vgl. insbesondere Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (1993) und Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (2007); zur Bedeutung siehe z.B. Budäus & Hilgers (2008), S.41.

<sup>4</sup> Bundeshaushaltsordnung vom 19. August 1969 (BGBl. I S.1284), die zuletzt durch Artikel 8 Absatz 10 des Gesetzes vom 3. Dezember 2015 (BGBl. I S.2178) geändert worden ist.

<sup>5</sup> Zu weiteren in der New Public Management-Debatte hervorgehobenen Erfolgsparametern wie Dezentralisierung und Kundenorientierung siehe z.B. Osborne (2007), S.1.

<sup>6</sup> Siehe ausführlich hinten in Kapitel 5.

<sup>7</sup> Vgl. Hood (1991), S.5f. oder Budäus & Hilgers (2008), S.51ff.

tische Basis in der Prinzipal-Agenten-Theorie. Diese analysiert Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehungen bei divergierenden Interessen und Informationsständen, und sie bietet grundlegende Erkenntnisse darüber, wie Beauftragte bei in ihren Kompetenzbereichen anfallenden Entscheidungen gesteuert werden können. Prinzipal-Agenten-Überlegungen erlauben es, Führungsprobleme umfassend zu analysieren. Sie bilden damit gute Voraussetzungen für eine Ausgestaltung geeigneter Führungsinstrumente. Sie sind dazu geeignet, Beiträge zur Erklärung und Behebung von Koordinationsproblemen in Organisationen als Netzwerken von Prinzipal-Agenten Beziehungen zu leisten.<sup>8</sup>

In diesem Kontext ökonomisch relevante Fragestellungen setzen eine veränderte Bereitstellung von Steuerungsinformationen voraus. Sie betreffen operative wie strategische Aspekte. Dies ist ein Grund dafür, weshalb das Controlling zum integrativen Element von Verwaltungsreformen geworden ist. Trotz des großen Anteils (fixer) Gemeinkosten stellt das New Public Management in Deutschland mit wenigen Ausnahmen<sup>9</sup> erst in den letzten Jahren verstärkt auf Prozesse und Projekte sowie eher strategisch ausgerichtete Steuerungselemente ab. Dies zeigen auch Veröffentlichungen der *KGS* der letzten Jahre.<sup>10</sup> Wirtschaftlichkeitsüberlegungen bleiben weiterhin relevant, wobei sich der Fokus – aufgrund der Fixkostendominanz im öffentlichen Sektor und angesichts von Nachhaltigkeitsüberlegungen folgerichtig – auf die langfristige Perspektive verschiebt. Dies ist inhaltlich konsequent, weil die öffentliche Hand Leistungen nachhaltig erbringen soll und kapitalintensive Infrastruktur vorhält.

In den Bereich langfristig wirksamer und strategisch bedeutsamer Entscheidungen fallen auch Investitionsentscheidungen im Allgemeinen sowie Festlegungen zur öffentlichen Infrastruktur und Prozessen bei Public Services im Besonderen. Investitionsentscheidungen binden viele Ressourcen, sie beeinflussen spätere laufende Angebote und Abläufe – deshalb sollte man Investitionsprojekten und Prozessen im Investitionsbereich ein besonderes Augenmerk widmen und sie im Sinne nachhaltiger Leistungsfähigkeit und langfristiger Wirtschaftlichkeit bestmöglich steuern.

---

<sup>8</sup> Zur Prinzipal-Agenten-Theorie als Basis des betriebswirtschaftlichen Controllings vgl. z.B. Küpper (2004), S.30ff., Horváth, Gleich & Seiter (2015), S.42f; Ewert (2002), S.21ff.; Lange & Schaefer (2008), S.144ff.; spezifisch für das Investitionscontrolling siehe ergänzend z.B. Küpper (1991), S.175f. oder Dahlhaus (2009), S.25. Zu Delegationsstrukturen der Beschäftigten im öffentlichen Sektor, Eigeninteressen und Prinzipal-Agenten-Konflikten vgl. ergänzend Budäus & Hilgers (2008), S.49f., S.51ff.; zum Controlling als integrativem Element von Verwaltungsreformen siehe (Budäus (1997), S.29ff.

<sup>9</sup> Zu nennen ist hier insbesondere Budäus; siehe z.B. Budäus (1997).

<sup>10</sup> Für die kommunale Ebene siehe insbesondere Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (2013).

Öffentliche Investitionen – insbesondere Infrastrukturinvestitionen – werden derzeit in Deutschland von verschiedenen Akteuren mit unterschiedlichen Schwerpunkten untersucht. Dabei überlagern sich Zustandsanalysen mit Finanzierungsvorschlägen (z.B. *Daehre-Kommission*<sup>11</sup>, *Bodewig-Kommission*<sup>12</sup>) und Ansätzen einer Herauslösung aus der klassischen öffentlichen Haushaltsfinanzierung in Form von Public Private Partnership (PPP) oder Infrastrukturfonds (z.B. *Daehre-Kommission*<sup>13</sup>, *Bodewig-Kommission*<sup>14</sup>, *Fratzscher-Kommission*<sup>15</sup>) mit Wirtschaftlichkeitsfragen und einer Auseinandersetzung mit Management- und Governance-Defiziten (z.B. *Rechnungshöfe*<sup>16</sup>, *Hertie School of Governance*<sup>17</sup>).

Zusätzlich gibt es schon seit längerer Zeit international eine lebhaftere Auseinandersetzung speziell mit Großprojekten (z.B. *Flyvbjerg, Cantarelli*)<sup>18</sup>. Sie analysiert die Planung sowie die Durchführung von Projekten und betrachtet zusätzlich die Fortsetzung wenig erfolgreicher Projekte, bei denen vieles für den Abbruch der Realisierung sprechen würde. Diese Diskussionsstränge sind alle relevant und teilweise auch brisant. Sie zielen aber auf sehr unterschiedliche Schlussfolgerungen ab. Bestimmte Handlungsempfehlungen stellen auf Lösungen im System haushaltsfinanzierter Investitionen ab, andere sind auf eine Veränderung von Strukturen ausgerichtet. Alle bieten Anhaltspunkte für eine Identifikation von Problemen und Handlungsbedarfen, wenn man öffentliche Investitionsgüter wirtschaftlicher bereitstellen will. Sie fokussieren teilweise auf die Projektebene, teilweise auf die Betrachtung von Lebenszyklen.

Öffentliche Investitionen überschreiten immer wieder vorgesehene Budgets und werden in der einzelwirtschaftlichen Betrachtung als unwirtschaftlich angesehen. Das gilt für Investitionen kleinerer Kommunen, aber auch für Investitionen auf der Ebene von Bund und Bundesländern. Der Flughafen Berlin-Brandenburg, Stuttgart 21, die Hamburger Elbphilharmonie oder die Oper Unter den Linden in Berlin sind bekannte nationale Beispiele für öffentliche Großinvestitionen, die Finanz- und Zeitbudgets massiv überschreiten. Unwirtschaftlich können aber auch Investitionen sein, die im veranschlagten Projektbudget bleiben und bei denen nach der Fertigstellung der angestrebte Nutzen nicht erreicht wird. Kostenüberschreitungen und nicht erreichter Nutzen speziell von Großpro-

---

<sup>11</sup> Vgl. Daehre (2012).

<sup>12</sup> Vgl. Kommission "Nachhaltige Verkehrsinfrastrukturfinanzierung" (2013).

<sup>13</sup> Vgl. Daehre (2012).

<sup>14</sup> Vgl. Kommission "Nachhaltige Verkehrsinfrastrukturfinanzierung" (2013).

<sup>15</sup> Vgl. Expertenkommission "Stärkung von Investitionen" (2015).

<sup>16</sup> Vgl. z.B. Bundesrechnungshof (2007), Hessischer Rechnungshof (2015b), Präsident des Bundesrechnungshofs (2013) und Rechnungshof von Berlin (2016).

<sup>17</sup> Vgl. z.B. Kostka (2016) und Kostka & Anzinger (2016).

<sup>18</sup> Vgl. z.B. Cantarelli et al. (2010a), Flyvbjerg (2011); Flyvbjerg, Skamris-Holm & Buhl (2005) und Cantarelli et al. (2010b), S.792ff.

jekten sind aber keineswegs ein nationales oder ein neues Problem. *Budäus* verwendet in diesem Kontext den Begriff einer „*Gesetzmäßigkeit von Fehlentwicklungen*“.<sup>19</sup> Ein in diesem Kontext wichtiger Aspekt ist mangelnde Transparenz, die auch aufgrund von Prinzipal-Agenten-Strukturen anzutreffen ist.

*Flyvbjerg u.a.* verweisen z.B. auf Basis statistischer Daten darauf, dass sich bei Großprojekten im Bereich Verkehrsinfrastruktur an Kostenüberschreitungen und falschen Bedarfsprognosen jahrzehntelang wenig geändert hat. Ihre Studie bezieht sich auf zwanzig Länder auf fünf Kontinenten und Zeiträume von mehreren Jahrzehnten. Sie verweisen auf durchschnittliche Budgetüberschreitungen bei Infrastrukturprojekten von mehr als 20% bei Straßen, mehr als 30% bei Brücken und Tunneln und von mehr als 40% bei Gleisanlagen.<sup>20</sup> Echte Trends sind bei diesen Überschreitungen nicht erkennbar.<sup>21</sup> *Flyvbjerg* bezeichnet planerische Desaster als „*business as usual*“.<sup>22</sup>

Verschiedene internationale Untersuchungen weisen darauf hin, dass Ausgabenverläufe vom Projekttyp, der Projektgröße und dem Stand der Implementierung abhängen. Bei Bauinvestitionen spielen zusätzlich geographische bzw. geologische Rahmendaten eine Rolle. Abweichungen zwischen Plan und Ist sind zudem preisabhängig. Sie fallen unterschiedlich aus, wenn man einem Vergleich die nominale oder aber eine reale Preisentwicklung zugrunde legt bzw. Abweichungen ins Verhältnis zu Plan- oder zu Ist-Ausgaben setzt. Sie werden vom Stand der Konkretisierung der Planung bzw. vom Realisierungsstand von Projekten beeinflusst.<sup>23</sup>

Die Abbildung 1 zeigt eine bei *Flyvbjerg* dokumentierte Verteilung von Budgetabweichungen bei Großprojekten in den Bereichen Brücken und Tunnel. Erkennbar wenige Projekte verbleiben im Budget, bei Tunneln und Brücken entstehen häufig noch höhere prozentuale Überschreitungen der Budgets als bei Bahnprojekten. Straßenbauprojekte – ohne Brücken und Tunnel – weisen in der Regel geringere Budgetüberschreitungen auf.<sup>24</sup>

---

<sup>19</sup> Budäus (2013), S.5.

<sup>20</sup> Vgl. *Flyvbjerg* (2005), S.2ff.; Verweise auf Ergebnisse anderer Studien mit teilweise noch höheren Werten z.B. bei *Cantarelli et al.* (2010a), S.5f. In den genannten englischsprachigen Veröffentlichungen wird der Begriff der Kostenüberschreitung verwendet. Da dort aber ein Kostenbegriff zugrunde liegt, der in der deutschen Betriebswirtschaftslehre eher mit Ausgaben gleichzusetzen wäre, wird in dieser Arbeit teilweise stattdessen der Begriff der Budgetüberschreitung verwendet bzw. der Kostenbegriff durch den Begriff Ausgaben ersetzt.

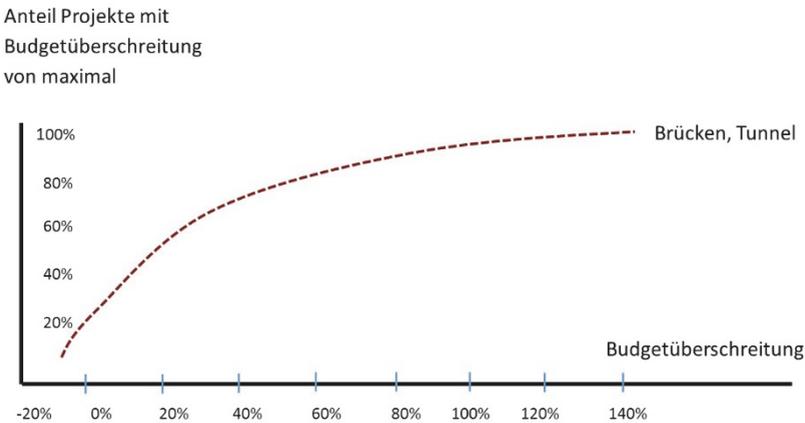
<sup>21</sup> Vgl. *Flyvbjerg* (2005); S.2ff., *Flyvbjerg, Skamris Holm & Buhl* (2002), S.285f.; zu fehlenden Trends ausführlich auch *Brunes & Lind* (2014).

<sup>22</sup> *Flyvbjerg* (2011), S.321.

<sup>23</sup> Ausführlich z.B. *Brunes & Lind* (2014), S.9ff., *Cantarelli, van Wee & Molin*, (2012).

<sup>24</sup> Statt vieler vgl. *Flyvbjerg* (2005), S.10ff., *Cantarelli, van Wee & Molin* (2012), S.88ff. mit weiteren Nennungen.

Dies zeigt einerseits, dass Entscheidungen auf Basis von unzutreffenden Informationen getroffen werden und dass somit zugrunde liegende Prozesse sehr grundlegend zu hinterfragen sind. Andererseits wird deutlich, dass bei Typen von Investitionen mit geringerem Standardisierungsniveau besondere Risiken bestehen. Steigenden finanziellen Belastungen steht keineswegs ein durchgängig höherer Nutzen gegenüber. Untersuchungen von *Flyvbjerg* sprechen eher dafür, dass anders als finanzielle Belastungen der Nutzen von Vorhaben eher überschätzt wird.<sup>25</sup> Wenn neben Budgetüberschreitungen auch Zeitverzögerungen in der Projektphase entstehen, nehmen gleichzeitig ggf. Belastungen für Stakeholder zu, was die Kosten-Nutzen-Balance negativ beeinflusst. Dieser Sachverhalt ist praktisch vielfach zu beobachten, wird aber selten thematisiert.



**Abbildung 1** Budgetüberschreitungen bei Großprojekten (international)<sup>26</sup>

Die Abbildung oben zeigt, dass nur sehr wenige Infrastruktur Großprojekte im Budget bleiben. Statistisch besteht eine deutlich höhere Wahrscheinlichkeit von Budgetüberschreitungen als von -unterschreitungen; zugleich sind eventuelle Budgetunterschreitungen durchschnittlich signifikant weniger erheblich als beobachtete Überschreitungen. Das spricht gegen rein methodische Fehler.<sup>27</sup> Die in der Abbildung oben exemplarisch abgebildeten Abweichungen bei transnationa-

<sup>25</sup> Vgl. Flyvbjerg & Sunstein (2016), Flyvbjerg (2005), S.3ff.; Zur Bedeutung des tatsächlichen oder angeblichen späteren Nutzen als Rechtfertigungsgrund bei Blame-Avoidance Strategien vgl. z.B. Hood (2011), S.16ff.

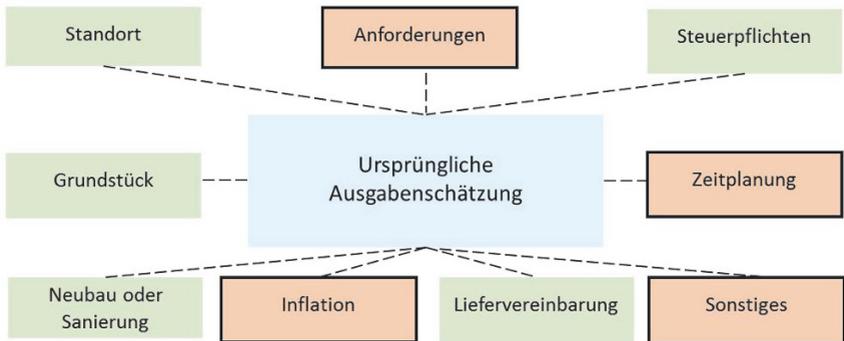
<sup>26</sup> Basis: Flyvbjerg (2006), S.12f.

<sup>27</sup> Vgl. Flyvbjerg (2006), S.6ff., Flyvbjerg, Skamris Holm & Buhl (2002), S.282ff. oder Flyvbjerg (2005), S.3ff., Cantarelli et al. (2010a), Cantarelli, van Wee & Molin (2012).

ler Betrachtung machen deutlich, dass speziell bei Großprojekten Risikoüberlegungen anzustellen sind. Man darf nicht davon ausgehen, dass sich Mehrausgaben bei einem Projekt durch geringere Belastungen bei anderen Projekten ausgleichen werden; Budgetabweichungen sind z.B. eindeutig nicht normalverteilt. Will man solchen Fehlentwicklungen entgegenwirken, muss man Strukturen öffentlicher (Groß)Projekte ebenso analysieren wie angewendete Verfahren und das Verhalten sowie die Rahmenbedingungen relevanter Akteure. Dabei sind theoretische Erkenntnisse mit heranzuziehen.<sup>28</sup>

Es liegen auch Untersuchungen dazu vor, welche zentralen Faktoren Einfluss auf ursprüngliche Ausgabenschätzungen bei Infrastrukturprojekten haben. In ihnen wurden wichtige Determinanten bei Budgetüberschreitungen und Verzögerungen bei Infrastrukturprojekten identifiziert. Die folgenden beispielhaften Systematisierungen stammen zwar bereits aus dem Jahr 1998. Weil aber Zeit- und Budgetüberschreitungen in inter- und transnationalen Studien faktisch keine Trends aufweisen, sind sie auch heute noch grundsätzlich plausibel.

Die folgende Abbildung systematisiert Einflussgrößen, die Auswirkungen auf ursprüngliche Bedarfsschätzungen entwickeln und sich auf die Höhe einzuwerbender Budgets auswirken. Wie im weiteren Verlauf der Ausführungen gezeigt wird, stellen die hervorgehobenen Faktoren systematische Schwachpunkte bei der Planung und Realisierung von (Groß)Projekten dar. Abbildung 2 zeigt, dass nationale (Inflation, Steuerpflichten) sowie regionale und geographische Aspekte (Standort, Grundstück) eine große Rolle spielen. Der Faktor Anforderungen lässt erwarten, dass geänderte Projektanforderungen folgerichtig auch zu geänderten finanziellen und zeitlichen Bedarfen führen.

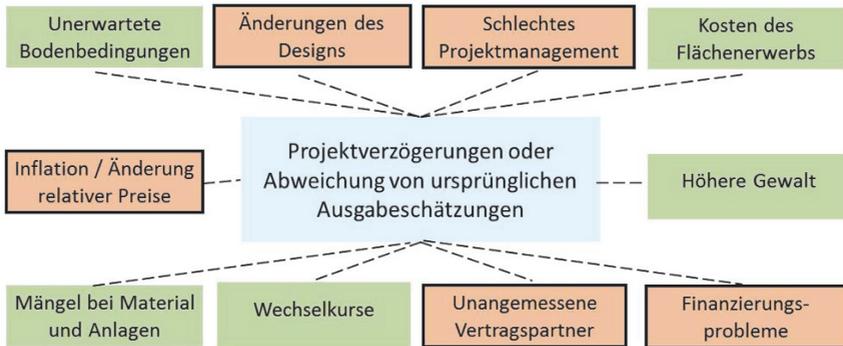


**Abbildung 2** Zentrale Bestimmungsfaktoren für Ausgabenschätzungen<sup>29</sup>

<sup>28</sup> Vgl. Budäus (2013), S.5.

<sup>29</sup> Entnommen aus: European Commission DG XVI (1998), S.10. Die farblichen Hervorhebungen wurden an dieser Stelle ergänzt.

Soweit in einem frühen Stadium der Ausgabenschätzung nicht alle Anforderungen definiert werden, sind steigende Ausgaben und zunehmender Zeitbedarf fast unvermeidlich. Dies führt ggf. inflationsbedingt zu weiteren Ausgabensteigerungen. Wurden Budgets auf Basis eines frühen Planungsstandes eingeworben, werden sie im Zweifel nicht ausreichen. Die Folge sind Finanzierungsengpässe und weitere aus ihnen resultierende Projektverzögerungen. Die folgende Abbildung 3 systematisiert solche und weitere Ursachen für Probleme bei Infrastrukturprojekten.



**Abbildung 3** Determinanten von Verzögerung und Budgetüberschreitung<sup>30</sup>

Auch eine Gegenüberstellung von Determinanten für Zeit- und Budgetüberschreitungen zeigt mögliche regionale und nationale Aspekte (Kosten Flächenerwerb, unerwartete Bodenbedingungen, Inflation). Deutlich wird aber auch der Stellenwert von Umplanungen und Designveränderungen bei geänderten Anforderungen. Finanzierungsprobleme, schlechtes Projektmanagement oder strategisch manipulatives Verhalten von Vertragspartnern gehören zu den weiteren genannten Aspekten. Die *EU-Kommission* benennt aber auch noch andere Faktoren. Dazu gehört u.a., dass auch Akteure bei der öffentlichen Hand selbst sich manipulativ verhalten und finanzielle Belastungen durch Infrastrukturprojekte in den ursprünglichen Kosten- bzw. Ausgabenschätzungen bewusst „niedrig gerechnet“ werden.<sup>31</sup> Das trägt, wie oben beschrieben, zu Problemen bei und spricht für eine große Bedeutung von Prinzipal-Agenten-Problemen. Es steht gleichermaßen im Widerspruch zum legalistischen Anspruch, dass Verwaltungen

<sup>30</sup> Entnommen aus: European Commission DG XVI (1998), S.12. Die Hervorhebungen wurden durch die Verfasser an dieser Stelle ergänzt. Teile der in der Abbildung oben benannten Determinanten werden aktuell vom Cabinet Office (2015), S.10f. erneut als besonders relevant für finanzielle Bedarfe beschrieben.

<sup>31</sup> Vgl. European Commission DG XVI (1998), S.11ff., insbesondere S.14.

gegebene Regelungen anwenden wie zur Erwartung, dass öffentliche Akteure sich zweckrational verhalten. Nicht zuletzt hat dies eine politische Dimension, weil auch Entscheidungen politischer Gremien durch verzerrte Entscheidungsvorlagen beeinflusst werden.

Erhebungen des *Bundesministeriums für Wirtschaft* wie Ergebnisse der Rechnungshöfe sprechen für erhebliche Defizite in der Investitionsplanung auf kommunaler wie auf ministerieller Ebene.<sup>32</sup> Erkannte Defizite sind teilweise spezifisch für den öffentlichen Sektor, andererseits bestehen aber auch Schwachpunkte, die man aus der Privatwirtschaft seit längerer Zeit kennt.<sup>33</sup> Solche Schwachstellen hängen u.a. damit zusammen, dass einzelne Investitionen sowie die Investitionspolitik von Organisationen insgesamt sehr langfristig ausgerichtet sind und immer wieder von Dringlichkeiten des Tagesgeschäfts überlagert werden. Deshalb müssen strategisch wichtige Prozesse des Investitionsbereichs besonders geschützt werden. Übergreifende organisatorische Planungsvorgaben (Metaplanungen) bieten dafür wichtige Ansatzpunkte. Sie standardisieren Prozesse und sichern sie ab. Darüber hinausgehend bieten sie Möglichkeiten dafür, institutionelles Wissen systematisch in Organisationen zu verankern und damit Defiziten im Investitionsbereich gegenzusteuern. Allerdings sind auch organisatorische Festlegungen selbst langfristig, die ein bestmögliches Zusammenwirken innerhalb der Organisation sicherstellen sollen, damit gesetzte Ziele des (öffentlichen) Investors möglichst dauerhaft erreicht werden können. Damit besteht auch für die Formulierung, Anpassung und Durchsetzung solcher Regelungen die Gefahr, dass sie vom Tagesgeschäft überlagert werden.<sup>34</sup>

Die nationale Sichtweise der Rechnungshöfe unterscheidet sich deutlich von der o.g. Diskussion um Großprojekte. Sie ist, ihrem verfassungsmäßigen Auftrag entsprechend, stark von der Sichtweise der Finanzkontrolle geprägt. Auch die Rechnungshöfe stellen steigende Kosten und Budgetüberschreitungen zumeist projektbezogen dar. Sie beanstanden immer wieder, dass Plan und Ist voneinander abweichen, benennen aber auch generelle Schwachstellen in Prozessen wie z.B. fehlende Zieldefinitionen, fehlende oder methodisch mangelhafte Wirt-

---

<sup>32</sup> Siehe Expertenkommission "Stärkung von Investitionen" (2015), S.31; Präsident des Bundesrechnungshofs (2013). Aktuell sehr deutlich bei Einzelfragen: Thüringer Rechnungshof (2016), S.109-116, S.117-125; Hessischer Rechnungshof (2015a), S.175-180; S.323-325. In einer Pressemitteilung des Hessischen Rechnungshofs heißt es wörtlich: „Erst analysieren, dann investieren – Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen alternativlos bei Investitionsentscheidungen“. Hessischer Rechnungshof (2015b), S.1.

<sup>33</sup> Siehe umfassend Blohm, Lüder & Schaefer (2012), S.5-36. Siehe auch Weber, Linder & Spillecke (2002), S.291ff. und Linder (2004), S.47ff.

<sup>34</sup> Siehe Blohm, Lüder & Schaefer (2012), S.5ff. Eine breitere Analyse der Neigung Dinge aufzuschieben und ökonomischer Folgen findet sich z.B. bei Ariely (2008), S.140ff.

schaftlichkeitsuntersuchungen.<sup>35</sup> Teile der beanstandeten Schwachstellen korrespondieren mit für die Privatwirtschaft seit längerer Zeit festgestellten Defiziten.<sup>36</sup>

Die Rechnungshöfe, insbesondere der *Bundesrechnungshof*, kritisieren in vielfacher Hinsicht die Investitionstätigkeit von Bund und Ländern. Hintergrund der Kritik sind mangelnde Wirtschaftlichkeit einer Vielzahl von Einzelmaßnahmen und generelle Planungsdefizite. Anders als Vorschläge verschiedener Institute und Wirtschaftsverbände, die Wirtschaftlichkeit außerhalb rein öffentlich organisierter Investitionen suchen (PPP) und Fondsmodelle fordern, orientieren sich viele Vorschläge der Rechnungshöfe an Lösungen im System haushaltsfinanzierter Investitionen. Sie beziehen sich oft stärker auf Entscheidungs- und Steuerungsprozesse als auf bautechnische Ausführungen.<sup>37</sup> Diese Prozesse fallen in Kernbereiche des Public Managements.

Festgestellte Schwachstellen schlagen sich mittlerweile auch in Vorschlägen bzw. Forderungen insbesondere des *Präsidenten des Bundesrechnungshofs als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung* nieder, Metaplanungen angemessen zu gestalten und diese auch anzuwenden. Diese Vorschläge der Rechnungshöfe verbleiben inhaltlich, dem Anspruch der Zweckrationalität entsprechend, sehr weitgehend im Modell rationaler Entscheidungen. Sie stellen auf Ziele ab, fordern eine Analyse von Rahmenbedingungen sowie eine Bestimmung von Alternativen. Sie untersuchen das eingesetzte Bewertungsinstrumentarium auf seine Eignung.<sup>38</sup> Sie fordern auch Risikobetrachtungen ein, gehen aber auf die vorne für Großprojekte gezeigte asymmetrische Verteilung von Risiken und Chancen nicht explizit ein.<sup>39</sup>

Die Bewertung der Rechnungshöfe zu Lösungen außerhalb des Systems fällt zumindest bei PPP wiederholt kritisch aus.<sup>40</sup> Während bei der Bewertung von

---

<sup>35</sup> Trotz Spezifika der Diskussion der Rechnungshöfe ist dies weder ein nationales Problem, noch eine national beschränkte Diskussion. Die EU-Kommission beanstandet z.B. schon seit längerer Zeit, dass auch bei Großprojekten Machbarkeitsstudien oft erst nach Projektstart durchgeführt werden. Vgl. European Commission DG XVI (1998), S.4.

<sup>36</sup> Siehe insbesondere Blohm, Lüder & Schaefer (2012), S.5ff.

<sup>37</sup> Statt vieler: Bundesrechnungshof (2007), Präsident des Bundesrechnungshofs (2013).

<sup>38</sup> Vgl. Präsident des Bundesrechnungshofs (2013), S.51ff.; Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe (2011), S.29ff.

<sup>39</sup> Der Präsident des Bundesrechnungshofs (2013), S.51ff. weist darauf hin, dass es notwendig ist, Risiken und deren finanzielle Folgen speziell bei finanziell bedeutsamen Maßnahmen zu berücksichtigen. Dabei schlägt er Korrekturverfahren vor, bei denen vor einer Diskontierung Abschlüsse bzw. Zuschläge von Erwartungswerten vorgenommen werden sollen, soweit sie innerhalb der Erwartungswerte noch nicht berücksichtigt wurden. Das vorgeschlagene Vorgehen ist sinnvoll, allerdings stellt sich die Frage nach einer Definition von Erwartungswerten.

<sup>40</sup> Siehe eine ganze Reihe von problematischen Beispielen insbesondere bei Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe (2011).

PPP sowohl methodische Fragen wie Prinzipal-Agenten-Probleme beschrieben werden, erscheint es, als ob psychologische und politisch-ökonomische Abwägungen bei der Analyse von Schwächen des Systems haushaltsfinanzierter Investitionstätigkeit eine untergeordnete Rolle spielen. Sie sind deshalb trotz der internationalen Fachdiskussion um Megaprojekte kein zentraler Ansatzpunkt von national entwickelten Lösungsansätzen.

Den Vorschlägen des *Bundesrechnungshofs* (und anderer Rechnungshöfe) folgend, haben in den letzten zehn Jahren *Bundesfinanzministerium* und einige Landesfinanzministerien Planungsvorgaben geändert. Aktuelle Prüffeststellungen der Rechnungshöfe weisen allerdings darauf hin, dass weiterhin erhebliche strukturelle Planungsdefizite im Investitionsprozess bestehen. Insgesamt ist festzustellen, dass es bei öffentlichen Investitionen häufig zu einer Entkoppelung von Planung und Durchführung kommt. Dies liegt einerseits an Planungsdefiziten, immer wieder an zu frühzeitig geschlossenen Verträgen sowie insgesamt mangelnder Professionalität bei Vertragsgestaltungen. Dies hat Auswirkungen, weil es Anreize für Vertragspartner setzt: *Schuster, Knake & Kilon* kommentieren den Umstand, dass Nachträge bei öffentlichen Investitionen zum Standard werden, sehr treffend mit der Bezeichnung von „*Nachtragsmanagement als Spezialdisziplin, in der Bauunternehmen gut aufgestellt sind*“<sup>41</sup>.

Auch solche Aspekte finden sich seit längerer Zeit in der internationalen Diskussion über Probleme mit Großprojekten. Dies spricht dafür, dass Probleme sich nicht auf einzelne Staaten oder Bundesländer beschränken, sondern dass spezifische Besonderheiten – z.B. gesetzliche Rahmenbedingungen, verfügbares Personal oder kulturelle Aspekte – generelle und international auftretende Problemstellungen lediglich ergänzen bzw. überlagern. Es wird aus unterschiedlicher Perspektive auf geringes systematisches Wissen und Planungsdefizite im Hinblick auf das öffentliche Investitionsmanagement und das Management von Infrastruktur verwiesen.<sup>42</sup> Dies gilt für die Planung und Herstellung von materieller (öffentlicher) Infrastruktur wie für deren Betrieb und Instandhaltung. Speziell bezogen auf Management und Steuerung werden deutliche Mängel verzeichnet.<sup>43</sup> Aber auch hier hat der öffentliche Investor kein Monopol auf Schwachstellen: Das *World Economic Forum (WEF)* berichtet z.B. über erhebliche fachliche und organisatorische Defizite in der Branche selbst. Hinzu kommen spezifische

---

<sup>41</sup> Schuster, Knake & Kilon (2014), S.10

<sup>42</sup> Sehr deutlich ist zuletzt die Reaktion der britischen Regierung mit Einrichtung der Major Project Authority und einer Ausbildungsoffensive in Zusammenarbeit mit der Universität Oxford. Siehe Cabinet Office (2015), S.10f.

<sup>43</sup> Vgl. Rothballer, Lam-Frendo & Kim (2014), S.14ff.

Schwierigkeiten, die z.B. als Folge politischer Prioritätensetzung in knappen öffentlichen Budgets auftreten.<sup>44</sup>

Ein von Mängeln geprägtes Infrastrukturmanagement gibt es nicht nur national. Konsequenter Weise stellt das *WEF* bei Infrastrukturentscheidungen auf eine bestmögliche Abstimmung von Instandhaltung und Neuinvestitionen ab. Es sieht in lebenszyklusbezogenen Investitionsstrategien den vielfach gegenüber Neubauten bzw. Neubeschaffung effizienteren Ansatz, um die Lücke zwischen Infrastrukturbedarfen und -bestand zu überbrücken. Dies liegt u.a. daran, dass die Grenzkosten einer Nutzungsdauerverlängerung oft deutlich geringer ausfallen als durchschnittliche jährliche Kosten von Neubauten. Eine solche Betrachtung korrespondiert mit Ansätzen der industriellen Anlagenwirtschaft, die ebenso wie der volkswirtschaftliche Ansatz des *WEF* auf Kostensteigerungen und Nutzenausfälle bei mangelnder Instandhaltung abstellen. Insofern ist es plausibel, dass das *WEF* auf mögliche Lerneffekte der öffentlichen Hand abstellt, die vom Wissen anlagenintensiver Industrien profitieren könnte.<sup>45</sup> Ein solcher Methodentransfer aus der Privatwirtschaft wird in der vorliegenden Literatur zum New Public Management aber kaum thematisiert.

**Tabelle 1** Ansätze für ein verbessertes Infrastrukturmanagement<sup>46</sup>

Sicherstellung der Finanzierung	Aufbau von Kompetenzen	Governance Reform	Steigerung des Wertes im Lebenszyklus	Verlängerung der Nutzungsdauer des Investitionsgutes
				Reinvestition mit Blick auf den Lebenszyklus
			Nutzensteigerung	Maximierung der Verfügbarkeit des Investitionsgutes
				Qualitätsverbesserung für Nutzer
			Senkung der insgesamt entstehenden Kosten	Reduzierung der Kosten für Betrieb und Instandhaltung
				Abschwächung von ungewünschten externen Effekten

Die Ansatzpunkte für ein verbessertes Infrastrukturmanagement sind ausgesprochen vielfältig, wie die Tabelle 1 zeigt. Sie stellen auf eine Steigerung des Wertes

<sup>44</sup> Vgl. Rothballer, Lam-Frendo & Kim (2014), S.14ff.; Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung (2000), S.5.; Flyvbjerg (2005), S.6ff.

<sup>45</sup> Vgl. Rothballer, Lam-Frendo & Kim (2014), S.8ff., S.15ff.

<sup>46</sup> Vgl. Rothballer, Lam-Frendo & Kim (2014), S.8ff.

des Investitionsgutes im Lebenszyklus, auf Nutzensteigerungen und eine Senkung der insgesamt entstehenden Kosten ab. Der Ansatz des *WEF* umschließt neben Fragen der betriebswirtschaftlichen Anlagenwirtschaft weitere Facetten. Bezogen auf das Infrastrukturmanagement werden ein umfassender Kompetenzaufbau sowie grundlegende Governance-Reformen gefordert. Außerdem wird ein klarer Finanzierungsbezug hergestellt. Das *WEF* fordert zudem, dass der Nutzen von Infrastrukturgütern (für Dritte) durch eine verbesserte Qualität und eine erweiterte Verfügbarkeit im Laufe des Lebenszyklus gesteigert werden müsste. Die hierbei aufgegriffenen Sachverhalte und Steuerungsebenen sind für die öffentliche Infrastrukturplanung und die Wirtschaftlichkeit öffentlicher Investitionen essenziell. Auch sie werden aber in öffentlichen Wirtschaftlichkeitsbewertungen nicht durchgängig adäquat abgebildet, was gravierende Fehlanreize zur Folge hat und Entscheidungsgrundlagen verzerren kann. Deshalb werden auch anlagenwirtschaftliche Aspekte in der vorliegenden Untersuchung aufgegriffen.

Die genannten Schwachstellen lassen sich zu folgender Kernaussage zusammenfassen: Trotz einer offenkundig hohen Bedeutung öffentlicher Investitionen für Wirtschaftsstandort, Lebensqualität der Bürger und Akzeptanz des politisch-administrativen Systems gibt es klare Defizite bei Planungs- und Umsetzungsprozessen. Wenn adäquate Planungen in allen Bereichen trotz gesetzlicher Vorgaben eher die Ausnahme als die Regel sind, spricht das gegen eine effiziente Verwendung von Ressourcen.<sup>47</sup> Es kann das Vertrauen in die Problemlösungsfähigkeit der öffentlichen Hand nicht fördern.

Vermeidbare Belastungen können dadurch entstehen, dass Unwirtschaftlichkeiten zu einem langfristig steigenden Ressourcenbedarf führen. Infrastrukturdefizite schwächen die ökonomische Leistungsfähigkeit von Volkswirtschaften. Sie beeinträchtigen zugleich private Nutzer. Entstehende Effektivitäts- und Effizienzdefizite beeinträchtigen das Vertrauen in die Problemlösungsfähigkeit des politisch-administrativen Systems.

Betroffen hiervon sind auch einzelne exponierte Akteure im politisch-administrativen System. Sie müssen davon ausgehen, dass Erfolge und Misserfolge ganz unterschiedlich wahrgenommen und zugeordnet werden. *Budäus* weist in diesem Kontext darauf hin, dass personenzentrierte Ansätze im Einzelfall plausibel sein können, aber einerseits Probleme nur unvollständig erklären und andererseits kaum Ansätze für Verbesserungen bieten.<sup>48</sup> Dass im Fall des Scheiterns Schuld individuell zugerechnet wird, begünstigt eine Vermeidung von individuellen Risiken anstelle einer ausgewogenen Fokussierung von Chancen und Risiken der Organisation. Entscheidungsträger setzen vielfach – auch proaktiv – auf Abwehrmechanismen, um Schuldzuweisungen und damit verbundenem

---

<sup>47</sup> Vgl. Präsident des Bundesrechnungshofs (2013); siehe auch Flyvbjerg (2005), S.2.

<sup>48</sup> Vgl. Budäus (2013), S.10f.

persönlichen Reputationsverlust vorzubeugen (Blame Avoidance).<sup>49</sup> Individuelle Abwehrstrategien verschiedenster Akteure überlagern dabei betriebswirtschaftliche Modernisierungsbemühungen öffentlicher Organisationen und beeinträchtigen damit – vielfach unbeabsichtigt – auch die Wirksamkeit der weitgehend systembezogenen Konzepte und Methoden des New Public Managements.<sup>50</sup> Dies zeigt exemplarisch die Bedeutung verhaltensökonomischer Überlegungen für das New Public Management.

Unerwünschte Auswirkungen sind ebenso zahlreich wie mögliche Ursachen. Der öffentliche Sektor sollte deshalb versuchen, zweckmäßige Organisationsregelungen zu etablieren und auf Basis eines Gesamtkonzeptes seine Leistungsfähigkeit als Investor zu verbessern. Dies setzt die Kenntnis bestehender Schwachstellen und eine Auseinandersetzung mit bestehenden Prozessen sowie verwendeten Modellen und Bewertungsmethoden voraus. Einen wichtigen Part haben in diesem Zusammenhang Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. Sie stellen einen Untersuchungsschwerpunkt der vorliegenden Arbeit dar. Ihr organisatorischer Rahmen sind Metaplanungen, also Planungsrichtlinien, Leitfäden und Verwaltungsvorschriften. Sie leiten sich sehr weitgehend aus § 7 Abs. 2 BHO und den analogen Regelungen in den Haushaltsordnungen der Länder ab. Diese Regelungen verankern Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit im Haushaltsrecht, fordern Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen explizit ein und bilden so einen zentralen Ankerpunkt des New Public Management bei öffentlichen Investitionen. Metaplanungen eignen sich grundsätzlich dafür, neben systembezogenen Anforderungen auch verhaltensökonomische Erkenntnisse in Planungen zu berücksichtigen. Dafür bieten verhaltensökonomisch erweiterte Controllingkonzepte sowie entsprechende Forschungsergebnisse zum Investitionsmanagement Anknüpfungspunkte.

Insgesamt gibt es zahlreiche Anhaltspunkte für eine ganze Reihe von Rationalitätsempässen innerhalb des öffentlichen Investitionsmanagements. Bestehende Regelungen bzw. Metaplanungen werden in der Praxis vielfach schlicht ignoriert. Auch ihre Anwendung gewährleistet keine belastbaren Prozesse. Bestehende Prozesse führen nicht zu belastbaren Investitionsmodellen. Besonderheiten des öffentlichen Sektors haben zudem die Folge, dass über in der freien Wirtschaft zu verzeichnende Schwachstellen im Investitionsbereich hinausgehende Probleme und Koordinationsdefizite gesehen werden. Dabei überlagern

---

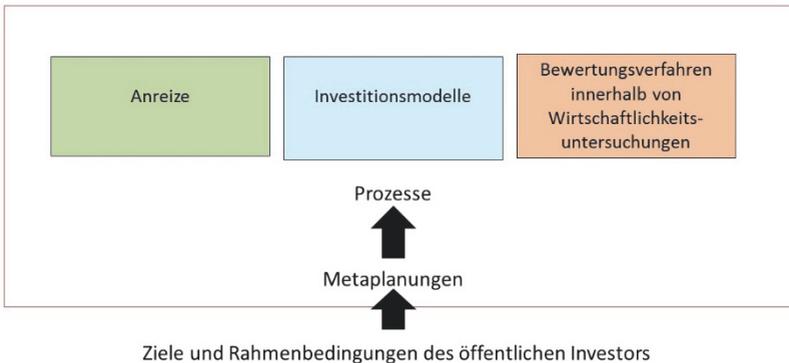
<sup>49</sup> Zum Verhältnis von Risikomanagement der Organisation und Risiken exponierter Akteure vgl. Hood (2011), S.4ff. Hood hebt auch hervor, dass die Relevanz dieses “negative bias” auch deshalb hoch ist, weil Medien, Öffentlichkeit und Wähler sich vielfach weit stärker auf Flops konzentrieren als auf funktionierende Entwicklungen. Vgl. Hood (2007), S.197ff.

<sup>50</sup> Vgl. Hood (2011), S.4f.

sich Aspekte des Wollens (und bestehender Anreizsysteme) und des Könnens mit Fragen der Prozess- und Modellgestaltung.

Insgesamt ist nicht erkennbar, dass durch systematisch verankerte und tatsächlich gelebte Evaluation von Prozessen und Bewertungsmodellen Schwachpunkte zuverlässig identifiziert, Verbesserungen erarbeitet und umgesetzt werden. Gleichzeitig ist nicht ersichtlich, dass die Rahmenbedingungen öffentlicher Investitionstätigkeit so gestaltet werden, dass der öffentliche Investor grundsätzlich vermeidbare Rationalitätsengpässe tatsächlich vermeidet.

Metaplanungen setzen an der Frage an, wie Wissen, Erfahrung und Best Practice-Ansätze institutionalisiert verankert werden können. Wie die Abbildung 4 zeigt, sind Ziele und Rahmenbedingungen des öffentlichen Investors maßgeblich für Anforderungen an Metaplanungen. Rahmenbedingungen sind aber auch dafür relevant, dass übergeordnete Planungen praktisch umgesetzt werden (können). Metaplanungen enthalten Vorgaben für Prozesse im Investitionsbereich. Sie haben Auswirkungen auf Investitionsmodelle, Bewertungsverfahren und die Wirkung von Anreizen. Sie sind in der Privatwirtschaft wichtige Bausteine des betrieblichen Controllings.



**Abbildung 4** Entscheidungsgrundlagen des öffentlichen Investors

Im Rahmen dieser Untersuchung werden deshalb Anforderungen an Metaplanungen aus sehr unterschiedlichen Abwägungen abgeleitet. Diese werden aus den sehr unterschiedlichen, eben teilweise dargestellten Diskussionssträngen entwickelt. Dabei muss man beachten, dass teilweise auf hoch komplexe Großprojekte Bezug genommen wird. Das ist deshalb wichtig, weil bei ihnen manche Schwachstellen sehr viel deutlicher werden als bei einer Vielzahl anderer Investitionen. Zusätzlich wird oft Bezug auf Infrastruktur genommen, obwohl sich volkswirtschaftliche Infrastruktur und Verwaltungsinfrastruktur deutlich unterscheiden. Nicht für alle Investitionen sind schließlich die gleichen Aspekte relevant, denn auch für Wirtschaftlichkeitsbewertungen selbst muss gelten, dass sie

wirtschaftlich konzipiert und durchgeführt werden. Insofern dürfen keine überkomplexen Prozesse für z.B. Kleininvestitionen entstehen, die die Akzeptanz von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen beeinträchtigen würden. Großprojekte zeigen aber teilweise generelle Schwachstellen auf besonders deutliche Weise. Für sie liegen zudem häufig mehr Daten vor als für kleinere Maßnahmen.

Nachdem Anforderungen systematisch erfasst und aufbereitet wurden, werden ausgesuchte Metaplanungen vor dem Hintergrund dieser Anforderungen analysiert. Da in den letzten Jahren auf Bundes- und Länderebene Verwaltungsvorschriften und Leitfäden geändert wurden, werden gezielt Vorschriften der neuesten Generation ausgewählt. Betrachtet werden neben Regelungen auf Bundesebene solche aus Schleswig-Holstein und aus Hamburg, also jeweils einem Bundesland mit kameralem und einem mit doppischem Haushalt. Die untersuchten Planungsvorgaben werden vor dem Hintergrund aktuell diskutierter Fehlsteuerungen sowie von Handlungsempfehlungen verschiedener Akteure untersucht. Aus der Perspektive des New Public Managements werden Auswirkungen in Form fehlerbehafteter Handlungsempfehlungen als Folge von Schwächen im Methodentransfer sowie generell nachteilige Auswirkungen auf bestehende Infrastruktur beschrieben. Zusätzlich wird angesichts spezifischer Rahmenbedingungen von Bund und Ländern herausgearbeitet, durch welche Maßnahmen Vorgaben für die Investitionsplanung flankiert sein müssen, damit diese in der Praxis nicht grundsätzlich missachtet werden, qualitativ angemessen durchgeführt werden und überhaupt Wirkung entfalten können.

Vor diesem Hintergrund sollen im weiteren Verlauf auch folgende Fragen untersucht werden, die wesentliche Rahmenbedingungen der Investitionstätigkeit von Bund und Ländern betreffen:

- Begünstigt die Ausbildung von Verwaltungsmitarbeitern eine fehlende Planungskultur bzw. Orientierung an Wirtschaftlichkeit? Welche Bedeutung haben Einflüsse der Politik?
- Welche Wechselwirkungen zwischen Datenqualität und Bewertungsmethodik bestehen?
- Führen Kameralistik und (bzw. oder) staatliche Doppik dazu, dass eine im Vergleich zur Situation privater Investoren gute oder weniger gute Abstimmung von Investitionsplanungen mit sonstigen Planungen des öffentlichen Investors erfolgen kann?
- Welche Auswirkungen haben zeitliche Vorläufe in der Mittelfristigen Finanzplanung auf die Qualität von Investitionsplanungen?
- Liegen Gründe für die Missachtung der vorhandenen Metaplanungen teilweise auch an inhaltlichen Defiziten bzw. mangelnder Klarheit der Vorgaben selbst?