

Erfolgsfaktor „Qualitätsmanagement“ bei öffentlichen Infrastrukturinvestments durch PPPs



TECHNISCHE
UNIVERSITÄT
DARMSTADT

Frankfurt, den 24. März 2010

Prof. Dr. Andreas Pfnür



Wirtschaftlichkeit ist zumeist mehr als Kosteneffizienz

- BHO und LHOs verlangen nach Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Hand im Allgemeinen und öffentlicher Infrastrukturinvestitionen im Besonderen
- „Wirtschaftlichkeit“ ist ein allgemeines Maß für die Effizienz des Einsatzes eines knappen Gutes in alternativen Verwendungen
- Operationalisierung des Begriffs in der Betriebswirtschaftslehre (ausgewählte Beispiele)

Finanzrechnung	Bilanz	Kostenrechnung
$\frac{\text{Einzahlungen}}{\text{Auszahlungen}}$	$\frac{\text{Ertrag}}{\text{Aufwand}}$	$\frac{\text{Nutzen}}{\text{Kosten}}$

In Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen der öffentlichen Hand dominieren Kostenkriterien



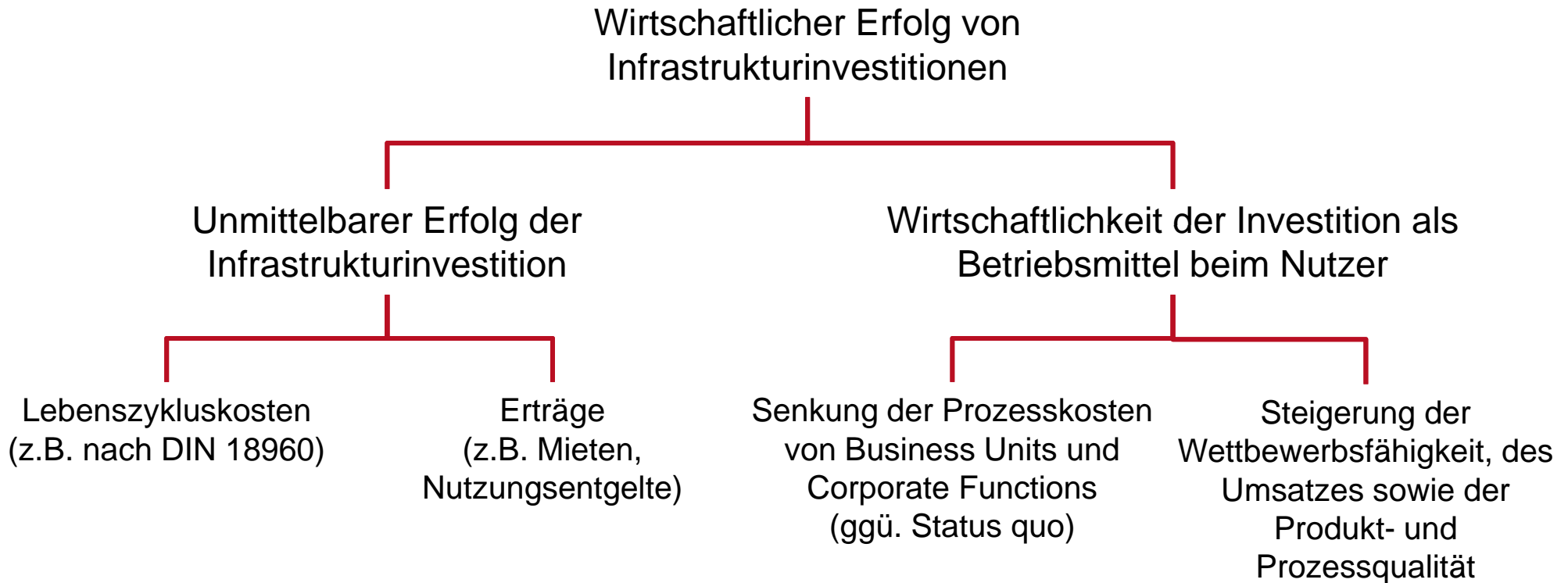
TECHNISCHE
UNIVERSITÄT
DARMSTADT

- Status quo gängiger Leitfäden zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen: in aller Breite und Tiefe Empfehlungen zum Kostenvergleich von Beschaffungsvarianten mit Hilfe des Financial Modeling
 - Kostenprognose: Auszahlungen
 - Bestimmung von Risikokosten: Bewertung der negativen Folgen von Unsicherheit
- O. a. Beobachtung gilt generell, auch bei Nicht-PPP Investitionsvorhaben
- Implizite / teils auch explizite Annahme dabei: **Nutzen** alternativer Beschaffungsvarianten ist konstant

- **These: Angesichts der Komplexität von Infrastrukturressourcen und zugehöriger Planungs-, Bereitstellungs-, Betriebs- und Verwertungsprozesse muss es signifikante Nutzenunterschiede alternativer Bereitstellungsvarianten geben**

Konzeptionelle Überlegungen zur Operationalisierung der Nutzenmessung I

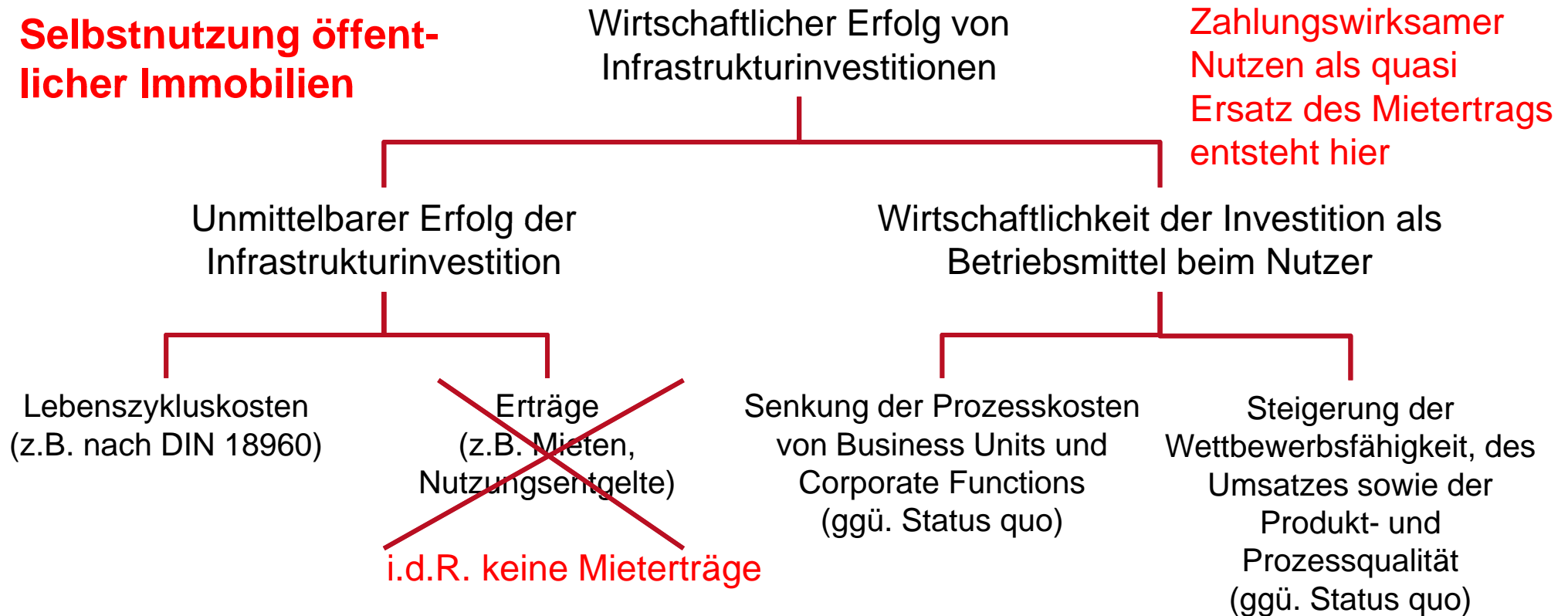
- Erfolgsbeitrag von Infrastrukturinvestitionen hat 2 Dimensionen, von denen bislang vorwiegend die „linke Seite“ Eingang in Investitionsentscheidungen findet



Konzeptionelle Überlegungen zur Operationalisierung der Nutzenmessung I

- Erfolgsbeitrag von Infrastrukturinvestitionen hat 2 Dimensionen, von denen bislang vorwiegend die „linke Seite“ Eingang in Investitionsentscheidungen findet

Besonderheiten bei der Selbstnutzung öffentlicher Immobilien



Konzeptionelle Überlegungen zur Operationalisierung der Nutzenmessung II



- Die Qualität von Immobilieninvestitionen beschreibt vereinfacht ausgedrückt die Summe ihrer Fähigkeiten, über den Status quo hinaus Nutzen aus der Flächennutzung zu stiften und die Kosten der Nutzer zu reduzieren.
- Qualität von Immobilieninvestitionen = Building Performance
- Hebel, der von der Building Performance ausgeht ist zumeist erheblich. Beispiel:
 - 80% Personalkosten an Deutschen Universitäten, 10% Immobilienkosten, 10% Sonstiges
 - Effekt aus einer Steigerung der Arbeitsproduktivität um 20% bei Verdoppelung der Immobilienkosten

Mehrkosten Immobilien in % der Gesamtkosten: $0,1 * 0,5 = 0,05$

Erhöhung der Arbeitsleistung (Kostenansatz) /
Senkung der Personalkosten

in % der Gesamtkosten:

$0,8 * 0,2 = 0,16$

Faktor > 3!

- **These: In vielen Fällen öffentlicher Infrastrukturinvestitionen ist der Unterschied in der Building Performance alternativer Bereitstellungsvarianten wirtschaftlich bedeutsamer als der Kostenunterschied**

Wenn öffentliche Infrastrukturprojekte scheitern, dann oft an mangelnder Qualität



TECHNISCHE
UNIVERSITÄT
DARMSTADT

- Analyse gescheiterter Infrastrukturprojekte zeigt:
 - Zumeist waren negative Abweichungen von der erwarteten Qualität Gründe für den Misserfolg
 - Auch wenn in den Medien von Kostensteigerungen gegenüber der Ursprungsplanung berichtet wird, sind Kostensteigerungen zumeist Resultat von Nachbesserungen an der mangelnden Qualität von Prozessen, Produkten und Dienstleistungen.
- Diese Effekte werden in bisherigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, wenn überhaupt, dann als mögliche Abweichung der Kosten von den Erwartungswerten erfasst und bewertet.
- Im Sinne einer höheren Transparenz systematisch richtig wäre hingegen
 1. getrennte Erwartungswerte für Qualitäts- und Kostenpositionen in der Wirtschaftlichkeitsanalyse bilden
 2. Unterscheiden zwischen Abweichungen im Hinblick auf die Qualitätserwartungen (Qualitätsrisiken) und die Kostenerwartungen (Kostenrisiken)

Ohne diese Transparenz wird eine Lebenszyklus begleitende Projektplanung und -steuerung erheblich erschwert, wenn nicht gar unmöglich.
- **These: In vielen Fällen öffentlicher Infrastrukturinvestitionen resultiert die „Kostensteigerung“ in Wirklichkeit aus Qualitätsproblemen**

Kritik an PPP richtet sich größtenteils gegen Qualitätsmängel

- Gegenstand der lauter werdenden Kritik an PPPs ist regelmäßig die mangelnde Qualität der Leistung
 - Stets Argumentation anhand von Beispielfällen wie dem Bildungszentrum im Frankfurter Ostend oder der Keitum Therme. Dass Qualität der Leistung in diesen Fällen nicht den allgemein mit einem solchen Projekt verbundenen Erwartungen entsprach, ist sicher unstrittig
 - **Fraglich: gibt es in den kritisierten Fällen einen systematischen Zusammenhang von mangelnder Leistung und Beschaffungsvariante?**
- Vermutungen der Befürworter
 1. Mittels kooperativer Formen der Beschaffung für die öffentliche Hand wird Zugang zu bester Qualität und bestem Know-how generiert,
 2. Vertragliche Anreizsysteme wirken auf Bauqualität und auf Betreiberleistungen positiv
 3. Private Partner leben eine andere Service-Kultur
 4. Private Partner gehen hohes Risiko im Verlust von Reputation bei Schlechtleistungen ein
- Vermutungen der Kritiker
 1. Öffentliche Hand geht mit der Einbindung Privater Partnerrisiko ein
 2. Durch Externalisierung des Planungs- und Betreibersystems werden erhebliche Transaktionskosten verursacht
 3. Durch Verlust von Verfügungsgewalt entstehen in der Nutzungsphase unkalkulierbare Risiken
- **These: Eine in sich schlüssige Argumentation in der Beschaffungsvariantenkritik sind bisher PPP-Gegner wie PPP-Befürworter schuldig geblieben.**

Systematisches Qualitätsbenchmarking zukünftig *conditio sine qua non*



TECHNISCHE
UNIVERSITÄT
DARMSTADT

- Über die Qualität (Building Performance) kann oft nur der Nutzer urteilen: Nutzerzufriedenheitsmessung!
- Zu fordern ist: Projekt Benchmarking nach Qualitätskriterien, welches bei jedem Infrastrukturprojekt, gleich welcher Beschaffungsvariante, zum Einsatz kommt
- (Empirische) Erkenntnisse über die Auswirkungen systematischer Qualitätsunterschiede der Beschaffungsvarianten vertiefen.
- Damit verbunden wäre die Hoffnung, die Beschaffungsvariantenwahl den spezifischen Projektrahmenbedingungen effektiver anpassen zu können, um der Kritik an speziellen Beschaffungsvarianten zukünftig den Wind aus den Segeln zu nehmen.
- Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass allein kostenorientierte Entscheidungen bei lang laufenden Investitionen oft in die Irre führen. Geiz ist vielleicht „geil“ aber nicht per se effizient und wirtschaftlich.