

Planung und Management öffentlicher Infrastruktur: auf dem Weg zu einer besseren Governance

Dass öffentliche Infrastrukturprojekte wie Autobahnen, Bauprojekte, Flughäfen, Stromtrassen oder der Breitbandausbau von zentraler Bedeutung für die wirtschaftliche Entwicklung und eine hohe Lebensqualität sind, ist unbestritten. Gleichzeitig stellen eine vorausschauende Infrastrukturplanung und -umsetzung Politik und Verwaltung vielfach vor erhebliche Herausforderungen.

Infrastruktur rückt oft erst in den Blick, wenn sie fehlt oder baufällig wird, oder wenn Bauprojekte aufgrund von Kostenüberschreitungen, Fehlinvestitionen oder Bürgerprotesten Schlagzeilen machen. Ein gemeinsames Projekt der Hertie School of Governance und der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) hat diese Herausforderungen zum Anlass genommen, die Ursachen dieser Probleme aus einer internationalen Perspektive zu untersuchen und mögliche Lösungsansätze zur Verbesserung der Planung und Umsetzung öffentlicher Infrastrukturprojekte aufzuzeigen. Die Ergebnisse, aufbauend auf einer Umfrage unter Experten aus 36 Ländern, wurden kürzlich als Governance-Report 2016 veröffentlicht.

Die Bedeutung politischer und administrativer Entscheidungs- und Umsetzungsprozesse ist groß

Bestehende Untersuchungen und eigene Analysen zeigen, dass erhöhte Ausgaben und Investitionen nicht notwendigerweise die Qualität der Infrastruktur verbessern, jedenfalls nicht mittelfristig. Schlüssel für eine erfolgreiche Infrastrukturpolitik ist weniger die Höhe der Infrastrukturinvestitionen als vielmehr die Kapazität der öffentlichen Hand, langfristige Infrastrukturprioritäten analytisch vorzubereiten, planerisch effektiv festzulegen, die beteiligten Akteure zu koordinieren

und letztlich die Projekte selbst kosten-effizient umzusetzen. Die Qualität der Governance sowohl auf nationaler und regionaler Ebene als auch auf Ebene einzelner Großprojekte ist somit von zentraler Bedeutung.

Der Governance-Report plädiert für ein realistisches Verständnis der Logik und typischen Muster von staatlichen Infrastrukturentscheidungen. Zentrale Merkmale sind dabei die inhärente Komplexität und Unsicherheit des Handlungsfelds Infrastruktur, die dazu führen, dass politische Prioritäten bei Weitem das wichtigste Kriterium bei Entscheidungen über Infrastrukturprioritäten und -vorhaben sind. Über die größte Hürde für konsistente Infrastrukturmaßnahmen sind sich die befragten Experten länderübergreifend einig: Das Spannungsverhältnis zwischen den politischen Konjunkturzyklen und den Erfordernissen einer nachhaltigen Infrastrukturplanung wird über alle befragten Länder hinweg als größte Herausforderung gesehen. Von den befragten Experten in Deutschland wird es jedoch nur an dritter Stelle eingestuft; hier stellen gesetzliche, regulatorische und administrative Hindernisse die größte Herausforderung bei der Planung und Steuerung von Infrastrukturprojekten dar. An zweiter Stelle nennen die Experten in Deutschland die ungenügende Koordination im föderalen System (vgl. Abbildung 1, S. 16).

In den meisten Ländern existieren zwar nationale Strategiepläne, um die Priorisierung von Infrastrukturbedürfnissen zumindest in einigen Bereichen zu gewährleisten, die Koordination zwischen den Akteuren zu steuern sowie Transparenz und rationale Entscheidungsfindung zu fördern. Doch die Politik steht dem oft im Wege: Nur 18,0 Prozent der befragten Experten stufen solche Pläne als sehr relevant ein. Dagegen sehen 26,8 Prozent nationale Strategiepläne in ihren jeweiligen Ländern als überhaupt nicht oder eher nicht relevant an. Gleichzeitig ist erkennbar, dass Länder, in denen man den Plänen hohe Bedeutung beimisst, aus Sicht der Befragten im Hinblick auf die Leistungsfähigkeit des Infrastruktursystems besser abschneiden, wie etwa die Niederlande und die Schweiz.

Bei der Governance von Infrastruktur sehen die Experten Deutschland nur im Mittelfeld

Auf Basis der durchgeführten internationalen Expertenbefragung wurden Indikatoren entwickelt, um Länder im Hinblick auf ihre Fähigkeit zur Planung und Durchführung von Infrastrukturprojekten zu beurteilen (vgl. Infobox auf S. 16). Deutschland kommt bei diesem Vergleich über das Mittelfeld nicht hinaus. Während die Planung im Verhältnis noch gut eingeschätzt wird (Rang 9 unter 39 Ländern), liegt Deutschland bei dem Management

Der Governance-Report 2016: öffentliche Infrastruktur

Der Report wurde im Rahmen eines gemeinsamen Projekts von der Hertie School of Governance und der OECD erarbeitet. Er ist der vierte Band einer Reihe der Hertie School of Governance, die jedes Jahr ein bestimmtes Governance-Problem aufgreift und praxisnah betrachtet. Er untersucht, wie Planung, Steuerung und Umsetzung von Infrastrukturprojekten im Ländervergleich aussehen, welche institutionellen Lösungen besonders erfolgreich sind und was Deutschland von anderen Ländern lernen kann.

Untersuchungsgegenstand:

Untersucht wurden drei Dimensionen der Governance von Infrastrukturprojekten mit 18 Indikatoren aus eigener Befragung sowie aus Sekundärdaten (OECD-Statistiken, Global Competitiveness Report).

Planung	Management	Ergebnisse
Infrastrukturfinanzierung	Koordinationsprobleme	Zugang zu Infrastruktur
Existenz nationaler Infrastrukturpläne	Korruptionsrisikoindex	Infrastrukturqualität
Einbeziehung der Privatwirtschaft	IT-basierte Planungstools	Logistikleistung
...

Befragungsmethodik:

Befragt wurden 251 Experten aus Politik, Wissenschaft und Industrie aus 36 Ländern innerhalb und außerhalb der OECD. Der Onlinefragebogen umfasste 23 Fragen mit 155 Variablen zur Einschätzung des nationalen Infrastruktursystems im Hinblick auf Planung, Koordination und Finanzierung sowie in Bezug auf die Umsetzung und das Monitoring von Infrastrukturprojekten.

Weitere Informationen zum Governance-Report 2016, zusätzliches Material und Webanwendungen der Governance-Indikatoren finden Sie unter www.governancereport.org

von Infrastrukturprojekten nur auf Rang 19. Als größte Schwachstellen in Deutschland benennen die befragten Experten übermäßig bürokratische Verfahren und rechtliche Hürden sowie das Fehlen eines umfassenden Planungsprozesses, falsche Risikoverteilung in Verträgen, zu viele Kontaktpersonen während der Durchführung von Projekten und die feh-

lende Kontrolle durch unabhängige Aufsichtsgremien.

Vor allem im Vergleich mit Nachbarländern schneidet Deutschland weniger gut ab. So beurteilen die befragten Experten in Dänemark, Frankreich, den Niederlanden und der Schweiz sowohl Planungs- als auch Managementleistungen in ihren

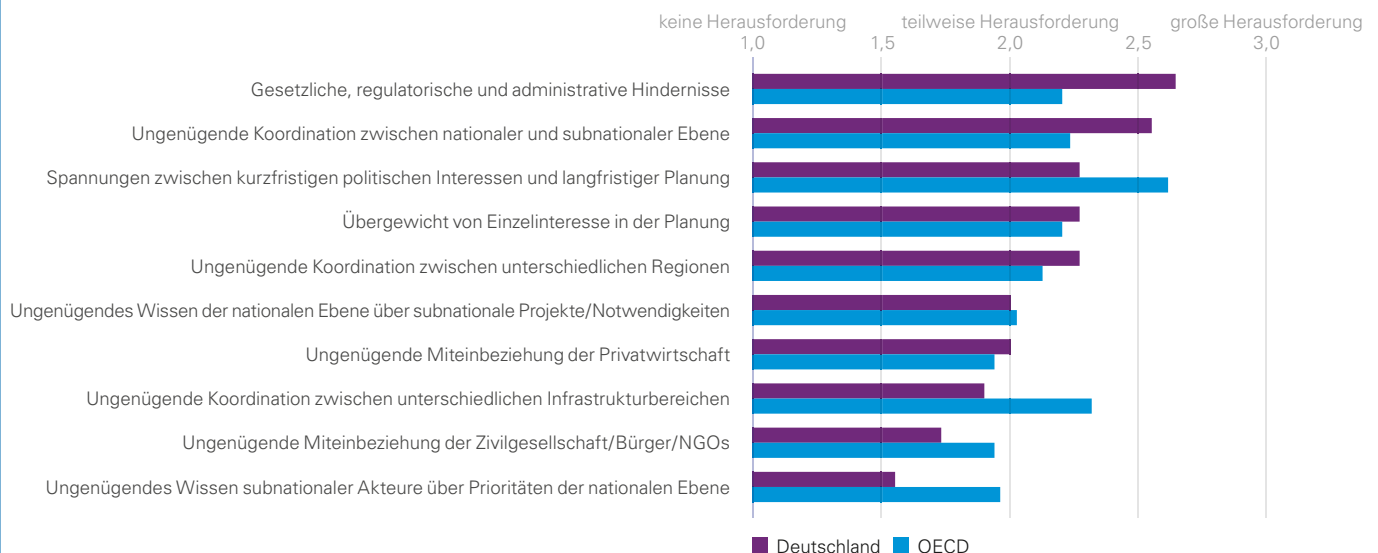
Ländern deutlich positiver. Im Infrastruktur-Governance-Index, in dem die drei Dimensionen Planung, Management und Ergebnisse aggregiert werden, belegt Deutschland im europäischen Ländervergleich den elften Rang (vgl. Abbildung 2, S. 17).

Die kommunale Ebene als wichtiger Akteur

Der Governance-Report weist auch auf die Wichtigkeit einer gesamthaften Betrachtung aller Verwaltungsebenen hin. Die subnationale Ebene (Länder, Regionen, Städte und Kommunen) ist in den meisten Ländern für einen großen Teil der öffentlichen Investitionen zuständig. Und gerade auf dieser Ebene macht sich in Europa gegenwärtig eine Lücke in den öffentlichen Investitionsausgaben bzw. ein Nachholbedarf besonders bemerkbar. So sind die Investitionsausgaben auf subnationaler Ebene nach aktuellen OECD-Berechnungen seit der Finanzkrise gegenüber 2009 um rund 20 Prozent gesunken.¹ Eine von der OECD und dem europäischen Ausschuss der Regionen durchgeführte Studie² weist auf das Problem einer erheblichen Zersplitterung von Verwaltungskapazitäten und -ressourcen auf dieser subnationalen Ebene hin. Zur Verbesserung der Situation verfolgen

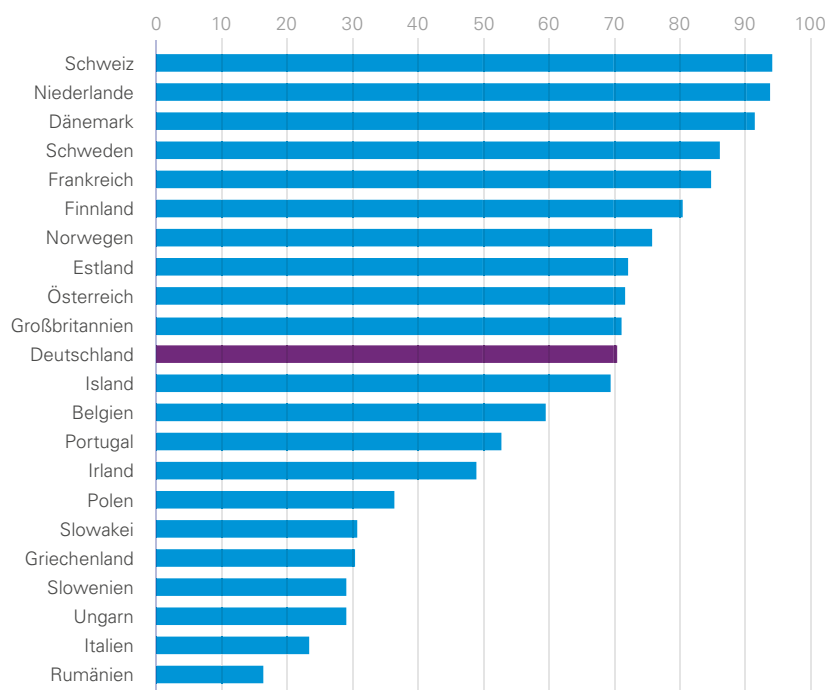
¹ Zitiert in Allain-Dupré, D./Hulbert, C./Vincent, M. (2016): Kapitel III des Governance-Reports
² Zur Methode und zu den Ergebnissen dieser Erhebung vgl. Kapitel III des Governance-Reports

Abbildung 1: Wesentliche Herausforderungen bei der Planung und Steuerung von Infrastrukturprojekten



Quelle: Daten des Governance-Reports 2016; eigene Darstellung

Abbildung 2: Gesamtindex Governance im europäischen Ländervergleich (aggregiert aus 18 Indikatoren zu Infrastrukturplanung, Management und Ergebnissen)



Quelle: Daten des Governance-Reports 2016; eigene Darstellung

subnationale Verwaltungen unterschiedliche Strategien. Kleinere kommunale Verwaltungen nehmen etwa bei dem Entwurf und der Planung von Infrastrukturvorhaben externe Dienstleister in Anspruch und versuchen, die Auftragsvergabe zu vereinfachen. Größere kommunale Verwaltungen hingegen bemühen sich stärker um eine verbesserte Kooperation mit anderen kommunalen Verwaltungen.

Handlungsempfehlungen für eine bessere Infrastrukturplanung in Deutschland

Die Umsetzung großer Infrastrukturprojekte leidet vielfach unter erheblichen Kosten- und Zeitüberschreitungen, die bereits in vielen Studien bestätigt wurden. Kostka und Anzinger (2015)³ konnten etwa für deutsche Infrastrukturprojekte durchschnittliche Kostenüberschreitungen von 30 Prozent feststellen. Auch international sind ähnliche Muster beobachtbar, sodass der bekannte Infrastrukturexperte Bent Flyvbjerg (Oxford University) von Kosten- und Zeitüber-

schreitungen als einem „eisernen Gesetz von Megaprojekten“ spricht⁴. Aufbauend auf den Erfahrungen aus internationalen und deutschen Infrastrukturprojekten wird im Governance-Report ein Risikomanagementansatz vorgestellt, der es ermöglichen soll, dass Infrastrukturprojekte im Zeit- und Kostenplan bleiben. Entscheidend ist eine umfassende und von Beginn an alle Hauptphasen des Projektlebenszyklus – Planung, Auftragsvergabe, Baumaßnahmen sowie Betrieb und Instandhaltung – einschließende Planung, um angemessene Strategien und effektives Risikomanagement festzulegen. Anfängliche Planungsdefizite können ansonsten den Projektfortschritt über den gesamten Lebenszyklus hinweg behindern. Wichtig ist auch eine gewisse Flexibilität und Transparenz des Governance-Regimes, um auf auftretende Risiken reagieren zu können, sowie die konsequente Nutzung von Risikomanagementtechniken in allen wesentlichen Projektphasen.

Auch die Politik hat mittlerweile die Wichtigkeit dieses Themas aufgegriffen. Aufbauend auf den Arbeiten einer Reformkommission „Bau von Großprojekten“ hat das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur einen „Aktionsplan Großprojekte“ erarbeitet, der im Dezember 2015 vom Bundeskabinett verabschiedet wurde.⁵ Im Rahmen einer kürzlich von der Hertie School im Vorfeld des 4. Zukunftskongresses Staat & Verwaltung 2016 durchgeführten deutschlandweiten Behördenbefragung⁶ wurden Behördenleitungen gebeten, einzelne Empfehlungen der Reformkommission zu beurteilen. Die verschiedenen Empfehlungen werden sehr unterschiedlich, aber insgesamt mehrheitlich positiv beurteilt (vergleiche Abbildung 3, S. 18). Insbesondere das Abrücken von der Vergabe nach dem „Billigstkriterium“ findet fast uneingeschränkte Zustimmung (92,8 Prozent). Aber auch nahezu alle anderen abgefragten Empfehlungen werden mehrheitlich unterstützt. Lediglich die Einbeziehung externer Experten wird etwas skeptischer beurteilt (sowohl im Rahmen von Kompetenzzentren als auch beim Projektmanagement). Ähnlich wie in den vergangenen Jahren besteht bei den Behördenleitungen in Deutschland auch weiterhin ein sehr hoher Vorbehalt gegenüber dem Modell öffentlich-privater Partnerschaften (von 49,7 Prozent als nicht zweckmäßig beurteilt).

Der Report identifiziert Ansätze zur Verbesserung der Governance von Infrastrukturprojekten

Es gibt eine Reihe von Governance-Instrumenten, die Länder mit unterschiedlichen politischen und administrativen Systemen im Infrastrukturbereich einsetzen könnten, um ihre Infrastrukturinvestitionen effektiver zu gestalten. Aufbauend auf den Erfahrungen erfolgreicher Governance-Innovationen in den untersuchten Ländern werden im abschließenden Kapitel des Governance-Reports 2016 vier konkrete Empfehlungen zur Verbesserung der Infrastruktur-Governance vorgestellt.

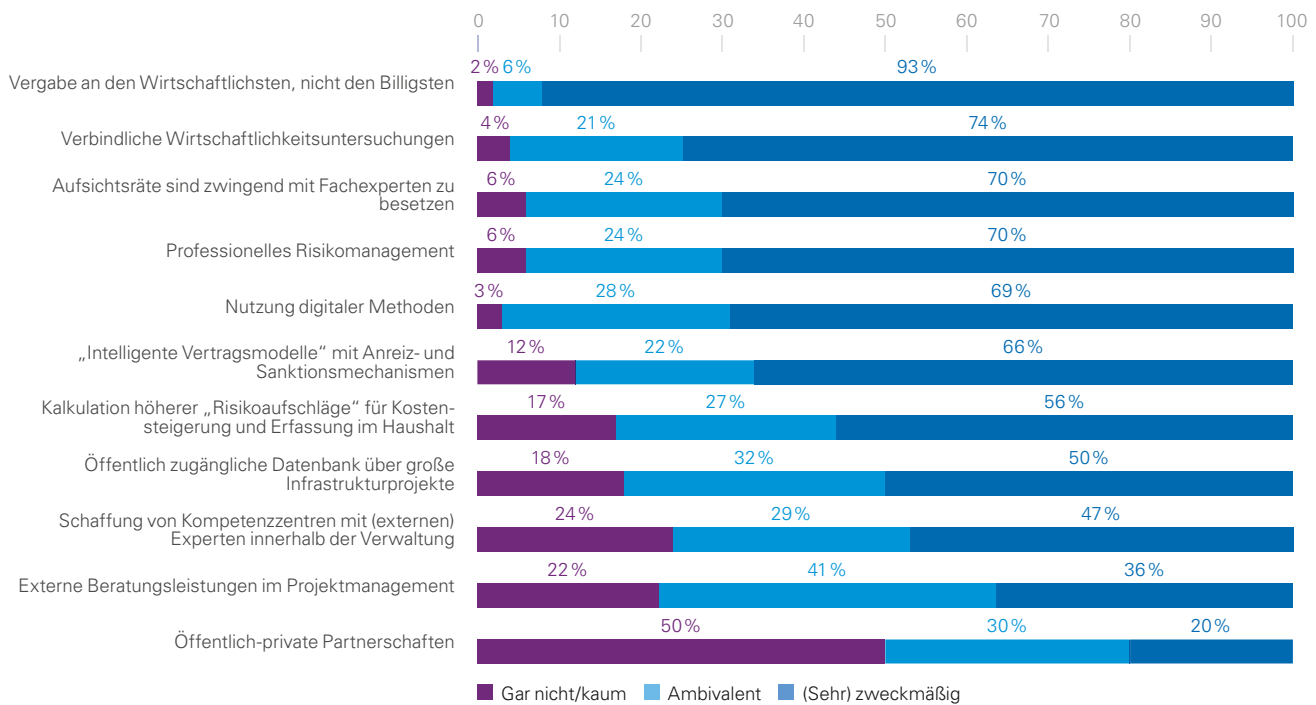
³ Kostka, G.; Anzinger, N. Datenbank: Infrastruktur-Großprojekte in Deutschland. In: PublicGovernance Frühjahr 2015, S. 6–11

⁴ Flyvbjerg, B. (2016): Introduction: The Iron Law of Megaproject Management. In: Flyvbjerg, B. (ed.): The Oxford Handbook of Megaproject Management, Oxford University Press, 2016

⁵ Vgl. auch Kaires-Lamp, N./Kiehne, N./Püstow, M. (2016): Großprojektmanagement neu definiert: Welche Veränderungen hat die Reformkommission eingeleitet? In: PublicGovernance, Sommer 2016

⁶ „Zukunftspanel Staat & Verwaltung 2016“, durchgeführt von Wegweiser Strategy & Research und der Hertie School of Governance. Eine Zusammenfassung der Ergebnisse findet sich unter: www.wegweiser.de/de/download-studie-2016

Abbildung 3: Zweckmäßigkeit von Maßnahmen zur Erhöhung der Effizienz und Transparenz von öffentlichen Großprojekten



Quelle: Wegweiser Strategy & Research/Hertie School of Governance: Zukunftspanel Staat & Verwaltung 2016

1. Spannungen anerkennen

Die bei Infrastrukturfragen vorherrschenden Spannungen zwischen Politik, sozialen und ökonomischen Rahmenbedingungen sowie technologischen und logistischen Anforderungen sollten anerkannt und offen diskutiert werden. Die immanent politische Natur von Infrastrukturentscheidungen ist anzuerkennen. Ein Beispiel hierfür sind Energieinfrastrukturplanungen in Deutschland, die vor dem Hintergrund der Energiewende entstehen.

2. Koordinierungskapazitäten entwickeln

Zudem sollte man versuchen, eine bessere Koordinierungskapazität zu entwickeln. Als entscheidender Faktor für die mangelnde Performanz von Infrastrukturmaßnahmen muss die fehlende oder mangelhafte Koordinierung unter den zahlreichen Stakeholdern gesehen werden. Ein bekanntes Beispiel für Koordinierungsversagen ist der Berliner Flughafen BER, während etwa der Gotthard-Basistunnel als Beispiel für eine erfolgreiche Koordination herangezogen werden kann. Hier gilt es, über den gesamten Projektzyklus hinweg entsprechende Kapazitäten zu schaffen.

3. Datengrundlage verbessern

Eine bessere Koordination ist eher erreichbar, wenn Daten zu Infrastrukturbedarf, Projektplanung, Risikoabschätzung und Umsetzung systematisch gesammelt und analysiert werden. Eine entsprechende analytische Kapazität sollte auch sicherstellen, aus früheren Fehlern oder anderen Projekten zu lernen.

4. Unabhängige Gremien einsetzen

Um diese drei Empfehlungen umzusetzen, wird abschließend die Schaffung zweckbestimmter unabhängiger Infrastrukturagenturen oder Gremien vorgeschlagen, die mit klarem Abstand zur Politik agieren können. Solche, in einigen Ländern bereits umgesetzte eigenständige Infrastrukturinstitutionen – z. B. Infrastructure Australia, die National Infrastructure Commission in Großbritannien oder auf Länderebene Infrastructure Ontario in Kanada – sollten die Vielfalt der Interessen von Politik, Stakeholdern und Betroffenen widerspiegeln und auf Expertenwissen sowie fundierte Daten und Analysen zurückgreifen können. Ziel sollte es sein, Beratungs- und Partizipationselemente mit Expertenwissen zu kombinieren und die Transparenz sowohl

in der Planung als auch in der Umsetzung zu erhöhen. Die genaue Organisationsform, der Auftrag und die Kompetenzbereiche solcher Institutionen können erheblich variieren und hängen stark von den Bedürfnissen und Gegebenheiten des jeweiligen Landes und des konkreten Vorhabens ab. Entscheidend für die Funktionsfähigkeit ist allerdings die Möglichkeit, wirklich frei und unabhängig von politischen Einflüssen zu arbeiten, sowie das Potenzial, die politische Entscheidungsfindung tatsächlich zu beeinflussen.

Angesichts der Bedeutung von Infrastrukturinvestitionen und -großprojekten bleibt zu hoffen, dass diese Ansätze einer Verbesserung gerade auch in Deutschland aufgegriffen werden. Der Aufwand für derartige Innovationen sollte sich aber zweifellos lohnen. |

*Prof. Dr. Gerhard Hammerschmid,
Prof. Helmut K. Anheier, PhD,
Prof. Dr. Kai Wegrich,
Hertie School of Governance*