
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

Vorwort	V
Abbildungsverzeichnis	XI
Tabellenverzeichnis	XIII
Abkürzungsverzeichnis	XV
1 Einleitung	1
2 Steuerung des Investitionsbereichs – die betriebswirtschaftliche Perspektive	19
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
3	Öffentliche Investitionen und Spezifika	
	des öffentlichen Investors	97
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

4 Schwachstellen öffentlicher Investitionen	163
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
5 Aktuelle Planungsvorgaben für	
Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen.....	209
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
6 Schwachstellen als Ansatzpunkte für das	
New Public Management	239
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 Überblick256
 - 6.4.2 Interne Spezialisten und externe Experten.....257
 - 6.4.3 Referenzklassenansatz260
 - 6.4.4 Eigeninteressen Dritter263
- 6.5 Gestaltung früher Phasen des Investitionsprozesses und Nutzung von Handlungsalternativen265
 - 6.5.1 Generierung von Alternativen.....265
 - 6.5.2 Weitere ausgewählte Aspekte, die in frühen Phasen berücksichtigt werden sollten268
- 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 & 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 ₀	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