

Ökonomische Rationalität im System der öffentlichen Finanzkontrolle

Die Funktionalität des neuen oberösterreichischen Landesrechnungshofs

Von a.Univ.-Prof. Dr. Rainer Bartel (Linz)

1. Grundlage und Grundsatz der Staatstätigkeit

1.1 Marktversagen als Grundlage der Staatstätigkeit

In einem liberalen Gesellschaftssystem wirkt der Staat mit seinen Leistungen nur dort, wo der angestrebte gesellschaftliche Nutzen (das gesellschaftliche Wohlfahrtsmaximum) nicht durch Produktion privater, auf freien Märkten gehandelter Güter (Waren und Dienste) erreicht werden kann. Staatstätigkeit bezieht sich auf die Bereiche des Marktversagens. Die deshalb zu erbringenden staatlichen Leistungen wirken einerseits als sogenannte öffentliche Güter, wie Rechtssicherheit, Wettbewerbsfairness, Wirtschaftsstabilität, Wachstumsnachhaltigkeit oder Ausgewogenheit der Lebensverhältnisse, auf Wirtschaft und Gesellschaft ein. Öffentliche Güter werden auf Grund von dezentralen Marktentscheidungen kaum bereit gestellt, weil das Marktsystem den Marktteilnehmern keinen wirksamen Anreiz dazu bietet. Andererseits gibt es auch sogenannte meritorische Güter, die der Staat "verdienstvoll" anbietet, obwohl es sich – technisch gesehen – durchaus um private, also marktfähige Güter handelt (z.B. Kultur). Doch diese werden auf dem freien Markt nicht in der gesellschaftlich erwünschten Qualität bereit gestellt (Nowotny 1996).

Der Markt entgelt grundsätzlich keine Wirkungen, welche die Gesellschaft als ganze betreffen (externe Effekte), sondern nur die (privaten) Effekte, die durch exklusive Eigentumsübertragung im Handel dem Einzelnen zugeordnet werden, so durch Zahlung bzw. Lukrierung des Kaufpreises für ein privates Gut, das nur dem Käufer zu Gute kommt. Beiträge zur gesellschaftlichen Wohlfahrtssteigerung (positive Externalitäten wie ein *allgemein* hohes Bildungsniveau) werden dem Verursacher (dem Fortbildungskurs-Besucher) vom Markt nicht entgolten. Beeinträchtigungen des Gemeinwohls (negative Externalitäten, wie Wege-, Umwelt- und Gesundheitskosten des Verkehrs) werden vom Markt dem Verursacher (dem Autofahrer) nicht angelastet (Nowotny 1996).

Die Konsequenz daraus ist, dass der funktionelle Staat nur in solchen Aufgabenbereichen tätig werden soll, die über die marktliche Ebene als eine individuelle Tauschebene mit privat-

betrieblichen Erfolgszielen und privaten Haushaltszielen hinausgehen (Bartel (1995)). Somit stellt das Überbetriebliche die Charakteristik staatlichen Handelns dar. In den Überlegungen zu staatlicher Aktivität müssen die Ziel-/Mittel-Kategorien folgerichtig die umfassendsten sein: Mittel reichen nicht nur bis zu den Ausgaben der Verwaltungseinheit, sondern bis zu den Nachteilen auf gesamtgesellschaftlicher Ebene, die entstehen, weil zu viel Ressourcen (Unwirtschaftlichkeit), zu wenig Ressourcen (Ineffektivität) oder keine Ressourcen (Alternativkosten als Kosten einer entgangenen Gelegenheit) eingesetzt werden. Ebenso weit ist der Zielbegriff zu fassen.

1.2 Ökonomische Rationalität als Grundsatz der Staatstätigkeit

Ganz allgemein ist die ökonomischen Sicht von staatlicher Aktivität charakterisiert durch

- das Denken in Gesamtzusammenhängen (und zwar nicht nur im ganzen öffentlichen Sektor, sondern in der Gesamtwirtschaft, heutzutage also schon in den globalisierten Wirtschaftsbeziehungen),
- das Denken in allen verfügbaren Alternativen (mögen sie tiefgreifende Strukturänderungen oder nur leichte Modifikationen innerhalb der bestehenden Rahmenordnung erfordern) sowie
- der evaluierende Vergleich dieser Alternativen in umfassenden Nutzen- und Kostenkategorien (d.h., nach einem möglichst breiten quantitativen und qualitativen Kriterienkatalog, der die gesellschaftliche Wohlfahrt in möglichst vielen ihrer Komponenten abbildet).

Auf Grund dieses Generalitätscharakters des ökonomischen Denkens ist die Ökonomie – zumindest in den USA – die erfolgreichste der Sozialwissenschaften, und zwar in dem Sinn, dass sich ihr Anwendungsbereich sowohl in der Theoriebildung (Erklärung der Realität) als auch in der Praxisanwendung (Verbesserung der Realität) in alle Nachbardisziplinen ausbreitet (Frey 1993), wie Politologie, Soziologie, Sozialbiologie, Individualpsychologie, Wirtschafts- und Sozialgeschichte.

Obwohl natürlich nicht alle Politik Wirtschaftspolitik ist, so haben zum einen doch alle politischen und administrativen Entscheidungen volkswirtschaftliche Konsequenzen und somit Auswirkungen auf die gesellschaftliche Wohlfahrt (in Form zusätzlicher oder entgangener Nutzen). Zum anderen ist das ökonomische Prinzip ein weitgehend zu verallgemeinerndes Rationalprinzip, das für die Optimierung in vielen verschiedenen Bereichen unserer sozialen und natürlichen Umwelt geeignet ist, so zum Beispiel von der parteipolitischen Machterhaltung bis hin zur biologischen Evolution. Das ökonomische Kalkül ist ein generelles, indem nämlich entweder ein vorgegebenes Ziel – egal auf welcher Ebene einer Ziel/Mittel-Hierarchie – mit den geringen Mitteln erreicht oder mit genau vorgegebenen Mitteln das Maximum an Erfolg heraus geholt werden soll. Ökonomische Rationalität ist eben ein in den

meisten Bereichen der Gesellschaft zutiefst inhärentes und sinnvoll anwendbares, weil nutzensteigerndes Prinzip, und zwar (nahezu) unabhängig von der Zielsetzung.

Angewandt auf die Organisation einer Institution, die einen bestimmten Zweck erfüllen soll, bedeutet ökonomische Rationalität nichts Anderes als strikte Funktionalität. Alles, was an Mitteln (eingesetzten Ressourcen in jeglicher Form) nicht zur Erfüllung der angestrebten (nutzenmaximalen) Zielkombination dient, ist unzweckmäßig und daher zu teuer erkaufte: Der Nachteil besteht in den Alternativkosten; das ist der Nutzen, der entgeht, weil Ressourcen in einer Alternative unproduktiv eingesetzt und daher nicht in einer anderen Alternative produktiv für die Erreichung eines bestimmten Zwecks (eines noch offenen Wunsches) eingesetzt werden.

In der Art der Bereitstellung seiner Leistungen hat der Staat verschiedene (ausgaben- bzw. auflagenintensive) Alternativen zur Wahl, nämlich

- die kollektiven Güter selbst zu produzieren (Hoheitsverwaltung, Staatsbetriebe),
- die Kollektivgüter bei privaten Produzenten zu bestellen (Outsourcing als Procurement, Contracting-out oder Franchising) und den Destinatären zur Verfügung zu stellen,
- private Anbieter mit Qualitäts- und Versorgungsaufgaben zu belegen (Regulierungspolitik) oder
- die Wettbewerbsbedingungen für die private Produktion so zu gestalten, dass der Markt optimale Qualitätsergebnisse liefert (Ordnungspolitik).

Diese alternativen Varianten der Bereitstellung von staatlichen Leistungen (Kollektivgütern) sind mit unterschiedlichen Graden an Funktionalität (d.h. Effektivität und Kostenträchtigkeit bei der Zielerreichung) verbunden. Die politisch vorgegebenen Ziele sind, wie bereits ausgeführt, mit dem volkswirtschaftlich geringsten Aufwand zu erreichen. Dabei gehört zu der effizienten wirtschaftspolitischen Entscheidung (optimale Wirtschaftspolitik in Legislative, Regierung und Vollziehung) auch die kosteneffiziente staatliche Wirtschafts- und Verwaltungsführung als ein Teilbereich der Gesamtaufgabe. Egal, für welche Variante der Aufgabenerfüllung sich der Staat wirtschaftspolitisch entschließt, sie muss in ihrer Umsetzung auf den jeweils ressourcensparendsten Organisationsformen basieren *können*.

1.3 Einzel- und gesamtwirtschaftliche Optimierung

Der Staat befasst sich also mit verwaltungs-/betriebswirtschaftlichen Inhalten „nur“ insofern, als er in Erfüllung seiner gesellschaftlichen Funktionen das ökonomische Prinzip als Funktionalprinzip in der staatlichen Aufbau- und Ablauforganisation beachten muss. Dabei ist klarzustellen, dass die einzelwirtschaftliche Optimierung auf Ebene eines Wirtschafts-/Verwaltungsbetriebs zwar grundsätzlich eine notwendige Bedingung, aber per se noch keine

unbedingt hinreichende Bedingung für ökonomisch erfolgreiches Agieren des Staates in seinem essentiell überbetrieblichen Aufgabenbereich ist. So ist es durchaus vorstellbar, dass die gesellschaftliche (volkswirtschaftliche) Perspektive eine Gesamtlösung als optimal anbietet, innerhalb derer es erforderlich ist, die wirtschafts-/verwaltungsbetriebliche (einzelwirtschaftliche) Effizienz der gesamtwirtschaftlichen Effizienz unterzuordnen, was in einer *isolierten* wirtschafts-/verwaltungsbetrieblichen Sicht als unwirtschaftlich erscheint. Solche „Unwirtschaftlichkeiten“ auf der Mikroebene können Voraussetzung für Effizienz auf der Makroebene sein, womit keineswegs gesagt sein soll, dass dies der Standardfall wäre.

Unbeschadet der Entscheidung, auf welcher Ebene (Mikro/Makro) Optimierungsüberlegungen angestellt werden, liegt die Herausforderung im öffentlichen Sektor vor allem darin, dem ökonomischen Prinzip zum Durchbruch zu verhelfen, weil es dort – wie in Bereichen des Marktversagens – wegen strukturellen Anreizproblemen nicht automatisch zur Anwendung kommt. Daher muss ökonomische Rationalität systematisch eingeführt werden. Dabei spielen Anreize als der zentrale Analyse-Gesichtspunkt der Ökonomie und anreizkompatibles Systemdesign als kardinale Herausforderung jeder Entscheidung in kollektiven Kooperationsbereichen eine entscheidende Rolle. So ist Funktionalität der öffentlichen Organisation als ganze, die wiederum auf anreizkompatiblen Systemen beruhen muss, eine notwendige Bedingung für gesellschaftliche Optimierung. Eine hinreichende Bedingung für gesellschaftliche Optimalität ist diese Funktionalität staatlicher Organisation nur dann, wenn sie nicht nur in isolierter Sicht auf verwaltungs-/betrieblicher Ebene, sondern in umfassender Perspektive auf gesellschaftlicher Ebene gewährleistet wird. Ein aktuelles Beispiel unter vielen sind die Erwägungen zur Umstrukturierung der Elektrizitätswirtschaft: Entscheidet man unter betriebs- oder volkswirtschaftlichen Aspekten? Die Lösungen werden jeweils unterschiedlich ausfallen.

Wirtschaftliche Funktionalität ist daher der Grundgedanke für die Aufbau- und Ablauforganisation des im öffentlichen Sektor. Keine staatliche Ressource – oder anders gesehen: kein Budgetschilling – soll in *systematischer* Weise unzweckmäßig und/oder unnötig kostenintensiv eingesetzt sein; zufallsverteiltes menschliches Versagen ist nie auszuschließen. Die durch das Funktionalprinzip in der Organisation *erreichbare* ökonomische Effizienz auf gesellschaftlicher Ebene (gesellschaftliche Wohlfahrt) ist der wirtschaftliche Ausfluss des demokratischen Prinzips (Bartel 1993, Mueller 1989). Von da erhält die öffentliche Finanzkontrolle ihre zentrale staatspolitische (über die Wohlfahrtspolitik hinausgehende) Bedeutung (Klug 1998).

Zusammenfassend ist festzuhalten:

- Die staatlichen Ziele sind von gesellschaftlichem Inhalt.

- Die staatlichen Aktivitäten zur Zielerreichung erfordern grundsätzlich eine ökonomisch effiziente (kostenwirtschaftliche) Organisation im einzelwirtschaftlichen Bereich der Hoheits- und Wirtschaftsverwaltung.

- Die konkreten Wirtschafts-/Verwaltungsentscheidungen im institutionellen Rahmen des öffentlichen Sektors (Verwaltungs- und Wirtschaftsbetriebe) verlangen die Anwendung von Nutzen- und Kostenbegriffen, die umfassend sind, indem sie ganz allgemein die gesellschaftliche Ebene (Sicherheit, Gerechtigkeit u.dgl.) und im Besonderen volkswirtschaftliche Inhalte (ökonomische Absicherung, Verteilung etc.) betreffen. Allein dies entscheidet über die *gesellschaftliche* Funktionalität des staatlichen Systems.

2. Das neue Oö. Landesrechnungshofgesetz

Mit Jahresbeginn 2000 wird die Abteilung Kontrolldienst des Amts der Oö. Landesregierung durch einen sachlich unabhängigen und auch eigeninitiativ tätig werdenden Landesrechnungshof ersetzt. Landesrechnungshöfe hatten zuvor bereits in vier Ländern bestanden: Steiermark (Steiermärkisches Landesrechnungshof-Verfassungsgesetz 1982), Salzburg (Salzburger Landesrechnungshofgesetz 1993), Kärnten (Kärntner Landesrechnungshofgesetz 1996, in Kraft ab 1997) und Niederösterreich (Nö. Landesverfassung von 1998). Im Großen und Ganzen sind sich die Modelle ähnlich. Im Folgenden werden die ökonomischen Merkmale der neuesten Konstruktion einer Landesfinanz-Kontrollinstitution dargestellt. Nur vereinzelt werden an geeigneter Stelle Abweichungen anderer Landesrechnungshof-Modelle vom oberösterreichischen Modell angedeutet. Die Funktionalität des oö. Konzepts wird danach beurteilt, wie sehr seine Konstruktion dem Prinzip der ökonomischen Rationalität entspricht, wenn sie auf die einzelwirtschaftliche bzw. auf die gesamtwirtschaftliche Ebene bezogen wird.

2.1 Das Organverhältnis

2.1.1 Ein Organ des Landtags

Der Oberösterreichische Landesrechnungshof (Oö. LRH) ist ein Organ des Landtags (§ 1 Abs 1 Oö. LRHG), und zwar – im Gegensatz zum Salzburger System – selbst dann, wenn er auf Verlangen der Landesregierung, eines ihrer Mitglieder oder des Landeshauptmanns Gutachten über die Gebarung der Gemeindeverbände und Gemeinden im Rahmen der aufsichtsrechtlichen Kompetenz dieser Landesorgane erstellt (§ 1 Abs 4, § 2 Abs 1 Z 8 Oö. LRHG, Verfassungsbestimmungen); der Oö. LRH wird dabei als sachverständige Stelle für die aufsichtsrechtliche Behörde (siehe auch nächster Absatz). Damit wird einerseits die potentielle Nützlichkeit der Finanzkontroll-Institution vom Legislativ- auf den Regierungs- und dem ihm zugeordneten Aufsichtsbereich ausgedehnt. Andererseits wird sowohl durch die explizite Priorisierung der Prüfungen unmittelbar im Landesbereich (§ 2 Abs 2 Oö. LRHG, Verfas-

sungsbestimmung) als auch durch das relativ starke Minderheitenrecht zur Initiierung einer Prüfung im Auftrag des Landtags oder eines seiner kleineren Klubs (§ 4 Abs 3 Z 2 bzw. 4 Oö. LRHG) das Gegengewicht der Legislative zur Regierung und ihrem administrativen Fundament verstärkt. Mit diesen Regelungen wird nicht nur das demokratische Kontrollprinzip akzentuiert und dem Problem der mangelnden Gewaltenteilung zwischen Legislative und Exekutive entgegen gewirkt (Bartel 1993), sondern das sachliche Potential der Finanzkontroll-Einrichtung als Hilfsinstitution unterstrichen und weitestgehend nutzbar gemacht.

2.1.2 Fachliche Unabhängigkeit

Obwohl Hilfsorgan, wird dem Oö. LRH im Interesse der Prüfungseffektivität eine fachlich unabhängige Stellung eingeräumt: „Er ist bei der Besorgung seiner Aufgaben unabhängig und insbesondere an keine Weisungen der Landesregierung oder des Landeshauptmanns gebunden“ (§ 1 Abs 1, Verfassungsbestimmung). Fachliche Unabhängigkeit ist ohnedies längst Standard in der öffentlichen Finanzkontrolle – selbst in der internen Revision. In der Theorie aber auch Praxis der externen Finanzkontrolle wird seit mehr als einem Jahrzehnt bereits die „politische Unabhängigkeit“ eines Rechnungshofs zugestanden. Damit ist gemeint, dass der externen Finanzkontrolle die Kompetenz zur autonomen Prüfung des Erfolgs (der Zweckmäßigkeit und Effektivität) konkreter politischer Maßnahmenprogramme anvertraut wird. Es wurde nämlich zwischen Bayern und Skandinavien manchen Orts erkannt, dass derartige Programmevaluierungen eine wertvolle Grundlage zur Vermeidung von Fehlerwiederholungen und zur effizienten Bewältigung von Normenkreations-Aufgaben darstellen. Auf Grund dieser Überlegungen verlagert sich allerdings die Problematik in den Fragenbereich einer eventuellen mittelbaren, faktischen Abhängigkeit; dieser Aspekt wird in den Abschnitten über Ressourcenausstattung, Prüfungskompetenzen und Prüfungskriterien zu behandeln sein. Vorweggenommen sei, dass die hinter den Oö. LRHG stehende Kontrollphilosophie bei weitem nicht so weit geht.

2.1.3 Demokratische Verantwortlichkeit

Von einer politikbezogenen Kompetenz eines Rechnungshofs (Programmevaluation im Bereich der Regierung) ebenso unberührt wie von der fachlichen Unabhängigkeit unberührt muss allerdings die demokratische Verantwortlichkeit der Rechnungshofleitung gegenüber dem Vertretungskörper bleiben. So ist auch der Oö. Landesrechnungshof-Direktor (ausschließlich) dem Landtag verantwortlich (§ 11 Abs 6). Die Bestellung des Oö. LRH-Direktors als monokratisches Leitungsorgan erfolgt durch eine Zwei-Drittel-Mehrheit im Landtag bei Anwesenheit mindestens der Hälfte der Abgeordneten (§ 11 Abs 1, Verfassungsbestimmung). Dieses qualifizierte Mehrheitserfordernis stattet die Landeskontroll-Institution seitens des zuständigen Vertretungskörpers mit der für die Staatswirtschaftlichkeits-Kontrolle nützlichen

Autorität aus, insbesondere was das Gewicht der Prüfungsberichte im Hinblick auf die Behandlung der in ihnen enthaltenen Beanstandungen und Verbesserungsvorschläge betrifft. Die qualifizierte Mehrheit bei der Kreation des Rechnungshofleiters lässt dessen relativ kurze Amtsperiode von sechs Jahren und das eine gewisse Abhängigkeit begründende Wiederwählerfordernis besser vertretbar erscheinen, indem es den Kompromissdruck unter den Parteien erhöht und sachliche vor taktischen Entscheidungsmotiven stärker in den Vordergrund rückt.

Ebenso ist die (ebenfalls an eine qualifizierte Mehrheit gebundene) Wiederbestellungs-möglichkeit ein Anreiz für den Rechnungshofdirektor, in den Prüfberichten fachlich seriös zu argumentieren, will er sich für seine Wiederwahl eine breite Zustimmung sichern, die aus einem taktisch-politischen Vorgehen auf Grund der Parteienlandschaft nicht so leicht erreichbar erscheint. Zusätzlich signalisiert die relativ dichte Durchsetzung des Oö. LRHG mit Verfassungbestimmungen allein schon aus rein formeller Perspektive eine erhöhte materielle Bedeutung, die dem Oö. LRH von seinem Kontrollherrn beigemessen wird. Der Oö. Landtag kann seinen Rechnungshofdirektor abwählen. Zum Schutz des Amtsträgers ist dafür unter anderem eine verfassungsmäßige Zwei-Drittel-Mehrheit normiert (Art 44 Abs 2 und 4 Oö. L-VG). Die Abberufungsmöglichkeit kann allerdings die Autonomie des LRH auch schwächen.

2.1.4 Kommunikation

Der Qualität des Organverhältnisses ist auch ein Mindestmaß an zwingender Kommunikation zuträglich. So hat der Oö. Landesrechnungshof-Direktor die Pflicht zur Teilnahme an den Sitzungen des Kontrollausschusses des Landtags, in denen die Landesrechnungshof-Berichte (Prüf- und Jahrestätigkeits-Berichte) behandelt werden, sowie das Recht auf Anhörung und kurze inhaltliche Darstellung der unterbreiteten Berichte in diesen Ausschusssitzungen (§ 9 Abs 1 Oö. LRHG).

2.2 *Prüfungskompetenzen*

2.2.1 Der Prüfungsbereich

Der Prüfungsbereich – abgesteckt *nach potentiellen Prüfungssubjekten* – soll so weit wie möglich gefasst sein. Überall, wo mit öffentlichen Mitteln gebart wird, können systematische Ineffizienzen entstehen, welche die Wohlfahrt, wenn schon nicht reduzieren, so doch illegitim von den Destinataren zu den Produzenten staatlicher oder staatlich geförderter Leistungen umverteilen. Im Hinblick darauf sieht das Oö. LRHG eine umfassende Finanzkontroll-Kompetenz vor (§ 2 Abs 1 Oö. LRHG, Verfassungsbestimmung):

(Z 1) Gebarung des Landes,

(Z 2) Gebarung der Stiftungen, Fonds und Anstalten, die von Organen des Landes oder von den vom Land dazu bestimmten Rechtsträgern verwaltet werden,

(Z 3) Gebarung der Unternehmen, an denen das Land allein oder zusammen mit anderen Rechtsträgern, die der Prüfung durch den LRH unterliegen, mindestens zur Hälfte am Grund-, Stamm- oder Eigenkapital beteiligt sind,

(Z 4) Gebarung der Unternehmen, die das Land durch andere wirtschaftliche Maßnahmen als Mehrheitsbeteiligung oder durch organisatorische Maßnahmen beherrscht, wobei sich dieser Beherrschungstatbestand sinnvollerweise auf jede nachgeordnete Ebene der Unterordnung durch Beherrschtwerden erstreckt,

(Z 5) Gebarung von Unternehmen, insoweit sie Landesvermögen treuhändig verwalten oder das Land für sie eine Ausfallhaftung übernommen hat,

(Z 6) Gebarung aller Unternehmen, die sich der Prüfung durch den LRH unterworfen haben, sofern das konkrete Prüfungsprojekt im öffentlichen Interesse liegt und die Prüfungskosten rechtfertigt,

(Z 7) die widmungsgemäße Verwendung der vom Land Oö. Gewährten finanziellen Förderungen,

(Z 8) die Erstellung von Gutachten über die Gebarung der Gemeindeverbände und Gemeinden im aufsichtsbehördlichen Bereich der Landesregierung und des Landeshauptmanns,

(Z 9) die Mitwirkung an der Beteiligung an der Beurteilung der finanziellen Auswirkungen von Gesetzesvorhaben des Landtags,

(Z10) die Durchführung bestimmter Beweisaufnahmen und Erhebungen im Auftrag einer Untersuchungskommission des Landtags sowie

(Z 11) die Mitwirkung an der gemeinschaftsrechtlichen Finanzkontrolle (genauer geregelt in § 5 Oö. LRHG: Zusammenarbeit mit dem Europäischen Rechnungshof im Bereich der Eu-Förderungen und –Kofinanzierungen).

Positiv ist anzumerken, dass (wie auf Bundesebene) der *Beherrschungstatbestand* (Z 3 und 4) neben dem Hälftebeteiligungs-Kriterium für die Abgrenzung des Bereichs der Unternehmensprüfungen vorgesehen wurde, sowie weiters, dass sich der Beherrschungstatbestand sowohl auf alle Stufen bezieht, auf die sich die Beherrschung erstreckt, als auch auf jene Unternehmen, mit denen zusammen das Land Oö. mindestens eine Hälftebeteiligung am Kapital einer Unternehmung erreichen muss, damit die Prüfungskompetenz gegenüber dieser gegeben ist (Z 3).

Zu kritisieren ist aus ökonomischer Sicht, dass bei der Vergabe von Fördermitteln nur deren *widmungsgemäße Verwendung* (Z 7), nicht aber – wie im steiermärkischen System – die Effizienz der Gebarung der Förderungsempfänger (inklusive der durch staatliche Kredit-haftungen Begünstigten) geprüft werden darf. In der öffentlichen Finanzwirtschaft soll es

nämlich – egal bei welcher Ausgaben- und Kostenart – darum gehen, dass die Alternativen nach allen ökonomischen Aspekten geprüft werden.

2.2.2 Das Institut der Initiativprüfung

Ein wesentliches Kompetenzkriterium, das den Oö. Landesrechnungshof in die selbe Kategorie wie den Rechnungshof der Republik Österreich einordnet, ist das Institut der Initiativprüfung (§ 4 Abs 1 Oö. LRHG). Sinnvollerweise erstreckt sich die Möglichkeit zur Prüfung auf eigene Initiative des Landesrechnungshofs in Anbetracht des Organverhältnisses ausschließlich zum Landtag nicht auf den aufsichtsrechtlichen Bereich der Landesregierung (§ 4 Abs 7 Oö. LRHG, Verfassungsbestimmung) und im Hinblick auf die reine Unterstützungsfunktion gegenüber Untersuchungskommissionen des Landtags klarerweise nicht auf Erhebungen in deren Diensten. Allerdings sind Initiativprüfungen auch nicht bei gemeinschaftsrechtlichen Finanzkontrollen bei der Gebarung mit EU-Fördermitteln, was im Bereich der national kofinanzierten Förderungen unnötig restriktiv erscheint. Ebenso wenig ist aus der ökonomischen Sicht einsichtig, warum in puncto Beurteilung der finanziellen Auswirkungen von Landesgesetzen nur eine Mitwirkungskompetenz des LRH beim Landtag – und dabei ausschließlich bei Gesetzesvorhaben und nicht bei bereits bestehenden Gesetzen – vorgesehen ist (§ 4 Abs 2 Oö. LRHG).

Angesichts des großen und vielschichtigen Bereichs an Prüfungsobjekten (§ 2 Abs 1 Oö. LRHG) und der vielen Möglichkeiten von Auftrags- und Verlangensprüfungen relativ zur Größe des Landesrechnungshofs, der unverändert ausgestattet aus der Abteilung Kontrolldienst des Amts der Oö. Landesregierung hervor geht (Oö. Landtag, Ausschussbericht 489/1999, A.III.; § 15 Abs 5 und 6 Oö. LRHG), steht zu erwarten, dass *Initiativprüfungen den geringsten Teil* der Prüfungen ausmachen werden. Dabei wird der Konnex zwischen dem Kompetenzbereich (Prüfungsobjekte, –aufträge und –inhalte) auf der einen und der Ressourcenausstattung und Prüfungsunabhängigkeit auf der anderen Seite als potentiell Problem deutlich.

Die hier angesprochene Knappheit und Einschränkung machen die diskretionären Prüfungsentscheidungen des LRH-Direktors besonders bedeutsam. Grundsätzlich ist dabei aus ökonomischer Sicht stets von *Nutzen/Kosten-Kalkülen* auszugehen, die von alternativen Prüfungsprojekten erwartet werden. Um in Folge dieses Prinzips einen Anreiz zu einer leichtfertigen, ineffizienten Gebarung bei kleinen Prüfungsobjekten zu vermeiden, wird ein weiterer Teil der Prüfungsvorhaben – ganz offiziell, um die Glaubwürdigkeit und Effektivität der Prüfungsinstitution zu wahren – nach dem *Zufallsprinzip* zu eruieren sein. Unsicherheit (d.h. mathematische Unkalkulierbarkeit) der Eintrittswahrscheinlichkeit, des –zeitpunkt und der Zeitnähe der Prüfung bilden einen günstigen Anreiz für eine effiziente Gebarung (Leibenstein

1976). Wichtig für die Effektivität der Prüfungen im Hinblick auf ihre Konsequenzen bei den Prüfungssubjekten sind auch *Follow-ups* (Nachfolgeprüfungen) nach relativ kurzer Zeit beim Verdacht der mangelnden Konsequenzen der Beanstandungen und Verbesserungsvorschläge. Schließlich bieten Initiativprüfungen die Möglichkeit zu *Querschnittsprüfungen*. Das sind Prüfungen von Funktionen (meist Systemerhaltungs- oder –unterstützungsfunktionen, wie Postwesen, interne Revision oder EDV), die auf verschiedenen Gebietskörperschaftsebenen oder in unterschiedlichen Verwaltungsbereichen (Hoheits-/Wirtschaftsverwaltung) ähnlich sind oder sein können. Querschnittsprüfungen, welche in einer funktionellen Hinsicht mehrere Ebenen oder Bereiche übergreifen, können Effizienzvorteile bieten: Die Prüfung wird effektiver, weil durch breit gefächerte Informationsvergleiche zwischen den Prüfungssubjekten Erfahrungen gesammelt und Lerneffekte erzielt werden; auch wird durch den Größenvorteil der Querschnittsprüfung die Prüfung weniger inputintensiv und daher kostenwirtschaftlicher (Bartel und Schneider 1989).

Aus ökonomischer Sicht lässt sich folgern, dass die Ressourcenausstattung des LRH (in jeglicher Hinsicht) so umfangreich gestaltet werden soll, dass das Instrument der Initiativprüfung mit seinen geschilderten Vorzügen von der quantitativen Seite her seiner qualitativen Bedeutung gerecht werden kann. Das Salzburger System sieht die Vorlage eines Jahresprüfungsplans des LRH beim Landtag vor, was jedoch die Auswahl der Prüfungssubjekte in ihrer Flexibilität einschränkt und aus den vorher genannten Gründen, die für eine möglichst weit reichende Diskretionarität der Initiativprüfungen sprechen, nicht zu befürworten ist.

2.2.3 Befugnisse bei der Prüfungsdurchführung

Dass dem Oö. LRH bei der Durchführung der Prüfungen sinnvollerweise alle erdenklichen Handhaben eingeräumt sind (§ 6 Abs 1-3 Oö. LRHG), ist nicht näher zu kommentieren. Aus sozialwissenschaftlicher Perspektive ist allerdings auf die heikle Aufgabe hinzuweisen, angesichts der *umfassenden Befugnisse* bei der Prüfungsdurchführung ein kooperatives, kontrollpartnerschaftliches Prüfungsklima zu schaffen und damit die Effektivität der Prüfungen zu fördern (Bartel 1998).

2.2.4 Direkte Kommunikation mit den Prüfungssubjekten

Positiv wirkt sich bei der Etablierung einer konstruktiven Kontrollpartnerschaft der festgelegte Grundsatz der direkten Kommunikation des LRH mit den Prüfungssubjekten aus (§ 6 Abs 1 Oö. LRHG). Dies gilt insbesondere für die Pflicht des Prüfungssubjekts zur automatischen Stellungnahme zu den Beanstandungen durch den LRH innerhalb von sechs Wochen (§ 6 Abs 5 Oö. LRHG) und die Einbeziehung dieser Stellungnahme in den Prüfbericht und in die Endfassung der Argumentation des LRH (§ 8 Abs 6 Oö. LRHG). Im Steiermärkischen Sy-

stem ist hingegen eine solche Stellungnahme nicht durch das Kontrollsubjekt selbst, sondern durch die Landesregierung vorgesehen.

2.2.5 Einholung externer Expertisen und Beeidung von Sachverständigen

Die Kompetenz zur Einholung von Expertisen externer Sachverständiger und darüber hinaus die Beeidung von Sachverständigen im Bedarfsfall (wenn noch keine Beeidung erfolgte) ist eine Möglichkeit zur Kompensation des Problems einer zu knappen Personalausstattung und somit einer zu geringen Breite und Tiefe der im LRH vorhandenen Sachkompetenzen. Diese grundsätzlich die Prüfungstätigkeit bereichernde Alternative bietet sich klarerweise nur dann als wahre Alternative an, wenn dazu ein nennenswerter Budgetposten vorgesehen wird und nicht Personalausstattung und Sachaufwand des LRH für den Budgetposten „Expertisen“ eingetauscht werden müssen.

Aus industrieökonomischer Sicht ist bei einem solchen Outsourcing von Gutachten auf die Probleme der Steuerung der Vertragserfüllung (monitoring problems) hinzuweisen, welche die Effektivität und damit auch die Kostenwirtschaftlichkeit einer Prüfung entscheidend herabsetzen können. Der in der Industrie allgemein einsetzende Trend, vom Outsourcing und Lean Management wieder abzugehen, weist auf die Ernsthaftigkeit des Vertragserfüllungsproblems (agency problem) hin. Verträge gerade in anspruchsvollen Arbeitsbereichen (Forschung, Entwicklung, Management, Evaluierung etc.) nicht vollständig definier- und kommunizierbar und daher auch nicht mit treffsicheren Sanktionen für die Nichterfüllung zu versehen. Derartige Agency-Probleme sind innerhalb einer Organisation (wo es allein schon geringere Kommunikations- und Transaktionskosten gibt) grundsätzlich leichter zu lösen; selbst wenn die Komplexität einer Organisation groß ist oder deutlich steigt, lässt sich (selbst bis zu einer weit über Rechnungshofdimensionen hinausgehenden Größe) durch Divisionalisierung ein effizientes Management gewährleisten. Andererseits ist die Auftragsvergabe nach außen flexibler handhabbar, weil sie nicht an Änderungen des Dienstpostenplans gebunden und mit Einschulungskosten (i.w.S.) verbunden ist.

2.3. Prüfungsaufträge

2.3.1 Sonderprüfungen (Auftragsprüfungen)

Neben dem Institut der Initiativprüfung durch den LRH sieht das Oö. LRHG (§ Abs 2) Sonderprüfungen (d.h. Auftragsprüfungen) vor, die der Landtag oder sein Kontrollausschuss beschließt oder die – im aufsichtsbehördlichen Kompetenzbereich – die Landesregierung als Kollegialorgan, ihre geschäftsordnungsmäßig zuständigen Mitglieder jeweils einzeln für ihren Bereich (Verfassungsbestimmung) oder der Landeshauptmann verlangen. Dies verdeutlicht die

(zumindest idealtypische) Gemeinsamkeit der Anliegen von Legislative und Regierung (eventuell sogar einschließlich ihres Verwaltungsapparates), die an die Hilfsinstitution öffentliche Finanzkontrolle, die im allgemeinen Interesse wirken soll, heran getragen werden.

2.3.2 Parlamentarische Minderheitenrechte auf Verlangensprüfungen

Öffentliche Finanzkontrolle ist unter anderem auch eine Institution zur Versachlichung der politischen Geschäfte und akzentuiert damit sowohl die repräsentativ-demokratischen Kontrolle durch den Vertretungskörper als auch die politische Verantwortlichkeit der Regierung (Bartel 1993). In Anbetracht dessen ist insbesondere auf die Institute der parlamentarischen Minderheitenrechte auf Verlangensprüfungen hinzuweisen (§ 4 Abs 3 Z 2 und 4 Oö. LRHG): So kann ein Viertel der Landtagsmitglieder oder ein Klub, dessen Stärke ein Viertel der Mitglieder des Landtags nicht erreicht, eine Prüfung verlangen (bei Klubs ist dies immerhin zweimal im Jahr möglich, falls nicht auf Grund von Überlastung des LRH eine „Stauwirkung“ entsteht). Das steiermärkische System sieht zusätzlich sogar noch eine Prüfung auf Verlangen der Wähler vor, falls mindestens zwei Prozent der zum Landtag Wahlberechtigten den Antrag dazu stellen.

2.4 Prüfungsvorgaben

2.4.1 Prüfungskriterien und zusätzliche Aufgabenstellungen

Von zentraler Bedeutung für die Qualität der Prüfungsergebnisse sind zweifellos die *Prüfungskriterien* (§ 3 Abs. 1 Oö. LRHG). Das Gesetz schreibt nicht nur die allgemein üblichen Kriterien vor: Normenkonformität, ziffernmäßige Richtigkeit, Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit. Dabei sind – wie überall – diese Kriterien im Einzelnen aus ökonomischer Sicht weder sehr vorteilhaft ausgewählt noch eindeutig gefasst. Doch aus ihrer einander ergänzenden Gesamtheit lässt sich ein unrestringierter ökonomischer Analyseauftrag (Auftrag zur Effizienzanalyse) ableiten, der nur noch die enumerative Vorgabe der Prüfungssubjekte (Organisationen), Prüfungsobjekte (Förderungen, Maßnahmenprogramme etc.) und Restriktionen (nur Prüfung der widmungsgemäßen Verwendung der Fördermittel) beschnitten werden kann. Dies ist im Oö. LRHG der Fall, wo Maßnahmenpakete und bestehende Gesetze nicht – und schon gar nicht nach allen volkswirtschaftlichen Kriterien – Analysen unterzogen werden.

Über die üblichen Kriterien hinaus sieht das Oö. LRHG (§ 3 Abs 1) explizit *zusätzliche Aufgabenstellungen* vor, die zwar insofern implizit vorhanden sind, als sie sich konsequent aus der ökonomischen Interpretation des Prüfungskriterien ergeben (Bartel 1994). Doch durch ihre explizite Vorgabe wird der ohnehin verschiedentlich – vor allem legalistisch (juristisch)

versus aktivistsisch (ökonomisch) interpretierbare – Prüfungsauftrag im Sinn eines effizienten Monitoring (Hintanhaltung der Agency-Probleme) verdienstvoll präzisiert:

(Z 1) Aufzeigen der Möglichkeiten zur Herabminderung oder Vermeidung von Ausgaben wie auch der Erhöhung und Schaffung von Einnahmen,

(Z 2) Eingehen auf die Ursachen festgestellter Mängel,

(Z 3) Erstattung von Vorschlägen für die Beseitigung von Mängeln und

(Z 4) Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit der für die Prüfungen angewandten Mittel.

Zu kritisieren ist im Einzelnen die *ökonomisch-inhaltliche Enge der verwendeten Kategorien Ausgaben und Einnahmen* einer Wirtschafts-/Verwaltungseinheit (Z 1, vgl. auch Kapitel 1 oben). Die weiter gefassten Konzepte „Kosten“ und „Erträge“ auf volks- oder regionalwirtschaftlicher Ebene könnten bei ihrer Anwendung in der Analyse ergeben, dass etwa Bürokratieabbau nicht notwendigerweise zu einem Wohlfahrtsgewinn führen muss. Vielmehr sollten nach einem umfassenderen Kriterienkatalog die Konsequenzen für den Versorgungsgrad und die Leistungsqualität als unterstützende Informationsunterlagen für politische Entscheidungen über Deregulierung und Re-/Regulierung aufgezeigt werden. Spiegelbildlich dazu kann die Wahrnehmung einer zusätzlichen Aufgabe durch den Staat nicht unbedingt eine weitere Institution erfordern, aber es kann der Fall sein, falls die Effizienzkontrolle (die Prüfung der Sparsamkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit) in einem der staatlichen Aufgabenstellung entsprechend weiten konzeptuellen Rahmen erfolgt. Artgleiche Überlegungen klingen immerhin auch im Leitbild des Oö. Landtags für die Erarbeitung von Normen an (Oö. Landtag 1999a).

Positiv hervor zu heben ist der gesetzliche Auftrag, zu beachten, dass die Institution und Tätigkeit der Effizienzkontrolle selbst der Verpflichtung zur Effizienz unterliegt und ihre Organisation und Aktivitäten auf die Basis von Nutzen/Kosten-Kalkülen gestellt werden müssen. Bei Sonderprüfungen (Prüfungen, die Nicht auf Eigeninitiative erfolgen), ist allerdings ohnedies der – schriftlich zu detaillierende (§ 4 Abs 4 Oö. LRHG) – Prüfungsauftrag maßgeblich (§ 3 Abs 2 Oö. LRHG), und die Verantwortung für die Effizienz des Kontrollprojektes liegt primär im politischen Bereich.

2.4.2 Prüfungsformen

Das gesetzliche Effizienzpostulat für die öffentliche Finanzkontrolle wird in seiner Einhaltung den Oö. LRH durch die Einräumung folgender Prüfungsformen erleichtert, nämlich dass die Gebarungsprüfungen auch in sachlich und/oder zeitlich abgegrenzten teilbereichen und –projekten sowie auch stichprobenartig erfolgen kann (§ 3 Abs 2 Oö. LRHG).

2.4.3 Ausschließung direkter Einflussnahme

Im Interesse einer sauberen Aufgabentrennung zwischen Vollziehung und Kontrolle (d.h. Vermeidung von Kontrollineffektivität durch Übernahme von Vollziehungsverantwortung durch Kontrollorgane) und einer strikten Einhaltung der Möglichkeitsräume, die das oben bereits diskutierte Organverhältnis des LRH zum Landtag vorsieht, normiert das Oö. LRHG (§ 3 Abs 3) in vorteilhafter Weise, dass es keine unmittelbare Einflussnahme des LRH auf die Führung und Verwaltung der Prüfungsobjekte geben darf.

2.4.4 Zeitliche Nähe und Nachgängigkeit der Prüfungen

In inhaltlichem Zusammenhang mit der Enthaltung von einer direkten Einflussnahme der Kontrolle auf die Vollziehung steht auch die gesetzliche Auflage der zeitlichen Nähe der Prüfungen (§ 3 Abs 2 Oö. LRHG). Aus der Interpretation dieser Bestimmung als Postulat der Nachgängigkeit der Prüfungen (Ex-post-Kontrollen) kann gefolgert werden, dass begleitende Kontrolle, die sich nach dem Prinzip der Vorgängigkeit der Prüfungen auf künftiges Wirtschafts-/Verwaltungshandeln richten würden (Ex-ante-Kontrollen), vom Gesetzgeber nicht erwünscht sind.

Abseits des staats- und demokratiepolitischen Prinzips der Trennung von Vollziehung und Kontrolle sind aus ökonomischer Sicht den Vorteilen der Vermeidung von Fehlern und Ineffizienz durch Ex-ante-Kontrollen die Nachteile einer verringerten Effektivität der Kontrolle durch eine faktische Übernahme von Mitverantwortung der Kontrollinstitution für die Administration gegenüber zu stellen. Hier wird argumentiert, dass die Fehlervermeidung erzielt werden kann, ohne die Kompetenzvermischung in Kauf nehmen zu müssen (Bartel 1994): Dazu wäre der Finanzkontrolle hauptsächlich der Charakter einer Systemfunktionskontrolle zuzuschreiben. Auf Grund ihrer Tätigkeit und Erfahrung kann die Finanzkontrollinstitution noch am besten Systemverbesserungs-Vorschläge erarbeiten. Solche Empfehlungen etwa in Form von Weißbüchern für typische Unterfangen in der Wirtschafts-/Verwaltung erzielen Fehlerpräventions-Wirkung. Durch diese generellen Handlungsanleitungen würde der diskretionäre, eigenverantwortliche Entscheidungsspielraum der Bediensteten in der Hoheits- und Wirtschaftsverwaltung nicht durch Ex-ante-Kontrollen speziell eingeschränkt; die Sorgfalt würde nicht unter dem Eindruck der geteilten, restringierten Verantwortung eingeschränkt – das Problem des sogenannten „moralischen Wagnis“ würde nicht entstehen (Frey und Kirchgässner 1994).

Diese Auffassung klingt im Oö. LRHG in den Kontrollinhalten Erforschung von Mängelursachen, Entwicklung von Verbesserungsvorschlägen und Verbesserung der Einnahmen/Ausgaben-Situation an (§ 3 Abs 1); das unsystematische Aufzeigen von einzelnen, unzu-

sammenhängenden, zufallsbedingten Fehlleistungen greift offensichtlich zu kurz, ist daher unzweckmäßig und somit ineffizient. Obendrein wird durch das New Public Management – die moderne, wirkungsorientierte Verwaltungsführung (NPM) – der systematische Ansatz betont und die konsequente ökonomische Sicht ins Wirtschafts-/Verwaltungsdenken eingeführt. Dies weist der öffentlichen Finanzkontrolle einerseits eine Funktion als Informationsdrehscheibe für NPM zu; andererseits unterstützt NPM auch die Konzentration der Finanzkontrolle auf die Stichprobenkontroll-, Querschnittsprüfungs- und Systemverbesserungs-Funktion. Das Anbieten von geeigneten ökonomischen Standardmethoden und qualitativen wie quantitativen Leistungsstandards auf breiter Basis versetzt die Kontrollsubjekte, die diese rezipieren, erst in die Lage zu wissen, was die Öffentlichkeit, die Politik und die Finanzkontrolle von ihnen erwarten (können). Besonders die Verbesserung des Anreizsystems im öffentlichen Sektor ist dabei aus ökonomischer Sicht zu nennen (Bartel 1998).

2.4.5 Konsequenzen der Prüfungsergebnisse als mittelbare „Einflussnahme“

Des weiteren besteht eine erwünschte mittelbare „Einflussnahme“ der Finanzkontrolle auf die Vollziehung zum einen durch die gesetzliche Verpflichtung der Landesregierung, zu Beanstandungen und Verbesserungsvorschlägen des LRH in ihrem Kompetenzbereich binnen eines Jahres nach Behandlung des betreffenden Prüfungsberichts im Kontrollausschuss des Landtags über die diesbezüglich getroffenen Maßnahmen dem Kontrollausschuss zu berichten und ggf. zu begründen, warum den Vorschlägen nicht gefolgt wurde (§ 9 Abs 2 Oö. LRHG, Verfassungsbestimmung). Zum anderen besteht ein Reformdruck in Gestalt des allgemeinen Publikationsgebots für Prüfungsberichte, allerdings in einer für die Öffentlichkeit geeigneten Form (§ 8 Abs 4 Oö. LRHG).

2.4.6 Verpflichtung zur Koordination und Rücksichtnahme

Auflagen für die Prüfungstätigkeit, welche die Effizienz des gesamten öffentlichen Finanzkontroll-Systems im Gesamtzusammenhang fördern, sind die Verpflichtungen des LRH zur *Koordination mit dem Rechnungshof auf Bundesebene* – bei Berührungen des Zuständigkeitsbereichs dürfen sich keine über die Kompetenz des Landes hinaus gehenden Wirkungen ergeben (§ 1 Abs 5 Oö. LRHG) – sowie zur *Rücksichtnahme auf die Tätigkeiten anderer Kontrolleinrichtungen* (§ 3 Abs 4 Oö. LRHG).

Vor allem bei einer wirksamen *Koordination der externen mit der internen Finanzkontrolle* kann sich ein Rechnungshof schwerpunktmäßig auf folgende Tätigkeitsinhalte konzentrieren: Stichprobenkontrollen zur Überprüfung der Effizienz des Systems der internen Finanzkontrollsysteme, Vorschläge zur Verfahrensverbesserung (mittels Standard-Managementmethoden bei Wahrung der Eigenverantwortlichkeit des Organwalters) und zur Quali-

tätssicherung (mittels Qualitätsstandards als Leistungsnormen) sowie Querschnittsprüfungen zwischen den internen Finanzkontroll-Systemen verschiedener Abteilungen oder Unternehmen (Bartel und Schneider 1989).

2.5 Berichtswesen, Diskretion und Publizität

2.5.1 Inhaltliche Anforderungen an Prüfungsberichte

Im Sinn der Agency-Theorie (Principal/Agents-Theorie) – die „Agenten“ (die Organwalter in der Finanzkontrolle) sollen so genau wie möglich wissen, was der „Prinzipal“ (der Landtag) von ihnen verlangt – stellt es einen Vorzug dar, dass das Oö. LRHG die Anforderungen an die Prüfungsberichte ungewöhnlich genau präzisiert (§ 8 Abs 6): Die an die Schriftform gebundenen Prüfungsberichte haben

- von den ökonomischen Prüfungskriterien aus zu gehen,
- umfassend, genau, objektiv und unparteiisch zu sein,
- die Sachverhaltsdarstellungen deutlich von den Feststellungen und Kommentaren des LRH zu trennen,
- die Stellungnahme des Prüfungssubjekts im Volltext anzuschließen und
- auf die Stellungnahme des Prüfungssubjekts ein zu gehen und davon abweichende Auffassungen zu begründen.

2.5.2 Vertraulichkeit und Datenschutz

Der Direktor hat als monokratisches Leitungsorgan des LRH Vorkehrungen für die Verschwiegenheit über die Ergebnisse der Prüfungs- und Gutachtertätigkeit bis zur Berichterstattung zu treffen, was natürlich nicht für den Verkehr mit dem betreffenden Prüfungssubjekt gilt. Wohl sind aber in Berichtsfassungen und sonstigen Schriftstücken, die öffentlich sind, geeignete Vorkehrungen zur Wahrung des Datenschutzes und berechtigter Geheimhaltungsinteressen zu treffen (§ 7 Oö. LRHG).

Diskretion ist einerseits die Basis für das Vertrauensverhältnis zu und eine gute Qualität des Kooperationsverhältnisses mit dem Kontrollherrn (Landtag bzw. Landesregierung) wie auch dem Kontrollsubjekt. Andererseits hat sich diese Anforderung im Bestreben nach ihrer praktischen Realisierung bislang vielen Orts als problematisch erwiesen (inoffizielle „Veröffentlichungen“ der Rohberichte des Rechnungshofs, die für das Prüfungssubjekt als Grundlage seiner Stellungnahme gedacht sind und diese daher noch nicht mit berücksichtigen können). Dies hat immer wieder zu Belastungen der Kontrollpartnerschaft und vor allem der Organbeziehung geführt (Sörös 1989). Der neue Oö. LRH wird die Chance des unbelasteten Beginns nutzen müssen, um der verlangten und nötigen Diskretion konsequent nach zu kom-

men. Zu diesem Zweck können im Innenverhältnis strengste disziplinarische Sanktionen glaubwürdig in Aussicht gestellt werden. Im Außenverhältnis kann dazu dem Prüfungssubjekt und dem Kontrollherrn nur je eine Originalversion jeweils des vorläufigen und des endgültigen Prüfungsberichts, die als authentische Version kodiert ist, in persönlicher und nachweisbarer Form übermittelt werden.

2.5.3 Berichterstattung und Publizität

Die Ergebnisse sind unverzüglich nach Abschluss der Gebarungsprüfungen in schriftlicher Berichtsform gleichzeitig dem Landtag, den Mitgliedern der Landesregierung, den Landtagsklubs, dem Prüfungssubjekt und – bei Sonderprüfungen (Auftragsprüfungen) – dem Auftraggeber sowie – allerdings in geeigneter Weise – der Öffentlichkeit zu übermitteln (§ 8 Abs 2-4 Oö. LRHG). Die Vielzahl der Adressaten jener *Prüfungsberichte*, die in ihrer Fassung nicht für die Öffentlichkeit bestimmt sind, erschwert immerhin die Vermeidung von Indiskretion. Hingegen ist das *Ergebnis einer Begutachtung* der Gebarung einer Einrichtung im aufsichtsbehördlichen Bereich der Landesregierung (§ 2 Abs 1 Z 8 Oö. LRHG) aus schließlich dem Auftraggeber – also der Landesregierung oder dem Landeshauptmann – zu berichten (§ 8 Abs 5 Oö. LRHG).

Neben den Prüfungsberichten und Gebarungsgutachten hat der Direktor einen jährlichen *Bericht über die Tätigkeit des LRH im vorangegangenen Kalenderjahr* bis Mitte April des Folgejahres im Wege des Ersten Präsidenten des Landtags dem Landtag sowie gleichzeitig und gesondert der Landesregierung vorzulegen. Zweckmäßigerweise (d.h., um Redundanzen zu vermeiden, den Charakter eines Jahrestätigkeits-Berichts zu wahren und die Konsumentenfreundlichkeit zu gewährleisten) sieht das LRHG vor, die Ergebnisse der einzelnen Berichte und Gutachten nicht im Detail darzustellen (§ 8 Abs 1 Oö. LRHG).

Der Jahrestätigkeits-Bericht soll aus politisch-ökonomischer Sicht zur Rechenschaftsablegung gegenüber dem Kontrollherrn fungieren. Ebenso kann dieser Rechenschaftsbericht als eine Form des Beziehungsmarketings im Organverhältnis dienen, um den Kontrollherrn einmal mehr von der Nützlichkeit seines Hilfsorgans zu überzeugen. Eine etwaige Publikation des Jahrestätigkeits-Berichts ist im Oö. LRHG nicht normiert, doch wäre diese Option ebenfalls im Sinn der Rechenschaftsablegung und des Beziehungsmarketings gegenüber dem obersten „Prinzipal“ – dem Souverän – zu empfehlen. Geeignet für eine Publikation wäre der Jahrestätigkeits-Bericht allein schon durch seine generelle, gesamthafte Darstellung der Finanzkontroll-Tätigkeit, die ihn von den detaillierten Prüfungsberichten und Gebarungsgutachten unterscheidet.

2.6 Ressourcenausstattung

Der LRH hat dem Landtag frühzeitig (bis Ende März) nicht nur die *voraussichtlichen sachlichen, personellen und finanziellen Erfordernisse* (Personal- und Sachaufwand, Budget für externe Expertisen) für das Folgejahr bekannt zu geben. Auch für die weiteren drei Jahre hat der LRH – im Sinn einer mittelfristigen Budgetplanung – eine *Übersicht über die projizierte Entwicklung* seinem Kontrollherrn zur Verfügung zu stellen. Die deklarierten Erfordernisse für das nächste Fiskaljahr werden im Kontrollausschuss des Landtags beraten. Als Ergebnis beschließt dieser eine entsprechende Empfehlung an die Landesregierung (§ 10 Abs 2 Oö. LRHG; letzterer Satz ist als Verfassungsbestimmung normiert). Damit kann die Berücksichtigung der erarbeiteten budgetären Erfordernisse für den LRH im Landesbudget-Voranschlag möglichst zweckmäßig gestaltet werden (der übliche bottom-up–top-down–approach).

Die Landesregierung und der Landesamtsdirektor haben dann in ihrem jeweiligen Kompetenzbereich dem LRH – im Rahmen der für ihn im *Landesvoranschlag* vorgesehenen Budgetansätze – auf Vorschlag und nach Anhörung des Landesrechnungshof-Direktors die zur ordnungsgemäßen Besorgung der LRH-Aufgaben erforderlichen personellen und finanziellen Ressourcen zur Verfügung zu stellen. Bei dieser Konkretisierung ist in personeller Hinsicht sowohl den quantitativen als auch den qualitativen Erfordernissen an Humankapital Rechnung zu tragen (§ 10 Abs 3 Oö. LRHG, Verfassungsbestimmung). Außerdem besitzt der LRH-Direktor in personalpolitischen Angelegenheiten ein Vorschlags- und Anhörungsrecht gegenüber der Landesregierung und dem Landesamtsdirektor (§ 12 Abs 3 Oö. LRHG, Verfassungsbestimmung).

Zusätzlich normiert das Gesetz, dass *bei der Organisation und Ausstattung des LRH insbesondere Vorsorge zu treffen* ist, dass der LRH seine prioritären Prüfungs- und Gutachterkompetenzen – das sind die Gebarungsprüfungen des Landes, der Anstalten, Stiftungen, Fonds und Unternehmen sowie die Kontrolle der widmungsgemäßen Verwendung der Fördermittel (§ 2 Abs 1 Z 1-7 Oö. LRHG) und die Gutachten über die Gebarung im aufsichtsbehördlichen Bereich (Z 8) – in ausreichendem Maß wahrnehmen kann (§ 10 Abs 4).

Diese zusätzliche Bestimmung soll wohl politisch die bereits erwähnte Prioritätensetzung für die Prüfungen als auch die Gewährleistung der Gutachtertätigkeit des LRH für die Landesregierung in ihrem aufsichtsbehördlichen Bereich unterstreichen. Doch erscheint aus ökonomischer Sicht eine Bestimmung, die den Anschein erweckt, dass unter Umständen nicht alle Kompetenzen des LRH (§ 2 Abs 1 Z 1-11 Oö. LRHG) in ausreichendem Maß wahrgenommen werden können, weil die Ressourcenausstattung zu knapp sein könnte, nicht sehr zweckmäßig. Dies signalisiert nämlich (vielleicht unbewusst) eine skeptische Einschätzung der Nützlichkeit öffentlicher Finanzkontrolle in bestimmten (immerhin gesetzlich vorgesehenen)

Aufgabenbereichen (Gesetzeskosten-Abschätzung, gemeinschaftsrechtliche Finanzkontrolle, Erhebungen im Auftrag einer Untersuchungskommission des Landtags).

Problematisch ist daran auch, dass an anderer Stelle (§ 10 Abs 1 Oö. LRHG) der LRH definiert wird als Organisation bestehend aus dem Direktor (als monokratisches Leitungsorgan) und den *für eine wirksame Aufgabenbesorgung erforderlichen Prüfern und sonstigen Bediensteten*, ohne dass dabei natürlich eine Eingrenzung des Bereichs der wirksamen Aufgabenerfüllung vorgenommen worden wäre. Ganz generell sollte weder der Eindruck erweckt noch die faktische Wirkung zu erzielen gesucht werden, dass die fachliche Unabhängigkeit eines Rechnungshofs in mittelbarer Weise im Weg der Ressourcenausstattung restringiert wird. Politische Entscheidungen zur Kompetenzabgrenzung einer Finanzkontroll-Institution sind legitim und unumgänglich. Dies sollte jedoch im Interesse der staatspolitischen und ökonomischen Zweckmäßigkeit durch die Regelung der Kontrollkompetenzen und –kriterien (also der Zielvorgaben) und nicht der Mittelausstattung zur Nicht-/Erreichung der postulierten Ziele erfolgen.

Grundsätzlich betrachtet wird bei der Ressourcenausstattung der Landesfinanzkontrolle dem Oö. LRH als Kontrollorgan und dem Kontrollausschuss als Repräsentanten des Kontrollherrn eine Mitgestaltungsmöglichkeit eingeräumt, die hart an die Grenze des Möglichkeitsraums geht, den der übliche Bottom-up–top-down–Ansatz eröffnet. Eine Alternative dazu wäre die budgetäre Autonomie des LRH, die aber insofern Probleme mit sich bringt, als die demokratische Legitimation des LRH als eine Institution, die über öffentlichen Ressourceneinsatz selbst entscheiden würde, eine sehr mittelbare und somit schwache wäre. Dabei würde sich die altbekannte Frage verstärkt erheben: Wer kontrolliert die Kontrolleure? Aus diesem Grund wäre eine budgetäre Autonomie des LRH durch ein zusätzliches System indirekter Kontrolle zu ergänzen: Der LRH müsste sich seine selbst verordneten Budgetmittel im Nachhinein quasi erwirtschaften, indem er sie durch Einsparungspotentiale bzw. Produktivitäts- und Qualitätsgewinne rechtfertigt, die er durch seine Prüfungs- und Gutachtertätigkeit aufgezeigt und realisierbar gemacht hat. Zugegebenermaßen sind mit dieser Alternative aber auch Schwierigkeiten bei der Evaluierung der erbrachten Kontrollleistungen und bei der Einigung darüber verbunden (Bartel 1998).

2.7. Organisation

Autonomie genießt der LRH in inneren Angelegenheiten: Organisation, Abwicklung der Prüfungen, Erstellung der Berichte, Abwicklung der Prüfungen, Befugnisse der Prüfer, Vorgangsweise bei allfälligen Behinderungen der Prüfungstätigkeit u. dgl. Werden durch die vom Direktor zu erlassende Geschäftsordnung geregelt. Diese muss dem Kontrollausschuss lediglich zur Kenntnis gebracht werden (§ 13 Oö. LRHG).

2.8 Ein Kurzresümee

Zusammenfassend kann geurteilt werden, dass das oberösterreichische Modell der Finanzkontrolle jene Anliegen aufgegriffen hat, welche die Rechnungshofpräsidenten auf Bundesebene in mehr als drei Jahrzehnten – auf politischer Ebene durch Amtsentwürfe zur Novellierung des Rechnungshofgesetzes und auf Praxisebene durch expansionistische Prüfungspolitik bis an die äußersten Grenzen der Kontrollkompetenz – mühsam und in kleinen Schritten durchsetzen mussten. Es wird an der Arbeit des neuen Landesrechnungshofs und ihrer Qualität und empfundenen Nützlichkeit liegen, ob und inwieweit der Kontrollherr überzeugt werden soll oder kann, dass die Prüfungsinhalte, wie in Abschnitt 1 argumentiert, von der einzelwirtschaftlichen (wirtschafts-/verwaltungsbetrieblichen) Ebene zu späteren Zeitpunkten auf die regional- und volkswirtschaftliche Ebene ausgedehnt werden (Fiedler 1998). Dazu müssten die zentralen ökonomische Kategorien der volkswirtschaftlichen Kosten und Erträgen explizit für die Prüfungen vorgesehen werden. Ein noch weiter reichender Schritt wäre die explizite Einbeziehung von Maßnahmenprogrammen als Prüfungsobjekte. Doch beides sind eminent politische Entscheidungen, die einer überzeugenden Argumentation seitens des LRH und einer sorgfältigen Entscheidung des Landtags bedürfen.

3. Eine funktionelle Organisationsstruktur für den neuen Oö. Landesrechnungshof

Wie in Abschnitt 1.2 einleitend argumentiert wurde, soll ökonomische Funktionalität der Grundgedanke für die Aufbau- und Ablauforganisation des öffentlichen Sektors sein – sowohl in der Vollziehung als auch in der Kontrolle. Um glaubhaft und nützlich zu sein, muss die öffentliche Finanzkontrolle bei sich selbst beginnen. So muss eine effiziente öffentliche Finanzkontroll-Institution nach Funktionalbereichen gegliedert sein: Das verlangt

- eine Ausrichtung der Organisation an den Aufgabenstellungen des Staates,
- einerseits möglichst große Teilbereiche, um Größenvorteile der Kontrolle zu nutzen, und
- andererseits möglichst homogene, also eher kleinere Teilbereiche, um Spezialisierungsvorteile der Kontrolle zu realisieren.

Geht man von der Organisation der Abteilung Landeskontrolldienst des Landes Oberösterreich unter der Prämisse einer unveränderten Personalausstattung aus, kann eine ökonomisch funktionelle Gliederung entworfen werden, wie sie in der Geschäftsordnung des neuen Oberösterreichischen Landesrechnungshofs niedergelegt werden könnte und sich in dem hier aufgeführten Organigramm darstellt. Außerdem soll die hier vorgeschlagene Aufbauorganisation später schrittweise und organisch wachsen können, das heißt, ohne durch das schrittweise Wachstum an Funktionalität zu verlieren.

Auf der obersten Ebene – unter dem monokratischen Leitungsorgan – ist neben der Stabstelle von den beiden *Organisationsgruppen* "Staat" auf der einen und "Wirtschaft" auf der anderen Seite aus zu gehen. Dies deshalb, weil Verwaltungs- und Wirtschaftstätigkeit einander aufgabenspezifisch und folglich auch organisationstechnisch unterscheiden.

Die *Organisationsgruppe "Staat"* umfasst auf der nachgeordneten Ebene die *Aufgabengebiete*

- Hoheitsverwaltung (§ 2 Abs 1 Z 1 Oö. LRHG: die Prüfung der Gebarung des Landes),
- Wirtschaftspolitik des Staates in Form der Gesetzgebung (Z 9: Mitwirkung an der Beurteilung der finanziellen Auswirkungen von Gesetzesvorhaben) und
- Wirtschaftspolitik in Gestalt staatlicher Förderungen (Z 7: Prüfung der widmungsgemäßen Verwendung der finanziellen Förderungen des Landes).

Die Aufgabengebiete sind – wie in der gegenwärtig gültigen Organisation des Landeskontrolldienstes – in *Prüfbereiche* zu unterteilen, denen, nach der gegenwärtigen Personalausstattung des Landeskontrolldienstes, je ein Prüfer zugeordnet wäre.

Das Aufgabengebiet "*Hoheitsverwaltung*" ist dazu nach Unterschiedlichkeiten in der Aufgabenverteilung aufzugliedern, und zwar in die Prüfbereiche

- Gebarung des Landes (Z 1),
- Gebarung der Gemeinden (Ziffer 8) und
- Querschnittsprüfung (Kontrolle von Funktionen, die sowohl in Landes- als auch in Gemeindedienststellen ähnlich sind und daher Effizienzvorteile einer ebenenübergreifenden Kontrolle bieten).

Das Aufgabengebiet "*Gesetzeskostenabschätzung*" (Ziffer 9) ist homogen. Es unterteilt sich demgemäß auf keine weiteren Funktionalbereiche und umfasst somit auf der nachgeordneten Ebene nur einem Prüfbereich.

Das Aufgabengebiet "*Förderungskontrolle*" ist gemäß den institutionellen Spezifika in folgende Prüfbereiche zu strukturieren:

- Förderungen seitens des Landes (Z 7),
- gemeinschaftsrechtliche Kofinanzierungen (Z 11) und
- gemeinschaftsrechtliche Förderungen aus reinen EU-Mitteln (ebenfalls Z 11).

Die *Organisationsgruppe "Wirtschaft"* beinhaltet die Ziffern

- 2 (Stiftungen, Anstalten und Fonds),
- 8 (Wirtschaftsverbände) und

- 3-6 (Unternehmen mit mindestens 50 v.H. alleinige gemeinschaftliche Landesbeteiligung oder Beherrschung durch das Land).

Dieser Funktionalbereich "*Wirtschaft*" wird in sich weiter unterteilt in die nach der ökonomischen Aufgabenstellung unterschiedlichen Aufgabengebiete

- Gemeinwirtschaft (Non-Profit-Unternehmen) und
- der Erwerbswirtschaft (Profit-Unternehmen).

Das Aufgabengebiet "*Gemeinwirtschaft*" gruppiert sich nach den unterschiedlichen wirtschafts- bzw. sozialpolitischen Zwecksetzungen in die Prüfbereiche

- Soziales,
- Ver- und Entsorgung sowie
- Querschnittsprüfung.

Das Aufgabengebiet "*Erwerbswirtschaft*" ist bildet vorerst nur einen Prüfbereich und kann in späteren Expansionsschritten des LRH divisionalisiert werden (z.B. in Tourismus, Bergbau etc.).

Was *Beweisaufnahmen und Erhebungen des Rechnungshofs im Auftrag einer Untersuchungskommission* des Landtags (Z 10) betrifft, so wären diese von den für das jeweilige Aufgabengebiet vorgesehenen Aufgabengebiets-Leitern wahrzunehmen, also z.B. im Krankenanstalten-Bereich von der funktionalen Einheit "soziale Gemeinwirtschaft".

Der *Stabstelle* kommt wegen der monokratischen Spitze des LRH eine besondere Bedeutung für eine effiziente Finanzkontrolle zu. In etwaigen späteren Wachstumsschritten sollte die Stabstelle eine fachliche Diversität anstreben, die der Vielschichtigkeit der Aufgabenstellung eines modernen Staates entspricht. Dazu wären jedenfalls ökonomische, juristische, sozialtechnische, technische und biologische Qualifikationen und Mitarbeiter erforderlich. Die einzelnen Stabspersonen („S“ im Organigramm) würden dann zu fachlich aufgefächerten Teams („T“ im Organigramm) erweitert werden. Demgemäß wäre in weiterer Folge die Stabstelle in folgende Aufgabengebiete zu gliedern:

- Sozialwissenschaft (mit Ökonomie, Jus und Organisationssoziologie oder -psychologie) und
- Naturwissenschaft (mit Technik, Informatik und Umweltwissenschaft).

Bis dahin wird man sich mit externen Expertisen begnügen.

Was ein organisches, durch Kosten/Nutzen-Kalküle der Kontrolle gerechtfertigtes *Wachstum* in der hier vorgeschlagenen Organisationsstruktur betrifft, können die bislang mit Einzelprüfern („P“ im Organigramm) besetzten Prüfbereiche schrittweise zu *Prüfungsteams*

(„T“ im Organigramm) erweitert werden. Die Kontrollerfahrung hat gezeigt, dass effiziente Prüfergebnisse durch Prüfungsteams erzielt werden können, die jeweils juristisch, technisch und ökonomisch spezialisierte Prüfer synergetisch zusammen spannen (Bartel und Schneider 1989). Dafür gilt die gleiche Begründung wie für das fachlich breite Spektrum der Stabstelle.

Die konkrete Aufgabe der *Umstrukturierung* der Abteilung Kontrolldienst zum neuen LRH zum gesetzlichen Stichtag ist keine einfache im Hinblick darauf, dass die Prüfungs- und Gutachteraufträge in die neue Organisation übernommen werden und der Geschäftsbetrieb möglichst reibungslos weiter laufen soll. Aus der Sozialwissenschaft ist bekannt, dass jede Organisation ihr ganz spezifisches Wissen besitzt in jenen Personen speichert, die in ihrer Erfahrung sammeln konnten. Es wäre ökonomisch ineffizient, sich über das vorhandene organisationsspezifische Know-how hinweg zu setzen und wertvolle Information zu vergeuden. Konkret bedeutet dies, dass der neue Leiter zweckmäßigerweise zunächst von der bestehenden, sehr spezifischen Organisation lernen sollte, bevor er dort seine generellen Fähigkeiten und Visionen speziell nutzbringend umsetzen und die Mitarbeiter für die geplanten Reform gewinnen kann.

4. Literaturnachweis

- Rainer BARTEL (1993), Öffentliche Finanzkontrolle a Friedrich KLG (Hg.), Wesen und staatspolitische Funktion der öffentlichen Kontrolle, IKW – Kommunale Forschung in Österreich, Bd. 107, Eigenverlag, Linz, S. Is politische Machtkontrolle: Eine ökonomische Fundierung, in: Politische Vierteljahresschrift (34), 4, S. 613-639
- Rainer BARTEL (1995), Die Bedeutung und Kontrolle von Effizienz im öffentlichen Sektor. Öffentliche Finanzkontrolle aus volkswirtschaftlicher Sicht, in: ÖHW (35), 3-4, S. 149-158
- Rainer BARTEL (1998), Öffentliche Finanzen, Finanzkontrolle und gesellschaftliche Wohlfahrt: Volkswirtschaftliche Thesen, Antithesen und mögliche Synthesen, in: Friedrich KLUG (Hg.), Wesen und staatspolitische Funktion der öffentlichen Kontrolle, IKW – Kommunale Forschung in Österreich, Bd. 107, Eigenverlag, Linz, S. 77-121
- Rainer BARTEL, Friedrich SCHNEIDER (1989), Der Rechnungshof auf dem Prüfstand. Zentrale öffentliche Finanzkontrolle aus der Sicht der Ökonomie, in: ÖHW (31), 4, S. 237-285
- Franz FIEDLER (1998), Der Rechnungshof als Politikberater, in: Friedrich KLUG (Hg.), Wesen und staatspolitische Funktion der öffentlichen Kontrolle, IKW – Kommunale Forschung in Österreich, Bd. 107, Eigenverlag, Linz, S. 21-52
- Bruno S. FREY (1993), From economic imperialism to social science inspiration, in: Public Choice (77), 1, S. 95-105
- Bruno S. FREY, Gebhard KIRCHGÄSSNER (1993), Demokratische Wirtschaftspolitik, 2. Aufl., Vahlen-Verlag, München.

- Friedrich KLUG, Hg. (1998), Wesen und staatspolitische Funktion der öffentlichen Kontrolle, in: IKW – Kommunale Forschung in Österreich, Bd. 107, Eigenverlag, Linz
- Kärntner LANDESRECHNUNGSHOFGESETZ (1996), Gesetz vom 11. Juli 1996 über die Errichtung eines Landesrechnungshofes, in: Landesgesetzblatt für Kärnten, Nr. 91/1996, Internetadresse <http://www.ris.bka.gv.at>
- Oö. LANDESRECHNUNGSHOFGESETZ (1999), Landesgesetz über den Oberösterreichischen Landesrechnungshof, in: Landesgesetzblatt für Oberösterreich, Jahrgang 1999, ausgegeben und versendet am 20. Mai, 38. Stück, S. 96-100, Internetadresse <http://www.ris.bka.gv.at>
- Salzburger LANDESRECHNUNGSHOFGESETZ (1993), Gesetz vom 16. Dezember 1992 über die Errichtung eines Landesrechnungshofes, Landesgesetzblatt für Salzburg, Nr. 35/1993, Internetadresse <http://www.ris.bka.gv.at>
- Steiermärkisches LANDESRECHNUNGSHOF-VERFASSUNGSGESETZ (1982), Landesverfassungsgesetz vom 29. Juni 1982 über den Landesrechnungshof, in: Landesgesetzblatt für die Steiermark, Nr. 59/1982, Internetadresse <http://www.ris.bka.gv.at>
- Nö. LANDESVERFASSUNG (1998), Änderung der Nö. Landesverfassung, in: Landesgesetzblatt für Niederösterreich, Jahrgang 1998, ausgegeben am 23. Juli, 89. Stück, Internetadresse <http://www.ris.bka.gv.at>
- Oö. LANDES-VERFASSUNGSGESETZ (1998), in: Landesgesetzblatt für Oberösterreich, Nr. 122/1991, zuletzt geändert durch LGBl. Nr 17/1998, Internetadresse <http://www.ris.bka.gv.at>
- Oö. LANDTAG (1999), Bericht des gemischten Ausschusses betreffend die Oö. Landes-Verfassungsgesetz-Novelle 1999, Beilage 489/1999 zum kurzschriftlichen Protokoll des Oö. Landtags, Internetadresse <http://www.ooe.gv.at/ltbeilagen/blegtexte/19990489.htm>
- Oö. LANDTAG (1999a), Leitbild für die Erarbeitung von Normen, Landtagsbeschluss vom 28. Jänner 1999, Internetadresse <http://www.ooe.gv.at/recht/wie/leitbild.htm>
- Harvey LEIBENSTEIN (1976), Beyond Economic Man, MIT Press Cambridge (Mass.) – London.
- Dennis C. MUELLER (1989), Public Choice II, Cambridge University Press, Cambridge – New York – Melbourne.
- Ewald NOWOTNY (1996), Der öffentliche Sektor. Einführung in die Finanzwissenschaft, 3. Aufl., Springer-Verlag, Berlin etc.
- Kurt SÖRÖS (1989), Einige Gedanken zur Verbesserung der Organbeziehung zwischen Parlament und Rechnungshof, in: ÖHW (30), 2-3, S. 206-213