

**Öffentliche Finanzen, Finanzkontrolle und gesellschaftliche Wohlfahrt:  
Volkswirtschaftliche Thesen, Antithesen und mögliche Synthesen**

**Inhalt:**

1. Der Stellenwert öffentlicher Finanzen und Finanzkontrolle .....	1
2. Grundlagen öffentlicher Finanzkontrolle.....	3
2.1. Das Bild vom Staat und das Erfordernis an Finanzkontrolle .....	3
2.2. Das Bild von Effizienz im öffentlichen Sektor und die Kontrollkriterien .....	6
2.3. Das Bild vom Menschen, Anreize und Anreizsysteme im öffentlichen Sektor .....	9
3. Das Bild von öffentlicher Finanzkontrolle und ihren Rahmenbedingungen .....	17
3.1. Die Kontrollphilosophie.....	17
3.2. Das Organverhältnis zwischen Parlament und Kontrollorgan.....	22
3.3. Das Verhältnis zwischen Kontrollorgan und Kontrollsubjekt.....	24
3.4. Anreize für den Kontrollherrn .....	26
3.5. Anreize für die Kontrollsubjekte .....	30
3.6. Anreize für die Kontrollorgane .....	34
4. Resümee.....	37
Literatur .....	40

"Von jeder Wahrheit ist das Gegenteil ebenso wahr! Nämlich so: eine Wahrheit läßt sich immer nur aussprechen und in Worte hüllen, wenn sie einseitig ist. Einseitig ist alles, was mit Gedanken gedacht und mit Worten gesagt werden kann, alles einseitig, alles halb, alles entbehrt der Ganzheit, des Runden, der Einheit... Man kann nicht anders, es gibt keinen anderen Weg für den, der lehren will. Die Welt selbst aber, das Seiende um uns her und in uns innen, ist nie einseitig."

*Hermann Hesse, "Siddharta" (1922)*

Rainer Bartel

## **Öffentliche Finanzen, Finanzkontrolle und gesellschaftliche Wohlfahrt: Volkswirtschaftliche Thesen, Antithesen und mögliche Synthesen**

### **1. Der Stellenwert öffentlicher Finanzen und Finanzkontrolle**

Über das Ausmaß wirtschaftlich relevanter Staatsaktivität bestand immer schon Meinungsverschiedenheit. Dies liegt in der politischen Natur wirtschaftlichen Handelns auf kollektiver, volkswirtschaftlicher Ebene, wo durch eine Organentscheidung viele oder alle Kollektivmitglieder betroffen sind. In der Nachkriegsära waren bis in die späten sechziger Jahre die wirtschaftspolitischen Aufgaben des modernen Staates immerhin im allgemeinen akzeptiert: (1) Allokation (Bereitstellung kollektiver Güter), (2) Stabilisierung der Wirtschaft auf einem günstigen Niveau oder Pfad und (3) Distribution (Umverteilung von Einkommen und Vermögen aus Gerechtigkeitsgründen). Doch im Zuge der zunehmenden Kontroverse über den expandierenden Wohlfahrtsstaat, der weltwirtschaftlichen Umbrüche und des Erstarkens des Neoliberalismus wurden und werden die Stabilisierungsfunktion grundsätzlich in Frage gestellt und das Ausmaß der Allokations- und Distributionstätigkeit zunehmend kritisiert. Ein wesentlicher Anlaß für diese Tendenz ist der Problemlösungsdruck in der Frage der Finanzierung der Staatstätigkeit.

In diesen Fragestellungen ist man sich allerdings darüber einig, daß Staatsaktivität nicht Selbstzweck ist, sondern streng funktional an gesellschaftlichen (wirtschaftlichen und sozialen) Zielen auszurichten ist. Oberstes Ziel ist dabei die gesellschaftliche Wohlfahrt. Darunter sind die Versorgung der Gesellschaft mit den von ihr nachgefragten Gütern (Waren und Diensten) sowie mit den nicht auf Märkten gehandelten Lebensbedingungen (Gerechtigkeit und Sicherheit in jeder Hinsicht) zu verstehen. Dies bedeutet, daß Arbeit, Realeinkommen und Lebensqualität größtmöglich sowie gerecht verteilt sind und daß die Bedarfsdeckung nicht in unvertretbarem Maß auf Kosten des Gemeinschaftsgutes Umwelt erfolgt. Zum Zweck der Wohlfahrtsmaximie-

rung sind wirtschaftspolitische (einschließlich umwelt- und verteilungspolitischer) Zwischenziele anzustreben, wie beispielsweise Vollbeschäftigung, Wachstum und Geldwertstabilität.

Schon bei der Definition der unterschiedlichen Elemente dieser Zielhierarchie und bei der Einschätzung der Relationen zwischen diesen Zielen gibt es unvermeidliche Auffassungsunterschiede. Doch setzen sich diese Schwierigkeiten kaum minder heftig im Bereich der Fragestellung fort, mit welchem Instrumenteneinsatz die wie auch immer definierten Ziele am besten - d.h. unter den geringsten volkswirtschaftlichen Nachteilen (Kosten) - zu erreichen wären. In diesem Zusammenhang stellt sich unweigerlich die heikle Frage der Aufteilung der Ressourcen zwischen privatem und öffentlichem Sektor. Dabei kann eine wirtschaftspolitische Maßnahme ausgabenintensiv sein und daher hohe Budgets erfordern (Ressourcen, die dem privaten Sektor nicht mehr zur Verfügung stehen) oder aber auflagenintensiv gestaltet sein und auch auf diese Weise dem privaten Sektor einen Beitrag zur gesellschaftlichen Zielerreichung abverlangen.

Mit diesen Überlegungen ist man bereits mitten im Aufgabenbereich öffentlicher Finanzkontrolle angelangt. Die Frage, wie demokratisch bestimmte gesellschaftliche Ziele und ihre wirtschaftlichen Vorziele kosteneffizient zu realisieren sind, stellt sich zunächst für Regierung und Administration, doch parallel dazu auch für die öffentliche Finanzkontrolle, soll diese doch in ihrer Wirtschaftlichkeitsprüfung zumindest die administrativen Entscheidungen nachvollziehen und beurteilen.

Worum es ganz generell geht, ist, kollektive Leistungen zum Vorteil von Wirtschaft und Gesellschaft bereitzustellen und dabei die allgemeine Belastung für die Zielerreichung - das sind die volkswirtschaftlichen Kosten - möglichst gering zu halten und (aus Gründen der Angemessenheit) leistungsadäquat zu verteilen (Lane 1995). Legislative und Exekutive müssen daher auf gesamtwirtschaftlicher Ebene ein optimales Preis/Leistung-Verhältnis (das maximale Verhältnis zwischen Zielerreichung und Ressourceneinsatz) anstreben und sich dabei auf die Hilfestellung der öffentlichen Finanzkontrolle abstützen können. "Value for money" heißt die Herausforderung für den öffentlichen Sektor - selbstverständlich auch und nicht zuletzt für die öffentliche Finanzkontrolle.

Die objektiv gesehen wirtschaftlich optimale Lösung (Erstbest-Lösung) kann in der Praxis, insbesondere im öffentlichen Bereich, angesichts der komplexen und anspruchsvollen Aufgabenstellung und der schwierigen Problematik des Untersuchungsgegenstandes (dem Fehlen eines funktionsfähigen Markt- und daher objektiven Bewertungsmechanismus) kaum identifiziert werden. Doch auf der Suche nach einer Zweitbest-Lösung für die vielfältigen Einzelprobleme ist eine möglichst sachliche (wenn auch zwangsläufig werturteilsbehaftete) Auseinandersetzung mit den unterschiedlichen Argumenten für eine akzeptable pragmatische Lösung zweifellos angezeigt.

Volkswirtschaftliche Effizienz mit ihrem vielschichtigen Spektrum an Facetten (Ressourcensparen, Beschäftigung, Einkommen, sozialer Ausgleich, Konsumenten- und Steuerzahlerschutz, Umweltqualität etc.) ist die notwendige und hinreichende Bedingung für maximale gesellschaftliche Wohlfahrt. Solche Effizienz muß in Sisyphus-Manier stets verfolgt werden, um stückweise (nach dem jeweiligen Kriterium) das bestmögliche zu realisieren. Allerdings muß man sich dabei realistischerweise vom überzogenen Anspruch einer Ideallösung verabschieden.

Die einleitenden Überlegungen machen bereits deutlich, wie vielschichtig und politisch, werturteilsbehaftet und kontrovers das Gebiet der öffentlichen Finanzwirtschaft ist, geht es auf kollektiver Ebene doch um die möglichst effiziente Wahrnehmung der Leistungserstellung mit öffentlichen Ressourcen und der Aufbringung eben dieser Ressourcen. Deshalb ist dieser Beitrag so aufgebaut, daß aus volkswirtschaftlicher Sicht die grundlegenden Fragestellungen der öffentlichen Finanzkontrolle und ihrer wissenschaftlichen Fundamente dargestellt und jeweils (a) eine These, (b) eine Gegenthese und (c) eine möglichst zweckmäßig erscheinende Synthese aus den Gegenpositionen (a) und (b) zu den behandelten Fragestellungen formuliert und ausgeführt werden. Dabei bedingt der volkswirtschaftliche Blickwinkel eine umfassende Betrachtung, die sich unmittelbar auf die oberste (zentrale, externe) öffentliche Finanzkontrolle (wie jene durch den österreichischen Rechnungshof) bezieht. Nichtsdestoweniger können die angestellten Überlegungen - abgesehen von institutionellen Spezifika - grundsätzlich ebenso auf die nachgeordneten Ebenen der Landesrechnungshöfe und Kontrollämter oder - unter weiteren Einschränkungen - teilweise sogar auf interne Revisionen und Controlling Anwendung finden.

## **2. Grundlagen öffentlicher Finanzkontrolle**

### ***2.1. Das Bild vom Staat und das Erfordernis an Finanzkontrolle***

#### *(a) These 1: Der Staat als "wohlwollender Diktator"*

Der Staat ist eine ideelle, monolithische Entscheidungseinheit, welcher die Nutzenfunktionen der Individuen ebenso bekannt sind wie die gesellschaftliche Wohlfahrtsfunktion (die aggregierten Nutzenfunktionen aller Kollektivmitglieder). Im wirtschaftspolitischen, den gesellschaftlichen Nutzen maximierenden Kalkül dieses "wohlwollenden Diktators" werden auch die Präferenzen der Individuen für öffentliche Güter berücksichtigt - für Güter also, welche die über die Individualebene hinausgehenden Gemeinschaftsbedürfnisse der Kollektivteilnehmer (nach Stabilität, Fairness, Sicherheit u.dgl.) befriedigen. Die omnisciente, benevolente und omnipotente staatliche Entscheidungseinheit schließt den Bedarf an öffentlicher Finanzkontrolle

auf den ersten Blick aus. Dennoch besitzt die theoretische Fiktion des wohlwollenden Diktators insofern praktische Relevanz, als gezeigt werden kann, daß vollkommener politischer Wettbewerb zu demselben Optimalbudget und seinem optimalen Vollzug führen kann (Nowotny 1996). Dies setzt allerdings voraus, daß es sowohl in der politischen Konkurrenz der wahlwerbenden Parteien vollständige Information und rein sachliche Entscheidungen ebenso gibt wie Methoden zur Erfassung der wahren Präferenzen für öffentliche Güter. Solche Methoden sind Entscheidungsfindungsprozeduren, die ein strategisches Abstimmungsverhalten der Wähler über öffentliche Güter (wie z.B. Verteilungsgerechtigkeit) ausschließen (Pommerehne 1988).

Akzeptiert man trotz aller praktischen Schwierigkeiten den Idealtypus des wohlwollenden Diktators als normativen Orientierungs- und Fluchtpunkt, auf den sich die Bemühungen zur Suche nach einem verbesserten politisch-administrativen Entscheidungsregulativ und daher nach einem (nie ganz zu erreichenden) Optimalbudget ausrichten können, so mag der öffentlichen Finanzkontrolle ein bedeutender Stellenwert als wissenschaftliches Hilfsinstrument für Politiker im Streben nach der Zweitbest-Lösung zukommen. Der Inhalt der öffentlichen Finanzkontrollaktivitäten würde dabei in der wissenschaftlich fundierten Erarbeitung von Vorschlägen zur Vervollkommnung des politischen und administrativen "Marktes" für staatliche Leistungen bestehen.

*(b) Antithese 1: Der Staat als "Leviathan"*

Der Staat ist eine Institution, die primär der Erhaltung seiner Machtstellung dient, wozu er seine Abgabenhöhe maximal ausnützt. Die allgemeine Unsicherheit, die sich aus dem Recht des Stärkeren ergeben würde, führt zu einem allgemeinen Bedürfnis nach einem Gesellschaftsvertrag, der die Machtfülle staatlicher Organe einschränkt. Dies würde durch Verfassungsgebote zu gewährleisten sein, die den Budgetausgleich, bestimmte Grenzen der Besteuerung, den Schutz von Privateigentum und politischen Minderheitenrechten oder eine marktanaloge, direkt-demokratische Abstimmung über die einzelnen Ausgabenprojekte der öffentlichen Hand vorsehen; bei letzteren Abstimmungen dürften allerdings die typischen Gemeinschaftsbedürfnisse (öffentliche Güter) auf Grund strategischen Wahlverhaltens zu kurz kommen (Nowotny 1996). So ist in der Realität zu beobachten, daß wachstumsbedingte Mehreinnahmen an Steuern oder Erfolge, die in der Budgetkonsolidierung erzielt wurden, gern dazu verwendet werden, zusätzliche Staatsausgaben nach dem Gießkannenprinzip zu tätigen und die Wählerschaft günstig zu stimmen, um die politische Machtposition zu erhalten.

In einem solchen Kontext eignet sich öffentliche Finanzkontrolle nicht als Hilfsinstrument für die (tonangebenden) Politiker, sondern sie müßte eine gerichtsähnlich autonome Institution mit

Zwangskompetenz gegen machthungrige Politiker darstellen (Wamsley, Wolf 1996). Einer solchen Gegenmacht würde allerdings - insbesondere angesichts ihrer Machtfülle - die nötige politische Legitimation fehlen, bzw. es ergibt sich die heikle Frage nach der legitimen Kreation einer so starken politischen Kontrollenrichtung. Außerdem würde die Aufgabe der Überwachung des Gesellschaftsvertrages ohnehin den Höchstgerichten zukommen. Öffentliche Finanzkontrolle würde sich daher höchstens auf technisch-organisatorische, verwaltungsbetriebliche und buchhalterische Inhalte beschränken. Damit würde aber nur ein Teilbereich des wohlfahrtspolitischen Aufgabenspektrums des Staates Berücksichtigung finden, nämlich nur der einzelwirtschaftliche und nicht der für die Aktivitäten des modernen Staates typische gesamtwirtschaftliche (gesellschaftliche) Aspekt der öffentlichen Finanzwirtschaft.

*(c) Synthese 1: Der Staat als "Laokoon"*

Es ist nicht von vornherein auszuschließen, daß Politiker in ihrer Entscheidungs- und Kontrollfunktion prinzipiell am Gemeinwohl orientiert sind. Doch die Unvollkommenheit des politischen Wettbewerbs (Informationsgefälle und daraus resultierende politische Macht), das Erfordernis demokratischer Bestätigung und das Bestreben, mit dem jeweiligen politischen Programm der Öffentlichkeit dienen zu können, bedingen, daß Politiker in der Erreichung und Erhaltung der Regierungsverantwortlichkeit auf einzelne Interessengruppen (Wählergruppen) angewiesen sind, deren Unterstützung sie sich durch gruppenspezifische wirtschaftspolitische Vergünstigungen "erkaufen" müssen (Mueller 1989). Selbst ein grundsätzlich benevolenter Staat ist dadurch wie Laokoon in die kaum zu umgehenden "Quid-pro-quo-Beziehungen" des politischen Austauschs mit Interessengruppen verstrickt. Der demokratische Staat bietet sich eben als ein effizienter Austauschmechanismus ("quid pro quo") an. Er ist eben ein politischer Markt für Machtverleihung und staatliche Vergünstigungen, auf dem jedoch nur die Mächtigen begünstigt werden (das sind die gut organisierbaren Interessengruppen, die an der Machterhaltung interessierten Politiker und die abgesicherten Beamten).

Nicht zuletzt deshalb mag der Staat heutzutage auch viele Güter anbieten, die nicht den Charakter reiner öffentlicher Güter haben ("private Güter"). Es handelt sich also auch um Güter, die eben nicht Gemeinschaftsbedürfnisse in einer Weise befriedigen, die allen Individuen in gleicher Weise zugute kommen. Und selbst wenn reine öffentliche Güter angeboten werden, so hat die Art ihrer Bereitstellung und ihrer Finanzierung doch stets eine gruppenspezifische Verteilungswirkung. Beispielsweise sind Schulbücher, die gratis zur Verfügung gestellt werden, rein private Güter, werden aber vom Staat verdienstvoll (meritorisch) abgegeben, um zum öffentlichen Gut "allgemein hohes Bildungsniveau" beizutragen; und selbst wenn es für die Schulbuchaktion keine zweckgebundene Finanzierung gibt, so macht es einen verteilungsrelevanten Unterschied, ob das allgemeine Steueraufkommen überwiegend aus proportionalen

(verteilungspolitisch regressiv wirkenden) Steuern oder progressiven Einkommensteuern erzielt wird, aus Lohn- oder aus Vermögenssteuern etc. Der Umstand, ob es dabei einen Wettbewerb auf dem oder um den Schulbuchmarkt gibt oder aber ein aus der Effizienzperspektive nicht zu rechtfertigendes Monopol, hat ebenfalls (horizontale) Verteilungseffekte und bewirkt wohlfahrtsökonomische Änderungen.

In dieser Situation kann die Bedeutung der öffentlichen Finanzkontrolle darin gesehen werden, daß sie eine Hilfsinstitution für Politik und Vollziehung darstellt, damit sich diese aus dem lobbyistischen Beziehungsgeflecht (von den "Schlangen des Laokoon") befreien und nach Prinzipien entscheiden können, die anstelle von Partikularinteressen Mächtiger das Gemeinwohl und damit natürlich auch und vornehmlich die Interessen schwacher Gesellschaftsgruppen verfolgen (Clarke, Newman 1997). Die Aufgabe der öffentlichen Finanzkontrolle bestünde in diesem Fall in der wissenschaftlich fundierten Erarbeitung von Entscheidungsgrundlagen und Argumentationshilfen für die Konkretisierung und politische Umsetzung der relativ abstrakten gesellschaftlichen Ziele. Diese unterstützende Objektivierungsfunktion gilt auch in Bezug auf die Administration (Kickert et al. 1997). Denn auch bei der Umsetzung des (nicht hinreichend spezifizierten) politischen Willens treten Qualitäts- und Verteilungseffekte und somit Wohlfahrtseffekte auf. Daher haben selbst Verwaltungshandlungen nicht selten politische Relevanz, weshalb die politische Kontrolle der Vollziehung bedeutsam wird. Dies legt die Aufwertung der politischen Kontrolltätigkeit durch eine möglichst objektivierbare sachliche Hilfestellung durch die Rechnungshöfe nahe, und zwar auch im Sinn einer erhöhten Transparenz der politisch-administrativen Abläufe für die Wähler.

## ***2.2. Das Bild von Effizienz im öffentlichen Sektor und die Kontrollkriterien***

Mit der jeweiligen Auswahl eines Bildes vom Staat hängt natürlich die Auswahl der Leistungskriterien für den öffentlichen Sektor im allgemeinen und für die öffentliche Finanzkontrolle im besonderen zusammen.

### *(a) These 2: Der (verwaltungs-)betriebswirtschaftliche Aspekt*

Der politische Prozeß ist durch die Verfassung hinreichend geregelt, welche den demokratischen Wettbewerb transparent, fair und effektiv macht, den politischen Willen des Souveräns hinreichend konkretisiert, den "Entscheidungsträgern" in der Politik wirksame Grenzen setzt und die Wahrnehmung ihrer Kontrollpflichten gegenüber der Vollziehung erzwingt. Deshalb geht es im Bereich der öffentlichen Finanzkontrolle im wesentlichen "nur" mehr um die technische Überwachung der Gesetzeskonformität, der rechnerischen Richtigkeit und einer kosten-

wirtschaftlichen Bereitstellung der Leistungen durch die Verwaltung und öffentlichen Unternehmen.

Zur Hintanhaltung einer etwaigen - unerwünschten - (wirtschafts-)politischen Kontrolle des Kontrollherrn durch sein Kontrollorgan sind die Prüfungskriterien und -kompetenzen der öffentlichen Finanzkontrollinstitutionen vom Gesetzgeber unmißverständlich auf die Inhalte der Legalität, rechnerischen Richtigkeit und Sparsamkeit (Ausgabenminimierung im Gegensatz zu Kostenminimierung) zu beschränken. Denn allein die Vorgabe der Überprüfung der Kosteneffizienz im Kollektivbereich führt konsequent in den Bereich der Abschätzung der volkswirtschaftlichen - und nicht nur verwaltungswirtschaftlichen - Kosten einer staatlichen Maßnahme. Denn eine Analyse der Kosteneffizienz auf überbetrieblicher (gesellschaftlicher) Ebene schließt konsequent die wirtschaftspolitische Evaluation der volkswirtschaftlichen Nachteile einer Maßnahme und ihrer Finanzierung ein, bzw. muß eine solche Analyse in Alternativen denken und somit die Alternativkosten bewerten, also die gesamtwirtschaftlichen Nachteile der Nicht-Realisierung der nicht realisierten wirtschaftspolitischen Alternativen.

*(b) Antithese 2: Der volkswirtschaftliche Aspekt*

Das inhärente Wesen staatlicher Aktivitäten besteht nicht (bloß) in der ausgabenminimierenden Bereitstellung jener Leistungen, welche die Steuerzahler wie auf einem kommerziellen Markt nachfragen, indem sie direkt- oder indirekt-demokratisch über die einzelnen Einnahmen/Ausgaben-Programme des Staates abstimmen, wie es das Äquivalenzprinzip der Besteuerung nahelegt (Nowotny 1996). Die staatsmännische Aufgabe besteht in einer repräsentativen Demokratie vielmehr auch in der verdienstvollen (in negativer Lesart: paternalistischen) Bereitstellung von öffentlichen und meritorischen Gütern, die den spezifischen Gemeinschaftsinteressen des Kollektivs gelten, die aber nach dem (utilitaristisch, individualistisch bzw. liberalistisch geprägten) Äquivalenzprinzip der Gestaltung öffentlicher Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen tendenziell zuwenig Beachtung fänden.

Unter diesem Aspekt und im Wissen um die in Richtung von Partikularinteressen verzerrte Fiskalpolitik in einer repräsentativen Demokratie ist es die wichtigste Aufgabe der öffentlichen Finanzkontrolle, die gesellschaftliche Optimalität der Ressourcenaufbringung und -verwendung im öffentlichen Sektor in jedweder volkswirtschaftlich relevanten Hinsicht zu analysieren. Die dafür geeigneten Kriterien sind

- die Allokationseffizienz (die wirtschaftspolitische Effizienz des Ausmaßes, der Struktur und Finanzierung staatlicher Leistungen im Hinblick auf die Gesamtwohlfahrt),

- die Stabilisierungseffizienz der Abgabeneinhebung und Ausgabengestaltung (die Effizienz im Hinblick auf die Stabilisierung der Entwicklung von Beschäftigung, Produktion und Einkommen über den Konjunkturzyklus hinweg auf einem optimalen Niveau),
- die dynamische Effizienz (die Effizienz von Budgetvolumen und -struktur im Hinblick auf ein dauerhaft hohes und ökologisch aufrechterhaltbares Wachstum) sowie
- die soziale Effizienz (die Effizienz des Budgets gemessen am Ziel der sozialen Gerechtigkeit).

Diese Auffassung von den Inhalten öffentlicher Leistungsbereitstellung beinhaltet nicht nur unweigerlich eine aufwendige wie schwierige wohlfahrtspolitische Totalanalyse und somit eine Evaluierung aller wirtschaftspolitisch relevanten Politikmaßnahmen durch die öffentliche Finanzkontrolle (und welche Politikmaßnahme ist nicht zumindest mittelbar budgetrelevant?). Eine solche Politikevaluierung erfordert gerade auf Grund der gesellschaftlichen (gesamtwirtschaftlichen) Optimierungsaufgabe des Staates auch eine Einbeziehung der von der Regierung gewählten Zielkombination. Dabei spielt natürlich die mit jeder sozialen und politischen Wissenschaft untrennbar verbundene und gerade in der öffentlichen Finanzwirtschaft besonders prägnante Werturteilsproblematik der Beurteilung von Problemzuständen, Zielbündeln und Maßnahmenpaketen eine zentrale Rolle (Nowotny 1996). Dieser Umstand ist - aus wohlfahrtsökonomischer Sicht betrachtet - kein negatives Zeichen (obwohl ein ernstzunehmendes Problem), sondern bloß ein Zeichen der essentiellen sozio-ökonomischen Bedeutsamkeit öffentlicher Finanzen und öffentlicher Finanzkontrolle. So soll zumindest die oberste öffentliche Finanzkontrolle einen Beitrag zur Verbesserung der Allokation von Ressourcen auf dem "politischen Markt" für kollektive Güter leisten. Dies setzt allerdings voraus, daß die (oberste) öffentliche Finanzkontrolleinrichtung theoretisch wie faktisch willens und fähig ist, dieser anspruchsvollen Herausforderung hinreichend gerecht zu werden.

### *(c) Synthese 2: Ein pragmatischer staatswirtschaftlicher Aspekt*

Öffentliche Finanzkontrolle soll als Hilfsinstitution die Legislative in ihrer Kontrollaufgabe gegenüber der Regierung, der Verwaltung und den öffentlichen Unternehmen institutionell (infrastrukturell und fachlich) unterstützen. Die öffentliche Finanzkontrolle darf aber insofern nicht zu einer mächtigen Einrichtung werden, als daß sie autonom einen wesentlichen Einfluß auf den demokratisch legitimierten Politikbereich ausüben könnte.

Aus dieser Perspektive ist die schwierige politische Aufgabe zu lösen, den Kompetenzbereich der öffentlichen Finanzkontrolle sorgsam zu definieren und genau vorzugeben. Im Bereich der wirtschaftspolitischen Zielerreichung ist das Kontrollkriterium der Effektivität (also der Feststellung des Zielerreichungsgrades) scharf von dem wohlfahrtsökonomisch naheliegenden Prüf-

kriterium der volkswirtschaftlichen Gesamteffizienz (allokative, konjunkturelle, dynamische und soziale Effizienz) abzugrenzen, so daß eine Gesamtanalyse der Ziel- und der Mittelkombination der Wirtschaftspolitik ausgeschlossen wird. Die gewöhnlich vorgegebenen Kontrollkriterien, welche häufig die Termini Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit beinhalten, können nämlich - gemeinsam betrachtet - sehr wohl als Gesamteffizienz des öffentlichen Sektors im volkswirtschaftlichen Kontext interpretiert werden (Bartel 1995), zumal bereits seit etwa 50 Jahren eine funktionelle Auffassung von der öffentlichen Finanzwirtschaft vorherrscht. Im Bereich der Kostenkontrolle hat öffentliche Finanzkontrolle ebenso konsequent auf jene Kosten beschränkt zu werden, die *im* öffentlichen Sektor bei *gegebener* Ziel/Mittel-Bestimmung der Regierung erwachsen und rein produktionstechnisch (verwaltungstechnisch) minimiert werden können und sollen. Jene Kosten aber, die *durch* den öffentlichen Sektor und seine Aktivitäten *für* die Gesamtwirtschaft entstehen, sind dabei folgerichtig aus der Kontrolltätigkeit auszunehmen.

In Anbetracht der gängigen unscharfen Benennung (notabene: Nicht-Definition) der - mehrdeutigen - Kontrollkriterien ist eine unmißverständliche Neuformulierung unbedingt erforderlich, schon allein im Interesse der reibungslosen Beziehung zwischen Kontrollherren und Kontrollorganen ("principals" und "agents") und somit der Effektivität in der Umsetzung der Controllergebnisse. Unvollständig formulierte Kontrakte stellen nämlich eine Hauptursache für Ineffizienzen auf Grund von Organschaftsproblemen ("principal-agents problems") dar (Nowotny 1996).

### ***2.3. Das Bild vom Menschen, Anreize und Anreizsysteme im öffentlichen Sektor***

Darüber, daß öffentliche Finanzkontrolle über das bloße punktuelle Aufzeigen geschehener Fehlleistungen hinausgehen soll, herrscht weitestgehend Einigkeit, geht es doch darum, die systematischen Ursachen endemischer Fehler zu eruieren und ihnen mit Systemreformen zu begegnen, auf Grund derer diese Fehler künftig vermieden und die Kontrollaktivitäten entlastet werden können. Die Steuerung des Verhaltens von Organwaltern ("agents") im gesamten öffentlichen Sektor - egal, ob mit Hilfe von positiven oder negativen Anreizen - hat dabei im Zentrum der Bemühungen zu stehen. Denn nach ökonomischen Überlegungen sind Anreize als Faktoren der Steuerung ("Monitoring") effizienzfördernden Verhaltens unbestritten von ausschlaggebender Bedeutung. Anreizkompatibilität - die Vereinbarkeit der Auswirkung der ökonomischen Anreize, die ein Organisationssystem bietet, mit ökonomisch effizienten Ergebnissen - ist das Schlüsselkonzept ökonomisch fundierten Managements (Ledyard 1990). Die Ausgestaltung des Anreizsystems hängt dabei entscheidend von dem Menschenbild ab, von dem in der jeweiligen ökonomischen Analyse ausgegangen wird.

(a) These 3: Egoismus - Verhaltensdirektiven oder materielle Anreize

"Man is an egoistic, rational utility maximizer" (Mueller 1989). Dieser Schlüsselaussage liegt das Modellbild des *homo oeconomicus* zu Grunde. Aus der Sicht der Modernen Politischen Ökonomie (Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik, "Public Choice") ist das Konzept des *homo oeconomicus* auch für die Erklärung des Verhaltens als Funktionsträger im öffentlichen Sektor heranzuziehen (es unterscheidet sich diametral vom Konzept des altruistischen Beamten und Politikers, nach welchem diese jeweils nicht ihren persönlichen Nutzen egoistisch verfolgen, sondern das Gemeinwohl). Im öffentlichen Sektor mit seinen arteigenen Spezifika führt das ökonomisch rationale Verhalten des *homo oeconomicus* klarerweise zu *individuell effizienten* Ergebnissen, aber es führt ebenso systematisch zu *kollektiv ineffizienten* Ergebnissen, zu allgemeinen Wohlfahrtseinbußen. Das heißt, das vom Staat zu erzielende Gemeinwohl bleibt auf Grund des spezifischen Anreizsystems des öffentlichen Sektors beständig unter dem erzielbaren Maximum. Anders formuliert: Das staatliche Organisationssystem ist anreizinkompatibel. Die Eigenschaften, welche die Anreizinkompatibilität begründen, sind die folgenden:

- Der Staat operiert überwiegend als Monopolist, sei es als Alleinanbieter hoheitlicher Leistungen oder - auf Grund der Liberalisierung allerdings mit abnehmender Tendenz - als Unternehmer in staatlich geschützten Bereichen.
- Der Staat produziert in erster Linie Güter (vor allem Dienste), für die es keine Märkte bzw. keine vollkommenen Substitute gibt, auf die der Destinatär (Konsument) problemlos ausweichen kann oder überhaupt darf (private statt staatliche Arbeitslosenversicherung, Wachdienste statt Polizei u.dgl.). Somit gibt es auch keine - zumindest außer "Schattenpreisen" (Pommerehne 1988) keine direkte - Marktbewertung staatlicher Leistungen durch einen durch die Nachfrage mitbestimmten Preis. Vielmehr sind die "Preise" für staatliche Leistungen kostenbestimmte Preise (Kostenpreise). Kostensteigerungen im öffentlichen Sektor mögen daher einen erhöhten realen Beitrag des Staates zum Sozialprodukt bloß suggerieren und verwehren zudem auch die Einsicht, ob es Qualitätssteigerungen gab, die von den Leistungsempfängern im Ausmaß der "Preis"-Steigerung höher geschätzt werden (ob die "Preis"-Steigerung einer mindestens proportional gestiegenen Zahlungsbereitschaft entspricht) oder nicht.
- Der Staat unterliegt keinem auch nur annähernd so großen finanziellen Erfolgsdruck wie Private, denn zum einen arbeitet er typischerweise in Non-Profit-Bereichen, wo Gewinnerzielung keinen gesellschaftlichen Sinn ergibt, und zum anderen ist der beste Schuldner (unbegrenzte Lebensdauer, Abgabenmonopol, besondere Kreditfazilitäten). Der Staat muß daher als eine "soft budget firm" angesehen werden, eine Institution, die keiner harten Finanzierungsbeschränkung unterliegt (Kornai 1986).

Aus diesen drei Umständen ergibt sich das Fehlen eines von außen kommenden marktlichen Wettbewerbsdrucks auf das Bemühen um Effizienz im Kampf um das erwerbswirtschaftliche Überleben der "Firma Staat". Das "voting by feet", das Ausweichen in andere, effizientere Staaten erweist sich im allgemeinen nicht als hinreichender Wettbewerbsdruck. So gibt es keinen ökonomisch bedingten automatischen äußeren Kontrolldruck ("contextual pressure": Leibenstein 1966). Das bedeutet allerdings nicht, daß Monopolstellungen, Nicht-Marktproduktion und Finanzierungsvorteile des Staates ungerechtfertigt wären, sind sie doch gerade für die effektive Funktionserfüllung der typischen Staatsaufgaben vielfach wichtig oder notwendig. Andererseits sind aber auch die ineffizienten Anreize und ihre unerwünschten Nebenwirkungen weder zu übersehen noch zu tolerieren. Dies gilt auch, wie folgt, für den politischen Bereich:

- Zum Versagen der demokratischen Kontrolle durch den politischen Souverän (den Wähler, Destinatär und Finanzier der öffentlichen Leistungen) tragen die Umstände bei, daß erstens ein Informationsgefälle zu Ungunsten der Wähler besteht und daß zweitens Effizienz im öffentlichen Sektor ein öffentliches Gut ist: Die Gewährleistung von kollektiver Effizienz verursacht dem initiativen Bürger jedenfalls Kosten, denen die geringe Erfolgchance der Reforminitiative eines einzelnen ebenso entgegensteht wie das Faktum, daß im Erfolgsfall alle Bürger davon profitieren, auch wenn sie nichts dazu beigetragen haben. Steuerzahlerinteressen sind eben schwer organisierbar. Die Anreize laufen einem Kontrollengagement des Bürgers zuwider.
- Das politische System versagt aber auch als Mechanismus für die Kontrolle der Verwaltung und ihrer politischen Spitze durch die Legislative. Grund dafür ist die mangelnde Gewaltenteilung zwischen Legislative und Exekutive (Bartel 1994).
- In Organisationen, in denen anspruchsvolle Aufgaben zu erfüllen sind, können Arbeitskontrakte nicht vollständig festgelegt werden. Vielmehr ist es notwendig, den Agenten (Organwaltern) einen diskretionären Ermessensspielraum für die qualitativ hochstehende Erfüllung ihrer heiklen Funktionen offen zu lassen (z.B. Entscheidungen über Asylanträge).

Werden diese Handlungsfreiräume dennoch durch starre Verhaltensvorschriften reglementiert, so ergeben sich insofern ineffiziente Arbeitsergebnisse, als dadurch die Zweckmäßigkeit der Leistungserstellung beeinträchtigt wird. Strikte Verhaltensdirektiven in fordistischer Manier eignen sich daher bloß für anspruchslose Routinetätigkeiten und für jene Bereiche, wo die exakte Einhaltung der Buchstaben des Gesetzes aus rechts(staats)politischen Erwägungen gewünscht wird und dieser Vorteil den Nachteil der ökonomischen Ineffizienz überwiegt. Aus dieser Perspektive mag sich zuweilen ein Zielkonflikt zwischen dem Legalitätsprinzip und dem ökonomischen Prinzip in der Verwaltung ergeben.

Dazu kommt noch das Problem, daß, selbst in Bereichen, wo man sich besten Wissens für Verhaltenssteuerung durch strikte Direktiven entscheidet, das Kontrollproblem damit noch nicht gelöst ist (obwohl die Kontrolle von genau schematisierten Abläufen erheblich leichter fällt). Denn die Kontrollierenden selbst unterliegen dem Handlungsprinzip des homo oeconomicus und minimieren - ohne hinreichende Leistungsanreize - ihre Bemühungen. Zudem sind in jeder Hierarchie die meisten Prinzipale (kontrollierenden Vorgesetzten) gleichzeitig auch Agenten (Untergebene, die kontrolliert werden sollen, aber es nicht wollen). Und selbst die politischen Spitzen der Verwaltung sind nicht nur Prinzipale, sondern Agenten der Legislative, und die Gesetzgeber sind wiederum Agenten, die vom Souverän mit einem politischen Mandat ausgestattet sind. Aus den oben erörterten Gründen versagen die Kontrollmechanismen in dieser Kette von Prinzipalen und Agenten in den Bereichen demokratische Kontrolle (öffentliches Gut Effizienz), Legislative (mangelnde Gewaltenteilung) und Exekutive (Fehlen von effizienten Anreizmechanismen). Im Bereich der Verwaltung bezeichnet Leibenstein (1966) die Tendenz zum politisch gerade noch tolerierten Effizienzminimum als soziale Entropie. Durch äußere Schocks auf das politisch-administrative System, wie etwa die Empörung über bekanntgewordene Skandale, wird das Effizienzniveau - ohne anreizorientierte Systemreform - jeweils nur kurzfristig über den Minimumlevel angehoben.

Als Konsequenz daraus und als Alternative zu möglichst exakten Verhaltensdirektiven ist das effiziente (zweckmäßige, effektive, kostenwirtschaftliche) Verhalten - auch Kontrollverhalten - nicht direkt vorzuschreiben, sondern indirekt durch Verhaltensanreize erwirken. Im Fall des homo oeconomicus muß es sich dabei um monetäre Anreize handeln. Denn in Abwesenheit monetärer Anreize wird das Effizienzniveau des Verwaltungs- und Kontrollhandelns im geschützten, autonomen Rahmen des Verhaltensfreiraums eben auf Grund des fehlenden Effizienzanzweizes systematisch minimal sein. Das individuelle Nutzenmaximum wird bei gegebener, leistungsunabhängiger Entlohnung nämlich dadurch erreicht, daß die persönlichen Kosten (Arbeitsmühen) minimiert werden.

Es ist wahrscheinlich, daß infolge der leistungsunabhängigen, anreizinkompatiblen Entlohnung der kollektive Nutzen der Staatstätigkeit, der Beitrag des Staatshandelns zur gesellschaftlichen Wohlfahrt, minimiert wird. Dies ist der Fall, wenn der gesellschaftliche Nutzenverlust, der durch die Ineffizienzen des öffentlichen Sektors (allokative, konjunkturelle, dynamische und soziale Ineffizienz) entsteht, den Nutzengewinn, der den Agenten im öffentlichen Sektor durch die ineffiziente Arbeitsweise (Leibenstein: "ease at work") erwächst, überkompensiert (Pommerehne/Schneider 1985). Selbst wenn Ineffizienz im öffentlichen Sektor tatsächlich die Gesamtwohlfahrt steigern würde, wäre dies wahrscheinlich nicht sozial effizient, zumal die öffentlich Bediensteten nicht auf Grund ihrer beruflichen Stellung die Destinatäre einer so gearteten Sozialpolitik sein sollten. Außerdem stellt sich die Frage nach der demokratischen Legitimation

einer (Nutzen-)Umverteilungspolitik durch nachlässig geduldete Ineffizienz im öffentlichen Sektor.

Die Einführung von anreizkompatibler, leistungsabhängiger Entlohnung setzt offensichtlich die Definition von Leistungsstandards in quantitativer und qualitativer Hinsicht für die einzelnen Tätigkeitsbereiche voraus. Solche Leistungsnormen, an denen sich die Bemessung der monetären Gratifikation (teilweise) ausrichtet, müssen sich, da sie die verschiedenen Effizienzaspekte des öffentlichen Handelns erfassen sollen, konsequent auf die Kriterien Effektivität (Zielerreichung), Zweckmäßigkeit (keine unnützen "Fleißaufgaben") und Kostenwirtschaftlichkeit (Minimalkostenvariante der Leistungserstellung) beziehen.

Für die öffentliche Finanzkontrolle bietet der analytische Ansatz des homo oeconomicus mit seinen an materiellen Anreizen orientierten Implikationen ein weites Aufgabengebiet, selbst wenn dies (noch) kaum oder gar nicht im gängigen Aufgabenspektrum öffentlicher Finanzkontrollinstitutionen enthalten ist. Der Charakter der öffentlichen Finanzkontrolle müßte sich (viel stärker) in Richtung einer wissenschaftlichen Forschungs- und Entwicklungsinstitution verändern, deren theoretisch-empirische Ergebnisse von ihr selbst auch in operationale Systemreformvorschläge umgesetzt werden. Die konkrete Detailausformung und Realisierung dieser Vorschläge liegt naturgemäß im Bereich der Politik und Vollziehung. Für die faktische Umsetzung solcher Reformen sind allerdings ein kooperatives Arbeitsverhältnis der Kontrollorgane zu den Kontrollherren (Parlamenten) und den Kontrollsubjekten (Verwaltung) sowie entsprechende Anreizstrukturen im politischen Bereich Voraussetzung (Abschnitte 3.2. bis 3.4.). Besonders letztere dürften nach dem Vernehmen aus der Kontrollpraxis das Haupthindernis für substantielle Systemreformen darstellen.

Obwohl natürlich die Hauptverantwortung für die tatsächliche Verbesserung der Anreizstrukturen im gesamten öffentlichen Bereich nicht bei der öffentlichen Finanzkontrolle liegt, müßte diese quasi eine Marketingfunktion für Systemverbesserungen gegenüber der Verwaltung, der Politik und auch der Wählerschaft erfüllen. Das bedeutet nichts anderes, als alle diese betroffenen Gruppen von der allgemeinen Vorteilhaftigkeit ("Pareto-Optimalität": Nowotny 1996) der Reform zu überzeugen: Die Nutzenverluste der öffentlich Bediensteten infolge der Effizienzsteigerungen können durch ihre Nutzenzuwächse auf Grund der anreizorientierten Entlohnung (über-)kompensiert werden; die Wähler, Destinatäre und Finanziere der öffentlichen Leistungen werden durch ein verbessertes und/oder verbilligtes Leistungsangebot bessergestellt. Die Politiker können (wirtschafts-)politische Erfolge (die Reform ist gelungen und erhöht die Wiederwahlchancen), wohlfahrtspolitische Erfolge (die Reform greift und steigert das Gemeinwohl) und - zumindest längerfristig - budgetpolitische Erfolge erzielen (die teuren Investitionen in ein neues System rechnen sich und entlasten den Staatshaushalt nachhaltig); auch die Mitarbeiter in

der öffentlichen Finanzkontrolle können von den leistungsbezogenen Verdienstmöglichkeiten profitieren.

Natürlich ist diese Aufgabe schwieriger als sie bisher dargestellt wurde. Die Wahlentscheidungen der Stimmbürger sind multikausal und teils nicht ökonomisch motiviert; die Politiker streben primär einen kurzfristigen wirtschaftspolitischen Erfolg bereits in der laufenden Legislaturperiode an und lassen sich von den hohen Kosten einer längerfristig kostensparenden Reform von den Reformvorhaben abschrecken; die öffentlichen Finanzkontrolleure unterliegen grundsätzlich denselben leistungs- und reformfeindlichen Rahmenbedingungen des gängigen bürokratischen Systems wie die Verwaltungsbediensteten und werden durch den inhaltenden politischen Widerstand des Kontrollherrn in ihrer Reforminitiative gebremst. Sollte also kein hinreichender externer Reformimpuls ("contextual pressure") auf das Status-quo-System ausgehen (etwa durch Tendenzen zur Wettbewerbsintensivierung und Budgetkonsolidierung von der supranationalen Ebene her oder durch eine Verschärfung der Beschäftigungskrise, welche den vermehrten, effektiveren und kostenwirtschaftlicheren Einsatz öffentlicher Mittel erfordert), dann liegt die Chance auf eine Systemverbesserung offenbar nur mehr in der Hoffnung, daß man mit dem Homo-oeconomicus-Modell das falsche Menschenbild unterstellt hat.

*(b) Antithese 3: Altruismus - intrinsische Motivation und ideelle Anreize*

Die Ökonomie nimmt zwar nicht zuletzt deshalb eine relativ starke Position unter den Sozialwissenschaften ein, weil sie das ökonomische Prinzip - die Verhaltensmaxime des homo oeconomicus als relativ einfaches bzw. leistungsfähiges Analysekonzept - auf jedwede Fragestellung im gesellschaftlichen Bereich anwendet. Doch liegt die Problematik dieses Analysekonzepts nicht in der Konzeption selbst, sondern in der Unanwendbarkeit dieses Konzepts auf viele Situationen der sozialen Realität. Bei weitem nicht in jedem situativen Umfeld werden die Verhaltensweisen ökonomisch rational kalkuliert: Normenkonformität, Gebräuche, Gewohnheiten, Routine, Daumenregeln, Spontaneität, Gedankenlosigkeit, Zufall, ethische Grundsätze, Liebe, Revanchismus, Sendungsbewußtsein, erlernte Selbstdisziplinierung und viele andere nicht-ökonomisch zu erklärende Verhaltensmotive herrschen in der menschlichen Gesellschaft nicht nur vor, sondern mögen das menschliche Leben sogar dominieren. "Do people act just because they expect a monetary gain? Do they work solely because they are paid? I claim that this is not so: people undertake many activities simply because they like them" (Frey 1997, S. ix). Das Verbindende dieser zahlreichen Verhaltensfaktoren ist die emotionale Einbettung in Kleingruppen, wo die meisten Interaktionen stattfinden. Daher kann das nutzenstiftende Sich-Einpassen in soziale Zusammenhänge die ausschlaggebendste Motivation darstellen und das Analysekonzept des *homo sociologicus* nahelegen (Rothschild 1993).

Nur ein Teil der menschlichen Interaktionen betrifft ökonomische Situationen, und nur auf einen kleinen Teilbereich davon kann das homo-oeconomicus-Modell legitimerweise angewandt werden. Homo-oeconomicus-Entscheidungen sind Entscheidungen, die auf Grund von materiellen, von außen kommenden Motiven getroffen werden ("extrinsische Motivation"). Alle anderen Entscheidungen lassen sich nicht ökonomisch rational begründen; sie nehmen ihre Motivation aus immateriellen, inneren Werten und Bedürfnissen des Menschen ("intrinsische Motivation"). "Human motivation is not restricted to monetary incentives. In addition to the extrinsic motivation induced from outside, intrinsic motivation is also crucially important. ... Intrinsic motivation is of great importance for all economic activities. It is inconceivable that people are motivated solely or even mainly by external incentives" (Frey 1997, S. ix). Im größten Verhaltensbereich dürfte also das Modell des homo sociologicus das relevante Analysekonzept darstellen.

Diese Auffassung ermöglicht einen alternativen analytischen Zugang zum Verhalten im öffentlichen Sektor: den des Altruismus anstelle jenes des Egoismus. Das bedeutet, daß Nutzenkomponenten (Faktoren des Wohlergehens) anderer Personen in die Nutzenfunktion (in das Wohlbefinden) des Individuums eingehen, dessen Verhalten analysiert wird (Bartel 1994a). Gerade wenn Einkommensmaximierung nicht das dominante Lebensziel ist, ist es wahrscheinlich, daß sich Altruisten einer Tätigkeit im öffentlichen bzw. gemeinnützigen Sektor verschreiben. Freude am Dienst am Menschen, an Pflichterfüllung und Korrektheit, am freiwilligen Erarbeiten von Verbesserungsvorschlägen, an Manuduktion und wohlwollendem Paternalismus, an der Aufrechterhaltung von Recht und Ordnung, an der Vorantreibung sozialen Fortschritts und dergleichen mehr können die dominanten Verhaltensmotive von öffentlich Bediensteten sein. Schon Kaiser Joseph II formulierte dies 1781: "Der Staat ist Fortschritt. Seine Avantgarde ist die Beamtenschaft. Sie allein garantiert, daß die Dinge, die zu tun sind, getan werden, daß sie überall gleich und gewissenhaft getan werden, daß der Nutzen der Sache und nicht der Eigendünkel sein Maß und daß sein Anlaß stets die Direktive und nicht die Laune ist. Da der Staat Fortschritt ist, ist der Beamte revolutionär, wälzt er doch die Verhältnisse radikal um, diszipliniert oft im Verborgenen wirkend. Unbedankt, ausdauernd und zäh, legt er die Schienen, auf denen das Menschengeschlecht verlässlich seiner Mündigkeit zugeführt werden kann".

Die Betrachtung des öffentlich Bediensteten als Altruist und die Erachtung seiner Motivation als intrinsisch verleiht der öffentlichen Finanzkontrolle kaum Sinn. Sind die öffentlich Bediensteten Altruisten, ist also die individuelle gleich der kollektiven Rationalität, so daß sich aus dem Individualverhalten der Organwalter gesellschaftlich effiziente Resultate ergeben, so sind öffentliche Finanzkontrollaktivitäten unzweckmäßig und daher ineffizient; sie dürften sich eigentlich nicht rechnen. Aus den Reihen der altruistischen Staatsdiener würden sich ohnehin spontan Arbeitskreise zur Verbesserung des Verwaltungshandelns bilden.

Sind jedoch nicht alle öffentlich Bediensteten altruistisch und würde (etwa reklamiert durch die öffentliche Finanzkontrolle) ein leistungsabhängiges Entlohnungssystem eingeführt, so würde zwar das Verhalten der Egoisten kollektiv effizient, jenes der Altruisten jedoch kollektiv ineffizient werden. Der letztere, unerwünschte Nebeneffekt käme durch *intrinsische Verdrängung* ("intrinsic crowding-out") zustande. Dies erklärt sich folgendermaßen. Öffentlich Bedienstete, die aus hehren inneren Motiven effizient gearbeitet haben, verlieren diese intrinsische Motivation dadurch, daß sie ihre Pflichten nunmehr des "schnöden Mammons" wegen erfüllen sollen. Ihre Aufgabe wird in ihren Augen abgewertet, ja sogar entwertet. Der extrinsische, monetäre Anreiz, der als positiver Anreiz für Egoisten gedacht war, wird von Altruisten als Negativanreiz ("disincentive") aufgefaßt, er beeinträchtigt ihre Motivation und deren Ergebnisse. Ein extrinsisches Anreizsystem ist eben nur für Egoisten geeignet und ist für Altruisten anreizinkompatibel. Vor derartig komplizierten anreizpolitischen Herausforderungen muß jede öffentliche Finanzkontrolle resignieren.

### *(c) Synthese 3: Egoismus und Altruismus - zweidimensionale Anreizsysteme*

Ein eindimensionales Menschenbild zur Erklärung einer multikausalen Realität greift offenbar zu kurz. Die Akzeptanz beider Menschenbilder - des egoistischen wie des altruistischen - sowie der extrinsischen wie der intrinsischen Motivation löst per se aber noch nicht das Dilemma der Ausgestaltung des Anreizsystems: Entweder man riskiert die Verdrängung der intrinsischen Motivation durch extrinsische Motive oder aber man nimmt die Ineffizienzen des öffentlichen Sektors in Kauf, dessen bisheriges - bürokratisches - Anreizsystem entweder implizit von der altruistischen Grundeinstellung der öffentlich Bediensteten ausgeht oder explizit auf fordistische Kontrolle und Negativsanktionen für - systematisches - Fehlverhalten setzt. Letzteres erfordert allerdings das Vertrauen auf eine "benefizielle Auslese" ("beneficial selection") im Führungs- und Kontrollbereich (d.h. auf ein Überwiegen der Altruisten in diesen Bereichen), und zwar auf Grund der Besonderheit und speziellen Herausforderungen und Reize dieser Aufgaben (weshalb Arbeit in diesen Bereichen nicht als Leid und Opfer von Freizeit, sondern als Mittel zur Selbstverwirklichung angesehen werden muß). Selbst wenn man grundsätzlich auf diese Auffassung von der sozialen Realität vertrauen darf, so darf man andererseits auch nicht die Anreizprobleme in Verbindung mit dem öffentlichen Gut "Effizienzkontrolle des öffentlichen Sektors durch den Souverän" sowie die Organschaftsprobleme innerhalb des öffentlichen Sektors negieren, die das offensichtliche Steuerungs- und Kontrollversagen und die daraus resultierenden Effizienzmängel systematisch bewirken. Deshalb dürfen weder die Sozialwissenschaften noch die öffentliche Finanzkontrolle vor der komplizierten Aufgabe einer anreizkompatiblen Gestaltung der Rahmenbedingungen für die Arbeit im öffentlichen Sektor zurückscheuen.

Eine grundsätzlich einzuschlagende Alternative wäre die zweidimensionale und flexibel einsetzbare Gestaltung des Entlohnungssystems für die beiden konträren Typen von Organwaltern: Egoisten und Altruisten. Deshalb muß ein solches System materielle wie immaterielle Gratifikationen umfassen, die - je nach Entscheidung des Destinatars - wahlweise oder sogar (wenn es kein intrinsisches "crowding-out" gibt) kombiniert in Anspruch genommen werden können. Entscheidend dabei ist, daß die jeweils zur Anwendung kommenden Anreize wirksam werden und im Wege des individuellen Nutzenkalküls (auf der Basis von intrinsischen und/oder extrinsischen Motiven) die Verhaltensergebnisse in Richtung kollektiver Effizienz lenken. So können positive Anreize entweder von (teilweise) leistungsabhängiger Entlohnung oder von Zeit- und Wertgutschriften für Bildungsurlaube, Fort- und Weiterbildungskurse ausgehen bzw. von Leistungsprämien und Vorschlagsprämierungen oder von der Möglichkeit, den Gegenwert dieser Prämien in Investivfonds einzubringen, die nicht dem (altruistischen) Individuum für dessen private Konsumzwecke zugute kommen, sondern der Verbesserung der Infrastrukturausstattung der jeweiligen Institution und somit der Unterstützung der Leistungserbringung dienen (zusätzliche Computer, leistungsfähigere EDV-Programme etc.). Dies gilt natürlich auch für öffentliche Finanzkontrolleinrichtungen.

Selbstverständlich sind mit solchen Anreizsystemen für öffentlich Bedienstete noch nicht die damit untrennbar verbundenen Anreizprobleme im politischen Bereich gelöst (Abschnitt 3.4.).

### **3. Das Bild von öffentlicher Finanzkontrolle und ihren Rahmenbedingungen**

Die Effizienz (Zweckmäßigkeit, Effektivität und Kostenwirtschaftlichkeit) öffentlicher Finanzkontrolle wird sehr stark durch das Selbstverständnis der Finanzkontrolleinrichtung ("corporate identity") bestimmt, aber auch ganz wesentlich durch die Auffassung von öffentlicher Finanzkontrolle, die vom Kontrollherrn geteilt wird. Diese wirkt sich im Wege der Gesetzgebung nämlich auf die Rahmenbedingungen aus, unter denen die Kontrolle ausgeübt werden kann bzw. muß. In der Theorie wie in der Praxis unterscheiden sich diese Kontrollphilosophien diametral, vor allem zwischen Kontrollherren und Kontrollorganen.

#### ***3.1. Die Kontrollphilosophie***

##### *(a) These 4: Kontroll-Legalismus - Einschränkung der Finanzkontrollkompetenzen*

Trotz der funktionellen gesellschaftlichen Aufgabenstellung und des daraus resultierenden politischen Charakters der öffentlichen Finanzwirtschaft (Nowotny 1996) muß öffentliche Fi-

nanzkontrolle auf unpolitische Inhalte beschränkt bleiben. Sie hat sich strikt an den legislativen Gegebenheiten auszurichten, die den Rahmen der Kontrolltätigkeiten eng und scharf abzugrenzen haben. Sowohl die Rahmenbedingungen, die sich unmittelbar auf die öffentliche Finanzkontrolle richten, als auch jene, welche die Finanzkontrollaktivität mittelbar beeinflussen, indem sie die politischen und die administrativen Prozesse regeln und dadurch die Finanzkontrolle erleichtern oder erschweren, stehen für die Finanzkontrollinstitutionen außer Diskussion und Disposition. Die Methodik der öffentlichen Finanzkontrolle besteht demnach in einem deskriptiven Aufzeigen einzelner Unzulänglichkeiten und einzelnen Fehlverhaltens, nicht jedoch in einer konzeptionellen Analyse der gesamthaften Zusammenhänge und des Gesamtsystems öffentlicher Finanzen, würde letzteres doch sehr bald und unweigerlich in den Bereich der politischen Ziel/Mittel-Überlegungen führen.

Die Kontrollinhalte sind daher juristischer, buchhalterischer und (verwaltungs-)betriebswirtschaftlicher Natur, die Kontrollkriterien demnach Normenkonformität, ziffernmäßige Richtigkeit und Sparsamkeit; die Analyse der Kostenwirtschaftlichkeit würde zu leicht in den politischen Bereich führen, zumal damit die (werturteilsbehaftete) Abschätzung der volkswirtschaftlichen Kosten kaum abgrenzbar verbunden ist. Selbst wenn keineswegs an die Beurteilung der Effizienz als Gesamtbegriff der Ziel/Mittel-Optimierung zur Debatte steht und auch die Evaluierung der Zweckmäßigkeit öffentlichen Handelns der Politik überlassen bleibt, würde allein schon die Überprüfung der Effektivität diskretionärer staatlicher Maßnahmen Informationen kreieren, die insofern politische Brisanz besitzen, als sie die öffentliche Debatte über die Politik der Regierung und über die Umsetzung durch die Administration anheizen können.

Öffentliche Finanzkontrolle hat daher den Status quo in jeder Hinsicht zu respektieren und sich den legislativen Gegebenheiten unterzuordnen, ist sie doch nur ein passives Hilfsinstrument der Politik, welche frei sein muß, dieses ihr Instrument von sich aus zu aktivieren (oder eben auch nicht). Deshalb wurde für diese Kontrollphilosophie der Begriff Kontroll-Legalismus geprägt. Kontroll-Legalismus ist deshalb erforderlich, weil selbst technokratische Apparate wie oberste Finanzkontrollinstitutionen (vor allem wenn sie unzureichend ausgestattet und selbst von der Bürokratie- und Partikularinteressen-Problematik erfaßt sind) die komplexen und schwierigen Probleme des öffentlichen Sektors nicht hinreichend erfassen können. Daher ist der erhebliche nicht-objektivierbare Bereich der Fragestellungen des öffentlichen Sektors aus Gründen der staatspolitischen Verantwortlichkeit notwendigerweise im politischen, demokratisch legitimierten Bereich zu behandeln. Vieles ist im Kollektivbereich sozialer Systeme nicht technokratisch zu lösen; Ideologien (politische Werthaltungen) sind somit als Richtungsweiser für öffentliche Entscheidungen unverzichtbar und hilfreich; und über Werthaltungen kann nur demokratisch befunden werden. Öffentliche Finanzkontrollinstitutionen, die - nach der Kompetenz- und Mittelausstattung beurteilt - zu mächtig erscheinen, sollen daher mit legislativen Mitteln in die geeigneten Schranken gewiesen werden.

*(b) Antithese 4: Extremes Kontroll-Aktivismus - "Schattenregierung" als direkte politische Kontrolle*

Soll öffentliche Finanzkontrolle in einem System strikt funktioneller gesellschaftlicher Aufgabenerfüllung mittels öffentlicher Finanzen nicht zur Bedeutungslosigkeit degenerieren, so hat sie sich auf den gesamten Bereich öffentlichen Handelns und all seine Zielaspekte zu erstrecken. Politische Aktivität erfordert auch laufende politische Kontrolle in direkter Weise, das heißt durch die Kontrolle der Allokation öffentlicher Mittel zu gesellschaftlichen Zwecken (allokative, konjunkturelle, dynamische und soziale Effizienz). Diese direkte politische Kontrolle rechtfertigt sich durch die Expertenmacht einer Institution, die in fachlicher Hinsicht am vergleichsweise besten mit dem entsprechenden Informationsstand und Humankapital ausgestattet ist oder sein soll, und zwar verglichen mit der Wählerschaft und ihrem Informationsdefizit, den politischen Mandataren und ihrem Mangel an materieller und personeller Infrastruktur (wobei sich die Legislative auf die von ihr doch zu kontrollierende Verwaltung und/oder auf die Expertenstäbe der Sozialpartnerorganisationen abstützen müssen, welche allerdings explizit Interessengruppen darstellen) sowie verglichen mit der Verwaltung, die auf Grund ihrer Komplexität und ihren Eigeninteressen leicht den Gesamtzusammenhang aus dem Blick verlieren kann.

Konsequenterweise wird aus dieser Perspektive eine extrem aktivistische Kontrollphilosophie vertreten. Die Methodik der öffentlichen Finanzkontrolle ist daher von funktional-analytischem, politischem und reformerischem Charakter. Die Analyse der öffentlichen Finanzen ist gesamtwirtschaftlich orientiert und wohlfahrtsökonomisch geprägt. Als solche ist die öffentliche Finanzkontrolle gleichsam ein politisches Korrektiv und eine Anwaltschaft der Destinatäre und Finanziers der staatlichen Leistungen. Damit trägt sie nicht nur der Problematik der Effizienzkontrolle durch den Wähler als öffentliches Gut, sondern auch dem Problem der mangelnden Gewaltenteilung und der deshalb unzureichenden politischen Kontrolle Rechnung. Kontrollobjekte der öffentlichen Finanzkontrolle sind demnach - aus strikt funktioneller Sicht - die staatlichen Programme zur Erreichung der einzelnen staatlichen Ziele - unerheblich, ob diese Einnahmen/Ausgaben-Programme eher ausgaben- oder auflagenintensiv gestaltet sind (zumal auf gesamtwirtschaftlicher Betrachtungsebene die Alternativkosten der öffentlich beanspruchten Ressourcen relevant sind und auch staatliche Auflagen volkswirtschaftliche Kosten und Nutzen bewirken). Öffentliche Finanzkontrollen sind also Programmevaluationen, die auch die Evaluierung wirtschaftlich relevanter Gesetze mit einschließen. "Value for money" ist das oberste Ziel- und Kontrollkriterium; es beinhaltet gesamtwirtschaftliche Effizienz und umfaßt somit - neben den legalistischen Kontrollkriterien - die interdependenten Komponenten Zweckmäßigkeit, Effektivität und Kostenwirtschaftlichkeit.

*(c) Synthese 4: Begrenzter Kontroll-Aktivismus als politische Hilfestellung und mittelbare demokratische Kontrolle*

Die öffentliche Finanzkontrolle darf weder de iure noch de facto die Machtposition einer "Schattenregierung" innehaben, selbst wenn diese Position hauptsächlich auf Grund von Expertenmacht entsteht. Ansonsten würde dieser Umstand die Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit und Demokratie verletzen. Dennoch sind die volkswirtschaftlichen Nachteile von Ineffizienz im öffentlichen Sektor gerade unter den seit zwanzig Jahren objektiv wesentlich erschwerten globalen wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen als so schwerwiegend zu erachten, daß es einer substanziellen Verbesserung des Systems der öffentlichen Finanzkontrolle bedarf. Kontroll-Aktivismus erscheint daher erforderlich und nützlich, sofern er die erwähnte staatspolitische Nebenbedingung nicht verletzt. Dies kann unter der Bedingung gewährleistet werden, daß eine potente öffentliche Finanzkontrolle ein - im wahrsten Sinn des Wortes - Hilfsorgan der demokratisch legitimierten Volksvertretung bleibt. Dazu sind eine möglichst weite und ebenso genaue Zielvorgabe und Kompetenzabgrenzung der öffentlichen Finanzkontrolle genauso erforderlich wie ein nicht nur theoretisch, sondern auch praktisch gut funktionierendes Organverhältnis zwischen den Kontrollherren und ihren Kontrollorganen (siehe Abschnitt 3.2.).

Die zweckrationale Ausrichtung der Staatstätigkeit erfordert es, daß sich die öffentliche Finanzkontrolle auf die Prüfung von funktionell zusammengehörigen Einnahmen/Ausgaben-Programmen konzentriert. Dabei sind hauptsächlich die folgenden Kontrollkriterien legislativ exakt vorzuschreiben und ihre Anwendung verpflichtend zu machen:

- Zweckmäßigkeit der Instrumente (im Rahmen der politisch vorgegebenen und zu konkretisierenden Zielsetzungen),
- Effektivität - die objektiv feststellbare Zielerreichung (Mittendorfer 1996) samt einer objektivierbaren Begründung der Zielabweichung - und
- Kostenwirtschaftlichkeit (unter Einbeziehung der gesellschaftlichen Kosten, aber bei expliziter Offenlegung ihrer Bewertung und der dazu erforderlichen und immanenten Werthaltungen).

Die Prüfung der ziffernmäßigen Richtigkeit und Gesetzeskonformität der öffentlichen Gebahrung ist dabei als Kontrolle der Vorziele für die genannten inhaltlichen ökonomischen Kontrollziele zu verstehen.

Um dieses politisch nicht unwaghalsige Konzept erfolgversprechend in Gang zu bringen, bedarf es allerdings einer "ökonomischen Aufrüstung" der (obersten) öffentlichen Finanzkontroll-einrichtung im Hinblick auf ihre personelle, organisatorische und materielle Infrastruktur: moderne technische Ausstattung, Humankapitalakquisition, leistungsfähige organisations- und managementtechnische Strukturen und hinreichende budgetäre Dotierung. Nur eine als For-

schungs-, Entwicklungs- und Stabseinrichtung konzipierte Organisation kann den hohen Anforderungen einer aktivistischen Finanzkontrollinstitution gerecht werden.

Der analytische Charakter einer solchen Finanzkontrolle soll dadurch zum Ausdruck kommen, daß die Kontrollen insofern nur mehr Ex-post-Kontrollen (nachgängige Kontrollen) sind, als für die Entwicklung von Systemverbesserungsvorschlägen die Erfahrungen mit den systematisch auftretenden Problemen als Informationen in die Forschungs- und Entwicklungsarbeit einfließen müssen. Das punktuelle Feststellen von Fehlverhalten sollte aus Gründen der Kontrolleffizienz den internen Revisionen überantwortet werden, welche ihrerseits nur mehr stichprobenartigen Überprüfungen durch die externe Finanzkontrolle unterzogen werden sollten um festzustellen, inwiefern die vollzogenen Systemverbesserungen tatsächlich wie geplant umgesetzt worden sind oder inwieweit es zusätzlicher Verbesserungen in der Aufbau- und Ablauforganisation bedarf. Durch diese Herangehensweise fällt der kontraproduktive Charakter der Kontrollberichte als ein Anprangern von Fehlverhalten einzelner Verantwortlicher weg, so daß sich statt dessen eine konstruktive Kontrollpartnerschaft zwischen Kontrollorganen und Kontrollsubjekten etablieren kann.

Zudem stellt eine als Systementwicklung verstandene - mittelbare - Art der Ex-ante-"Kontrolle" sicher, daß die Hilfstätigkeit des Kontrollorgans nicht zu einer wirtschaftspolitischen bzw. verwaltungstechnischen Beratungstätigkeit wird, aus der sich die Problematik der Mitverantwortung der Kontrolleure und somit einer ineffektiven Kontrolltätigkeit ergibt.

Diese Variante eines begrenzten Kontroll-Aktivismus soll den politischen Mandataren und der amtierenden Regierung eine fachliche Hilfestellung für die Lösung der Funktionsprobleme des öffentlichen Sektors bieten, die von einer Qualität ist, daß es sich für die Politiker auch tatsächlich als vorteilhaft abzeichnet, von ihrem Hilfsorgan gebührenden Gebrauch zu machen, statt sich in öffentlicher oder versteckter Rivalität wie gegenüber einer außerparlamentarischen Oppositionspartei zu ergehen.

Zugegebenermaßen ist diese Kompromißvariante der öffentlichen Finanzkontrolle im Spannungsfeld zwischen rechtspolitischen und wohlfahrtsökonomischen Argumenten immer noch politisch nicht ganz unproblematisch. Sie berücksichtigt aber die staatspolitischen Bedenken gegenüber einer (obersten) öffentlichen Finanzkontrollinstitution als eine Art "Gegenregierung" weitgehend. Immerhin dürfte in Betrachtung der Problematik in der Realität die "Gefahr" einer übermächtigen, demokratisch nur sehr mittelbar legitimierten politischen Finanzkontrolle geringer einzuschätzen sein als die gesellschaftlichen Nachteile eines ineffizienten öffentlichen Sektors, dem in einer wirtschaftspolitisch schwierigen Ära eine substanzielle Zurückdrängung im Zuge der stark in Mode gekommenen Liberalisierungstendenz droht.

Begrenzter Kontroll-Aktivismus erfüllt insofern eine nur mittelbare demokratische Kontrollfunktion, als die öffentliche Finanzkontrolle mit ihren Kontrollberichten (d.h. Situationsanalysen und Systemreformkonzepten) dazu beiträgt, die Verhältnisse im öffentlichen Sektor transparent und publik zu machen. Dadurch soll das Informationsdefizit der Wähler reduziert, der politische Wettbewerb verbessert und die demokratische Kontrolle gestärkt werden. Diese Wirkungsbeziehung kann auch als mittelbares Organverhältnis zwischen dem politischen Souverän und der Institution der öffentlichen Finanzkontrolle interpretiert werden.

### ***3.2. Das Organverhältnis zwischen Parlament und Kontrollorgan***

In engem Zusammenhang mit der Kontrollphilosophie und den sich aus ihr ergebenden Problemen und Chancen der öffentlichen Finanzkontrolle steht die Qualität der Organbeziehungen einerseits zwischen Kontrollherren und Kontrollorganen (Sörös 1989) und andererseits zwischen Kontrollorganen und Kontrollsubjekten (Klug 1995).

#### *(a) These 5: Öffentliche Finanzkontrolle als Alibi-Institution*

Öffentliche Finanzkontrolleinrichtungen mit ihren Organwaltern unterliegen auf Grund des strengen Legalitätsprinzips und der daraus abgeleiteten Regelmäßigkeit des Staatshandelns ebenso wie jede andere Organisation des öffentlichen Sektors bürokratischen Gesetzmäßigkeiten und deren ökonomisch problematischen Effekten. So dominieren Prestige- und Machtstreben jede solcher Institutionen (Mueller 1989). Das bedeutet, daß öffentliche Finanzkontrolleinrichtungen eine eigennutzorientierte Eigendynamik entwickeln und einen unzweckmäßigen, politisch kontraproduktiven Akteur in politischen Prozessen darstellen. In Anbetracht dessen ist es aus staatspolitischer Sicht einerseits naheliegend, die Kompetenz (Macht) der öffentlichen Finanzkontrolle im Wege der gesetzlichen Rahmenbedingungen, der Faktorausstattung (Strukturierung und Budgetierung) und eines geschickten politischen "Ausmanövrierens" größtmöglich zu beschränken und diese Institution in einem Abhängigkeitsverhältnis politisch zu binden.

Andererseits ist öffentliche Finanzkontrolle in einem demokratischen Rechtsstaat eine unabdingbare und theoretisch grundsätzlich zweckmäßige Institution, die jedoch auf Grund der problematischen Gesetzmäßigkeiten kaum zweckdienlich instrumentalisiert werden kann. Ist eine ("Laokoon"-)Regierung in diesen durch Partikularinteressen dominierten Gesetzmäßigkeiten gefangen, verbleibt keine andere Wahl, als die öffentliche Finanzkontrolle faktisch zu einer Alibi-Institution abzuwerten, die allerdings unter substanziell verbesserten Voraussetzungen zweckdienlicher zu nützen wäre.

*(b) Antithese 5: Öffentliche Finanzkontrolle als "Opposition"*

In pluralistischen, repräsentativ demokratischen Systemen ist kollektives (politisches und - untrennbar damit verbunden - auch administratives) Handeln interessenpolitisch verzerrt und daher nicht kollektiv rational, sondern volkswirtschaftlich ineffizient. Der Bereich, der von solchen Gesetzmäßigkeiten noch am wenigsten betroffen ist, ist jener der öffentlichen Finanzkontrolle. Zum ersten ist im Finanzkontrollbereich am ehesten eine benefizielle Selektion gegeben, weil die öffentliche Finanzkontrollfunktion auf Grund ihrer herausragenden volkswirtschaftlichen Bedeutung Altruisten attrahiert. Zum zweiten ist öffentliche Finanzkontrolle ein lohnender und attraktiver Einsatzbereich für ökonomische Systemforschung. Und zum dritten besitzt die (externe) öffentliche Finanzkontrollinstitution einen hohem Grad an Autonomie und ist als solche von den ansonsten typischen politisch-ökonomischen "Sachzwängen" am ehesten abgeschottet, so daß konstruktives Arbeiten im Interesse des Gemeinwohls relativ weitgehend gewährleistet ist (McSwite 1997).

Wenn kein ausreichender externer Schock ("contextual pressure") in Richtung kollektiver Effizienz auf das politisch-ökonomische System ausgeht, so stellt die Arbeit der öffentlichen Finanzkontrolle den einzigen Impuls dar, der ein Ausbrechen aus der stabilen Verhaltenssituation des Status quo gewährleisten könnte. Daher hat die öffentliche Finanzkontrolle eine zentrale staatspolitische Funktion zu erfüllen, indem sie die wirtschaftspolitisch ineffizienten Zusammenhänge aufzeigt und gegen sie opponiert. Öffentliche Finanzkontrolle ist - wie die Zentralbank - zwar nur sehr mittelbar demokratisch legitimiert, besitzt aber - ebenfalls wie die Zentralbank - die erforderliche Expertenstellung und Unabhängigkeit, um als politisches Korrektiv im Interesse der Destinatäre und Finanziers der staatlichen Leistungen und somit als eine technokratische außerparlamentarische Oppositionskraft (gleichsam als wohlwollender Diktator) zu fungieren.

*(c) Synthese 5: Öffentliche Finanzkontrolle als nützliches Hilfsorgan*

Politiker, Verwaltungsbedienstete und Manager staatlicher Unternehmen sind grundsätzlich daran interessiert, Leistungen zu erbringen, welche die allgemeine Wohlfahrt tendenziell maximieren. Sie vermögen dies allerdings auf Grund der bereits diskutierten mehrschichtigen Anreizproblematik im öffentlichen Sektor nicht. In ihrem Bemühen, diesen *circulus vitiosus* kollektiven Handelns zu durchbrechen, können sie - viel eher als in der großen, schwer organisier- und mobilisierbaren Gruppe der Wählerschaft, die sich zudem in viele kleine, schlagkräftigere Partikularinteressengruppen aufteilt - in der Institution der öffentlichen Finanzkontrolle eine Verbündete und ein vergleichsweise wirksames Instrumentarium finden. Gerade die Umstände der benefiziellen Selektion, der Expertenmacht und der Autonomie der öffentlichen Finanzkon-

trollenrichtung lassen diese geeignet erscheinen, für wirtschaftspolitische, vor allem institutionelle Reformvorhaben zu wohlfahrtsökonomischen Zwecken auch tatsächlich und wirksam zu instrumentalisiert zu werden. Eine effektive öffentliche Finanzkontrolle erscheint daher als eine Garantin für erfolgreiche politische Arbeit in Gestalt kollektiv effizienter Ergebnisse.

### ***3.3. Das Verhältnis zwischen Kontrollorgan und Kontrollsubjekt***

Selbst wenn die Legislativen einen kollektiv effizienten Einsatz der öffentlichen Finanzkontrolle beabsichtigt, die dazu erforderlichen Rahmenbedingungen bereitstellt und die Ergebnisse der Kontrolltätigkeit tatsächlich umzusetzen sucht, hängt der ökonomische Erfolg auch an der Effektivität der Finanzkontrollpraxis. Diese wird wiederum entscheidend vom Verhältnis zwischen den Kontrolleuren und den Kontrollierten bestimmt. Bei der Gestaltung der Kontrollbeziehung ist auf den Umstand des Informationsvorsprung des Kontrollsubjekts vor dem Kontrollorgan Bedacht zu nehmen.

#### *(a) These 6: Das Prinzip der Sanktionierung von Verantwortlichkeit*

Ohne die Definition von Leistungsstandards kann es keine wirksame Kontrolle geben. Ebenso wenig nützen Leistungsstandards, wenn bei Abweichungen von diesen die Verantwortlichkeit des Zuständigen nicht geltend gemacht wird und sich keine negativen bzw. positiven Sanktionen an die Abweichung von der Standardleistung knüpfen. Dies gilt gleichermaßen für den Bereich der Leistungserstellung wie für den der Leistungskontrolle. Daher haben öffentliche Finanzkontrollaktivitäten stets mit Sanktionen verbunden zu sein. Dabei hat die Finanzkontrollpraxis danach ausgerichtet zu sein, Verschleierungsversuche der Kontrollsubjekte zu unterlaufen. Die öffentliche Finanzkontrolle ist daher mit jeglichen Befugnissen auszustatten, welche eine lückenlose Untersuchung ermöglichen. Kontrollbeziehung ist demnach durch ein Subordinationsverhältnis charakterisiert.

#### *(b) Antithese 6: Das Prinzip der gemeinsamen Projektrealisierung*

Das Informationsgefälle zu Ungunsten des Kontrolleurs ist so stark und das persönliche Eigeninteresse des Kontrollierten, einer Negativsanktion zu entgehen, so groß, daß diese Problematik weit besser durch Kooperation als durch Subordination im Verhältnis zwischen Kontrollorgan und Kontrollsubjekt gelöst werden kann. Zudem ist eine Kontrolle, die Negativsanktionen nach sich ziehen kann, einer qualitativ hochstehenden diskretionären Funktionsausübung des Kontrollsubjekts nicht förderlich; die Strategie, Fehler des Begehens, die leichter festzustellen sind und öfter geahndet werden, zu vermeiden, zieht ein vorsichtsbedingtes Mit-

telmaß der Funktionsausübung (wenig Kreativität) ebenso nach sich wie Fehler des Unterlassens. Im Bestreben, dieser Problematik Rechnung zu tragen und Fehlverhalten, ineffiziente Ergebnisse und gesellschaftliche Kosten zu vermeiden statt zu ahnden, sollte das Schwergewicht der öffentlichen Finanzkontrolle auf Ex-ante-Kontrollen (vorgängige Kontrollen) gelegt werden. Dabei geht die Tendenz in die Richtung, Planungsgrundlagen zu prüfen und entscheidungsbegleitende Kontrollen durchzuführen. Diese Form der Ex-ante-Kontrolle läuft im Extremfall auf eine gemeinsame Projektabwicklung durch Vollziehungs- und Kontrollorgane hinaus. Dadurch finden das theoretische Know-how und die spezielle Erfahrung der Finanzkontrollorgane bereits antizipativ in die staatliche Leistungserstellung Eingang.

*(c) Synthese 6: Das Prinzip der Kontrollpartnerschaft*

In der Finanzkontrollpraxis sollen die Vorteile einer kooperativen Organbeziehung und einer Fehlervermeidung genützt, aber gleichzeitig auch der Nachteil der unmittelbaren Mitverantwortung der Kontrolleure auf Grund einer entscheidungsbegleitenden Prüfungstätigkeit (quasi Beratungstätigkeit) vermieden werden (Barzelay 1996). Dies setzt eine scharfe Trennung zwischen Kontroll- und Beratungstätigkeit und eine Ausgrenzung der letzteren aus den Finanzkontrollagenden voraus. Ex-ante-Kontrolle darf daher keine entscheidungsbegleitende Kontrolle bedeuten, schließt aber abschnittsweise Zwischenkontrollen bei der Realisierung von Projekten längerer Dauer nicht aus. "Vorgängige Finanzkontrolle" muß insofern einen mittelbaren Charakter besitzen, als sie den inhaltlichen Entscheidungsfreiraum der Kontrollsubjekte in ihrer diskretionären Funktionsausübung nicht einengt; ansonsten würde inhaltliche tendenziell durch prozedurale Verantwortlichkeit verdrängt. Die Mittelbarkeit der Ex-ante-Kontrollen hat vielmehr dadurch zum Ausdruck zu kommen, daß die öffentliche Finanzkontrolle aus ihrer Kontrollerfahrung heraus zweckmäßige methodische Vorgangsweisen für typische Handlungsbereiche (z.B. Bauvorhaben) im öffentlichen Sektor entwickelt und vorschlägt, die dann von der Politik eingeführt und von der Verwaltung angewandt werden sollen. Derartige Standardprozeduren (wie etwa Methoden zur Kostenevaluierung von Gesetzesentwürfen) sollen leistungsfähige Herangehensweisen an Problemstellungen darstellen (McKevitt, Lawton 1994, Holzer, Callahan 1997), die eng genug sind, der jeweils spezifischen Entscheidungssituation gerecht zu werden, und weit genug sind, den diskretionären Verantwortungsspielraum inhaltlich nicht einzuengen. Kontrollen im Einzelfall sollen analysieren, ob entstandene Ineffizienzen aus der fehlenden oder unzweckmäßigen Anwendung oder aus der mangelnden Zweckmäßigkeit solcher Standardtechniken resultierten. Die Kontrollsubjekte sollen dabei die Kontrollorgane nicht als Gegenspieler (Fahnder und Ahnder) empfinden, sondern als - mittelbare - Hilfesteller für eine erfolgreichere Wahrnehmung ihrer Aufgaben.

Zur Realisierung einer solchen (vertrauensvollen und konstruktiven) Kontrollpartnerschaft sind Negativsanktionen kaum geeignet. Die dienstrechtliche Sanktionierung grob fahrlässigen und vorsätzlichen Fehlverhaltens (etwa in Form von Außerachtlassung zweckmäßiger Methoden) ist ohnehin den Vorgesetzten innerhalb der Hierarchie des Kontrollsubjekts überantwortet und bedarf keiner (ökonomischen) Finanzkontrollaktivität. Allerdings hätte die öffentliche Finanzkontrolle festzustellen, auf Grund welcher organisatorischer Regelungen und demzufolge infolge welchen Anreizversagens Vorgesetzte ihre Führungs- und somit auch Kontrollverantwortlichkeit nicht hinreichend wahrnehmen. Eine solche Analyse würde wiederum konsequent in die Erarbeitung von Systemverbesserungsvorschlägen durch die öffentliche Finanzkontrolle und in eine geeignete politisch-administrative Umsetzung münden müssen.

### ***3.4. Anreize für den Kontrollherrn***

In diesem Abschnitt geht es darum zu erreichen, daß Systemverbesserungsvorschläge der öffentlichen Finanzkontrollinstitution nicht im politischen Bereich mißachtet ("schuldiert"), sondern angemessen und fair geprüft sowie im Fall ihrer erfolgversprechenden Eignung tatsächlich umgesetzt werden (Bartel 1993a).

#### *(a) These 7: Fachliche Hilfestellung statt Kontrolldruck*

Der beste Anreiz zur Nutzung der Institution der öffentlichen Finanzkontrolle ist deren Leistung. Politiker erkennen den potentiellen Wert der Finanzkontrolleistung sehr wohl und treten demnach tendenziell dafür ein, die Rahmenbedingungen für die Finanzkontrollaktivitäten zu verbessern. Politik besteht nämlich im wesentlichen darin, kollektive Leistungen zu erbringen sowie diese, ihre Kosten und ihre Finanzierung publik und transparent zu machen. Dadurch werden politische Rechenschaft abgelegt und der demokratische Wettbewerb belebt. Zur Erreichung eines politischen Vorsprungs auf die Konkurrenzparteien ist jeder fachliche Vorzug zu nutzen und in einen unmittelbaren praktischen Vorteil für die Wähler, Destinatäre und Finanziere der staatlichen Leistungen umzusetzen, wobei die regierungsverantwortliche Partei im Hinblick auf die nächsten Wahlen mittelbar profitiert. Selbst wenn die Opposition zu ihren eigenen Zwecken versucht, die öffentliche Finanzkontrolle für das Aufdecken von Mißständen und die Erringung der Regierungsverantwortlichkeit zu instrumentalisieren, so wird dieser Umstand den "Wettbewerb um Effizienz im öffentlichen Sektor" nur noch verstärken. Aus dieser Sicht sind Unzulänglichkeiten in der öffentlichen Vollziehung und Finanzkontrolle auf dort existierende Anreizprobleme zurückführbar, nicht aber auf Anreizprobleme im Legislativbereich.

*(b) Antithese 7: Stärkung des politischen Kontrolldrucks*

Das entscheidende Funktionsproblem im öffentlichen Sektor ist jenes der mangelnden Gewaltenteilung. Gerade das politische Mandat ist dazu bestimmt, jene gesellschaftlichen Funktionen wahrzunehmen, die auf Grund der Anreizproblematik in Verbindung mit öffentlichen Gütern vom Souverän nicht optimal wahrgenommen werden können und daher auch nicht von diesem selbst erfüllt werden sollen. Zu diesen öffentlichen Gütern zählen - einsatzorientiert - öffentliche Finanzkontrolle und - zwischenzielorientiert - Kontrolleffizienz (Effektivität und Kosteneffektivität) und - ergebnisorientiert - kollektive Effizienz staatlichen (budgetrelevanten) Handelns. Die Legislative hat bzw. hätte dabei in mehrfacher Hinsicht eine Schlüsselposition inne: erstens als unmittelbar legitimierter Mandatsträger (als Agent des politischen Souveräns), zweitens als politische Gegenmacht zur Verwaltungsbürokratie (als Prinzipal der Regierung, der politisch verantwortlichen Spitze der Vollziehung) und drittens als Kontrollherr (als Prinzipal der Finanzkontrollinstitution).

Der Blick auf die Effizienzverhältnisse in der Realität spricht beredt vom Kontrollversagen im kollektiven Bereich und dabei insbesondere im Legislativbereich als dem Angelpunkt der kollektiven Funktionserfüllung. Zumal die Legislative die Schlüsselkompetenz im öffentlichen Sektor besitzt und der politische Wettbewerb um die demokratisch vergebenen Mandate offenbar unvollkommen und unzureichend ist, muß der Kontroll- und somit letztlich Effizienzdruck mit verschiedenen Mitteln von außen kommend entsprechend verstärkt werden ("contextual pressure"). Versuche in diese Richtung sind mit relativ großer Unsicherheit über ihre Effektivität behaftet, im speziellen Maß bei stabilen qualifizierten Parlamentsmehrheiten (angesichts des Trends zur Nivellierung von Parteigrößen nicht zuletzt auf der Basis stillschweigend über mehrere Legislaturperioden geschlossener Koalitionen). So muß man in dieser Hinsicht etwa auf den Druck der "Straße", der Nichtwähler bzw. der Opposition vertrauen, wenn es um Verbesserungen der politischen Abläufe gehen soll.

In diesem Sinn versprechen eine Aufwertung der parlamentarischen Oppositionsbefugnisse, eine Verstärkung des Einflusses nachgeordneter Gebietskörperschaften, ein Ausbau der direkten Demokratie, supranationale Regulierungen und die Einflußnahme ("moral suasion") internationaler Expertenorganisationen wie der INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions) einen mittelbaren externen Kontrolldruck und somit eine Entlastung vom Druck der Probleme. Dieses Thesen sollen noch etwas näher betrachtet werden.

Unternimmt man in der Analyse des Funktions- und Kontrollversagens in kollektiven Entscheidungsmaterien einen Rekurs zu immer weiter vorgelagerten Ursachen, so landet man schließlich bei der Problematik, daß Effizienzkontrolle in einer Demokratie letzten Endes ein politisches Korrektiv sein muß und somit Sache des Wählers wäre. Dessen Kontrollversagen resul-

tiert jedoch aus der Charakteristik von Effizienz und Effizienzkontrolle als öffentliches Gut. Folglich kann bzw. sollte man sich auch die Frage nach möglichen und geeigneten Anreizen in diesem breitestem Problemfeld stellen. Zumindest und vor allem auf regionaler Ebene bieten sich erfolgversprechende Ansatzpunkte für weitere oder ausgeweitete direkt-demokratische Instrumente, zumal auf kleineren Ebenen Migration ("voting by the feet") leichter zu bewerkstelligen sein dürfte (Pendelmöglichkeit, keine Sprachbarrieren, keine soziale Entwurzelung). Auch können die politischen Mehrheitsverhältnisse auf den nachgeordneten föderalistischen Ebenen von jenen auf der Zentralstaatsebene (Bundesebene) abweichen. Dieser Umstand kann insofern als politisches Korrektiv nutzbar gemacht werden, als sich zwischen dezentralen Organisationen der politische Stimmentausch ("log rolling": Mueller 1989) auf Grund der größeren institutionellen Vielfalt schon schwieriger gestaltet. Außerdem kann diese Überlegung auch in die Regelung der Kreation des Leitungsorgans der obersten öffentlichen Finanzkontrolle Eingang finden.

In einer sehr mittelbaren Weise kann der politische Kontrolldruck noch akzentuiert werden, indem - wenn schon nicht die Rechnungshöfe - die Volksanwaltschaft die Funktion übernimmt, Verbesserungsvorschläge aus der Bevölkerung prüfen und hinsichtlich ihrer Eignung auswerten zu lassen. Klienten der Verwaltung sind als Außenstehende vor Betriebsblindheit geschützt und können mitunter ihre beruflichen Erfahrungen in einer für das staatliche Regelsystem unkonventionellen Weise einbringen. Allerdings ist damit das Erfordernis eines vor allem materiellen Vorschlagsprämierungs-Systems verbunden.

### *(c) Synthese 7: Einsicht und Selbstbindung*

Politiker wissen zwar um den Wert effizienter (zweckmäßiger, effektiver, kostenwirtschaftlicher) öffentlicher Finanzkontrolle, unterliegen als Menschen aber - ähnlich wie im allgemeinen die Wirtschaftssubjekte - dem Phänomen "zeitlich verzerrter Präferenzen" (Nowotny 1996): Kurzfristig eintretende Vorteile werden höher eingeschätzt als gleich hohe, aber langfristig eintretende Vorteile; bei Nachteilen verhält es sich analog umgekehrt. Effizienzsteigernde Reformen sind zunächst einmal teuer (sie erfordern Investitionen), sie verunsichern die Betroffenen (Leibenstein 1966), sie verursachen Abstimmungskosten auf Grund gegensätzlicher Interessenlagen, sie zeigen keine kurzfristigen Erfolge und sie sind (als Regulative für soziale, stochastische Prozesse) in ihrer Zweckmäßigkeit, Effektivität und Kostenwirtschaftlichkeit nicht exakt vorhersehbar. So liegt die Versuchung nahe (legen die Anreizeffekte des politisch-administrativen Systems es nahe), langfristige Entscheidungen auf die lange Warteliste zu setzen, statt sie umgehend vorzubereiten und rasch zu treffen, weil ihre Auswirkungen erst sehr stark zeitverzögert eintreten; Symptomkuren werden gewählt und Defensivstrategien eingeschlagen (Personalaufnahmestopp, lineare Budgetkürzungen, Budgetausgliederungen bzw.

Budgetflucht, Privatisierungen, und zwar ohne fundierte Analyse, sondern als kurzfristige "Ersatzhandlung", um in die nächste Regierungsperiode hinüber zu retten).

Und dennoch - wachsender Problemdruck erhöht die Wahrscheinlichkeit, daß die grundlegende Entscheidungssituation kippt, weil sich die politischen Entscheidungsvoraussetzungen entscheidend ändern: Die großen Strukturprobleme sind immer noch nicht gelöst, die kurzfristigen Alibihandlungen sind erschöpft, der künftige Schaden, der aus Fehlern des Unterlassens langfristig entsteht, wird (trotz Abdiskontierung zukünftiger Nachteile mit einem konstanten Diskontfaktor) immer größer, und die lange Frist, innerhalb derer das unveränderte System an seine Belastbarkeitsgrenzen stößt, wird immer kürzer. Potentiell oder effektiv stabile politische Mehrheitsverhältnisse (relativ lange Legislaturperioden, zuverlässige Koalitionsaussichten über mehrere Legislaturperioden, die realistische Chance auf Mehr-als-zwei-Parteien-Koalitionen) begünstigen die Überwindung der zeitlichen Präferenzverzerrung. Gerade unter solch stabilen politischen Verhältnissen ist darauf zu hoffen, daß der Problemdruck nicht allzu groß werden muß, um bei den Ursachen (Anreizen) ansetzende Systemreformen zu induzieren, zumal selbst längerfristig stabile politische Mehrheiten nicht ewig währen und die dann folgende Wahl auf der Informationsbasis der in der kurzen Vergangenheit erzielten Erfolge der Regierung beruht (Mueller 1989); zu diesem Zeitpunkt können die ökonomischen Erfolge einer Systemreform bereits eingetreten sein und können dann auch wahlpolitisch lukriert werden.

Wenn sich auf Grund solcher Überlegungen die Notwendigkeit radikaler (an der Wurzel ansetzender) Reformen bereits abzeichnet, die Entschlossenheit dazu aber in Anbetracht der oben angeführten Einwendungen noch nicht hinreichend vorhanden ist, macht es - hier allein schon in psychologisch-taktischer Hinsicht - Sinn, daß sich die Entscheidungsträger selbst binden. Eine derartige Selbstbindung kann nicht nur dadurch erreicht werden, daß der Kontrollherr die Empfehlungen seiner Finanzkontrollorgane ernst nimmt und umsetzt, um späterer Kritik vorzubeugen oder sie gar vermeiden zu können. Der Kontrollherr kann sich insofern politisch selbst binden, als er per Gesetz (eventuelle sogar im Verfassungsrang) die Beweislast umkehrt: Die Parlamentsmehrheit hätte öffentlich zu begründen, warum ein von der öffentlichen Finanzkontrolle konzipierter Systemverbesserungsvorschlag nicht weiter konkretisiert und realisiert wird. Diese Vorgangsweise würde per se eine verstärkte Wahrnehmung der sachlichen Rechtfertigungsfunktion in der politischen Arbeit bewirken und könnte daher weiterführende Überlegungen über die Anhörung einer möglichst unabhängigen Experteninstitution (z.B. eines Wirtschaftsforschungsinstituts) im Dissensfall und die endgültige Entscheidung durch eine höchstgerichtliche Instanz (oder auch nicht) vielleicht sogar schon entbehrlich machen. In ähnlicher Weise würden klarere politische Vorgaben für die Arbeit im öffentlichen Sektor die Vollziehung wie die Kontrolle erleichtern und demgemäß zu effizienteren Ergebnissen führen.

### ***3.5. Anreize für die Kontrollsubjekte***

Das Anreizsystem für die Organwalter im öffentlichen Sektor und die sich daraus systematisch auf die Effizienz ergebenden Effekte entscheiden nicht unwesentlich mit über die Effektivität und die Kostenwirtschaftlichkeit der öffentlichen Finanzkontrolle, ihren nachhaltigen Effekt auf das Effizienzniveau der Vollziehung und letztlich über den quantitativen Bedarf an öffentlicher Finanzkontrolle. Je nach Funktionsweise, Anreizeffekten und Qualität des Kontrollsystems können die laufenden Kontrollbeziehungen mehr oder weniger stark den Kontrolleinrichtungen innerhalb der Hierarchie überantwortet werden und brauchen extern nur mehr stichprobenartig überprüft werden (Bartel 1993).

#### *(a) These 8: Regulierung, Leistungsentlohnung und Leistungsprämierung*

Auch in nicht unmittelbar wirtschaftlich relevanten Situationen haben ökonomisch rationale individuelle Entscheidungskalküle - bewußt oder unbewußt - meist entscheidende Bedeutung, selbst wenn die Optimierungsaufgabe - formal gesehen - eine schwierige sein sollte: das grundlegende Prinzip der Nutzenmaximierung unter Mittelbeschränkung bzw. der Kostenminimierung in der Zielerreichung bleibt gültig; das Kalkül erfolgt unter allen gegebenen (marginalen) Einschränkungen der Objektivierbarkeit möglichst rational und ist mit der Zeit immer stärker automatisiert (Leibenstein 1976). Der homo oeconomicus kann aus seiner Haut nicht heraus. Sogar in Bereichen des emotionsbetonten zwischenmenschlichen Umgangs geht es um Nettonutzenmaximierung (McKenzie, Tullock 1978). Maximiert werden kann allerdings nur etwas, was selbst empfunden und als solches genau gemessen werden kann. Persönlicher Nutzen ist jedoch zwischen Personen weder einfach noch exakt vergleichbar, daher kann das Nutzenmaximierungskalkül im wesentlichen nur auf den eigenen Nutzen bezogen sein, und nicht auf den anderer. Dieser Umstand schließt die ökonomische Erklärbarkeit eines Verhaltens, das von Mitmenschen als altruistisch angesehen wird, nicht aus. Altruistisches Verhalten läßt sich ohne große Probleme ökonomisch auch als Eigennutzmaximierung modellieren (Bartel 1994a).

Aus diesen Gründen ist das Modellbild des homo oeconomicus auch im öffentlichen, gemeinwirtschaftlichen und familiären Bereich nicht nur anwendbar, sondern konsequenterweise auch tatsächlich anzuwenden, wenn die Analyse leistungsfähig sein soll. Ebenso folgerichtig ist daher das materielle Anreizsystem - monetäre Gratifikationen in Abhängigkeit von der Leistung - in allen Bereichen anzuwenden, wo ökonomische Anreize ihre Wirkung haben. Allein dort, wo die Einsehbarkeit und Objektivierbarkeit der Konsequenzen der verschiedenen Handlungsalternativen nicht gegeben sind und das Individuum in seiner Entscheidung unsicher und daher indifferent ist (Leibenstein's "bounded rationality" in starren, anreizunelastischen Verhaltensbereichen), haben direkte Verhaltensregulierungen und diszipliniere Sanktionen statt indirekter

(ökonomischer) Verhaltensanreize ihre sinnvolle Anwendung (Leibenstein 1976). Den Anreizaspekt für die Effizienzsteigerung im öffentlichen Sektor außer Acht zu lassen, würde entweder voraussetzen, daß Agenten im öffentlichen Sektor keine an der eigenen Person orientierten Entscheidungen treffen oder daß ökonomische Anreize nicht verhaltenswirksam sind; beides würde allerdings dazu führen, die Ökonomie sofort und gänzlich aus den Überlegungen zur öffentlichen Finanzkontrolle auszunehmen - doch stellt sich dann die Frage nach (ähnlich) leistungsfähigen Erklärungsmodellen.

*(b) Antithese 8: Disponibilität, "Corporate Identity" und Verwaltungsanwaltschaft*

Arbeit ist primär keine leidvolle Aktivität, sondern ein Mittel, das zur persönlichen Selbstverwirklichung dient. Diese liegt im Bestreben des Menschen, sobald sein Grundbedürfnis nach Sicherung der Existenz und Realisierung eines subjektiven Anspruchsniveaus in physischer und kultureller Hinsicht gelungen ist, wie etwa durch eine Lebensanstellung ("Pragmatisierung") zu akzeptablen Entlohnungsbedingungen, welche eine Schlechterstellung durch (unerwartete) Inflation vermeiden und regelmäßige Besserstellungen vorsehen (Anciennitätsprinzip, Biennialsprünge). Berufliche Selbstverwirklichung bedeutet, ganz allgemein aus seiner Leistung Befriedigung zu ziehen (durch eigene oder fremde Anerkennung). Leistung umfaßt dabei nicht nur Arbeitsinhalte, die genau vorgegeben sind, und Arbeitsergebnisse, die sich unter den gegebenen Rahmenbedingungen erwarten lassen, sondern auch Verbesserungen auf Grund von - personengebundener - Kreativität und Innovation; Fortschritt kommt nicht aus dem anonymen System, sondern entsteht aus den intrinsischen Bestrebungen der Menschen.

Aus dieser Perspektive besteht die einzige notwendige und hinreichende Voraussetzung zur Verbesserung der Effizienz im öffentlichen Sektor in der Schaffung von Disponibilität für die Menschen, die mit ihrer Arbeit das System bilden. Die Alternative der beruflichen Selbstverwirklichung wird nämlich nur dann zugunsten einer Minimierung der Arbeitsleistung (einem Leben nur für die Freizeit und für möglichst viel Muße während der Arbeit) aufgegeben, wenn die grundsätzlich attraktiven und dominanten Anreize für berufliche Leistung durch das faktisch unveränderbare System starrer bürokratischer Vorschriften (durch die oberste Maxime "Vorschrift ist Vorschrift") erstickt werden. In diametralem Gegensatz dazu fördert die Schaffung einer "Corporate Identity", einer gemeinsamen Erwartungshaltung über das kollektive Handeln, die Selbstverwirklichung, die im öffentlichen Sektor eben in der kollektiv effizienten Bereitstellung staatlicher Leistungen besteht. Darüber hinaus wirkt die Einsicht in die Gesamtzusammenhänge der staatlichen Funktionserfüllung (jeder Organwalter weiß, welches Rädchen er im Getriebe darstellt und wie es am zweckmäßigsten funktionieren soll) effizienzsteigernd, und zwar hauptsächlich im Wege einer erhöhten Zweckmäßigkeit und Effektivität (Leibenstein 1966). "Corporate Identity", Einblick in die Gesamtzusammenhänge und das Wissen um die

Bedeutung kollektiver Leistungserstellung machen es für Vorgesetzte auch leichter, emotionale Barrieren zu überwinden und Untergebene wirksam zu kontrollieren und - dem Anreizsystem gemäß - zutreffend zu sanktionieren. Der im Zusammenhang mit Negativsanktionen häufig diskutierte Schutz durch Pragmatisierung stellt nach einhelligen Aussagen aus der Vollzugs- und Kontrollpraxis nicht per se das Hauptproblem dar (auch Beamte sind kündbar); das Problem liegt vielmehr in der mangelnden Einforderung von Verantwortlichkeit durch Vorgesetzte und fällt letztlich wiederum auf das (materiell und/oder ideell zu lösende) Anreizproblem zurück.

Effizienzprobleme nehmen daher ihren ursächlichen Ausgang nicht im Individualverhalten der Agenten, sondern im Regulierungsverhalten der Prinzipale. Der öffentliche Sektor ist in dieser Hinsicht immerhin deshalb ein relativ akuter Problembereich, weil seine Aktivitäten in hohem (zu hohem?) Maß durch die Nebenbedingung des gleichmäßigen, regelhaften Verwaltungshandelns in Form des Legalitätsprinzips eingeschränkt sind. Ein solches intrinsisches "Crowding-out" tritt also nicht infolge materieller Verhaltensanreize sondern negativer regulatorischer, organisatorischer Anreize ein. Zur Vermeidung dieses Motivations-Verdrängungseffekts unter gleichzeitiger Wahrung des Rechtsstaatlichkeitsprinzips steht ein Weg offen: die Strategie, die Gleichmäßigkeit, Regelmäßigkeit und Vorhersehbarkeit des Handelns der Organwalter nicht einsatzorientiert, sondern ergebnisorientiert zu interpretieren (Gantner 1990). Nicht die Durchführung ist genauestens zu regeln, sondern die Zielsetzung möglichst genau vorzugeben. Dazu sind die Agenten mit einem möglichst zweckdienlichen Know-how und einem leistungsfähigen Problemlösungsinstrumentarium (notabene: einer Entscheidungsfindungs- und Optimierungsmethode und nicht einer strikten Entscheidungsregel) auszustatten (vgl. Abschnitt 3.3.). Auf diese prinzipielle Herangehensweise sollte die öffentliche Finanzkontrolle hinwirken, entweder mittelbar durch Informations- und Überzeugungsarbeit oder unmittelbar durch Forschungs-, Entwicklungs- und Vorschlagsarbeit.

Zur Förderung und Ausschöpfung der im öffentlichen Sektor brachliegenden Problemlösungs- und Innovationskapazitäten müßte eine "Verwaltungsanwaltschaft" geschaffen werden, eine Art Volksanwaltschaft, welche die Anliegen der Agenten gegenüber ihren Prinzipalen (den "Hütern" des Regelwerks) wahrnimmt. Die Initiative zu einer solchen Ombudsschaft müßte von der öffentlichen Finanzkontrolle ausgehen, zumal gerade diese Institution über jenen autonomen Handlungsfreiraum verfügt, der notwendig ist, um aus einem starren, unzweckmäßigen System auszubrechen und das öffentliche Handeln nach dem Zweckmäßigkeits-, Effektivitäts- und Kostenwirtschaftlichkeitsprinzip quasi experimentell und beispielhaft vorzuleben (denn auch und gerade die öffentliche Finanzkontrolle ist eine Organisation, die sich erst einmal kollektiv effizient verhalten muß, bevor sie ihre Anliegen glaubhaft vertreten kann, und die dies auch am ehesten zu bewerkstelligen vermag).

*(c) Synthese 8: "Contestability" und Effizienzwettbewerb*

Im öffentlichen Sektor fehlen weitgehend objektive Maßstäbe zur Bewertung der in ihm erbrachten Leistungen. Doch selbst wenn es keinen Konkurrenten für den Staat gibt, der als Monopolist oder monopolistisch geschützt agiert, so bestehen doch Möglichkeiten, Wettbewerb als Korrektiv für die Effizienz auch abseits kommerzieller Märkte einzuführen. Unabhängig vom gewählten Modellbild des Menschen und dem daraus begründbaren Anreizsystem soll Wettbewerb die kollektive Effizienz individuellen Verhaltens im öffentlichen Sektor fördern. Dies ist in mehrerlei Hinsicht möglich. Zum einen ist der öffentliche Sektor in organisatorischer Hinsicht keine monolithische, homogene Einheit, sondern dezentral oder gar föderal strukturiert; gleichartige Tätigkeiten (mit vielleicht sogar denselben Zielsetzungen) werden verschiedenenorts, aber nicht in identischer Weise (so etwa gar im Rahmen unterschiedlicher organisatorischer Strukturen) erfüllt. Zum zweiten kann nicht bedingungslos von Ressourcenverschwendung gesprochen werden, wenn zwei Einheiten derselben (Aufbau-)Organisation im selben Bereich identische Tätigkeiten verrichten (sie werden dies nämlich kaum auf identische Art tun). Aus der jeweils besseren Funktionserfüllung können sich daher wertvolle Hinweise auf die effizientere Gestaltung der Ablauforganisation ergeben.

Darüber hinaus gibt es zusätzlich zum internen Wettbewerb im öffentlichen Sektor auch den nicht zu übersehenden Aspekt des äußeren Wettbewerbs. Gerade in einer Zeit der scharfen Kritik am öffentlichen Sektor und der Zurückdrängung des öffentlichen Wirkungsbereichs durch Privatisierung und Deregulierung ergibt sich eine Situation der Konkurrenz um gesellschaftliche Aufgabenerfüllung, um die Befriedigung der Bedürfnisse der Menschen, entweder durch kollektive Güter oder durch private Güter, selbst wenn es sich dabei nicht um vollkommene Substitute (vollständig durcheinander vertretbare Güter) handelt. Besonders in einer solchen Zeit der verschärften Konkurrenzbeziehung zwischen privatem und öffentlichem Teil der Wirtschaft bietet der "geschützte" staatliche Sektor nicht mehr die Gewähr unverändert günstiger Arbeitsbedingungen (z.B. wegen Sacheinsparungen oder Verfemung) und völlig sicherer Arbeitsverhältnisse (Personaleinsparungen).

Insgesamt bedeuten diese Argumente, daß "contestability", die potentielle Einführbarkeit von Wettbewerb ("Quasi-Wettbewerb") - wie gerade angedeutet - auf die eine oder andere Art einen Kontroll- und Effizienzdruck ausübt (man denke etwa an das Beispiel des Wandels der Politik der Verstaatlichten Industrie Mitte der achtziger Jahre). Das Bewußtsein dieses eher latent vorhandenen Wettbewerbsdrucks ist allerdings deutlicher zu machen, um sein Effizienzsteigerungspotential möglichst weitreichend ausnützen zu können. Dazu kann etwa die schwerpunktmäßige Ausrichtung der öffentlichen Finanzkontrolltätigkeit auf Querschnittskontrollen, die nach funktionellen Kriterien abgegrenzt sind, ebenso beitragen wie die institutionelle Verankerung von Effizienzwettbewerb zwischen solchen aufgabengleichen Funktionsträ-

gern. Letzteres könnte bedeuten, daß jeder Organisationseinheit das (Antrags-)Recht auf Durchführung einer Querschnittskontrolle eingeräumt wird, in deren Zug die beantragende Einheit und all die funktionsgleichen Organisationen geprüft und die Leistungen miteinander verglichen werden; entsprechend leistungsfähige ökonomische ("best practice frontier") Methoden und managementtechnische Modelle sind dazu vorhanden. Das Ergebnis eines solchen Effizienzwettbewerbs ist dann mit positiven (je nach Auffassung materiell und/oder immateriell ausgestalteten) Sanktionen für den Gewinner und mit der negativen Sanktion des Makels des Verlierers verbunden. Daher werden alle Organisationseinheiten darauf bedacht sein, effizient zu arbeiten, um einen Effizienzvergleich beantragen zu können oder aber um zumindest nicht als schlechteste Einheit abzuschneiden, wenn man von einer anderen Einheit in einen Effizienzkontest hinein gezwungen werden sollte.

Allein diese einfach zu institutionalisierende Regelung macht eine Institution wie eine Verwaltungsanwaltschaft entbehrlich und hilft damit, das bürokratische Wachstum einzudämmen. Bei Prüfungen außerhalb des Effizienzkontests fördert eine derartige Regel die Kooperationsbereitschaft in der Beziehung zwischen Kontrollorganen und Kontrollsubjekten. Eine Verbesserung der "Kontrollpartnerschaft" wird durch das Bestreben, im Wettbewerb gut zu bestehen, begründet. Immerhin lassen sich selbst in Nicht-Marktbereichen marktanaloge Wirkungsmechanismen einführen.

### ***3.6. Anreize für die Kontrollorgane***

Unbeschadet, ob homo oeconomicus oder homo sociologicus, öffentliche Finanzkontrolleinrichtungen sind keine unpersönlichen "wohlwollenden Diktatoren" oder Technokraten, sondern setzen sich wie alle anderen Bereiche auch aus Menschen, ihren Empfindungen und Handlungen zusammen. Dieser Umstand ist bei der Konzeption eines Gesamtsystems der Gebarung öffentlicher Finanzen einschließlich der Finanzkontrolle nicht zu vernachlässigen, stellt doch die öffentliche Finanzkontrolle ein zentrales Element im Funktionsgefüge des öffentlichen Sektors dar (Bartel 1993).

#### *(a) These 9: Bedingungs-, Einkommens- und Leistungsäquivalenz*

Selbst im Bereich der (obersten) öffentlichen Finanzkontrolle bildet auch die materielle Anreizkomponente ein wesentliches Element eines erfolgreichen "Personnel Management". Die große volkswirtschaftliche Bedeutung und staatspolitische Verantwortung der zentralen öffentlichen Finanzkontrolle verlangen es, daß eine solche Finanzkontrolleinrichtung in der Lage ist, hochqualifiziertes Personal in ausreichendem Maß zu akquirieren (Reed, Swane 1997). Will man

eine Äquivalenz der Arbeits- Einkommens- und Leistungsverhältnisse mit (mittelbar) vergleichbaren Wirtschaftsdiensten der Privatwirtschaft herstellen, so ist es erforderlich, die Entlohnung des Führungs-, Stabs- und Prüfungspersonals (analog zu Verfassungsrichtern und Managern verstaatlichter Unternehmen) aus dem allgemeinen Gehaltsschema des öffentlichen Dienstes herauszunehmen. Natürlich könnte die Forderung der Einkommensäquivalenz für jede gesellschaftspolitisch wichtige Hoheitsfunktion aufgestellt werden (öffentliche Sicherheitsdienste, Judikatur, staatliche Forschung, etc.). Doch solange die staatlichen Leistungen in der Präferenzordnung der Gesellschaft keinen höheren Stellenwert einnehmen, der sich auch in einer höheren Abgabenquote niederschlägt, sind solche kostenintensiven Einführungen (analog zum privaten Arbeitsmarkt) auf die Schlüsselstellen (obersten Organe) des öffentlichen Sektors zu beschränken, nämlich auf jenen dispositiven Bereich, von dessen Planungs-, Leitungs- und Kontrollaktivitäten die stärksten positiven Auswirkungen auf das Gesamtsystem und dessen Effekte auf die Gesamtwohlfahrt ausgehen können. Dies trifft sehr wohl auch für die (oberste) öffentliche Finanzkontrolle zu.

Über den materiellen Bereich hinaus sollte alles Erdenkliche unternommen werden, um den Organwaltern der Finanzkontrolle als immaterielle Gratifikation größtmögliches Prestige in der Gesellschaft zu verschaffen: Öffentlichkeitsarbeit im allgemeinen, Leistungsberichterstattung sowie Transparenz der Qualifikationsanforderungen und Ausbildungsgänge im besonderen. Vermutlich nicht umsonst wird der Rechnungshof bisweilen als die moralische Instanz im öffentlichen Sektor schlechthin angesehen. Eine weitere Möglichkeit der Leistungsmotivation und der Qualifikationsverbesserung stellt das Angebot einer qualitativ hochstehenden vorberuflichen Spezialausbildung und beruflichen Weiterbildung für den Dienst in Prüfungsteams und in Stabstellen dar ("Harvard-Effekt").

Schließlich gelten auch dieselben Überlegungen zum Motivationseffekt durch Flexibilisierung und Vereinfachung der Arbeitsbedingungen für die öffentliche Finanzkontrolle wie für die staatliche Vollziehung. Dazu zählen Maßnahmen wie etwa die Entbindung der öffentlichen Finanzkontrollorgane von rein administrativen Tätigkeiten im Gebarungsprozeß und ein Appellationsrecht und eine ebensolche Pflicht der (obersten) öffentlichen Finanzkontrollinstitution beim Verfassungsgericht im Hinblick auf die für sie relevanten Regelungen.

#### *(b) Antithese 9: Innere und äußere Konkurrenz*

Wettbewerb - vorzugsweise eine Kombination zwischen internem und externem Wettbewerb - ist auch im Bereich der öffentlichen Finanzkontrolle eine notwendige und hinreichende Bedingung für (Kontroll-)Effizienz im staatlichen Bereich. Im Hinblick auf inneren Wettbewerb können zwei Prüfungsteams mit demselben Kontroll-, Forschungs- oder Entwicklungsauftrag be-

traut werden. Dabei können jeweils sowohl die für den Prüfungsergebnisbericht erforderlich gewesenen Inputmengen und -kosten als auch die Outputqualität zwischen den beiden Konkurrenzteams verglichen werden. Dieser Konkurrenzdruck bietet einerseits einen Anreiz zur Erhöhung der Prüfungseffizienz (Effektivität und Qualität) und andererseits die Chance auf Nutzbarmachung der jeweils effizienteren Kontrolltechnik für Verbesserungen der Prüfungsprozeduren. Darüber hinaus kann durch Erstellung konkurrierender Ergebnisberichte die Wahrscheinlichkeit von Fehlbeurteilungen durch die öffentliche Finanzkontrolle reduziert werden, noch bevor der offizielle Kontrollergebnisbericht nach außen gelangt.

Im Hinblick auf externen Wettbewerbsdruck (und damit auch einen mittelbaren, möglichst objektiven Kontrolldruck auf die obersten Kontrolleure) bietet sich (ebenfalls im Sinn einer "contestability") die Strategie des Wettbewerbs um einen Markt an. Ein vom Kontrollherrn festgelegtes Budget für öffentliche Finanzkontrolle soll - allerdings nur zu einem bestimmten Teil - entweder für Kontrollaufträge an die öffentlichen Finanzkontrollorgane oder aber im Wege des "Contracting-out" oder des "Franchising" an private Wirtschaftsberatungsunternehmen vergeben werden können. Die Auftragsvergabe wäre exakt zu reglementieren und an der in der Vergangenheit festgestellten bzw. auf Grund der Angebotslegungen zu erwartenden Kontrolleffizienz auszurichten. Diese wettbewerbspolitische Strategie sollte allerdings außer der volkswirtschaftlichen Effizienzsteigerung des öffentlichen Sektors keineswegs - auch nicht implizit - eine ausschlaggebende Zurückdrängung (schleichende fortgesetzte Privatisierung) der öffentlichen Finanzkontrolle zum Ziel haben. Denn erstens eignen sich manche Kontrollbereiche nicht uneingeschränkt für private (betriebswirtschaftlich orientierte) Kontrollen, und zweitens bildet die Existenz eines staatlichen Anbieters auf dem Markt für öffentliche Kontrolleleistungen eine gewisse Gewähr gegen wettbewerbseinschränkende, den Staat übervorteilende Absprachen unter den Anbietern.

### *(c) Synthese 9: Marktalogie, Investitionen und Leistungsdokumentation*

Die (oberste) öffentliche Finanzkontrollinstitution könnte aus marktanalogen ökonomischen Anreizgründen in dem Sinn quasi privatwirtschaftlich tätig sein, daß sie die Budgets, die sie für die Durchführung der Prüfungen veranschlagt, bloß als Kreditverlag von der öffentlichen Hand zugewiesen bekommt und ihre Kosten durch seine Effizienzkontrollerfolge decken muß. Solche marktanalogen "Erträge" stellen jene jährlichen Kosteneinsparungen im öffentlichen Sektor dar, die auf Grund der unterbreiteten Reformvorschläge realisiert werden können. Dazu sollte ein Vertrag zwischen dem Kontrollherrn und dem Kontrollorgan über die laufende Kreditgewährung und über die Refundierung der aufgezeigten Kostensenkungspotentiale abgeschlossen werden. Die Tragung der Honorarkosten für die externe Finanzkontrolle müßte über den Finanzausgleich zwischen dem Zentralstaat und den nachgeordneten Gebietskörperschaften ge-

mäß der Verteilung der wirtschaftlichen Vorteile ("benefits"), die sich aus den Kontrollberichten für die einzelnen föderalen Ebenen ergeben, geregelt werden. Defizite aus der Finanzkontrolltätigkeit würden vergleichsweise rasch zu internen Reformmaßnahmen führen, um die Effektivität der Kontrolle zu erhöhen. Da die öffentliche Finanzkontrollinstitution bei dieser Ausgestaltungsvariante ein unternehmerisches Risiko trägt, hätte sie auch Anspruch auf die autonome Verwendung der Unternehmensüberschüsse. Diese könnten in die Entwicklung der Ressourcenausstattung und in die Fortbildung der Mitarbeiter ebenso investiert werden wie in ein leistungsbezogenes Entlohnungssystem (Gewinnbeteiligung) und in die Öffentlichkeitsarbeit der Organisation (Leistungsberichterstattung zum Aufbau von "good will" zwecks Erzielung eines moralischen Rückhalts in der Bevölkerung). Aus einer etwaigen Steuerpflicht des autark wirtschaftenden Rechnungshofs würde der öffentlichen Hand ein zusätzlicher Vorteil erwachsen.

#### 4. Resümee

Ökonomen sind sich über die zentrale volkswirtschaftliche Bedeutung der öffentlichen Finanzen und einer effizienten öffentlichen Finanzkontrolle grundsätzlich einig (Klug 1993). Über die Aufgaben und Aufgabenerfüllung der öffentlichen Finanzwirtschaft und ihrer Finanzkontrolle gehen aber die Meinungen im konkreten weit auseinander. Daran wird sich auf absehbare Zeit - wenn überhaupt je - nichts ändern. Dies liegt an der sachlichen Komplexität, an der gesellschaftlichen Tragweite und am politischen Charakter des Untersuchungsbereichs Staat und Wirtschaft (Holzer, Callahan 1997). Debatten über den enger abgrenzbaren Bereich der öffentlichen Verwaltungsführung und Finanzkontrolle ergeben grundsätzlichen Konsens über die Zielrichtung der Bemühungen, zeigen aber, daß immer noch ein erhebliches (vor allem theoretisches) Forschungsdefizit in diesem so wichtigen Bereich zu beklagen ist, wie etwa an der OECD-Studie (1996) zu erkennen ist. Dennoch sollte die erkenntnistheoretische Problematik die angewandte Sozialforschung nicht vor Vertiefungen der so unterschiedlichen Theorieansätze abhalten, zumal es *die* eine Theorie schlechthin sowieso nie geben kann. Die Vielfalt und Heterogenität der sozialwissenschaftlichen Forschung bietet zudem den Vorteil, Ideen, Denkansätze und Argumentationshilfen für den Entwicklungsprozeß in der Praxis des öffentlichen Sektors anbieten zu können (Lane 1995), damit sich das System nicht beliebig in Richtung partikularinteressen- und machtbedingter Ergebnisse entwickelt, sondern daß Schritt für Schritt wohlfahrtspolitische Fort-Schritte erzielt werden können (Wamsley, Wolf 1996). „Auf Grund ihrer Beschaffenheit kann ökonomische Theorie nie als vollständig oder 'wahr' angesehen werden. Ihre einzige sinnvolle Einschätzung bezieht sich darauf, daß sie 'nicht falsch' ist und daß

sie nützlich ist, Bemühungen in Forschung und Politik zu stützen und zu lenken" (Chase 1979, S. 71).“

In der Praxis geht die allgemeine Tendenz der öffentlichen Finanzkontrolle in Richtung Ausweitung der Kontrollinhalte und Kontrollbereiche sowie einer Evaluierung der staatlichen Leistungen ("performance audits": z.B. Ammons 1996). Allerdings geschieht dies je nach Nation in verschiedenen Ausprägungen und mit unterschiedlicher Geschwindigkeit (OECD 1996, Lane 1997). Trotz der allseits grundsätzlich positiven Einschätzung dieser Entwicklung werden von den öffentlichen Finanzkontrollinstitutionen folgende Punkte als schwierige Praxisprobleme empfunden (Shand, Anand 1996):

- noch unzureichende Vertrauensbildung zwischen Kontrollorganen und Kontrollsubjekten,
- politische Befürchtungen und passiver Widerstand der Politiker gegen eine inhaltliche Aufwertung der Finanzkontrollaktivität sowie
- Schwierigkeiten bei der Umsetzung verbesserter Kontrollmethoden in effizientere staatliche Leistungen.

Die Überlegungen, die auf Grund der Unterschiedlichkeit ökonomischer Erklärungsansätze hier in Form von Thesen, Gegenthesen und eklektizistisch versuchten Synthesen formuliert wurden, sollen dazu beitragen, daß die verschiedenen Sichtweisen Beachtung finden und ihre konträren Argumente ernsthaft gegeneinander abgewogen werden. Die Entscheidungen für die eine oder andere Strategie zur Effizienzverbesserung des öffentlichen Sektors müssen letztlich und im wesentlichen von der Politik getroffen werden, obwohl diese Entscheidungen zweckmäßigerweise von den Finanzkontrollinstitutionen, die dabei eine gewisse Vorreiterrolle spielen sollen, vorzubereiten sind. In Anbetracht des politischen Charakters dieser Entscheidungsmaterie soll die Wirtschaftswissenschaft "lediglich" systematische Problemursachen, verfügbare Alternativen und vermutliche Konsequenzen aufzeigen und verdeutlichen, daß Systemreformentscheidungen dringlich anstehen, daß sie konsequent bei den systematischen Funktionsdefiziten (den Anreizwirkungen von Institutionen) ansetzen müssen und daß die wirtschaftliche Lage unter dem Aufschieben oder Verwässern von Reformen leidet.

Die Fortführung des Status quo könnte unter dem steigenden Problemdruck leicht zu einem erheblichen volkswirtschaftlichen Bedeutungsverlust ("roll-back") des öffentlichen Sektors führen, wobei sich der Staat bedeutender wohlfahrtspolitischer Potentiale begeben würde.

Ähnlich ungünstige Ergebnisse würden auch eintreten, wenn die Anforderungen an die öffentliche Finanzkontrolle kurzfristig wesentlich erhöht würden, ohne daß zuvor die langfristigen Voraussetzungen dafür, wie vor allem konkretere Zielvorgaben und Kontrollkriterien, eine in jeder Hinsicht verbesserte Infrastruktur (inklusive Humankapital) sowie die Anreizkompatibi-

lität der Organisationsstrukturen und daher auch die Qualität der Organbeziehungen, geschaffen würden.

## Literatur

- Ammons D.N. (1996), *Municipal Benchmarks. Assessing Local Performance and Establishing Community Standards*, Sage Publications, London.
- Bartel R. (1993), Öffentliche Finanzkontrolle als politische Machtkontrolle: Eine ökonomische Fundierung, in: *Politische Vierteljahresschrift* (34), Nr. 4, S. 613-639.
- Bartel R. (1993a), Zentrale öffentliche Finanzkontrolle als volkswirtschaftliche Effizienzkontrolle. Eine Analyse ihrer Grundlagen und Herausforderungen unter Berücksichtigung der Situation in Österreich, Habilitationsschrift, *Mimeo*, Universität Linz.
- Bartel R. (1994), Die Bedeutung und Kontrolle von Effizienz im öffentlichen Sektor. Öffentliche Finanzkontrolle aus volkswirtschaftlicher Sicht, in: *Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich* (35), Nr. 3-4, S. 149-158.
- Bartel R. (1994a), Egoismus, Altruismus und Effizienzgestaltung im öffentlichen Bereich. Argumente und Implikationen, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* (20), Nr. 2, S. 231-246.
- Bartel R. (1995), Adäquate öffentliche Finanzkontrolle durch den Rechnungshof. Funktionen, Strategien, Entwicklungen, in: *Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich* (36), Nr. 1-2, S. 78-96.
- Barzelay M. (1996), Performance Auditing and the New Public Management: Changing Roles and Strategies of Central Audit Institutions, in: OECD (Hrsg.), *Performance Auditing and the Modernisation of Government*, OECD, Paris, S. 15-56.
- Chase R.X. (1979), Production Theory, in: A.S. Eichner (Hrsg.), *A Guide to Post-Keynesian Economics*, Macmillan Press, London, Basingstroke, S. 71-86.
- Clarke J., Newman J. (1997), *The Managerial State. Power, Politics and Ideology in the Remaking of Social Welfare*, Sage Publications, London.
- Frey B.S. (1997), *Not Just for the Money. An Economic Theory of Personal Motivation*, Edward Elgar, Cheltenham, Brookfield.
- Gantner M. (1990), Anmerkungen zur Finanzkontrolle im öffentlichen Sektor aus ökonomischer Sicht, in: *Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich* (31), Nr. 3-4, S. 251-269.
- Holzer M., Callahan K. (1997), *Government at Work. Best Practices and Model Programs*, Sage Publications, London.
- Kickert W.J.M., Klijn E.-H., Koppenjan J.F.M., Hrsg. (1997), *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector*, Sage Publications, London.
- Klug F. (1993), Die Nutzenstiftung des öffentlichen Kontrollwesens, in: *Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich* (34), Nr. 1-2, S. 67-76.
- Klug F. (1995), Die öffentliche Kontrolle im Konfliktfeld zwischen Politik und Verwaltung, in: *Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich* (36), Nr. 1-2, S. 97-110.
- Kornai J. (1986), The Soft Budget Constraint, in: *Kyklos* (39), Nr. 1, S. 3-30.
- Lane J.-E. (1995), *The Public Sector. Concepts, Models and Approaches*, Sage Publications, London.
- Lane J.-E., Hrsg. (1997), *Public Sector Reform. Rationale, Trends and Problems*, Sage Publications, London.
- Ledyard J.O. (1990), Incentive Compatibility, in: J. Eatwell, M. Milgate, P. Newman (Hrsg.), *Allocation, Information and Markets*, Macmillan Press, London, Basingstroke, S. 141-151.
- Leibenstein H. (1966), Allocative Efficiency versus X-Efficiency, in: *The American Economic Review* (56), Nr. 3, S. 392-415.
- Leibenstein H. (1976), *Beyond Economic Man*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.).
- McKenzie R.B., Tullock G. (1978), *Homo oeconomicus. Ökonomische Dimensionen des Alltags*, Campus-Verlag, Frankfurt a.M., New York.

- McKevitt D., Lawton A., Hrsg. (1994), *Public Sector Management. Theory, Critique and Practice*, Sage Publications, London.
- McSwite O.C. (1997), *Legitimacy in Public Administration. A Discourse Analysis*, Sage Publications, London.
- Mittendorfer R. (1996): Rechtstheoretische Anmerkungen zu den ökonomischen Vorschlägen zur Erhebung der Effizienz der Verwaltung(skontrolle), *unveröffentlichtes Arbeitspapier*, Wien.
- Mueller D.C. (1989), *Public Choice II*, Cambridge University Press, Cambridge u.a.
- Nowotny E. (1996), *Der öffentliche Sektor - Einführung in die Finanzwissenschaft*, 3. Auflage, Verlag Springer, Berlin u.a.
- OECD (1996), *Performance Auditing and the Modernisation of Government*, OECD, Paris.
- Pommerehne W.W. (1988), *Präferenzen für öffentliche Güter*, Verlag Mohr (Siebeck), Tübingen.
- Pommerehne W.W., Schneider F. (1985), Private or Public Production. A European Perspective, in: *University of Aarhus Mimeo*s, Nr. 2-85.
- Reed B.J., Swane J.W. (1997), *Public Finance Administration*, 2. Auflage, Sage Publications, London.
- Rothschild K.W. (1993), *Ethics and Economic Theory*, Edward Elgar, Aldershot, Kap. 4, Homo Oeconomicus - Homo Sociologicus, S. 29-41.
- Shand D., Anand P. (1996), Performance Auditing in the Public Sector: Approaches and Issues in OECD Member Countries, in: OECD (Hrsg.), *Performance Auditing and the Modernisation of Government*, OECD, Paris, S. 57-102.
- Sörös, Kurt (1989): Einige Gedanken zur Verbesserung der Organbeziehung zwischen Parlament und Rechnungshof, in: *Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich (30)*, Nr. 2-3, S. 206-213.
- Wamsley G.L., Wolf J.F., Hrsg. (1996), *Refounding Democratic Public Administration. Modern Paradoxes, Postmodern Challenges*, Sage Publications, London.