

## RESEARCH

# Die Planung von Schlaglöchern? Fehlermanagement der öffentlichen Hand im Bereich der materiellen Infrastrukturbereitstellung

Thorsten Winkelmann and Julia Zimmermann

Institut für Politische Wissenschaft der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, DE

Corresponding author: Thorsten Winkelmann ([thorsten.winkelmann@fau.de](mailto:thorsten.winkelmann@fau.de))

---

Obschon öffentliche Infrastruktur die Voraussetzung für die soziale Entwicklung und Entfaltung wirtschaftlicher Aktivitäten darstellt, sozialräumlich integrierende Wirkung hat und für die Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit von zentraler Bedeutung ist, gestaltet sich ihre Bereitstellung in Deutschland defizitär. Planung, Errichtung, Finanzierung und Betrieb entsprechender Einrichtungen kämpfen mit zahlreichen Herausforderungen wie zeitliche Verzögerungen und Kostenüberschreitungen. Derartige Zielabweichungen treten dabei nicht nur bei Großvorhaben wie Stuttgart 21, Berlin Brandenburg International (BBI) oder der Elbphilharmonie in Hamburg auf, sondern nahezu jede Umgehungsstraße und kommunale Brücke sind hiervon betroffen. Diese investitionswirtschaftlichen Probleme sollen durch eine systematische Auswertung von Jahresberichten unterschiedlicher Rechnungshöfe im Zeitraum von 2006 bis 2019 identifiziert werden. Hierdurch lassen sich erstmals unterschiedliche funktionale, technische, rechtliche, ökonomische, städtebauliche und nicht zuletzt gestalterische Schwachstellen bei Investitionen der öffentlichen Hand aus Sicht der staatlichen Finanzkontrolle herausarbeiten. Dieser Datensatz liefert jedoch nicht nur Hinweise auf die Defizite bei der Bereitstellung öffentlicher Infrastrukturen, vielmehr dient es auch dazu, Lerneffekte der deutschen Bauverwaltung herauszuarbeiten. So enthalten die Jahresberichte üblicherweise eine Fallbeschreibung, die Kritik des jeweiligen Rechnungshofes, eine Stellungnahme der angemahnten Behörde sowie eine abschließende Beurteilung seitens des Rechnungshofes. Durch eine Auswertung der Stellungnahmen lässt sich ermitteln, wie bauausführende Stellen auf die Anmahnungen reagieren, auf welche Probleme wie eingegangen wird und welche konzeptionellen, institutionellen und personellen Konsequenzen die Bauverwaltungen für kommende Vorhaben ziehen.

---

**Schlagwörter:** Infrastrukturen; Kostenüberschreitungen; Planungsdefizite; Rechnungshof; Lernen; Bauverwaltung

---

Although public infrastructure is a prerequisite for the social development and development of economic activities, has a socio-spatial integrating effect and is of central importance for performance and competitiveness, its provision in Germany is deficient. Planning, construction, financing, and operation of such facilities struggle with numerous challenges such as time delays and cost overruns. Such deviations from the target do not only occur in major projects such as Stuttgart 21, Berlin Brandenburg International (BBI) or the Elbphilharmonie in Hamburg, but almost every bypass road and municipal bridge is affected. These investment economic problems are to be identified through a systematic evaluation of annual reports from various audit offices in the period from 2006 to 2019. In this way, for the first time, different functional, technical, legal, economic, urban development and, finally, design weaknesses in public sector investments can be identified from the perspective of state financial control. However, this data set not only provides information on the deficits in the provision of public infrastructures, it also serves to work out the learning effects of the German building administration. The annual reports usually

contain a case description, the criticism of the respective Court of Auditors, a statement by the authorities demanded, and a final assessment by the Court of Auditors. By evaluating the comments, it is possible to determine how the construction authorities react to the criticisms, which problems are dealt with and how, and which conceptual, institutional and personnel consequences the construction authorities draw for future projects.

---

**Keywords:** infrastructures; cost overruns; planning deficits; audit office; learning; construction management

---

Bien que les infrastructures publiques soient une condition préalable au développement social et à l'épanouissement de l'activité économique, qu'elles aient un effet d'intégration socio-spatiale et qu'elles soient d'une importance capitale pour la performance et la compétitivité, leur mise en place en Allemagne est déficitaire. La planification, la construction, le financement et l'exploitation de ces infrastructures sont confrontés à de nombreux défis tels que les retards et les dépassements de coûts. De tels écarts par rapport aux objectifs fixés ne se produisent pas seulement pour les grands projets tels que la nouvelle gare de Stuttgart (Stuttgart 21), le nouvel aéroport de Berlin ou l'Elbphilharmonie à Hambourg, mais pour presque toutes les routes de contournement et tous les ponts municipaux. Ces problèmes d'investissement économique doivent être identifiés au moyen d'une évaluation systématique des rapports annuels de différentes cours des comptes sur la période 2006-2019. De cette manière, pour la première fois, il est possible d'identifier différents points faibles du point de vue du contrôle financier de l'État au niveau fonctionnel, technique, juridique, économique, urbanistique et, surtout, conceptuel dans les investissements du secteur public. Cet ensemble de données fournit non seulement des informations sur les déficits dans la mise en place d'infrastructures publiques, mais il sert également à déterminer les réactions de l'administration allemande du bâtiment. Les rapports annuels contiennent généralement une description du cas, la critique de la cour des comptes concernée, une prise de position des responsables mis en garde et un jugement final de la part de la cour des comptes. En évaluant les prises de position, il est possible de déterminer comment les responsables réagissent aux mises en garde, quels problèmes sont traités et comment, et également quelles conséquences les administrations du bâtiment en tirent pour les projets futurs au niveau conceptuel, institutionnel, et de leur personnel.

---

**Mots clés:** infrastructures; dépassements de coûts; déficits de planification; cour des comptes; apprentissage; administration du bâtiment

---

## 1. Problemaufriss

Investitionen der öffentlichen Hand treffen regelmäßig auf planungs- und errichtungsseitige Probleme, die nicht nur in technisch bzw. ingenieursspezifisch anspruchsvollen Projekten auftreten (Odeck 2019; Cantarelli et al. 2010a; Ahiaga-Dagbui et al. 2017; Budäus, 2013). Zurückzuführen sind derartige Schwierigkeiten sicherlich zum Teil darauf, dass Infrastrukturen an die jeweiligen Bedürfnisse angepasste Unikate darstellen und deshalb – anders als Serienprodukte – nur begrenzt im Vorfeld standardisierbar sind (vgl. Hauptverband der Deutschen Bauindustrie e.V. 2012; Winkelmann 2014; Anzinger 2017). Zudem sind bei ihrer Errichtung nicht nur gegenwärtige Bedürfnisse und Anforderungen zu berücksichtigen, vielmehr sind ebenfalls künftige Nutzer- wie Nutzungsprofile zu integrieren. Veränderungen in den Rahmenbedingungen lassen sich indes nur insoweit berücksichtigen, wie sie gegenwärtig abschätzbar sind. Flyvbjerg, Garbuio und Lovallo (2009) identifizieren drei Kategorien von Ursachen, warum öffentliche Bauvorhaben von ursprünglichen Planungsfestlegungen abweichen: „delusions“, „deceptions“ und „bad luck.“ Letzteres umfasst dabei die mit baulichen Vorhaben immer einhergehenden Unsicherheiten (Roquette 2007; Kostka & Anzinger 2016: 15-38) wie Risiken im Baugrund oder nicht vorhersehbare Entwicklungen während ihrer Erstellung. „Delusion“ bezieht sich vornehmlich darauf, dass im politischen Entscheidungsprozess die Kosten (zu) niedrig und der künftige Nutzen (zu) hoch eingeschätzt werden, woraus nachträgliche Anpassungen resultieren. Nur Vorhaben mit ‚optimierten‘ Planungsgrundlagen erhalten die erforderliche Unterstützung, denn „keeping costs low is more important than estimating costs correctly.“ (Merewitz 1973: 280). In diesem

Fall werden also Projekte realisiert, deren volkswirtschaftlicher Nutzen zweifelhaft ist. Vor allem Lock-in-Effekte beim Entscheidungsprozess wie auf Projektebene dürften hierfür verantwortlich sein (Cantarelli et al. 2010a). So werden beispielsweise die zur Erstellung von öffentlichen Projekten erforderlichen politischen Entscheidungen an zu niedrig taxierten Kostenobergrenzen ausgerichtet, damit entsprechende Maßnahmen überhaupt Zustimmung erhalten (Dellepiane, Coelho & Ratnoo 2014). Ist das Vorhaben erst einmal beschlossen und, was mindestens ebenso erheblich ist, die Fördermittel bewilligt, ist der „point of no return“ schnell erreicht und zwar unabhängig von den dann tatsächlich anfallenden Kosten (Cantarelli et al. 2010b: 795). Kurzum; „a project that looks highly beneficial on paper is more likely to get funded than one that does.“ (Flyvbjerg 2007: 586). Kostensteigerungen und Terminüberschreitungen sind demnach weniger auf technische Herausforderungen denn auf eine begrenzte Rationalität politischer Entscheidungsträger zurückzuführen. Inwieweit diese Verzerrungen absichtlich erfolgen oder (lediglich) auf falschen Grundlagen basieren, lässt sich nachträglich kaum bewerten. „Deceptions“, als bewusste Täuschungen, verweisen darauf, dass die Bereitstellung öffentlicher Infrastrukturen üblicherweise durch ein komplexes Beziehungsgeflecht mit asymmetrisch verteilten Informationen und unklaren Verantwortlichkeiten gekennzeichnet ist. Gebunden an zahlreiche Vorschriften und Auflagen fehlt dem öffentlichen Auftraggeber als Prinzipal vielfach die Übersicht, die einzelnen Gewerke sachgerecht zu koordinieren und ggf. Fehlverhalten seitens privater Auftragnehmer zu sanktionieren. Die ausschreibende Stelle steckt auch aufgrund gesetzlicher Vorgaben wie etwa der zwingenden Auftragsvergabe in einem Gefangenen-Dilemma, was opportunistische Handlungen begünstigt und sich etwa in den zahlreichen Nachträgen materialisiert (Chong, Huet & Saussier 2006: 531). Bewusste Täuschungen können aber ebenfalls aus der unzureichenden Kontrolle des öffentlichen Bauherrn durch den Wähler resultieren. So eignen sich demokratische Wahlmechanismen nur bedingt, Zielverfehlungen durch Abwahl zuständiger Politiker zu sanktionieren; zumal die Verantwortlichkeiten im Mehrebenensystem in den seltensten Fällen klar zurechenbar sind (Wegrich, Kostka & Hammerschmid 2017: 3). Vermeintliche wie tatsächliche Fehlentwicklungen werden solange wie möglich ausgeblendet und spielen für die Wahlentscheidung, wenn überhaupt, eine untergeordnete Rolle. Unabhängig von den anfallenden Kosten werden öffentliche Projekte dennoch fertiggestellt, da Bauruinen nicht unbedingt die Wiederwahlchancen politischer Entscheidungsträger fördern. Sobald Vorhaben in Schwierigkeiten geraten und hierüber in den Medien berichtet wird, kommt es oftmals zu kurzfristigen und an Grundsätzen der Improvisation angelehnten Handlungen.

Während die (unzureichenden) demokratischen Kontrollmechanismen bereits eingehend in der Literatur thematisiert worden sind (vgl. hierzu etwa Wegrich 2018: 21-42; Jordana 2017; Crescenzi, Di Cataldo & Rodríguez-Pose 2016; Love, Ahiaga-Dagbui & Irani 2016; Cantarelli & Flyvbjerg 2017; Heydenreich 2017), lassen sich die skizzierten politischen, institutionellen und verfahrensseitigen Steuerungsdefizite bei der Bereitstellung öffentlicher Infrastrukturen ebenfalls im Lichte der Finanzkontrolle beleuchten. Rechnungshöfe sollen eine systematische Aufsicht hinsichtlich der ordnungsgemäßen Verwendung öffentlicher Mittel sicherstellen, wiewohl deren Arbeit und Funktionsweise vergleichsweise selten Gegenstand sozialwissenschaftlicher Untersuchungen ist. Auf dieses Desinteresse hat Nils Diederich (1984) frühzeitig hingewiesen. Er bezeichnet den Rechnungshof als „Stiefkind der Sozialwissenschaften“ – ein Befund, der bis heute Gültigkeit beanspruchen kann (Seyfried 2011a). In den Forschungen zur öffentlichen Finanzkontrolle dominieren nach Seyfried (2011b: 4ff.) rechts- und finanzwissenschaftliche Analysen, deren inhaltlichen Ausrichtungen sich vorrangig um organisationsbezogene und prüfungsrechtliche Fragen drehen (Heuer 2007; Zavelberg 1995; Wieland 1995). Reichhaltig liegen auch historisch angelegte Studien vor (Hissen 2014; Bögershausen 2009; Zavelberg 1989; Pirker 1987), die insbesondere personelle, institutionelle und funktionelle Kontinuitäten der Finanzkontrolle herausarbeiten, während genuin politik- bzw. verwaltungswissenschaftliche Beiträge mit empirischem Fokus Seltenheitswert haben (etwa Geißler 2013; Schelker 2010). Ausnahmen hiervon sind die Untersuchungen von Grasso und Sharkansky (2001), die Rechnungshöfe als „policy maker“ vorstellen, als politische Inhalte bestimmender Akteure mit themenabhängigen Kommunikationsstrategien (González, López & García 2008), als Change Agent (Kundinger 2020; Benner 2014), dessen Prüfungsformate unterschiedliche Effekte verursachen (Justesen & Skærbæk 2010; Funnell & Wade 2012). Resümierend stellt Seyfried (2011a: 549) fest, dass „die Literatur durch einen abnehmenden kumulativen Erkenntnisgewinn, durch wenig empirische, mangelhafte sowie selektive Forschung und nicht zuletzt durch stark normativ geprägte Diskussionen gekennzeichnet [ist].“ Hier setzt der vorliegende Beitrag zunächst mit der Frage an, welche Defizite von deutschen Rechnungshöfen im Rahmen staatlicher Investitionstätigkeiten thematisiert werden. Eingebettet im institutionenökonomischen Theorieansatz (Buchanan 1978; Richter & Furubotn 2003) ist die öffentliche Finanzkontrolle darauf ausgerichtet, wirtschaftliches Handeln, Ordnungsmäßigkeit und

die lückenlose Rückführbarkeit staatlicher Aktivitäten auf den Willen des Volkes sicherzustellen. Weniger das von Moe (1984: 766) aufgeworfene Problem, „what institutional mechanisms allow elected officials to hold bureaucrats accountable for their administrative decisions?“, steht im Vordergrund, sondern *wie* Infrastrukturen im Lichte ausgewählter Rechnungshofberichte bereitgestellt werden. Wenzler (1997: 139) führt hierzu aus, dass der (bauausführenden) Verwaltung „kein übermäßiges Interesse an einer effektiven Kontrolle der Mittelverwendung unterstellt werden kann, da diese die Effizienzreserven der Behörde offenlegen, die X-Ineffizienz reduzieren und dadurch das zu erbringende Arbeitsleid erhöhen könnte.“ Daher legen bestehende Informationsvorsprünge der kontrollierten Baubehörden, aus denen diskretionäre Handlungsspielräume erwachsen können, in Verbindung mit den unzureichenden Anreiz- und Sanktionsmöglichkeiten der Finanzkontrolle die Vermutung umfassender Zielabweichungen nahe. Inwieweit diese Erkenntnisse von den Verwaltungseinheiten genutzt werden, um handlungsrelevante Modifikationen in den Strukturen, Ressourcen, Anreizsystemen und Abläufen einzuleiten, soll in einem weiteren Schritt geklärt werden. Wie Göke und Thörmer (2005: 406) herausarbeiten, ist ein Rechnungshof „nicht erst dann erfolgreich, wenn und weil er etwas zu beanstanden hat, sondern wenn es ihm gelingt, die geprüften Stellen und ggf. auch die Regierungen und das Parlament zu überzeugen, wie es besser gemacht werden kann.“ Als „Ritter ohne Schwert“ verfügen die Rechnungshöfe zwar über keinerlei Sanktionsinstrumente, dennoch dürften die von ihnen durchgeführten Prüfungen – bislang ebenfalls wenig systematisierte und empirisch evaluierte – Veränderungsanstrengungen bei den bauausführenden Stellen auslösen. Ein derartiges Fehler- bzw. Veränderungsmanagement ist bisher nur unzureichend von der Wissenschaft aufgegriffen worden (Neumann-Szyszka & Pfahler 2018: 11). Im Vordergrund steht daher ebenfalls die Frage, wie die betroffenen Behörden mit den von ausgewählten Rechnungshöfen thematisierten Beanstandungen umgehen. Anhand dieser Reaktionen werden Muster ersichtlich, die Anhaltspunkte für Veränderungen liefern, die im Folgenden auch als organisationales Lernen bezeichnet werden. In Anlehnung an Reinhardt (1993: 59), der Lernen als „kontinuierliche Anpassung an gegebene Normen und Standards“ innerhalb eines etablierten Bezugsrahmens beschreibt, beginnen derartige Prozesse immer mit einer Neubewertung von Erfahrungen, die durch die Arbeit der Rechnungshöfe ausgelöst werden. Lernen lässt sich folglich als Fähigkeit definieren, aus Informationen bzw. auftretenden Problemen Konsequenzen zu ziehen und Verbesserungen hinsichtlich künftiger Fehlervermeidung einzuleiten. Im Umkehrschluss wird damit aber keineswegs die These vertreten, dass sich solche Veränderungen kausal auf die Prüfungen der Rechnungshöfe zurückführen lassen. Hierfür wären institutionelle Pfadabhängigkeiten und kommunikative Kopplungen ebenso zu berücksichtigen wie situative Einflussfaktoren und soziale Kräfte in Gestalt aktueller Macht- und Akteurskonstellationen. Dennoch liefert die Untersuchung erste Anhaltspunkte, wie auf Kritik reagiert wird und in welchen Bereichen bauausführende Stellen Veränderungsbereitschaft signalisieren, woraus sich verallgemeinerungsfähige Erkenntnisse für die Effektivität öffentlicher Finanzkontrollen und der Anpassungsfähigkeit von Behörden in Deutschland ableiten lassen. Zur Beantwortung der aufgeworfenen Fragen stellt Kapitel 2 zunächst die Datenerhebung und das methodische Vorgehen vor, deren Auswertung in Kapitel 3 erfolgt. Kapitel 4 fasst die gewonnenen Erkenntnisse mit den Zielen zusammen, Aussagen über die durch die Rechnungshöfe ausgelösten Änderungen bei den bauausführenden Stellen zu treffen, was zugleich Rückschlüsse über die Wirksamkeit der Arbeit der Rechnungshöfe zulässt (Kapitel 5).

## 2. Methodisches Vorgehen

In der Bundesrepublik Deutschland prüfen die Rechnungshöfe von Bund und Bundesländern jährlich die Haushalts- und Wirtschaftsführung, die bestimmungsmäßige Verwendung staatlicher Mittel der jeweiligen Gebietskörperschaft mit dem Ziel einer lückenlosen Kontrolle beim Einsatz öffentlicher Gelder. Regelmäßig berichten sie in Form von Jahresberichten, Stellungnahmen und Sondergutachten, ob das Verwaltungshandeln den gesetzlichen Vorgaben folgt und ob es effizient und wirksam ist. Stellvertretend hierfür sei auf den Landesrechnungshof Baden-Württemberg verwiesen (2020), der mit seiner Arbeit nicht nur Parlament, Regierung und Verwaltung unterstützt, sondern sich auch als „Anwalt der Steuerzahler [versteht].“ Als weisungsfreie, parteipolitisch neutrale wie unabhängige Institutionen sollen sie Ursachen und Folgen von Mängeln aufzeigen sowie Vorschläge zu deren Beseitigung machen. Folgerichtig prüfen die Rechnungshöfe sowohl die Ordnungsmäßigkeit, d.h. die Einhaltung aller einschlägigen nationalen wie europäischen Vorschriften, als auch die Wirtschaftlichkeit, also das Verhältnis von Kosten und Nutzen. Derartige Erfolgskontrollen müssen u.a. die Frage beantworten, ob die politisch beschlossenen und von Seiten der Verwaltung umgesetzten Maßnahmen tatsächlich zu den beabsichtigten Zielen geführt haben.

Obschon das gesamte Spektrum staatlicher Aktivitäten Gegenstand ihrer regelmäßigen Prüfungen ist, stehen im Folgenden ausschließlich Investitionen in die materielle Infrastruktur im Mittelpunkt. Dies

umfasst sämtliche Mittel für die Bereitstellung – also Planung, Bau, Finanzierung, Betrieb, Instandhaltung und Modernisierung – öffentlicher Anlagen und Einrichtungen, während alle IT-Beschaffungen (Software wie Hardware) unberücksichtigt bleiben, weil hier spezifische Technik- bzw. Technologierisiken vermutet werden, die immer mit erheblichen Unsicherheiten einhergehen und sich damit einer Verallgemeinerung weitgehend entziehen. Die Analyse klammert ebenfalls den Kauf, die Miete und das Leasing von sogenannten Rollmaterial wie PKWs, Nutz- und Spezialfahrzeuge sowie ausschließlich förder- oder finanzierungsrechtliche Fragen aus. Ausgehend von dem Verständnis von Infrastrukturen bzw. öffentlichen Investitionen erfolgte im ersten Schritt eine systematische Auswertung der Jahresberichte unterschiedlicher Rechnungshöfe im Zeitraum von 2006 bis 2019. Das Sample umfasst den Bundesrechnungshof (BRH), da öffentliche Infrastrukturen – je nach Art der Einrichtung – von Bund, Ländern und Gemeinden gemeinsam bereitgestellt werden. Vielfach stellt der Bund (anteilig) die Finanzierung bereit, während die konkrete Investitionstätigkeit und der sich anschließende Betrieb den Ländern und/oder den Kommunen obliegen. Neben diesen hier im Einzelfall einhergehenden Mehrebenenproblemen werden ebenfalls die Jahresberichte des flächenmäßig größten Bundeslandes, des Freistaates Bayern (LRBay) und des bevölkerungsreichsten Bundeslandes, Nordrhein-Westfalen (LRNRW) analysiert. Darüber hinaus fließen als Vertreter der neuen Bundesländer die Berichte der Rechnungshöfe des Freistaats Sachsens (LRS) und Mecklenburg-Vorpommerns (LRM-V) in die Betrachtung ein. Neben diesem Ost-West- und Bund-Länder-Vergleich sind ebenfalls die Berichte der Rechnungshöfe Berlins (LRB) und Hamburgs (LRH) als Stadtstaaten ausgewertet worden, womit sieben von 17 Rechnungshöfe erfasst worden sind.

Die wahlweise als Beanstandungen, Probleme oder Defizite bezeichneten Kritikpunkte als unabhängige Variable werden aus den Jahresabschlussberichten generiert. Diese Eingaben wurden mit Hilfe einer klassischen Handkodierung erfasst (Neuendorf 2002; Krippendorff 2013), da für diesen Bereich noch keine empirischen Vorstudien vorliegen, die es erlaubt hätten, eine Maschinenkodierung durchzuführen. Insgesamt ließen sich 102 Dokumente identifizieren, in denen gemäß der vorgestellten Definition von öffentlichen Infrastrukturen 486 investitionswirtschaftliche Aspekte thematisiert worden sind. Die Gegenstände der jeweiligen Prüfungen der einzelnen Rechnungshöfe weisen eine kaum zu verallgemeinerbare Heterogenität auf; reichen diese doch von Straßen, Tunneln, Brücken und ingenieurtechnische Bauwerke über unterschiedlichste Hochbaumaßnahmen, Investitionen in die Schieneninfrastruktur bis hin zu Spezialbauwerken wie Kaianlagen, Schwimmdocks, Planetarien, Polizeischießanlagen, Einsegnungshallen, usw. Dabei werden unterschiedliche funktionale, technische, rechtliche, ökonomische, städtebauliche und nicht zuletzt gestalterische Schwachstellen thematisiert. Um diese projektspezifische wie funktionale Varianz einer statistischen Analyse zugänglich zu machen, erfolgte im zweiten Schritt eine qualitative wie quantitative Inhaltsanalyse, durch die eine systematische wie intersubjektiv überprüfbare Auswertung von Dokumenten möglich wird (vgl. Früh 2007: 29; Rössler 2017: 20ff.). Eine solche Codierung fasst inhaltlich vergleichbare Fälle zu übergeordneten Kategorien zusammen, wodurch in quantitativer wie qualitativer Hinsicht Probleme sichtbar werden, die bei der Planung, Erstellung, Finanzierung und dem Betrieb sowie – vereinzelt auch – bei der Verwertung von Infrastrukturen entstehen.

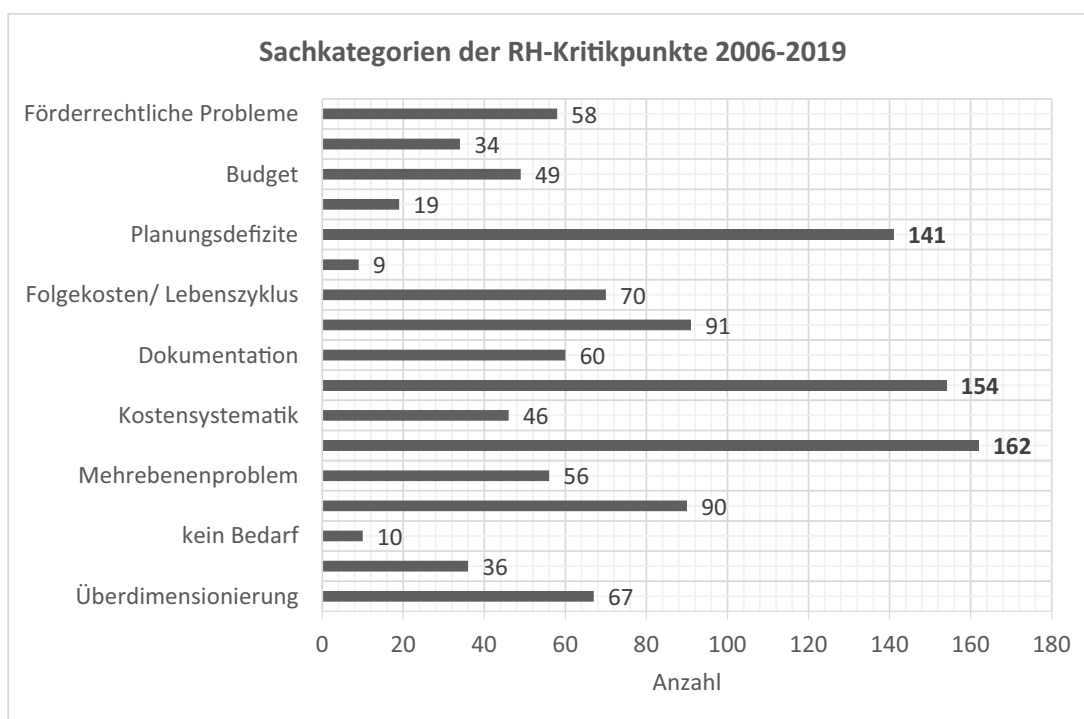
In den Jahresberichten sind die investitionsmittelverausgabenden Stellen – im Folgenden Bauverwaltungen bzw. Behörden genannt – gesetzlich dazu angehalten, sich zu den wesentlichen Inhalten der Prüfungsbemerkungen innerhalb festgelegter Fristen zu äußern, woraufhin der jeweilige Rechnungshof abschließend Stellung bezieht. Stellvertretend hierfür sei auf Art. 97 BayHO verwiesen, wonach der bayerische Rechnungshof den betreffenden Behörden „die Gelegenheit [gibt], sich innerhalb einer bestimmten Frist zu den für die Aufnahme in den Bericht vorgesehenen Prüfungsbemerkungen zu äußern [...]“ (vgl. etwa § 96 SÄHO). Wie der Bundesrechnungshof ausführt, haben „geprüften Stellen die Gelegenheit, zu den Beanstandungen Stellung zu nehmen und eigene Vorstellungen zur Beseitigung von Mängeln darzulegen“ (Bundesrechnungshof 2019). Formal gilt ein Prüfungsvorgang erst dann als abgeschlossen, wenn die Beanstandungen des Rechnungshofs ausgeräumt sind bzw. diese zumindest zugesagt wurden oder wenn im Falle einer Berichterstattung an das Parlament das Verfahren als erledigt angesehen wird. Folgt die jeweilige Behörde den Empfehlungen des Rechnungshofes nicht, kann er das Prüfungsergebnis im Bemerkungsverfahren weiterverfolgen oder wenn sich nach dem Prüfungsschriftwechsel herausstellt, dass Meinungsverschiedenheiten fortbestehen, kann das von den Abgeordneten im Rechnungsprüfungsausschuss zum Anlass genommen werden, Behördenvertreter zu diesem Thema zu den Abschlussberatungen zu laden. In der Regel enthalten die Jahresberichte aber die Stellungnahmen der bauausführenden Verwaltungen, die im dritten Schritt ausgewertet worden sind. Von den 486 Fällen lagen 475 Stellungnahmen vor, d.h. in elf Fällen antworteten die Behörden nicht. Anhand schriftlich eingereicherter Anfragen bei den Rechnungshöfen ließen sich hierfür folgende Gründe identifizieren: die Behandlung dieser offenen Fälle zieht sich oftmals

über einen längeren Zeitraum hin und ist nicht durch den gewählten Zeitrahmen von 2006 bis 2019 erfasst. Vielfach ist schon im laufenden Prüfungsverfahren die Abstellung festgestellter Mängel erkennbar, weshalb das Verfahren mit einer Vereinbarung abgeschlossen wird, in der die geprüfte Stelle die Feststellungen anerkennt und sich zu deren Beseitigung verpflichtet. Jenseits dieser Ausnahmen lassen sich Reaktionen der bauausführenden Stellen in Kreuztabellen zusammenfassen, wodurch Verhaltensmuster hinsichtlich der kategorieabhängigen Veränderungsbereitschaft in Form von relativen Häufigkeiten sichtbar werden. Folgende Merkmalsausprägungen sind dabei denkbar: Die jeweilige Behörde teilt die Kritik der Rechnungshöfe und will Veränderungen in konzeptioneller, struktureller, personeller und/oder methodischer Hinsicht entweder teilweise oder vollständig einleiten. Zweitens werden die Beanstandungen zwar abgelehnt, dennoch Reformbereitschaft signalisiert. Mitunter wird – drittens – die Kritik zwar anerkannt, ohne jedoch eine Verhaltensänderung einleiten zu wollen. Viertens ist man weder bereit, die Probleme wahrzunehmen noch darauf zu reagieren. Ausgehend von diesem Antwortverhalten lassen sich verschiedene empirisch abgesicherte Erkenntnisse sowohl über angedachtes bzw. signalisiertes Lernverhalten in Abhängigkeit von den jeweiligen Kategorien ableiten als auch über Art und Umfang der Veränderungsbereitschaft.

### 3. Auswertung

Ausgehend von der in Kapitel 2 vorgestellten Definition von Infrastrukturen bzw. öffentlichen Investitionen erfolgt eine systematische Auswertung ausgewählter Rechnungshofberichte mit dem Ziel, wiederkehrende Defizite zunächst in Kategorien zusammenzufassen. Von Seiten der Rechnungshöfe werden dabei unterschiedliche technische, rechtliche und kaufmännische Probleme thematisiert. Schwierigkeiten treten – wie **Abbildung 1** verdeutlicht – in quantitativer Hinsicht vor allem bei der Planung, in den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (WU) und beim Controlling auf.

*Planungsdefizite:* In dieser Kategorie sind alle mit der Konzeption, Ausschreibung und dem Bau in Verbindung stehende rechtliche wie wirtschaftliche Defizite zusammengefasst. Diese umfassen sowohl sämtliche Vorgaben im Vorfeld als auch während der Bauausführung (Winkelmann 2018: 23ff.; Klatt 2011: 70 f.; Heudorf 2006: 26f.; Jacob 2003: 55ff.). Entsprechende Fehlerquellen liegen einerseits in unzureichenden Spezifikationen, d.h. wenn Leistungen zu unpräzise formuliert sind oder Widersprüchlichkeiten – also Unterschiede zwischen Text und Plan – bestehen. Andererseits können ungenügende Planungsprämissen in technischer, rechtlicher oder politischer Hinsicht einen reibungslosen Ablauf stören. Neben den mit der Konstruktion verbundenen Schwierigkeiten ergeben sich mitunter auch Probleme bei den Terminen, innerhalb der Verträge mit privaten Auftragnehmern und hinsichtlich des Finanzierungsrahmens (Lederer



**Abbildung 1:** Aggregierte Defizite (eigene Darstellung; n = 1152).

2007: 258ff.). Detailliert setzen sich die Prüfungen der Rechnungshöfe mit diesen Phänomenen auseinander und führen hier folgende Ursachen auf: Ohne die jeweiligen Problemlagen vor Ort zu kennen, konkretisiert die öffentliche Hand vielfach erst nach der Ausschreibung, teilweise sogar noch während des Baus ihren eigentlichen Bedarf. So haben sich die Kosten für das Auswanderungsmuseum Ballinstadt in Hamburg von neun auf 12,5 Millionen Euro infolge baubegleitender Planungen erhöht (vgl. LRH 2010: 171ff.). An anderer Stelle weist der LRH (2014: 158) darauf hin, dass „vor Baubeginn darauf zu achten [ist], dass Planungen zu Bedarf und Ausführungen abgeschlossen [sein müssen].“ Neben solchen „baubegleitenden Planungen“ liegen oftmals unvollständige, interpretationsfähige oder nicht sachgerechte Leistungsbeschreibungen vor (LRH 2014: 178ff.; LRNRW 2013: 112ff.; BRH 2007: 179f.), wie die Sanierung der Staatsoper Unter den Linden in Berlin beispielhaft verdeutlicht. Die Bauzeitverlängerungen und Kostensteigerungen sind nicht nur auf die Missachtung „grundlegender haushaltsrechtlicher Bestimmungen [zurückzuführen]“, sondern auch auf „vorschriftswidrige [...] kostenintensive Umplanungen, Mehrfachplanungen, Nachsteuerungsmaßnahmen und Vertragsanpassungen“ (LRB 2016: 143). Gleich mehrfach werden Investitionen getätigt, ohne dass die erforderliche Etatreife vorliegt. So schreibt § 24 Abs. 1 BHO (Bundeshaushaltsordnung) vor, dass „Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Baumaßnahmen [...] erst veranschlagt werden [dürfen], wenn Pläne, Kostenermittlungen und Erläuterungen vorliegen, aus denen die Art der Ausführung, die Kosten der Baumaßnahme, des Grunderwerbs und der Einrichtungen sowie die vorgesehene Finanzierung und ein Zeitplan ersichtlich sind.“ Gestufte Verfahren sollen einen verantwortlichen Einsatz öffentlicher Mittel bezwecken sowie die Ordnungs- und Zweckmäßigkeit sicherstellen. Zahlreiche Verstöße liegen gegen diese Prinzipien vor. In einer Querschnittsprüfung gelangt der LRB (2015: 144) zu dem Ergebnis, dass „mehr als 75 Prozent der neu beginnenden Baumaßnahmen [...] ohne fertiggestellte Bauplanungsunterlagen veranschlagt [werden].“ Allein der LRH (2017: 149ff.; 2015: 103ff.; 2014: 143ff.; 2013: 135ff.) benennt unterschiedliche Projekte, in denen die Maßnahmen trotz fehlender Etatreife veranschlagt worden sind. Vereinzelt beginnt der Bau ohne die erforderlichen Bau- und Kostenunterlagen (LRH 2016: 111ff.) oder es wird hinsichtlich der Lage, Dimensionierung und Ausstattung anders als die genehmigte Planung gebaut (LRNRW 2006: 305ff.). Defizite in den Planungen werden ebenso immer dann sichtbar, wenn Projekte ohne vorherige Sicherung der Gesamtfinanzierung erstellt werden sollen oder der Kostenrahmen zu eng gestaltet ist (BRH 2006: 149ff.; LRNRW 2010: 219ff.). Fehlende konzeptionelle Überlegungen im Vorfeld der jeweiligen Maßnahme verweisen auf mangelnde Bauvorbereitung (LRM-V 2006: 192ff.), unzureichende Bewertung des Baugrunds (LRM-V 2010: 229ff.) oder der vorhandenen Bausubstanz (LRBay 2013: 101ff.; LRB 2013: 158ff.). Konzept- und Strategiedefizite werden in diesem Zusammenhang ebenfalls thematisiert (LRH 2009: 90ff.). In einer Gesamtschau weisen die in der Kategorie „Planungsdefizite“ zusammengefassten Mängel auf strukturelle Defizite hin, die vor allem darin begründet liegen, dass der jeweilige Bauherr trotz mehrjährigem Planungsaufwand selbst nach erfolgreicher Ausschreibung zum Teil sehr unvollständige Vorstellungen über die Maßnahme hinsichtlich Nutzeranforderungen, Raumbedarf, Ausstattung, usw. hat. Eine genaue Festlegung des Projektumfangs ist dadurch unmöglich, so dass es erfahrungsgemäß zu erheblichen Mehraufwendungen kommt. Zudem liegen den Planungen häufig unrealistische Erwartungen bezüglich Kostenentwicklungen, Terminen und des künftigen Bedarfs zu Grunde. Diese Abweichungen resultieren einerseits aus einer fehlenden Marktübersicht, andererseits scheinen die angewendeten Prognoseinstrumente ausbaufähig zu sein. Entsprechende Instrumente zur Abschätzung der künftigen Auslastung und der damit zusammenhängenden Risiken sind vergleichsweise schwach entwickelt. Tendenziell werden die mit der Erstellung und dem anschließenden Betrieb von Infrastrukturen zusammenhängenden Risiken negiert und nicht bepreist. Infolgedessen finden im Voraus vielfach kaum belastbare Bewertungen statt, welche Probleme mit welchen Wahrscheinlichkeiten eintreten können. So werden dann Standards geplant und ausgeschrieben, die zu einer sparsamen Erfüllung des jeweils zugrunde liegenden Investitionsziels nicht erforderlich gewesen wären.

*Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (WU):* Die mittelbewirtschaftenden Verwaltungen sind gemäß § 7 Abs. 2, Satz 1 BHO angehalten, „für alle finanzwirksamen Maßnahmen [...] angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen [mit dem Ziel] durchzuführen“, eine sparsame Haushaltsführung sicherzustellen und die Gebietskörperschaften vor Gefährdungen ihrer dauerhaften Leistungsfähigkeit zu schützen. Hierfür müssen die mittelbewirtschaftenden Verwaltungen prüfen, wie sie einen optimalen Ressourceneinsatz erreichen können. Diese aus dem Sparsamkeitsprinzip resultierende Aufforderung zur Wirtschaftlichkeit ist nicht nur im § 7 BHO oder im § 6 HGrG (Haushaltsgrundsätze-gesetz) normiert, sondern auch in Art. 114 Abs. 2 GG. Bereits innerhalb der Wissenschaft, der Verwaltungspraxis und der staatlichen Finanzkontrolle besteht keine inhaltlich-konzeptionelle Übereinstimmung hinsichtlich der Frage, aus welchen Kriterien sich entsprechende Maßstäbe des Wirtschaftlichkeitsgebots zusammensetzen

sollen (vgl. Kyrer 1972; Derlien 1974; Winkelmann 2012: 238ff.). Mühlenkamp (2003: 70) bezeichnet das Wirtschaftlichkeitsgebot daher „[...] eher als eine auf dem Papier stehende Leerformel als ein tatsächlich praktiziertes Gebot.“ Im engeren Verständnis setzt das Wirtschaftlichkeitsprinzip außerdem Alternativen voraus, denn nur in vergleichender Perspektive lässt sich feststellen, ob eine Lösung wirtschaftlich ist oder nicht. Im Grunde genommen sind unterschiedliche Beschaffungsvarianten erforderlich, wie sie im Rahmen von Outsourcing-Entscheidungen zur Anwendung kommen. Zweifelsohne sollten diese Untersuchungen nachvollziehbare Kosten-Nutzen-Abwägungen enthalten, die Aufschluss darüber geben, ob der zu erwartende Nutzen einer Baumaßnahme deren Aufwand rechtfertigt. Selbst diese Analysen, denen etwa die Frage zu Grunde liegt, ob ein Neubau auf derselben Liegenschaft, ein Neubau an einem anderen Ort, die Sanierung bzw. Erweiterung eines vorhandenen Gebäudes oder die Anmietung von Flächen die wirtschaftlichere Lösung sei, finden – laut LRH (2010: 36) – vielfach nicht statt. Wie der BRH (2003: 5f.) feststellt, „haben [dabei] Nutzer und Bauverwaltung bei ihren Untersuchungen und den darauf aufbauenden Entscheidungen einen erheblichen Ermessensspielraum.“ Diese recht weitgehende Einschätzungsprerogative führt neben der unzureichenden rechtlichen wie materiellen Konkretisierung des Wirtschaftlichkeitsgebots zu der Frage, welche weiteren Defizite die Rechnungshöfe bei den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, die im weiteren Verlauf als Minimalprinzip bzw. Sparsamkeit definiert wird (Wenzler 1997: 58ff.), identifiziert haben: Bestehende Alternativen werden nicht geprüft, teilweise verzichtet die öffentliche Hand gänzlich auf Wirtschaftlichkeitsvergleiche (LRH 2015: 144ff.; LRB 2013: 134ff.). In einer Querschnittsuntersuchung stellt der LRNRW (2015: 153ff.) im Rahmen des Hochschulmodernisierungsprogramms etwa fest, dass in 76 Prozent aller untersuchten Sanierungsmaßnahmen die Wirtschaftlichkeit nicht nachgewiesen war. Da die bauliche und technische Bestandsaufnahme öffentlicher Einrichtungen mangelhaft sei, ergeben sich besondere Probleme bei der Erstellung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, die Sanierungen, Instandhaltungen oder Modernisierungen zum Ziel haben. Sofern entsprechende Untersuchungen durchgeführt werden, werden diese nicht an veränderte rechtliche oder planerische Rahmenbedingungen angepasst (BRH 2015: 202ff.). Vereinzelt werden Investitionen auf Grundlage von 15 bis 20 Jahre alten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen getätigt, ohne dabei den Bedarf hinsichtlich Lage, Dimensionierung, Ausstattung, Dringlichkeit usw. aktualisiert zu haben (BRH 2008: 117f.). Selbst wenn eine ordnungsgemäße Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorliegt, muss nicht zwingend die wirtschaftlichste Lösung zum Zuge kommen (LRS 2016: 105ff.). Vielfach lassen sich die Grundlagen, auf denen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen erstellt worden sind, nicht nachvollziehen, weil die Kriterien der Berechnung unklar sind (stellvertretend LRH 2015: 121ff.; 2013: 135ff.). Mehrfach wird in diesem Zusammenhang der Verdacht geäußert, dass die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bestimmte Entscheidungen präjudizieren sollen. Mit anderen Worten: Handlungsleitend ist nicht die ergebnisoffene Suche nach dem optimalen Ressourceneinsatz, sondern die nachträgliche Legitimation bereits feststehender Lösungen (LRM-V 2008: 219ff.). Wirtschaftlichkeit erscheint damit weniger eine Frage sachgerechter Abwägungen als vielmehr Zufallsprodukt eines komplexen Entscheidungsproblems zu sein. In einer beratenden Äußerung „Kostenstabiles Bauen“ stellt der LRH (2010) zudem fest, dass sowohl das parlamentarische Bewilligungsverfahren an Gewicht verloren hat als auch die realistische Ermittlung der Kosten. Statt größtmögliche Klarheit über den Umfang der anfallenden Kosten einzufordern, steht zunehmend die durch politischen Druck vorschnell gestellte Frage im Vordergrund, wann der Bau beginnt. Für eine vermeintlich zügige Projektrealisierung wird auf die Einschaltung der technischen Aufsicht verzichtet, wodurch Kostenunsicherheiten nachträglich entstehen. Zusammenfassend kommt der LRH (2012: 89) zum Schluss, dass „sachgerechte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei geplanten Baumaßnahmen und deren Erfolgskontrolle [...] nach wie vor die Ausnahme [sind].“

*Controlling:* Erst eine lückenlose buchungstechnische Erfassung sämtlicher Einnahmen, Ausgaben sowie den erforderlichen Verpflichtungsermächtigungen nach Maßgabe des geltenden Haushaltsrechtes vermag eine genaue Kontrolle von Verwaltungshandeln gewährleisten. Entsprechende Nachweise sollen dabei nicht nur den wirtschaftlichen und sachlichen Erfolg einer Maßnahme sicherstellen, vielmehr Sachverhalte gegenüber Dritten – wie politischen Entscheidungsträgern, der Öffentlichkeit oder Gerichten – verifizieren. Erst auf einer solchen Grundlage lassen sich demokratisch legitimierte Entscheidungen und ein verwaltungsseitiges Projektcontrolling gewährleisten. Die in der Kategorie „Controlling“ thematisierten Kontroll- und Steuerungsdefizite weisen u.a. darauf hin, dass politische Entscheidungen auf untauglichen bzw. nicht sachgerechten Wirtschaftlichkeitsberechnungen beruhen, Informationen fehlerhaft sind oder nicht zeitgerecht zur Verfügung stehen (LRB 2017: 121ff.; LRS 2016: 173ff.), wodurch die Grundlagen zur Etablierung der Bauausgaben fehlen. Es werden Planungsänderungen ohne die haushaltsrechtlich erforderlichen Zustimmungen getätigt (LRH 2007: 178ff.), gesperrte Mittel in Anspruch genommen



(LRH 2010: 62f.) oder gegen den Grundsatz der Vollständigkeit (LRH 2008: 141ff.) verstoßen, der Schatten- und Nebenhaushalte mit dem Ziel verhindern soll, sämtliche Geschäftsfälle wahrheitsgetreu abzubilden. Damit ist die parlamentarische Kontrolle nicht gewährleistet. Um jedoch die „Rückführbarkeit sämtlicher Staatstätigkeit auf den Willen des Volkes [zu sichern]“ (Pfeifer 1991: 13), sind Einwirkungs-, Kontroll- und Steuerungsmöglichkeiten erforderlich, mittels derer die Beachtung von Recht und Gesetz sichergestellt wird (Schmidt-Aßmann & Ulmer 1988: 13). Diese dogmatische *sedes materiae* Begründung der Einwirkungspflicht als umfassendes Steuerungsinstrument steht im Gegensatz zu den Erfahrungen in der Praxis: Zwar wird von allen Seiten die Notwendigkeit eines steuernden Einflusses betont, wiewohl zahlreiche sachlich-inhaltliche wie personelle Einschränkungen vorliegen. Weder verfügt die öffentliche Hand über ausreichende materielle und institutionelle Kapazitäten zur Sicherung einer baubegleitenden Prüfung noch erfolgt eine nachträgliche Erfolgskontrolle der vereinbarten Leistungen. Maßnahmen zur Kostenüberwachung und -steuerung, zur Einhaltung des Kostenrahmens sowie des Vertragscontrollings gelten in der Fläche als mangelhaft (LRB 2017: 95ff.; LRH 2010: 158ff.). Neben der unzureichenden Datenlage oder fehlenden Instrumenten zur Messung der Zielerreichung verhindert oftmals die verwaltungsinterne Zuständigkeitsverteilung zwischen Hochbau-, Fach- und Zentralverwaltung ein wirksames Controlling. Es fehlt in der Regel an einer übergreifenden Verantwortung, was eine besondere Schnittstellenproblematik bei der Planung, Errichtung und dem Betrieb von Einrichtungen offenbart. Im Ergebnis ist die vertikal integrierte und horizontal konglomerierte Verwaltung mit ihrem Organisationsaufbau kaum in der Lage, die komplexen Anforderungen bei der technischen, rechtlichen und vor allem wirtschaftlichen Errichtung von Infrastrukturen zu bewältigen. Vielfach fehlt es an einer „einigenden Version“, verfolgen die beteiligten Akteure doch unterschiedliche, mitunter sich widersprechende Interessen. In einer Gesamtschau nimmt die öffentliche Hand ihre Bauherrenrolle und die hiermit einhergehenden Rechte und Pflichten nur unzureichend wahr (LRS 2014: 143ff.; LRH 2010: 158ff.). Mehr noch: die tradierten Steuerungsinstrumente der Staatsaufsicht scheinen operativ wie strategisch immer weniger in der Lage zu sein, den komplexen Anforderungen von Baumaßnahmen gerecht zu werden. Dabei sind nicht nur die rechtlichen wie materiellen Grundlagen für Entscheidungen vielfach unzureichend. Vielmehr bestehen Reibungsverluste aufgrund von Verhaltensinterdependenzen zwischen politischen und administrativen Akteuren, die auf die Existenz von Zielkonflikten, Informationsasymmetrien und Opportunitäten verweisen. Fragmentierte Zuständigkeiten innerhalb der Verwaltung führen nicht nur zu Informationsverlusten in quantitativer wie qualitativer Hinsicht, sondern begünstigen eine gewisse Lernresistenz. Hierfür spricht u.a. das wiederholte wie relativ gleichbleibende Auftreten der Monierungen über den Untersuchungszeitraum hinweg (**Abbildung 2**).

In einem weiteren Schritt sollen die von Seiten der Rechnungshöfe thematisierten Beanstandungen dahingehend systematisiert werden, ob die betroffenen Behörden handlungsrelevante Änderungen in den Strukturen, Ressourcen, Anreizsystemen und Abläufen signalisiert haben. Anhand dieser in Kreuztabellen zusammengefassten Reaktionen werden Muster ersichtlich, die Anhaltspunkte darüber liefern, ob handlungsrelevante Änderungen eingeleitet worden sind.

*Planungsdefizite:* Wie das aggregierte Antwortverhalten innerhalb der Kategorie „Planungsdefizite“ offenbart (**Tabelle 1**), thematisieren die Rechnungshöfe zahlreiche technische, rechtliche, personelle und vor allem konzeptionelle Mängel, die von den Behörden in knapp zwei Drittel der untersuchten Fälle nachträglich Zustimmung erhalten. Diese „performance gap“ wollen hingegen nur 55 Prozent der bauausführenden Stellen verringern, wiewohl hier vorrangig kleinteilige, mehrheitlich projektindividuell zu verortenden Anpassungen angekündigt werden, wie ein Blick in die Praxis der Rechnungskontrolle illustriert: in Mecklenburg-Vorpommern fehlten im Landkreis Vorpommern-Greifswald entsprechende projektbezogene Akten, so dass valide Aussagen über Zeitpläne und den Grad der Zielerreichung nicht getroffen werden konnten. Resümierend stellte die zuständige Behörde fest, dass „die Kritik des Landesrechnungshofs zu Umfang und Aktualität vieler Bauwerksbücher und Bauwerksakten [...] daher berechtigt [ist]. Diese Mängel werden abgestellt“ (LRM-V 2017: 103ff.). Vergleichsweise allgemein gehalten ist ebenfalls die angekündigte Veränderungsbereitschaft der zuständigen Stellen für den Neubau des Center for Hybrid Nanostructures in Hamburg, wo erhebliche Verstößen gegen bestehende Vorschriften der Bedarfsermittlung, der Vergabe und des Controllings zu Tage gefördert worden sind. In der Stellungnahme erkennt die Behörde die Beanstandung an und sagt Änderungen zu, ohne näher auszuführen, welche konkreten Maßnahmen im Einzelfall eingeleitet werden sollen (LRH 2018: 128ff.). Keinerlei Veränderungsbereitschaft signalisierten knapp 45 Prozent der untersuchten Fälle, wie das Beispiel einer Umweltmessstation in Süddeutschland zeigt, über dessen Lage zwischen Rechnungshof und zuständigem Bundesverkehrsministerium keine Einigkeit herrscht (BRH 2018: 236). Unterschiedliche Vorstellungen über das Verkehrsaufkommen und dem Lärmschutz führten

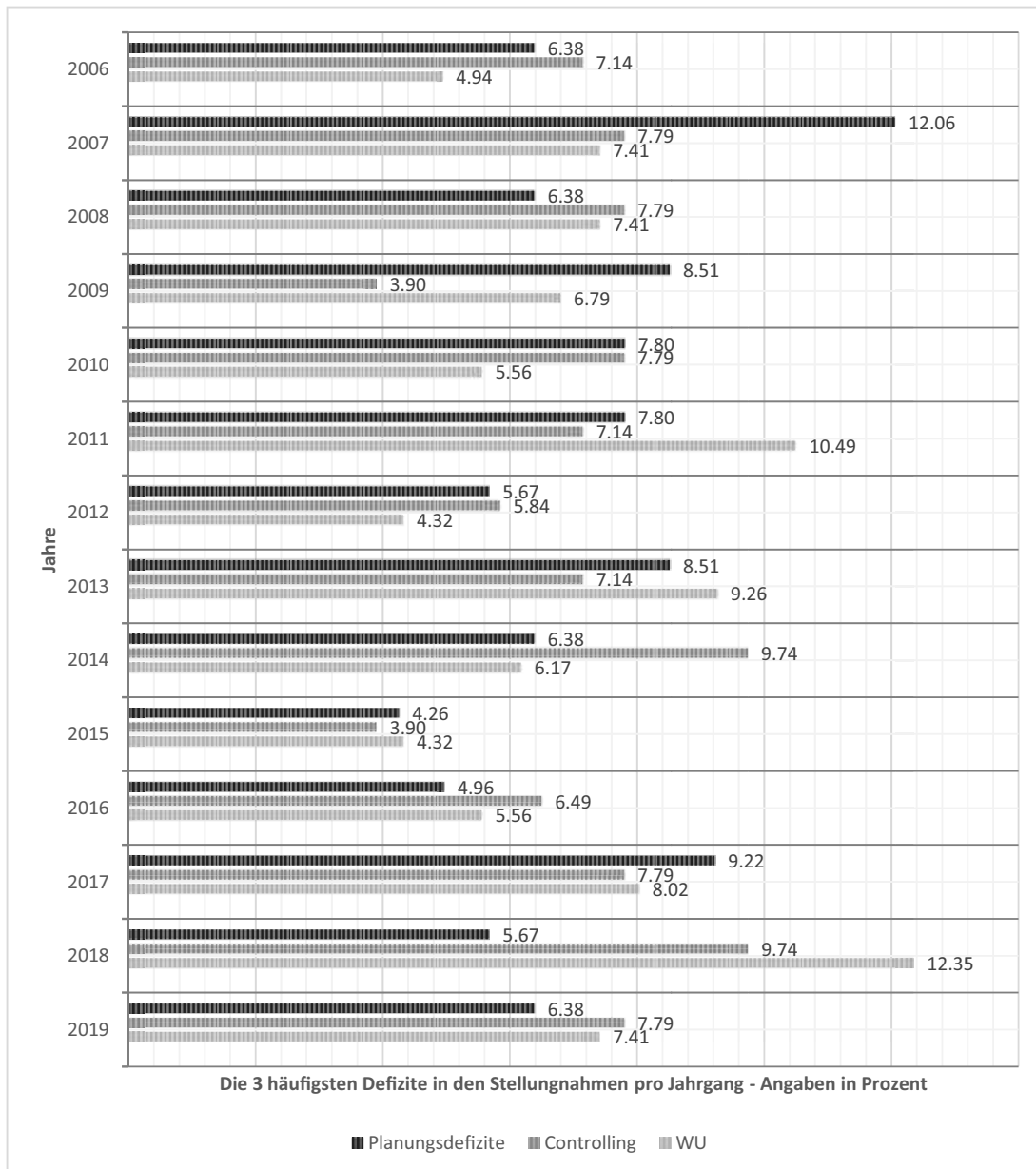


Abbildung 2: Monierungen im zeitlichen Verlauf (eigene Darstellung; n = 457).

Tabelle 1: Aggregiertes Antwortverhalten innerhalb der Kategorie Planungsdefizite (eigene Darstellung; n = 138).

Planungsdefizite	Zustimmung zur Kritik	
	ja	nein
Veränderungsbereitschaft signalisiert	ja	46,38%
	nein	18,12%
		9,42%
		26,09%

an anderer Stelle zur Errichtung eines Tunnels, der von Seiten der bauausführenden Stelle als optimale Variante verteidigt worden ist, obwohl der Bundesrechnungshof hier eine kostengünstigere Option vorstellt (BRH 2014: 244). Im Freistaat Sachsen haben falsche Planungen hinsichtlich der Dimensionierung von Sitzplätzen einer Eis- und Ballsporthalle zu einem unwirtschaftlichen Flächen- und Raumverhältnis geführt. Laut Aussage des Rechnungshofes „befremdet [es], dass die mangelhafte Planung und die aus dem Ruder gelaufenen Kosten immer noch gerechtfertigt werden sollen“ (LRS 2007: 204). Verweise auf höhere Gewalt rechtfertigen vielfach solche Planungsdefizite und die damit einhergehenden Bau- und Zeitverzögerungen.

Die Integration solcher Phänomene in den Planungsprozess scheint dabei in der Fläche ausbaubar zu sein, wie der Versuch des Bundesumweltministeriums zeigt, ein möglichst nachhaltiges Gebäude für sich zu errichten (BRH 2009: 145ff.).

*Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (WU):* Innerhalb der Kategorie Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen fällt die Zustimmung vergleichbar zu den Planungsdefiziten aus (**Tabelle 2**). In zwei Drittel der untersuchten Fälle teilen die bauausführenden Stellen die von Seiten der Rechnungshöfe angemahnten Defizite, während knapp 60 Prozent Veränderungen einleiten wollen. Probleme treten etwa bei der Integration privater Dritter in die öffentliche Leistungserstellung und die damit zusammenhängenden Berechnungen der relativen Vorteilhaftigkeit auf. Hierfür machen die zuständigen Behörden vorrangig methodische Fragen verantwortlich, wie ein PPP-Straßenbauprojekt in Nordrhein-Westfalen zeigt. Dennoch hat die verantwortliche Behörde nach Prüfung zugesagt, „die Feststellungen des LRH bei der Durchführung zukünftiger Modellprojekte zu berücksichtigen“ (LRNRW 2016: 147). Insbesondere wenn keine Probleme bei der nachträglichen Anpassung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu erwarten sind, werden die Anregungen der Rechnungshöfe aufgenommen (LRS 2007: 211ff.; LRBay 2014: 55f.). Überdies gilt: Je unspezifischer das Wohlwollen signalisiert werden kann, desto wahrscheinlicher ist eine Zustimmung. So hat die Stiftung Preußischer Kulturbesitz zwar keinen Überblick über voraussichtlich fällige Gesamtausgaben für die erforderlichen Umbaumaßnahmen, dennoch sei sie – ohne ihre Sicht näher zu erläutern – von den eigenen Entscheidungen mehr als überzeugt. Konkret sei es nach ihrer Auffassung nicht notwendig gewesen, die „Folgekosten oder die Auswirkung auf die Betriebskosten der Stiftung insgesamt zu ermitteln.“ Statt valider Planung herrscht hier das Prinzip Hoffnung, „dass der Bund auch künftig jährlich 90 bis 100 Mio. Euro für Große Baumaßnahmen der Stiftung bereitstellen werde, mit denen auch Kostensteigerungen aufgefangen werden könnten“ (BRH 2009: 117ff.). Immerhin will die Stiftung die zuständigen Aufsichtsgremien erstmalig über geplante Ausgaben unterrichten. Hingegen wollen in 40 Prozent der Fälle die betreffenden Behörden nicht auf die Beanstandungen der Rechnungshöfe reagieren. Argumentiert wird dabei ebenfalls auf unzureichende Untersuchungen der Wirtschaftlichkeit nunmehr aber auf Seiten des Rechnungshofes. So wirft das Bundesverteidigungsministerium dem Bundesrechnungshof methodische Fehler bei der Gegenüberstellung unterschiedlicher Beschaffungsvarianten vor (BRH 2010: 161). Auch Termindruck wird als Grund für die beschriebenen Defizite angeführt. So könne nach Auffassung der Behörden im Einzelfall auf derartige Untersuchungen verzichtet werden, wenn zeitliche Überlegungen eine schnellere Projektrealisierung erfordern. Das Bundesverkehrsministerium verzichtete beispielsweise auf die Überprüfung der Wirtschaftlichkeit und auf die Einhaltung gesetzlicher Regularien und begründete dies mit der angespannten Parkplatzsituation an Bundesautobahnen. Zudem lasse sich der Nutzen von Rastanlagen ohnehin nicht monetarisieren (BRH Ergänzungsband 2017: 37). Schwierigkeiten scheinen in diesem Zusammenhang die Integration von künftigen Bedarfs- und Auslastungsvorstellungen in den Wirtschaftlichkeitsuntersuchen zu verursachen (vgl. BRH 2016: 426ff.). Vor allem bei der Erfassung des anvisierten Nutzens ergeben sich unterschiedliche Beurteilungen, die wiederum zu divergierenden Einschätzungen führen. In übergeordneter Perspektive wird hier zweierlei ersichtlich: Einerseits können die vorhandenen Prognoseinstrumente nur bedingt qualitativen Aspekte öffentlicher Baumaßnahmen berücksichtigen, andererseits entstehen möglicherweise Interpretationsspielräume aufgrund der räumlichen Distanz von Prüfern und Geprüften (LRS 2007: 211ff.). Fehlende Veränderungsbereitschaft wird aber auch mit Verweis auf bestehende Regularien begründet, die ‚unveränderbare‘ Vorgaben hinsichtlich Art, Lage und Dimensionierung machen. Stellvertretend sei auf den geplanten sechsspurigen Ausbau der Bundesautobahn A8 zwischen Chiemsee und der Bundesgrenze zu Österreich verwiesen, den der Rechnungshof als unwirtschaftlich kritisiert. Obschon das zuständige BMVI diese Einschätzung teilt, hält es an der ursprünglichen Planung mit Verweis auf den gesetzlich festgelegten Bedarfsplan fest (BRH 2017: 255).

*Controlling:* In dieser Kategorie ist eine vergleichsweise hohe Einsicht in bestehende Probleme der bauausführenden Stellen erkennbar (**Tabelle 3**). In 70 Prozent der untersuchten Fälle erfolgt

**Tabelle 2:** Aggregiertes Antwortverhalten innerhalb der Kategorie WU (eigene Darstellung; n = 161).

Wirtschaftlichkeitsuntersuchung		Zustimmung zur Kritik	
		ja	nein
Veränderungsbereitschaft signalisiert	ja	50,93%	7,45%
	nein	14,29%	27,33%

**Tabelle 3:** Aggregiertes Antwortverhalten innerhalb der Kategorie Controlling (eigene Darstellung; n = 152).

Controlling	Zustimmung zur Kritik		
	ja	nein	
Veränderungsbereitschaft signalisiert	ja	54,61%	10,53%
	nein	14,47%	20,39%

eine Zustimmung zu den von Seiten der Rechnungshöfe angemahnten Defiziten. Vor allem wenn bestehende Abläufe grundlegende Modifikationen erfordern, die außerhalb des Zuständigkeitsbereichs der jeweiligen Behörde liegen, wird der Kritik in der Regel zugestimmt. So müssten beispielsweise die Regularien der Grundstücksbewirtschaftung und des Gebäudemanagements regelmäßig den aktuellen Entwicklungen angepasst werden, wofür übergeordnete Entscheidungsinstanzen die notwendigen rechtlichen Voraussetzungen schaffen müssten (LRBay 2019: 122f.). Begrüßt werden Veränderungen insbesondere dann, wenn bestehende Regelwerke zu suboptimalen Ergebnissen bei der Steuerung führen (LRM-V Landesfinanzbericht 2008: 237ff.). Ein solches Nicht-Zuständigkeitskarusell findet sich auch auf Bundesebene, wo das Bundesumweltministerium künftig die bundeseigene Bauverwaltung beim Ausschreibung-, Planungs- und Bauprozess mit einbeziehen will (BRH 2014: 282). Sofern die unzureichende Wahrnehmung gesetzlich vorgegebener Kontrollaufgaben im Zusammenhang mit der aktuellen Personalausstattung der öffentlichen Hand stehen, erfährt die Kritik der Rechnungshöfe nahezu einhellige Zustimmung: So verfüge das zuständige Bezirksamt in Hamburg „nicht über ausreichendes Fachwissen und hochbaufachliche Kompetenz [...], um Vergabeverfahren für Dienst- und Bauleistungen rechtssicher vorbereiten und durchführen zu können“ (LRH 2017: 135; ebenso LRB 2016: 58). Künftig sollen vielseitige Qualifizierungs- und Schulungsmaßnahmen entsprechende Defizite verhindern. Zustimmung erfahren die Beanstandungen der Rechnungshöfe nicht nur bei Personalmangel und bei Möglichkeiten der Delegation von Verantwortlichkeiten, sondern ebenso wenn eine Konkretisierung der Veränderungen nicht erforderlich sind. Ein Beispiel unter vielen: Kritisiert werden die unzureichende Kostenerfassung und Veranschlagung im Haushalt, während die betroffenen Behörden ganz allgemein die „Feststellungen anerkannt und zugesagt [haben], den Forderungen folgen zu wollen“, ohne hierzu ansatzweise detaillierte Aussagen zu treffen (LRH 2010: 158ff.). Vergleichsweise selten werden hingegen dienstaufsichtsrechtliche Probleme anerkannt. Eine Ausnahme von dieser Regel stellt eine Untersuchung in Bayern dar, wo die vom Rechnungshof aufgedeckten Defizite beim Bauunterhalt von Schlössern etwa zur Stärkung der Fachaufsicht durch die Schlösserverwaltung gegenüber den Hochbauämtern und den örtlichen Verwaltungen führen soll (LRBay 2006: 99).

Keine Veränderungsbereitschaft lassen die bauausführenden Stellen immer dann erkennen, wenn Verträge mit privaten Dritten – etwa im Rahmen des Facility Managements – Anpassungen bestehender Vertragswerke erfordern würden (LRB 2009: 168). Welche materiellen Konsequenzen solche zivil-rechtlichen Vereinbarungen mitunter entfalten können, verdeutlicht die Prüfung des Bundesrechnungshofs bei Vorfinanzierungen von Leistungen der Deutschen Bahn AG. So habe das Bundesverkehrsministerium es versäumt, Rückzahlen in Höhe von 190 Mio. Euro einzufordern (BRH 2007: 169ff.). Interne Entscheidungsblockaden tragen ebenfalls dazu bei, dass die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung nicht mehr gewährleistet ist. Dies kann mitunter dazu führen, dass Bauaufträge nicht mehr vergeben werden können, da die zuständige Abteilung der Vergabekammer aufgrund personeller Vakanzen beschlussunfähig ist (LRB 2015: 156). Mitunter verhindert der Verweis auf ‚bewährte‘ Praxis Lerneffekte (BRH 2018: 239ff.; LRS 2014: 139ff.).

#### 4. Fazit

Die Rechnungshöfe thematisieren unterschiedliche Defizite bei der Bereitstellung öffentlicher Infrastrukturen. Die skizzierten Verstöße deuten darauf hin, dass bauausführende Stellen in Deutschland als Planungs-, Auftrags- und Kontrollinstanz nicht immer eine ordnungsgemäße wie wirtschaftliche Aufgabendurchführung sicherstellen können. Zugleich bestätigen sich hier die aus der Institutionenökonomie stammende Vermutungen, dass das bestehende institutionelle Setting umfassende Zielabweichungen begünstigen. Gerade die in der Kategorie „Planung“ sichtbar werdenden Defizite weisen auf unzureichende verwaltungsinterne Strukturen hin. Zugleich erwächst aus der stetig wachsenden Regelungsichte ein beträchtlicher Aufwand, dem auf Seiten der Behörden keine adäquaten Kapazitäten in institutioneller wie personeller Hinsicht gegenüberstehen. Vielmehr halten die zunehmenden gesetzlichen Vorgaben zahlreiche Fallstricke und juristische Untiefen bereit, die mit kosten- wie zeitintensiven Fehlplanungen einhergehen.

Dies mindert zugleich die Wirtschaftlichkeit, deren valide Bestimmung ausbaufähig erscheint. Vorbehaltlos ist dem LRS (2010: 26) zuzustimmen, wonach „das Bewusstsein für den sparsamen und wirtschaftlichen Umgang mit öffentlichen Mitteln für Baumaßnahmen [...] deutlich geschärft werden [muss].“ Deutlicher formuliert es der Hessische Rechnungshof in einer Pressemitteilung; „erst analysieren, dann investieren – Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen alternativlos bei Investitionsentscheidungen“ (Hessischer Rechnungshof 2015).

Die sichtbar gewordenen Defizite in den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bestätigen die Vermutung, dass sich der sparsame Einsatz von knappen Haushaltsmitteln selten an ökonomischen Rentabilitätsgesichtspunkten orientiert. In der Fläche sind die Verwaltungen ebenfalls von einem effizienten technischen, kaufmännischen und der jeweiligen Infrastruktur angepassten Controlling noch weit entfernt. Zu dieser Erkenntnis gelangt auch die „Reformkommission Bau von Großprojekten“ in ihrem Abschlussbericht, wonach „in der Praxis [...] die Verantwortlichkeiten, Schnittstellen, Verfahrenswege und Leistungsbilder von Projektleitung und Projektsteuerung nicht immer eindeutig definiert [sind] und [...] den Projektbeteiligten zu wenig transparent gemacht [werden]. Dadurch entstehen Reibungsverluste und Zeitverzögerungen (vgl. Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur 2015: 81). Für Angermeier (2015: 4) zeichnet sich das Projektmanagement der öffentlichen Hand bei Bauvorhaben „durch grenzenlose Inkompetenz aus.“ Gleichwohl hat die vorliegende Untersuchung auch „Good practices“ identifizieren können: Nach Prüfungen des Bayerischen Obersten Rechnungshofes (2019: 125) hat die Staatsregierung zugesagt, eine zentrale Datenbank zur Erfassung sämtlicher überlassener Grundstücke und bestehender Pachtverhältnisse aufzubauen. Dadurch sollen künftig nicht nur bestehende rechtliche Vorgaben eingehalten, sondern ein zielgerechtes Controlling ermöglicht werden. Infolge der öffentlichen Finanzkontrolle (LRH 2019: 108f.) hat der Hamburger Senat „Grundsätze des Erhaltungsmanagements“ beschlossen, damit den zuständigen Ämtern vollständige, einheitliche und aktuelle Daten zum Anlagenbestand vorliegen. Konzeptionelle Veränderungen kündigt ebenfalls der Berliner Senat (LRB 2015: 72ff.) an, der einheitliche wie verwaltungsseitig bindende Kriterien für die datentechnische Erfassung und zeitliche Umsetzung von Investitionen zur Erhaltung des Wegenetzes entwickelt hat. Wie der Rechnungshof ausführt, sei dies ein „wichtiges wie positives Signal“ für die Steuerung der Straßenerhaltung. In Nordrhein-Westfalen haben vom zuständigen Rechnungshof (LRNRW 2018: 220ff.) identifizierte Defizite bei der Errichtung eines Neubaus für die Technische Universität Dortmund dazu geführt, dass interne Controlling bei allen Hochbaumaßnahmen anhand einheitlicher Standards neu auszurichten.

Art und Umfang der Beanstandungen legen gleichwohl in einer Gesamtschau die Vermutung nahe, dass die deutsche Bauverwaltung weder konzeptionell noch institutionell die immer komplexer werdenden Anforderungen an Baumaßnahmen gerecht wird. Hierfür sprechen auch die Stellungnahmen der betroffenen Stellen, die zwar in aggregierter Hinsicht mehrheitlich den Beanstandungen der Rechnungshöfe zustimmen und Veränderungsbereitschaft geloben (**Tabelle 4**), wiewohl die bestehenden Strukturzwänge ein durchaus breitenwirksames Niveau erreicht haben, die grundlegende Reformen in nahezu allen Bereichen der Planung, Vergabe, dem Bau und die Finanzierung öffentlicher Einrichtungen erforderlich machen würden (Winkelmann 2018: 23-53). Zudem legen die verwaltungsseitigen Reaktionen auf die aufgezeigten Defizite einen punktuellen Wandel nahe, der innerhalb bestehender Aufbau- und Ablaufstrukturen idealerweise Feinjustierungen vornimmt, kleinteilige, überwiegend projektindividuell zu verortende Anpassungen ankündigt, ohne die „Tiefenstruktur“ anzutasten (vgl. Gratz 2011). Diese Form von Reorganisation blendet dabei die Rolle politischer Entscheidungsträger mit den hier vorherrschenden Zielkonflikten, Informationsasymmetrien und Opportunitäten aus (vgl. Peters 1987, 2001). Bei der Interpretation der Ergebnisse sind außerdem Erwünschtheitseffekte zu berücksichtigen, denn die Reaktionen bauausführender Stellen auf die durchgeführten Prüfungen seitens der Rechnungshöfe lassen sich als Teil einer eingelebten, reproduzierten sozialen Praxis interpretieren (hierzu eingehend Parsons 2002; Gottweis 2007). In diesem Sinne könnte die Annahme der Kritik und die Signalisierung von Veränderungsbereitschaft ohne eingehende

**Tabelle 4:** Aggregierte Reaktionen der häufigsten drei Probleme (eigene Darstellung; n = 451).

		Zustimmung zur Kritik	
		ja	nein
Veränderungsbereitschaft signalisiert	ja	50,78%	9,09%
	nein	15,52%	24,61%

Reflexion der aufgezeigten Probleme erfolgt sein. Nach dieser Lesart würde eine weitgehend ritualisierte Selbstkritik dominieren, durch die die Behörden weniger aufgrund „objektiver“ Einsichten denn infolge externer Erwartungshaltungen Veränderungen ankündigen.

Neben den in homöopathischen Dosierungen angekündigt Reformmaßnahmen signalisieren 40 Prozent der untersuchten Fälle keine institutionelle, personelle oder konzeptionelle Veränderungsbereitschaft in den Bereichen Planung, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Controlling. Solche ‚operative‘ Geschlossenheit mit korrespondierenden Beharrungstendenzen identifizieren ebenfalls Winkelmann und Zimmermann (2020), wonach Lernresistenzen „auf Kosten-Nutzen-Abwägungen der kritisierten Behörden zurückgeführt werden [können], deren eingeübte Handlungs- und Diskursmuster Reformen wirksam verhindern.“ Auf individueller Ebene werden Schuldeingeständnisse vermieden, um damit persönliche Reputationsverluste vorzubeugen (Blame Avoidance). Nach Auffassung des Rechnungshofpräsidenten Hamburgs sind „die strukturellen Ursachen hierfür [...] im Wesentlichen unverändert: Geld- und Buchungskreislauf sind nach wie vor nicht geschlossen, das Rechnungswesen ist dezentral organisiert, neben dem doppelten SAP-System müssen noch alte, vormals kameral geprägte Systeme, fortgeführt werden. Hieraus entstehen Abstimmungsprobleme und eine hohe Komplexität. [Nicht nur] Hamburg muss seine Anstrengungen fortsetzen, ein durchgängig ordnungsgemäßes Rechnungssystem zu schaffen“ (Rede des Präsidenten des Landesrechnungshofpräsidenten Hamburgs zum Jahresbericht 2020: 2f.). Möglicherweise liegen die organisationsbezogenen AbwehrROUTINEN bauausführender Stellen nicht nur in dysfunktionalen haushaltsrechtlichen Bestimmungen, sondern – grundlegender – am fehlenden politischen Willen, verlangen doch Strukturveränderungen bei der staatlichen Bauausführung flankierender politischer Unterstützung. Übergeordnete Entscheidungsinstanzen schenken diesen Problemen viel zu wenig Aufmerksamkeit, auch wenn die Bundesregierung bestehende Rahmenbedingungen mit dem Ziel reformiert will, öffentliche Baumaßnahmen zu beschleunigen, Verfahren zu straffen und die rechtliche Komplexität zu reduzieren (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 2018: 75). Dennoch treten derartige Defizite immer wieder auf, was nach Auffassung von Flyvbjerg, Skamris und Buhl (2003: 83) auf intentional angelegte Beharrungstendenzen deutet. Erkenntnisse jenseits konkreter Monierungen bleiben also weitgehend folgenlos, was ebenfalls auf das Fehlen von Durchsetzungsbefugnissen der Rechnungshöfe verweist. Aus dem „Ritter ohne Schwert“ wird so ein regelrechter Sisyphus, dessen Arbeit keine weitreichenden, strukturell verankerten Konsequenzen zeitigt und dessen Bemerkungen dadurch häufig ins Leere laufen.

## 5. Ausblick und weitere Entwicklungen

Für eine effektivere Kontrolle bei der Bereitstellung öffentlicher Infrastrukturen sind vor dem Hintergrund der gewonnenen empirischen Erkenntnisse unterschiedliche Maßnahmen erforderlich: als „Zwitterwesen“ zwischen Exekutive und Legislative müsste das institutionelle Setting dahin gehend geändert werden, dass deutsche Rechnungshöfe vorrangig den Parlamenten zugeordnet werden. Bisherige Auskunft- und Unterrichtsfunktionen, die auf die im Vordergrund stehende Rechtmäßigkeit von Verwaltungshandeln abzielen, sind zu ergänzen durch deren frühzeitige Einbindung in legislative Vorhaben. So ließen sich bereits im Vorfeld die rechtlichen, ökonomischen und verfahrensseitigen Wirkungen geplanter Vorschriften bei der öffentlichen Investitionstätigkeit abschätzen, während angedachte Bauprojekte von Bund oder Bundesländern einer proaktiven Risikoanalyse hinsichtlich wahrscheinlich auftretender Kosten- und Terminüberschreitungen unterzogen werden könnten. Zusätzlich sind baubegleitende Prüfungen der Finanzkontrolle zu etablieren, durch die staatliche Investitionsvorhaben nicht erst nach ihrer Fertigstellung, sondern *ex ante* bereits in der Planungsphase einer eingehenden Überprüfung hinsichtlich des Bedarfs, Standorts und der Ausstattung unterzogen werden, denn maßgebliche Aspekte der Lebenszykluskosten lassen sich nur in einem frühen Planungsstadium beeinflussen. Voraussetzung hierfür sei nach Angaben des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesminister für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2013) eine umfangreichere Erfassung und Dokumentation aller baurelevanten Informationen, womit sich die in der Kategorie „Planung“ und „Wirtschaftlichkeitsuntersuchung“ thematisieren Probleme minimieren ließen. Erst auf einer solchen Grundlage können Evaluationen und Erfolgskontrollen (Monitoring) durchgeführt, Kostensteigerungen und zeitliche Verzögerungen erkannt und gegebenenfalls vermieden werden. Die aufgezeigten Defizite im Bereich Controlling machen u.a. eine gesetzliche Verankerung der Internationalen Normen für Oberste Rechnungskontrollbehörden (ISSAI) erforderlich (vgl. Bergmann 2014). So veröffentlicht INTOSAI beispielsweise fachliche Standards und Leitfäden zu verschiedenen Themen, die bislang nur unzureichend in der deutschen Rechnungslegung rezipiert werden. Aktuelle Entwicklungen nach den „International Financial Reporting Standards“ (IFRS) richten das öffentliche Rechnungswesen

stärker nach finanzwissenschaftlichen und betriebswirtschaftlich-managementorientierten Anforderungen aus (Gerhards 2014: 52ff.), während die vorherrschende deutsche Bilanzierungspraxis durch das am Gläubigerschutzgedanken und Vorsichtsprinzip ausgerichtete HGB geprägt ist (kritisch Homfeldt 2013). Standards, wie im IPSAS-Rahmenkonzept vereinbart, sollen dabei die klassische Jahresrechnung ergänzen, Vergleichbarkeit mit anderen Ländern ermöglichen und die Einführung konsolidierter Rechnungen beschleunigen (zur „fair value“-Bilanzierung siehe Kirsch 2012; Kirsch & Dorn 2005). Dadurch ließen sich die skizzierten Steuerungs- und Kontrolldefizite genauso wie die Verstöße gegen die haushaltsrechtlichen Grundsätze der Klarheit und Vollständigkeit verringern. Neben neuen gesetzlichen Vorschriften und deren einheitlicher Etablierung im föderalen Mehrebenensystem sind die bislang auf freiwilliger Basis erfolgenden Überprüfungen der eigenen Aufgabenerledigung nach internationalen Maßstäben auszubauen. Derartige Peer Reviews eröffnen weitergehende Möglichkeiten, bisherige Verfahren zu hinterfragen und Lernprozesse anzustoßen. Dies korrespondiert mit dem strategischen Ziel der INTOSAI einen Wissens- und Erfahrungsaustausch unter den einzelnen Mitgliedern zu fördern (Internationale Organisation der obersten Rechnungskontrollbehörden: 32).

Im Ergebnis muss die deutsche Finanzkontrolle ein Stückweit ihre bislang praktizierte „political self-restraint“ aufgeben, stattdessen politisch verursachte Unwirtschaftlichkeit thematisieren und so zu einem unabhängigen Anwalt des Bürgers im Gefüge der staatlichen Institutionen werden. Statt ritualisierte Rechnungslegung in Gestalt monumentaler Zahlenwerke würde so nunmehr eine stärkere Nutzerorientierung Einzug halten. Damit wäre ein Paradigmenwechsel der historisch gewachsenen Bilanzrechtstraditionen eingeleitet, weg von einer ausschließlichen Überprüfung der Einhaltung bestehender Vorschriften hin zur Kontrolle der – möglicherweise den Verwaltungsvorschriften – zugrundeliegenden Problemen. Aufgrund des zunehmenden Einsatzes neuer Steuerungsinstrumente und der Hinwendung zur outputorientierten Leistungserstellung der Verwaltung ergeben sich auch weitergehende methodische und konzeptionelle Veränderungen bei der Finanzkontrolle selbst. Methodisch ist das strikt nach dem Jährlichkeitsprinzip ausgerichtete kameralistische hin zu einem kaufmännischen Rechnungswesen mit dem Ziel weiterzuentwickeln, Erkenntnisse aus dem Feld der Unternehmensberatung und privaten Wirtschaftsprüfung in die öffentliche Finanzkontrolle zu integrieren, während konzeptionell die Fragen im Mittelpunkt stehen, wie neben rechtlicher Richtigkeit die Leistungsfähigkeit der Verwaltung verbessert werden kann, welche Entscheidungsabläufe zu straffen sind und wie sich neue Spielräume für die politische Gestaltung unter Beachtung bauökonomischer Effizienzüberlegungen bei der Bereitstellung öffentlicher Infrastruktur eröffnen lassen.

## Literaturverzeichnis

- Ahiaga-Dagbui, D. D., Love, P. E. D., Smith, S. D., & Ackermann, F.** (2017). Toward a systemic view to cost overrun causation in infrastructure projects: a review and implications for research. *Project Management Journal PMJ*, 48(2), 88–98. DOI: <https://doi.org/10.1177/875697281704800207>
- Angermeier, G.** (2015). Viel Kommission – wenig Reform? Öffentliche Großbauprojekte: Erst planen, dann bauen! *ProjektMagazin* (6). [https://www.projektmagazin.de/artikel/oeffentliche-grossbauprojekte-erst-planen-dann-bauen\\_1102700](https://www.projektmagazin.de/artikel/oeffentliche-grossbauprojekte-erst-planen-dann-bauen_1102700)
- Anzinger, N., & Kostka, G.** (2017). Pioneer Risks in Large Infrastructure Projects in Germany. In K. Wegrich, G. Kostka, G. Hammerschmid, H. K. Anheier, & R. A. List (Eds.), *The Governance of Infrastructure* (pp. 203–224). Oxford University Press. DOI: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198787310.003.0010>
- Bayerischer Oberster Rechnungshof** (Ed.). (2006). *Jahresbericht 2006*. München. [https://www.orh.bayern.de/media/com\\_form2content/documents/c6/a325/f36/JB-Zusammenfassung2006.pdf](https://www.orh.bayern.de/media/com_form2content/documents/c6/a325/f36/JB-Zusammenfassung2006.pdf)
- Bayerischer Oberster Rechnungshof** (Ed.). (2013). *Jahresbericht 2013*. München. [https://www.orh.bayern.de/media/com\\_form2content/documents/c6/a318/f36/JB\\_2013.pdf](https://www.orh.bayern.de/media/com_form2content/documents/c6/a318/f36/JB_2013.pdf)
- Bayerischer Oberster Rechnungshof** (Ed.). (2014). *Jahresbericht 2014*. München. [https://www.orh.bayern.de/media/com\\_form2content/documents/c6/a317/f36/ORH-Bericht\\_2014.pdf](https://www.orh.bayern.de/media/com_form2content/documents/c6/a317/f36/ORH-Bericht_2014.pdf)
- Bayerischer Oberster Rechnungshof** (Ed.). (2019). *Jahresbericht 2019*. München. [https://www.orh.bayern.de/media/com\\_form2content/documents/c6/a664/f36/ORH-Bericht\\_2019.pdf](https://www.orh.bayern.de/media/com_form2content/documents/c6/a664/f36/ORH-Bericht_2019.pdf)
- Benner, M.** (2014). *Die Rechnungshöfe als Change Agents: Ein Beitrag zur Modernisierung der externen Finanzkontrolle*. Diplomica.
- Bergmann, A.** (2014). Rahmenkonzept für die Rechnungslegung der Öffentlichen Hand: Das IPSASB verabschiedet das Conceptual Framework. *Der Schweizer Treuhänder*, 88(11), 982–985.
- Bögershausen, J.** (2009). *Rechnungshöfe und Regimewechsel: Von der klassischen Rechnungsprüfung zur modernen Finanzkontrolle* [Dissertation]. Bamberg: Otto-Friedrich Universität Bamberg.

- Buchanan, J. M.** (1978). *The Economics of Politics*.
- Budäus, D.** (2013). *Fehlentwicklungen bei öffentlichen Großprojekten: Ursachen und Maßnahmen zu deren Vermeidung unter Berücksichtigung des Projekts "Elbphilharmonie" und der öffentlichen Beschaffungsvariante PPP*. Gutachterliche Stellungnahme. Erstellt für die Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg. <http://docplayer.org/20385954-Fehlentwicklungen-bei-oeffentlichen-grossprojekten.html>. DOI: <https://doi.org/10.1007/s35114-013-0121-y>
- Bundeshaushaltsordnung** (19.08.1969). <https://www.gesetze-im-internet.de/bho/>
- Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur.** (Ed.). (2015). *Reformkommission Bau von Großprojekten: Komplexität beherrschen – kostengerecht, termintreu und effizient* [Endbericht]. [https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Publikationen/G/reformkommission-bau-grossprojekte-endbericht.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Publikationen/G/reformkommission-bau-grossprojekte-endbericht.pdf?__blob=publicationFile)
- Bundesrechnungshof.** (Ed.). (2003). *Bemerkungen 2003 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes*. Bonn. <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/bemerkungen-jahresberichte/jahresberichte/1-archiv/2003-bemerkungen-gesamtbericht-pdf>
- Bundesrechnungshof.** (Ed.). (2006). *Bemerkungen 2006 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes*. Bonn. <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/bemerkungen-jahresberichte/jahresberichte/1-archiv/2006-bemerkungen-gesamtbericht-pdf/view>
- Bundesrechnungshof.** (Ed.). (2007). *Bemerkungen 2007 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes*. Bonn. <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/bemerkungen-jahresberichte/jahresberichte/1-archiv/2007/2007-bemerkungen-gesamtbericht-pdf>
- Bundesrechnungshof.** (Ed.). (2008). *Bemerkungen 2008 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes*. Bonn. <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/bemerkungen-jahresberichte/jahresberichte/1-archiv/2008/2008-bemerkungen-gesamtbericht-pdf>
- Bundesrechnungshof.** (Ed.). (2009). *Bemerkungen 2009 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes*. Bonn. <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/bemerkungen-jahresberichte/jahresberichte/1-archiv/2009/2009-bemerkungen-gesamtbericht-pdf>
- Bundesrechnungshof.** (Ed.). (2010). *Bemerkungen 2010 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes*. Bonn. <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/bemerkungen-jahresberichte/jahresberichte/1-archiv/2010/2010-bemerkungen-gesamtbericht-pdf>
- Bundesrechnungshof.** (Ed.). (2014). *Bemerkungen 2014 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes*. Bonn. <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/bemerkungen-jahresberichte/jahresberichte/1-archiv/2014/inhalt/2014-bemerkungen-gesamtbericht-pdf>
- Bundesrechnungshof.** (Ed.). (2015). *Bemerkungen 2015 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes*. Bonn. <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/bemerkungen-jahresberichte/jahresberichte/2015/inhalt/2015-bemerkungen-gesamtbericht-pdf>
- Bundesrechnungshof.** (Ed.). (2016). *Bemerkungen 2016 Band I zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes: Teilband 2 von 3 Einzelplanbezogene Entwicklung und Prüfungsergebnisse*. Bonn. <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/bemerkungen-jahresberichte/jahresberichte/2016/inhalt/2016-bemerkungen-band-i-teilband-2>
- Bundesrechnungshof.** (Ed.). (2017a). *Bemerkungen 2017 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes: Ergänzungsband*. Bonn. <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/bemerkungen-jahresberichte/jahresberichte/2017-ergaenzungsband/inhalt/2017-bemerkungen-ergaenzungsband-gesamtbericht-pdf>
- Bundesrechnungshof.** (Ed.). (2017b). *Bemerkungen 2017 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes*. Bonn. <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/bemerkungen-jahresberichte/jahresberichte/2017/inhalt/2017-bemerkungen-gesamtbericht-pdf>
- Bundesrechnungshof.** (Ed.). (2018). *Bemerkungen 2018 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes*. Bonn. <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/bemerkungen-jahresberichte/jahresberichte/2018/inhalt/2018-bemerkungen-gesamtbericht-pdf>
- Bundesrechnungshof.** (Ed.). (2019). *Der Bundesrechnungshof*. <https://www.bundesrechnungshof.de/de/ueber-uns/informationsbroschuere/informationbroschuere-der-bundesrechnungshof>
- Cantarelli, C. C., Flyvbjerg, B., Molin, E. J. E., & van Wee, B.** (2010a). Cost overruns in Large-Scale Transportation Infrastructure Projects: Explanations and Their Theoretical Embeddedness. *European Journal of Transport and Infrastructure Research*, 10(1), 5–18. <https://arxiv.org/pdf/1307.2176>
- Cantarelli, C. C., Flyvbjerg, B., van Wee, B., & Molin, E. J. E.** (2010b). Lock-in and its influence on the project performance of large-scale transportation infrastructure projects: investigating the way in which



- lock-in can emerge and affect cost overruns. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 37(5), 792–807. DOI: <https://doi.org/10.1068/b36017>
- Cantarelli, C. C., & Flyvbjerg, B.** (2017). Decision-making and major transport infrastructure projects: The role of project ownership. In R. Hickman, M. Givoni, D. Bonilla, & D. Banister (Eds.), *Handbook on transport and development* (pp. 380–393). Edward Elgar Publishing. DOI: <https://doi.org/10.4337/9780857937261.00032>
- Chong, E., Huet, F., & Saussier, S.** (2006). Auctions, Ex Post Competition and Prices: The Efficiency of Public-Private-Partnerships. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 77(4), 521–554. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-8292.2006.00318.x>
- Crescenzi, R., Di Cataldo, M., & Rodríguez-Pose, A.** (2016). Government quality and the economic returns of transport infrastructure investment in European regions. *Journal of Regional Science*, 56(4), 555–582. DOI: <https://doi.org/10.1111/jors.12264>
- Dellepiane, S., Coelho, M., & Ratnoo, V.** (2014). *The Political Economy of Infrastructure in the UK*. Institute for Government.
- Derlien, & Hans-Ulrich** (1974). Theoretische und methodische Probleme der Beurteilung organisatorischer Effizienz der öffentlichen Verwaltung. *Die Verwaltung*, 7(1), 1–22.
- Diederich, N., Gilles, F.-O., Otto, G., & Weinert, R.** (1984). Die Institution Rechnungshof: Stiefkind der Sozialwissenschaften. *Zeitschrift Für Parlamentsfragen*, 15(4), 479–494.
- Die Präsidentin des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen.** (Ed.). (2013). *Jahresbericht 2013: des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen über das Ergebnis der Prüfungen im Geschäftsjahr 2012*. Düsseldorf. [https://lrh.nrw.de/images/LRHNRW/Jahresbericht/LRH\\_NRW\\_Jahresbericht\\_2013.pdf](https://lrh.nrw.de/images/LRHNRW/Jahresbericht/LRH_NRW_Jahresbericht_2013.pdf)
- Die Präsidentin des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen.** (Ed.). (2016). *Jahresbericht 2016: des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen über das Ergebnis der Prüfungen im Geschäftsjahr 2015*. Düsseldorf. [https://lrh.nrw.de/images/LRHNRW/Jahresbericht/LRH\\_NRW\\_Jahresbericht\\_2016.pdf](https://lrh.nrw.de/images/LRHNRW/Jahresbericht/LRH_NRW_Jahresbericht_2016.pdf)
- Flyvbjerg, B.** (2007). Policy and Planning for Large-Infrastructure Projects: Problems, Causes, Cures. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 34(4), 578–597. DOI: <https://doi.org/10.1068/b32111>
- Flyvbjerg, B., Garbuio, M., & Lovallo, D.** (2009). Delusion and Deception in Large Infrastructure Projects: Two Models for Explaining and Preventing Executive Disaster. *California Management Review*, 51(2), 170–193. DOI: <https://doi.org/10.2307/41166485>
- Flyvbjerg, B., Skamris Holm, M. K., & Buhl, S. L.** (2003). How common and how large are cost overruns in transport infrastructure projects? *Transport Reviews*, 23(1), 71–88. DOI: <https://doi.org/10.1080/01441640309904>
- Früh, W.** (2007). *Inhaltsanalyse: Theorie und Praxis* (6th ed.). UTB. UVK-Verl.-Ges.
- Funnell, W., & Wade, M.** (2012). Negotiating the credibility of performance auditing. *Critical Perspectives on Accounting*, 23(6), 434–450. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.cpa.2012.04.005>
- Geißler, R.** (2013). Neue Steuerungsinstrumente in den Landesverwaltungen: kritische Beobachtungen der Landesrechnungshöfe. *Der Moderne Staat - Dms: Zeitschrift Für Public Policy, Recht Und Management*, 6(2), 485–506.
- Gerhards, R.** (2014). IFRS, IPSAS, EPSAS: Was folgt als nächstes? *Verwaltung & Management*, 20(1), 52–56. <https://doi.org/10.5771/0947-9856-2014-1-52> (Eine Replik). DOI: <https://doi.org/10.5771/0947-9856-2014-1-52>
- Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz) 19.08.1969). <https://www.gesetze-im-internet.de/hgrg/BJNR012730969.html>
- Göke, W., & Thörmer, H.** (2005). Öffentliche Finanzkontrolle durch Rechnungshöfe. In B. Blanke, S. von Bandemer, F. Nullmeier, & G. Wewer (Eds.), *Handbuch zur Verwaltungsreform* (3rd ed., pp. 402–409). VS Verlag für Sozialwissenschaften. DOI: [https://doi.org/10.1007/978-3-531-90340-8\\_45](https://doi.org/10.1007/978-3-531-90340-8_45)
- González, B., López, A., & García, R.** (2008). Supreme Audit Institutions and their communication strategies. *International Review of Administrative Sciences*, 74(3), 435–461. DOI: <https://doi.org/10.1177/0020852308095312>
- Gottweis, H.** (2007). Rhetoric in Policymaking: Between Logos, Ethos and Pathos. In F. Fischer, G. J. Miller, & Mara S. Sidney (Eds.), *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods* (pp. 237–250). CRC Press. DOI: <https://doi.org/10.1201/9781420017007.ch17>
- Grasso, P. G., & Sharkansky, I.** (2001). The Auditing of Public Policy and the Politics of Auditing: The U.S. GAO and Israel's State Comptroller. *Governance*, 14(1), 1–21. DOI: <https://doi.org/10.1111/0952-1895.00149>
- Gratz, W.** (2011). *Und sie bewegt sich doch: Entwicklungstendenzen in der Bundesverwaltung*. Neuer Wissenschaftlicher Verl.

- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (23.05.1949). <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html>
- Hauptverband der Deutschen Bauindustrie e.V.** (2012). *Großprojekte in der Kritik – zu Recht? Wie Überschreitungen von Bauzeiten vermieden und Baubudgets eingehalten werden können*. Positionspapier.
- Haushaltsordnung des Freistaates Sachsen § 96 SäHO – Auskunftspflicht** (10.04.2001). [http://www.lexsoft.de/cgi-bin/lexsoft/justizportal\\_nrw.cgi?t=159783414328056155&sessionID=20964776981805511630&templateID=document&source=lawnavi&chosenIndex=Dummy\\_nv\\_68&xid=148376,97](http://www.lexsoft.de/cgi-bin/lexsoft/justizportal_nrw.cgi?t=159783414328056155&sessionID=20964776981805511630&templateID=document&source=lawnavi&chosenIndex=Dummy_nv_68&xid=148376,97)
- Hessischer Rechnungshof.** (Ed.). (2015). *Bemerkungen 2014 Pressemitteilung: Erst analysieren, dann investieren -Wirtschaftlichkeitsuntersuchungenalternativlos bei Investitionsentscheidungen*. [https://rechnungshof.hessen.de/sites/rechnungshof.hessen.de/files/content-downloads/HRH\\_2014\\_Bemerkungen\\_PM.pdf](https://rechnungshof.hessen.de/sites/rechnungshof.hessen.de/files/content-downloads/HRH_2014_Bemerkungen_PM.pdf)
- Heuer, E.** (2007). *Kommentar zum Haushaltsrecht des Bundes und der Länder sowie der Vorschriften zur Finanzkontrolle*. Luchterhand.
- Heudorf, F.** (2006). Erfolgsfaktoren für die Konzeption, Ausschreibung und Vergabe von PPP-Projekten. In P. Racky (Ed.), *IBW-Symposium: Vol. 4. Innovative Abwicklungsformen für Bauprojekte: Partnering und PPP* (pp. 21–44). Kassel Univ. Press.
- Heydenreich, N.** (2017). Governance von öffentlichen Bauprojekten. *ProjektManagementaktuell*, 1, 26–31. <https://wibe.de/governance-und-anderes-von-oeffentlichen-bauprojekten/>
- Internationale Organisation der obersten Rechnungskontrollbehörden.** (Ed.). *Strategischer Plan 2017-2022*. [https://www.rechnungshof.gv.at/rh/home/wer-wir-sind/wer-wir-sind/DE\\_INTOSAI\\_Strategic\\_Plan\\_2017\\_22.pdf](https://www.rechnungshof.gv.at/rh/home/wer-wir-sind/wer-wir-sind/DE_INTOSAI_Strategic_Plan_2017_22.pdf)
- Jacob, D.** (2003). *Erstellung eines Gerüsts für einen Public Sector Comparator bei 4 Pilotprojekten im Schulbereich: Forschungsendbericht Stand: 23.07.2003*. Freiberg: Technische Universität Bergakademie Freiberg.
- Jordana, J.** (2017). Accountability Challenges in the Governance of Infrastructure. In K. Wegrich, G. Kostka, G. Hammerschmid, H. K. Anheier, & R. A. List (Eds.), *The Governance of Infrastructure* (pp. 43–62). Oxford University Press. DOI: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198787310.003.0003>
- Justesen, L., & Skaerbaek, P.** (2010). Performance auditing and the narrating of a new auditee identity. *Financial Accountability & Management*, 26(3), 325–343. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0408.2010.00504.x>
- Kirsch, H.** (2012). *Einführung in die internationale Rechnungslegung nach IFRS* (8th ed.). *NWB Studium Betriebswirtschaft*. Verl: Neue Wirtschafts-Briefe.
- Klatt, J. P.** (2011). *Eine institutionenökonomische Analyse von Finanzierungslösungen für die Bundesfernstraßen*. Nomos. DOI: <https://doi.org/10.5771/9783845231129>
- Kostka, G., & Anzinger, N.** (2016). Large Infrastructure Projects in Germany: A cross-sectoral analysis. In G. Kostka & J. Fiedler (Eds.), *Large infrastructure projects in Germany: Between ambition and realities* (pp. 15–38). Palgrave Macmillan. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-319-29233-5>
- Kundinger, P.** (2020). *The Internal Audit as Change Agent: The activation and successful implementation of organizational change*. Books on Demand.
- Kyrer, A.** (1972). *Effizienz und staatliche Aktivität. Macroeconomica*. Vol. 2. Braumüller.
- Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern.** (Ed.). (2006). *Jahresbericht 2006 -Teil 2- mit Bemerkungen zur Haushaltsrechnung des Landes 2004*. Schwerin. [https://www.lrh-mv.de/static/LRH/Dateien/Jahresberichte/jb2006\\_Teil\\_2.pdf](https://www.lrh-mv.de/static/LRH/Dateien/Jahresberichte/jb2006_Teil_2.pdf)
- Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern.** (Ed.). (2007). *Jahresbericht 2007: Teil 2 Landesfinanzbericht 2007*. Schwerin. [https://www.lrh-mv.de/static/LRH/Dateien/Jahresberichte/Landesfinanzbericht\\_2007.pdf](https://www.lrh-mv.de/static/LRH/Dateien/Jahresberichte/Landesfinanzbericht_2007.pdf)
- Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern.** (Ed.). (2010). *Jahresbericht 2010: Landesfinanzbericht 2010*. Schwerin. [https://www.lrh-mv.de/static/LRH/Dateien/Jahresberichte/LRH-MV\\_Landesfinanzbericht\\_2010\\_Drs\\_3996.pdf](https://www.lrh-mv.de/static/LRH/Dateien/Jahresberichte/LRH-MV_Landesfinanzbericht_2010_Drs_3996.pdf)
- Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern.** (Ed.). (2017). *Jahresbericht 2016: Teil 1 - Kommunalfinanzbericht 2016*. Schwerin. [https://www.lrh-mv.de/static/LRH/Dateien/Jahresberichte/KFB\\_2016.pdf](https://www.lrh-mv.de/static/LRH/Dateien/Jahresberichte/KFB_2016.pdf)
- Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen.** (Ed.). (2006). *Jahresbericht 2006 des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen über das Ergebnis der Prüfungen im Geschäftsjahr 2005*. Düsseldorf. [https://lrh.nrw.de/images/LRHNRW/Jahresbericht/LRH\\_NRW\\_Jahresbericht\\_2006.pdf](https://lrh.nrw.de/images/LRHNRW/Jahresbericht/LRH_NRW_Jahresbericht_2006.pdf)

- Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen.** (Ed.). (2010). *Jahresbericht 2010 des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen über das Ergebnis der Prüfungen im Geschäftsjahr 2009*. Düsseldorf. [https://lrh.nrw.de/images/LRHNRW/Jahresbericht/LRH\\_NRW\\_Jahresbericht\\_2010.pdf](https://lrh.nrw.de/images/LRHNRW/Jahresbericht/LRH_NRW_Jahresbericht_2010.pdf)
- Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen.** (Ed.). (2015). *Jahresbericht 2015: des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen über das Ergebnis der Prüfungen im Geschäftsjahr 2014*. Düsseldorf. [https://lrh.nrw.de/images/LRHNRW/Jahresbericht/LRH\\_NRW\\_Jahresbericht\\_2015.pdf](https://lrh.nrw.de/images/LRHNRW/Jahresbericht/LRH_NRW_Jahresbericht_2015.pdf)
- Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen.** (Ed.). (2018). *Jahresbericht 2018: des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen über das Ergebnis der Prüfungen im Geschäftsjahr 2017*. Düsseldorf. [https://lrh.nrw.de/images/LRHNRW/Jahresbericht/LRH\\_NRW\\_Jahresbericht\\_2015.pdf](https://lrh.nrw.de/images/LRHNRW/Jahresbericht/LRH_NRW_Jahresbericht_2015.pdf)
- Lederer, M.** (2007). Die eigentlichen Projektverträge. In K. D. Kapellmann & C. Bönker (Eds.), *Juristisches Projektmanagement* (2nd ed., pp. 250–293). Werner.
- Love, P. E., Ahiaga-Dagbui, D. D., & Irani, Z.** (2016). Cost overruns in transportation infrastructure projects: Sowing the seeds for a probabilistic theory of causation. *Transportation Research Part a: Policy and Practice*, 92, 184–194. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.tra.2016.08.007>
- Merewitz, L.** (1973). Cost Overruns in Public Works. In W. A. Niskanen, H. Hansen, & R. Havenmann (Eds.), *Benefit-cost and policy analysis* (pp. 277–295).
- Moe, T. M.** (1984). The New Economics of Organization. *American Journal of Political Science*, 28(4), 739–777. DOI: <https://doi.org/10.2307/2110997>
- Mühlenkamp, H.** (2003). Zum grundlegenden Verständnis einer Ökonomisierung des öffentlichen Sektors: Die Sicht eines Ökonomen. In J. Harms, C. Reichard, & G. Ambrosius (Eds.), *Schriftenreihe der Gesellschaft für Öffentliche Wirtschaft: Vol. 50. Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors: Instrumente und Trends* (pp. 47–73). Nomos Verl.-Ges. [https://www.uni-speyer.de/fileadmin/Lehrstuehle/Muehlenkamp/2003\\_OekonomisierungdesStaates.pdf](https://www.uni-speyer.de/fileadmin/Lehrstuehle/Muehlenkamp/2003_OekonomisierungdesStaates.pdf)
- Neuendorf, K. A.** (2002). *The content analysis guidebook*. Sage Publications.
- Neumann-Szyszka, J., & Pfahler, T.** (2018). *Investitionsprozesse der öffentlichen Hand aus Sicht des New Public Management* (1. Auflage 2018). Springer Gabler. <http://www.springer.com/>. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-658-16893-3>
- Odeck, J.** (2019). Variation in cost overruns of transportation projects: An econometric meta-regression analysis of studies reported in the literature. *Transportation*, 46(4), 1345–1368. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11116-017-9836-5>
- Parsons, W.** (2002). From Muddling Through to Muddling Up: Evidence Based Policy Making and the Modernisation of British Government. *Public Policy and Administration*, 17(3), 43–60. DOI: <https://doi.org/10.1177/095207670201700304>
- Peters, B. G.** (1987). Politicians and Bureaucrats in the Politics of Policy Making. In J.-E. Lane (Ed.), *Bureaucracy and public choice* (pp. 255–282). Sage Publ.
- Peters, B. G., & Pierre, J.** (Eds.). (2001). *Politicians, bureaucrats and administrative reform*. Routledge.
- Pfeifer, A.** (1991). *Möglichkeiten und Grenzen der Steuerung kommunaler Aktiengesellschaften durch ihre Gebietskörperschaften*. Zugl.: Heidelberg, Univ., Diss., 1990. *Rechtswissenschaftliche Forschung und Entwicklung: Vol. 306*. VVF.
- Pfuhlstein, F. v.** (1964). Der Weg von der preußischen Generalrechnungskammer zum Bundesrechnungshof. In Bundesrechnungshof (Ed.), *250 Jahre Rechnungsprüfung: Zur zweihundertfünfzigjährigen Wiederkehr der Errichtung der Preußischen Generalrechnungskammer* (pp. 7–108). Frankfurt am Main.
- Pirker, T.** (Ed.). (1987). *Rechnungshöfe als Gegenstand zeitgeschichtlicher Forschung*.
- Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung.** (Ed.). (2013). *Anforderungen an Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen finanzwirksamer Maßnahmen nach § 7 Bundeshaushaltsordnung: Empfehlungen des Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung*. Bundesrechnungshof. Schriftenreihe des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung. <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/gutachten-berichte-bwv/gutachten-bwv-schriftenreihe/langfassungen/2013-bwv-band-18-anforderungen-an-wirtschaftlichkeitsuntersuchungen-finanzwirksamer-massnahmen-nach-ss-7-bundeshaushaltsordnung>
- Präsident des Rechnungshofs der Freien und Hansestadt Hamburg.** (Ed.). (2020). *Jahresbericht 2020: Pressekonferenz am 03.02.2020*. Rede des Präsidenten zum Jahresbericht 2020. Hamburg. <https://www.hamburg.de/contentblob/13546398/554cc0e34aa0025a9d9ad327b2905d4a/data/jahresbericht-2020-rede.pdf>

- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung.** (Ed.). (2018). *Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land: Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD.* 19. Legislaturperiode. <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/656734/847984/5b8bc23590d4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1>
- Rechnungshof Baden-Württemberg.** (Ed.). (2020). *Aufgaben und Ziele.* <https://www.rechnungshof.baden-wuerttemberg.de/de/wir-ueber-uns/aufgaben-ziele/>
- Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg.** (Ed.). (2007). *Jahresbericht 2007 über die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Freien und Hansestadt Hamburg mit Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 2005.* Hamburg. <https://www.hamburg.de/contentblob/255924/ff8b0830c301d70418f8b0c456b9cd94/data/jahresbericht-2007.pdf>
- Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg.** (Ed.). (2008). *Jahresbericht 2008 über die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Freien und Hansestadt Hamburg mit Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 2006.* Hamburg. <https://www.hamburg.de/contentblob/255884/722d3fde82d788b2f8ca244479e60cec/data/jahresbericht-2008.pdf>
- Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg.** (Ed.). (2009). *Jahresbericht 2009 über die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Freien und Hansestadt Hamburg mit Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 2007.* Hamburg. <https://www.hamburg.de/contentblob/1114158/f9a5a012396ed006cd286d98240bde60/data/jahresbericht-2009.pdf>
- Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg.** (Ed.). (2010). *Jahresbericht 2010 über die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Freien und Hansestadt Hamburg mit Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 2008.* Hamburg. <https://www.hamburg.de/contentblob/2063042/b01b2beacbacacc0784436c0f78eabf3/data/jahresbericht-2010.pdf>
- Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg.** (Ed.). (2012). *Jahresbericht 2012 über die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Freien und Hansestadt Hamburg mit Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 2010.* Hamburg. <https://www.hamburg.de/contentblob/3263618/06015083083c9581ba37a250b4b6da85/data/jahresbericht-2012.pdf>
- Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg.** (Ed.). (2013). *Jahresbericht 2013 über die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Freien und Hansestadt Hamburg mit Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 2011.* Hamburg. <https://www.hamburg.de/contentblob/3813658/d5aa15f5fd6cb26b71e9f30a2d274801/data/jahresbericht-2013.pdf>
- Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg.** (Ed.). (2014). *Jahresbericht 2014 über die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Freien und Hansestadt Hamburg mit Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 2012.* Hamburg. <https://www.hamburg.de/contentblob/4259928/8fc218f289dc901508a1c15dd7e1ade6/data/jahresbericht-2014.pdf>
- Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg.** (Ed.). (2015). *Jahresbericht 2015 über die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Freien und Hansestadt Hamburg mit Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 2013.* Hamburg. <https://www.hamburg.de/contentblob/4439114/4b660de428c83be1df7da2df035da1ce/data/jahresbericht-2015.pdf>
- Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg.** (Ed.). (2016). *Jahresbericht 2016 über die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Freien und Hansestadt Hamburg mit Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 2014.* Hamburg. <https://www.hamburg.de/contentblob/5038644/3bd40d7729b400d19e5facc2a8f09c8b/data/jahresbericht-2016.pdf>
- Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg.** (Ed.). (2017). *Jahresbericht 2017 über die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Freien und Hansestadt Hamburg einschließlich der Haushalts- und Konzernrechnung 2015.* Hamburg. <https://www.hamburg.de/contentblob/8090576/2970426e09d270ced71efcfb6aaef74a/data/jahresbericht-2017.pdf>
- Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg.** (Ed.). (2018). *Jahresbericht 2018 über die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Freien und Hansestadt Hamburg einschließlich der Haushalts- und Konzernrechnung 2016.* Hamburg. <https://www.hamburg.de/contentblob/10411270/5a7e743de2f615177a215b9eb17d7a89/data/jahresbericht-2018.pdf>
- Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg.** (Ed.). (2019). *Jahresbericht 2019 über die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Freien und Hansestadt Hamburg einschließlich der Haushalts- und Konzernrechnung 2017.* Hamburg. <https://www.hamburg.de/contentblob/10411270/5a7e743de2f615177a215b9eb17d7a89/data/jahresbericht-2018.pdf>
- Rechnungshof von Berlin.** (Ed.). (2009). *Jahresbericht 2009.* Berlin. <https://www.berlin.de/rechnungshof/aktuelles/veroeffentlichungen/artikel.357032.php>

- Rechnungshof von Berlin.** (Ed.). (2013). *Jahresbericht 2013*. Berlin. <https://www.parlament-berlin.de/ados/17/UAHK/vorgang/uhk17-0023%20A-v.pdf>
- Rechnungshof von Berlin.** (Ed.). (2015). *Jahresbericht 2015*. Berlin. <https://www.berlin.de/rechnungshof/aktuelles/veroeffentlichungen/artikel.357519.php>
- Rechnungshof von Berlin.** (Ed.). (2016). *Jahresbericht 2016*. Berlin. <https://www.berlin.de/rechnungshof/aktuelles/veroeffentlichungen/artikel.357519.php>
- Rechnungshof von Berlin.** (Ed.). (2017). *Jahresbericht 2017*. Berlin. <https://www.berlin.de/rechnungshof/aktuelles/veroeffentlichungen/artikel.357519.php>
- Reinhardt, R.** (1993). *Das Modell organisationaler Lernfähigkeit und die Gestaltung lernfähiger Organisationen*. Zugl.: Kassel, Gesamthochsch., Diss., 1993. *Europäische Hochschulschriften Reihe 5, Volks- und Betriebswirtschaft: Vol. 1425*. Peter Lang.
- Richter, R., & Furubotn, E. G.** (2003). *Neue Institutionenökonomik: Eine Einführung und kritische Würdigung* (3rd ed.). *Neue ökonomische Grundrisse*. Mohr Siebeck.
- Roquette, A. J.** (2007). Der Streit um des Kaisers Bart: Sind Bauzeitclaims noch justiziabel? In J. H. Liebchen, M. G. Viering, & C. Zanner (Eds.), *Leitfaden des Baubetriebs und der Bauwirtschaft. Baumanagement und Bauökonomie: Aktuelle Entwicklungen* (1st ed., pp. 305–315). Teubner.
- Rössler, P.** (2017). *Inhaltsanalyse* (3rd ed.). *UTB Basics: Vol. 2671*. UVK-Verl.-Ges.
- Sächsischer Rechnungshof.** (Ed.). (2007). *Jahresbericht 2007*. Leipzig. <https://www.rechnungshof.sachsen.de/jb2007/JB2007.pdf>
- Sächsischer Rechnungshof.** (Ed.). (2010). *Jahresbericht 2010: Rechnungshof des Freistaates Sachsen*. Leipzig. <https://www.rechnungshof.sachsen.de/jb2010/JB2010.pdf>
- Sächsischer Rechnungshof.** (Ed.). (2014). *Wir prüfen für Sachsen. Unabhängig, kompetent, nachhaltig. Jahresbericht 2014: Band II: Kommunal Finanzen, Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung*. Leipzig. <https://www.rechnungshof.sachsen.de/jb2014/jb2014-band-ii.pdf>
- Sächsischer Rechnungshof.** (Ed.). (2016). *Wir prüfen für Sachsen. Unabhängig, kompetent, nachhaltig. Jahresbericht 2016: Band II: Kommunal Finanzen, Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung*. Leipzig. [https://www.rechnungshof.sachsen.de/JB2016\\_Band\\_II.pdf](https://www.rechnungshof.sachsen.de/JB2016_Band_II.pdf)
- Schelker, M., & Eichenberger, R.** (2010). Auditors and fiscal policy: Empirical evidence on a little big institution. *Journal of Comparative Economics*, 38(4), 357–380. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jce.2010.09.002>
- Schmidt-Abmann, E., & Ulmer, P.** (1988). *Die Berichterstattung von Aufsichtsratsmitgliedern einer Gebietskörperschaft nach § 394 AktG: eine aktien- und kommunalrechtliche Untersuchung ihrer Voraussetzungen und Schranken unter besonderer Berücksichtigung des nordrhein-westfälischen Gemeinderechts. Betriebs-Berater: Vol. 13*. Verl.-Ges. „Recht und Wirtschaft“.
- Seyfried, M.** (2011a). Noch immer “Stiefkind der Sozialwissenschaften”? Ein Plädoyer für mehr politikwissenschaftliche Forschung über Rechnungshöfe. *Zeitschrift Für Parlamentsfragen*, 42(2), 537–549. DOI: <https://doi.org/10.5771/0340-1758-2011-3-537>
- Seyfried, M.** (2011b). *Unabhängigkeit und Wirksamkeit von Landesrechnungshöfen: Eine empirisch-vergleichende Bestandsaufnahme*. Zugl.: Potsdam, Univ., Diss., 2009. VS Verlag für Sozialwissenschaften/Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH Wiesbaden. <http://gbv.eblib.com/patron/FullRecord.aspx?p=751519>. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-531-92799-2>
- Wegrich, K., & Hammerschmid, G.** (2017). Infrastructure Governance as Political Choice. In K. Wegrich, G. Kostka, G. Hammerschmid, H. K. Anheier, & R. A. List (Eds.), *The Governance of Infrastructure* (pp. 21–42). Oxford University Press. DOI: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198787310.003.0002>
- Wegrich, K., Kostka, G., & Hammerschmid, G.** (2017). The Challenges of Infrastructure: Complexity, (Ir)Rationalities, and the Search for Better Governance. In K. Wegrich, G. Kostka, G. Hammerschmid, H. K. Anheier, & R. A. List (Eds.), *The Governance of Infrastructure* (pp. 1–18). Oxford University Press. DOI: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198787310.003.0001>
- Wenzler, H. M.** (1997). *Institutionenökonomik und öffentliche Finanzkontrolle: Eine Analyse am Beispiel der Europäischen Union*. Dissertation. *Finanzwissenschaftliche Schriften: Vol. 80* [1 Online-Ressource (275 Seiten)]. Peter Lang. DOI: <https://doi.org/10.3726/b13807>
- Wieland, J.** (1995). Rechnungshofkontrolle im demokratischen Rechtsstaat. *Deutsches Verwaltungsblatt*, 110(17), 894–904.
- Winkelmann, T.** (2012). *PublicPrivatePartnership: auf der Suche nach Substanz: Eine Effizienzanalyse alternativer Beschaffungsformen auf kommunaler Ebene*. Nomos. DOI: <https://doi.org/10.5771/9783845238876>
- Winkelmann, T.** (2014). *Defizite bei der Erstellung öffentlicher Infrastrukturen. Berichte aus der Volkswirtschaft*. Shaker.

- Winkelmann, T.** (2018). Defizite bei der Bereitstellung öffentlicher Infrastrukturen im Lichte der Rechnungshofberichte. *Der Moderne Staat*, 11(1), 23–53. DOI: <https://doi.org/10.3224/dms.v11i1.05>
- Winkelmann, T., & Zimmermann, J.** (2020). An der Sache vorbeigeplant? Aktions- und Reaktionsmuster der deutschen Bauverwaltung im Lichte ausgewählter Rechnungshofberichte. *Zeitschrift Für Politik*, i.E.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung.** (Ed.). (2013). *Qualitätsverbesserung im Straßenverkehr: Impulse für ein koordiniertes Qualitätsmanagement* [Stellungnahme]. [https://www.verkehr.tu-darmstadt.de/media/verkehr/fgv/prof\\_boltze/QM\\_Verkehr\\_Stellungnahme\\_FINAL.pdf](https://www.verkehr.tu-darmstadt.de/media/verkehr/fgv/prof_boltze/QM_Verkehr_Stellungnahme_FINAL.pdf)
- Zavelberg, H. G.** (Ed.). (1989). *Die Kontrolle der Staatsfinanzen: Geschichte und Gegenwart, 1714–1989*. Festschrift zur 275. Wiederkehr der Errichtung der Preussischen General-Rechen-Kammer. Duncker u. Humblot. DOI: <https://doi.org/10.3790/978-3-428-06720-6>
- Zavelberg, H. G.** (1995). Staatliche Finanzkontrolle in Theorie und Praxis. *Die Verwaltung Beiheft*, 3, 25–54.

**How to cite this article:** Winkelmann, T., & Zimmermann, J. (2020). Die Planung von Schlaglöchern? Fehlermanagement der öffentlichen Hand im Bereich der materiellen Infrastrukturbereitstellung. *Swiss Yearbook of Administrative Sciences*, 11(1), pp. 196–217. DOI: <https://doi.org/10.5334/ssas.150>

**Submitted:** 21 August 2020

**Accepted:** 13 November 2020

**Published:** 18 December 2020

**Copyright:** © 2020 The Author(s). This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC-BY 4.0), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original author and source are credited. See <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>.



*Swiss Yearbook of Administrative Sciences* is a peer-reviewed open access journal published by Ubiquity Press.

**OPEN ACCESS** The Open Access logo, which is a stylized 'a' inside a circle.