

In: Gunther Engelhardt, Harald Schulte und Werner Wernke (Hrsg.)  
Stellung und Funktion der Rechnungshöfe im Landes-Nomos,  
Baden-Baden 1993, S. 185-123.

Viertes Kapitel

## Rechnungshöfe: Die Sicht der Neuen Politischen Ökonomie

von Bruno S. Frey und Angel Serna

### I. Unterschiedliche Betrachtungsweisen

Als klassische Institution zur Kontrolle der öffentlichen Finanzen wird dem Rechnungshof sowohl von juristisch-verwaltungswissenschaftlicher<sup>2</sup> als auch von finanzwissenschaftlicher<sup>3</sup> Seite ein hoher Stellenwert zugewiesen. Der Nutzen des Rechnungshofs zur Sammlung, Verarbeitung, Interpretation und Publikation von Informationen gilt in dieser Literatur als unbestritten. Aufgezeigt werden aber auch die Grenzen des Einflusses der Rechnungshöfe, die ja in aller Regel über keine Sanktionsmöglichkeiten verfügen.

Die Notwendigkeit und die Vorzüge eines Rechnungshofs sollen hier nicht wiederholt werden. Auf dem Hintergrund der institutionellen Gegebenheiten (Abschnitt II) soll vielmehr auf die Möglichkeit systematischer Verzerrungen hingewiesen werden, die durch das Handeln von Rechnungshöfen verursacht werden. Als Grundlage zu dieser Analyse dient die Neue Politische Ökonomie<sup>4</sup> und die Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik.<sup>5</sup> In Abschnitt III

1 Diese Arbeit ist eine stark gekürzte und überarbeitete Fassung eines Aufsatzes, der im Finanzarchiv, N.F., 48. Jg., Heft 2, 1990 erschienen ist. Für Kritik und Verbesserungsvorschläge danken Beat Gygi, Beat Heggli und Hannelore Weck-Hannemann.

2 Aus der neueren Literatur vgl. z.B. Hans-Herbert von Arnim, Wirtschaftlichkeit als Rechtsprinzip, Schriften zum öffentlichen Recht, Bd. 536, Berlin 1988; ders., Wirksame Finanzkontrolle bei Bund, Ländern und Gemeinden, Schriften des Karl-Bräuer-Instituts des Bundes der Steuerzahler, Bd. 42, Wiesbaden 1978; Wolfgang Sigg, Die Stellung der Rechnungshöfe im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1983, und Andreas Greifeld, Der Rechnungshof als Wirtschaftlichkeitsprüfer, München 1981.

3 Vgl. z.B. Wilfried Schwab, Kostenanalysen in der Verwaltung – Erfahrungen und Erkenntnisse der öffentlichen Finanzkontrolle, in: Doppik und Kameralistik – Festschrift für Ludwig Mühlhaupt, hrsg. von Peter Eichhorn, Baden-Baden 1987, S. 127-142; ders., Die Effizienz der öffentlichen Finanzkontrolle, in: Beiträge zum Wirtschaftsrecht, hrsg. von Karl Korinek, Wien 1983, S. 343-367; ders., Öffentlicher Haushalt III: Kontrolle, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, hrsg. von Willi Albers et al., Band 5, Stuttgart u.a. 1980, S. 583 ff.; Karl Wittrock, Möglichkeiten und Grenzen der Finanzkontrolle, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 13. Jg., 1982, S. 209-219; Kurt Rodrig, Die Effizienz staatlicher Aktivitäten, Baden-Baden 1981.

4 Vgl. z.B. Peter Bernholz und Friedrich Breyer, Grundlagen der Politischen Ökonomie, 2. Aufl., Tübingen 1984; Dennis C. Mueller, Public Choice II, Cambridge 1989.

5 Vgl. dazu z.B. James M. Buchanan, Freedom in Constitutional Contract – Perspectives of a Political Economist, College Station 1977; Geoffrey Brennan und James M. Buchanan, The Power to Tax – Analytical Foundations of a Fiscal Constitution, Cambridge 1980; Bruno S. Frey, Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik, München 1981.

### 3. Kompetenzen von Rechnungshöfen

Es muß zwischen der sachlichen und institutionellen Zuständigkeit der Rechnungshöfe unterschieden werden.<sup>14</sup> In den sachlichen Zuständigkeitsbereich des Rechnungshofs fällt als erstes die **Rechnungskontrolle**. Ausgehend vom öffentlichen Rechnungswesen (Budget) und den gesetzlichen Vorgaben werden die einzelnen Belege, deren Ausführung und Zusammenfassung im Rechnungsabschluss hinsichtlich ziffernmäßiger und rechnerischer Korrektheit sowie hinsichtlich der Übereinstimmung mit bestehenden legalen Vorschriften überprüft.

Einige Finanzkontrollbehörden haben auch die Kompetenz zur sogenannten **Gebarungskontrolle**. Die belegten Sachverhalte sind zusätzlich nach Effizienzkriterien zu beurteilen. Unterlassungen und nicht berücksichtigte Alternativen haben ebenfalls in die Effizienzbeurteilung einzufließen. Die Gebarungskontrolle stellt eine wichtige Erweiterung des Tätigkeitsbereichs einer Finanzkontrollbehörde dar, wobei der erste Betätigungsbereich von weit größerer Bedeutung ist.<sup>15</sup>

Die **institutionelle Zuständigkeit** des Rechnungshofs, d.h. welche Verwaltungsstellen in die Überprüfbarkeit durch die Finanzkontrollbehörden einbezogen sind, ist ebenfalls von großer Bedeutung. In der Literatur überwiegt die Ansicht, daß die Wirtschaftsführung der sog. 'Hilfs-' und 'Parafisci' zur prüfungspflichtigen staatlichen Betätigung zu zählen ist.<sup>16</sup> Dies umfaßt somit auch die Tätigkeit öffentlicher Unternehmungen und durch Gesetz geschaffener öffentlicher Wirtschaftskörper mit eigener Rechtspersönlichkeit.

### III. Mögliche Effizienz minderungen

Die Tätigkeit der Rechnungshöfe kann, auf dem Hintergrund der im vorangehenden Abschnitt aufgezeigten Charakteristika, die volkswirtschaftliche Effizienz senken. Diese Aussage soll nun im weiteren diskutiert und anhand von Hinweisen auf Beispiele aus den Berichten des deutschen Bundesrechnungshofs (BRH) belegt werden. Damit soll gezeigt werden, daß diese Verzerrungen empirisch relevant sind und eine beachtliche Größenordnung annehmen können.

<sup>14</sup> Vgl. Wilfried Schwab, a.a.O., S. 583 ff.

<sup>15</sup> Siehe hierzu Kurt Reding, a.a.O., S. 183 ff. und die dort zitierte Literatur.

<sup>16</sup> Vgl. Helmut Karehnke, Der Rechnungshof als Teil der öffentlichen Kontrolle, in: *Verfassung, Verwaltung, Finanzkontrolle*, hrsg. von Eckhard Schiffer und Helmut Karehnke, Köln u.a. 1975, S. 233 ff.

Das Niveau der Effizienz einer staatlichen Behörde läßt sich in der Regel nicht messen, weil entweder die Leistung nicht quantitativ oder zumindest die Gewichtung unterschiedlicher Outputmengen nicht 'objektiv' festzulegen ist: Jede Person kann, dem individualistischen Grundprinzip der Wirtschaftswissenschaft folgend, die Gewichtung gemäß seinen eigenen Präferenzen vornehmen, so daß im Prinzip ebensoviele Gewichte existieren und damit Beurteilungen der Leistungen einer staatlichen Behörde existieren wie es Personen gibt.<sup>17</sup> Auch wenn das Niveau staatlicher Effizienz in der Regel nicht bestimmbar ist, läßt sich doch anhand der Analyse des Entstehungsprozesses öffentlicher Leistungen Aufschluß darüber gewinnen, ob die Effizienz durch bestimmte Einflüsse gesteigert oder gesenkt wird. Dieses Vorgehen wird im folgenden gewählt.

#### 1. 'Administrative Rationalität'

Selbst wenn Rechnungshöfe im Prinzip die Aufgabe haben, auch die Wirtschaftlichkeit zu überprüfen,<sup>18</sup> besteht doch ein starker Anreiz, sich hauptsächlich – oder gar ausschließlich – auf die Rechtmäßigkeit des untersuchten Verhaltens zu konzentrieren. In der juristischen Literatur wird dieses Verhalten auf eine Tendenz zum 'judicial self restraint'<sup>19</sup> zurückgeführt. Aus politischökonomischer Sicht liegt der Grund dieser Beschränkung u.a. darin, daß bei einer Überprüfung der Rechtmäßigkeit erheblicher Einfluss gegenüber anderen administrativen und politischen Entscheidungsträgern ausgeübt werden kann, während bei einer Überprüfung der Wirtschaftlichkeit für die Mitglieder des Rechnungshofs unangenehme Kontroversen ausgelöst werden können.

Stellt der Rechnungshof eine Verletzung von Verwaltungsvorschriften fest, schlägt er regelmäßig als Folge seiner übermäßigen Ausrichtung auf die Kriterien der administrativen Rationalität vor, daß rechtliche Normierungen

<sup>17</sup> Damit ist die Unmöglichkeit der widerspruchsfreien Aggregation individueller Präferenzen zu einer 'gesellschaftlichen' Wohlfahrtsfunktion angesprochen. Vgl. dazu Kenneth J. Arrow, *Social Choice and Individual Values*, 2. Aufl., New York 1963.

<sup>18</sup> In der Bundesrepublik Deutschland prüft nach Art. 114 II GG der Rechnungshof 'die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung', diese Bestimmung hat somit Vorrang. Daß die Überprüfung der Ordnungsmäßigkeit gegenüber der Wirtschaftlichkeit weit bedeutsamer ist, ist in der einschlägigen Literatur unbestritten. Vgl. z.B. Gunter Kisker, Sicherung von 'Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit' durch den Rechnungshof, in: *NJW*, 36. Jg., 1983, S. 2167-2172; Karl Witrock, a.a.O.; Andreas Greifeld, a.a.O.; Hans C. Korff, Wege zur Verbesserung der Finanzkontrolle, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 12. Jg., 1981, S. 399-413; Heinrich Reiner mann, Messungsprobleme der Rechnungs kontrolle, in: *Die Verwaltung*, 14. Jg., 1981, S. 483 ff.

<sup>19</sup> Vgl. z.B. Gunter Kisker, Sicherung von 'Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit', a.a.O., S. 2168.

strikt angewendet, allgemeiner befolgt oder daß zusätzliche Regelungen erlassen werden. Diese Reaktion mag in einigen Fällen berechtigt sein und zu einer Effizienzsteigerung beitragen. Oft wird damit aber genau das Gegenteil erreicht und die wirtschaftliche Effizienz weiter vermindert. Dieser (potentielle) Konflikt zwischen Wirtschaftlichkeit und der Einhaltung von Verwaltungsvorschriften ist verschiedentlich beobachtet worden.<sup>20</sup> Das Problem wird besonders dann offensichtlich, wenn öffentliche Bedienstete als Kampfmittel von sich aus beschließen, die bestehenden Regelungen strikt einzuhalten, d.h. den 'Dienst nach Vorschrift' zu leisten. Als Ergebnis stellt sich regelmäßig ein drastischer Rückgang der Leistung ein. Bekannt sind besonders Beispiele aus dem Bereich der Post und des öffentlichen Verkehrs. Bewirkt eine Kritik und Intervention des Rechnungshofs unter diesen Umständen einen Schritt in Richtung Dienst nach Vorschrift, wird die ursprüngliche beobachtete Ineffizienz nicht überwunden, sondern im Gegenteil verstärkt.

Der Konflikt zwischen Wirtschaftlichkeit (Sparsamkeit) und Befolgung administrativer Vorschriften ist besonders ausgeprägt beim Prinzip der zeitlichen Spezialisierung, wonach die zugewiesenen Mittel nur in der Periode (in dem Jahr) ausgegeben werden dürfen, für die sie bewilligt wurden. Eine allenthalben beobachtbare Auswirkung dieser Vorschrift ist, daß jede Verwaltungseinheit gegen Ende der Periode die bewilligten Mittel so weit wie möglich ausgibt, selbst wenn dazu wenig oder keine sachliche Veranlassung besteht. Ein anderes Verhalten wäre vom Gesichtspunkt der beteiligten Beamten irrational, denn wenn Mittel übrigbleiben, gehen sie der betreffenden Verwaltungseinheit verloren. Ein vor allem der Ordnungsmäßigkeit verpflichteter Rechnungshof beharrt dennoch auf diesem Prinzip, und es werden verstärkte Kontrollen gefordert.<sup>21</sup> Da damit aber die Ursache für das beobachtete Verhalten nicht beseitigt wird (Mittel übrig zu lassen, bleibt für eine Verwaltungseinheit irrational), wird die Effizienz nicht erhöht, sondern vielmehr gesenkt: Es werden im Budgetjahr noch mehr Mittel sinnlos ausgegeben, und/oder es werden mehr gesellschaftlich unproduktive Anstrengungen unternommen, trotz der (verschärften) Kontrollen Flexibilität zu bewahren.

<sup>20</sup> Vgl. z.B. Franz-O. Gillies, Gerhard Otto und Rainer Weinert, Die Institution Rechnungshof im Lichte der Wissenschaft, a.a.O., S. 186; Wilfried Schwab, a.a.O., S. 586.

<sup>21</sup> Dazu finden sich viele Beispiele, für die Bundesrepublik Deutschland etwa in den Bundesrechnungshofberichten 8/3238, S. 11, oder 10/2223, S. 32.

## 2. Überbetonung budgetärer Aspekte

Die überwiegende Zahl der Beanstandungen der Rechnungshöfe gehen von den in der öffentlichen Buchführung enthaltenen Zahlen aus. Damit werden systematisch Opportunitätskosten vernachlässigt.<sup>22</sup> Die Eintragungen erfassen nur die tatsächlichen Einnahmen und Ausgaben, nicht jedoch den Nutzen, den die tatsächliche oder auch alternative Mittelverwendung erbracht hätte. Ein an der Buchführung orientierter Bericht eines Rechnungshofs be-trachtet damit nur einen möglicherweise geringeren Teil der entstehenden Kosten staatlicher Ineffizienz, weil kein direkter Bezug zu den entgangenen Möglichkeiten hergestellt wird. Eine Verwaltungseinheit wird in aller Regel nur gerügt, wenn die Budgetmittel 'unsachgemäß' eingesetzt wurden; welche Alternativen zur Verfügung gestanden hätten, und welche Wirkung damit hätte erzielt werden können, wird hingegen selten ausgeführt, weil damit der budgetäre Rahmen gesprengt würde.<sup>23</sup>

Die Rechnungshöfe vernachlässigen aus einsichtigen, für sich selbst rationalen Gründen, nämlich vor allem wegen unzureichender Ressourcen, über das Budget hinausgehende Nutzen und Kosten, während die direkt an der Erfüllung einer staatlichen Aufgabe beteiligten Behörden die verwal-tungsexternen Nutzen und Kosten eher zur Kenntnis nehmen und entsprechend handeln. Insbesondere die durch eine Politik 'sparsamer' Verwaltung zusätzlich belasteten Bürger und Firmen<sup>24</sup> beschweren sich bei der zuständigen Verwaltungseinheit, die somit über die externen Kosten informiert wird und wegen des Drucks der vorgebrachten Klagen<sup>25</sup> auch zu reagieren bereit ist. Der Rechnungshof ist von den betroffenen Bürgern und Firmen weit entfernt: Er erfährt nicht direkt von den verwal-tungsexternen Kosten und Nutzen, sondern muß sie durch besondere Analysen erfassen – ein zusätzlicher Aufwand, der gescheut wird – und ist nicht Adressat der Beschwerden; vielmehr sehen

<sup>22</sup> Diese Aussage gilt auch für die Buchführung im privaten Sektor. Wie Bruce R. Neumann und Laurence A. Friedmann, Opportunity Costs: Further Evidence Through an Experimental Replication, in: Journal of Accounting Research, 19. Jg., 1978, S. 400-410, betonen: 'Accountants are doing a disservice by training decision makers to ignore opportunity costs'; vgl. auch Selwyn W. Becker, Joshua Ronen und George H. Sorter, Opportunity Costs – an Experimental Approach, in: Journal of Accounting Research, 12. Jg., 1974, S. 317-329.

<sup>23</sup> Vgl. ausführlich Günter Kisker, Sicherung von 'Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit', a.a.O., S. 2163; wie Andreas Greifeld, a.a.O., S. 96 f., belegt, erschwert der Rechnungshof die 'Alternativmobilisierung' für sich selbst und sogar für die untersuchten Verwaltungseinheiten.

<sup>24</sup> Ein Beispiel sind etwa die dem privaten Sektor aufgebürdeten 'bürokratischen Hilfsarbeiten' oder die infolge von Straßenreparaturen entstehende Staus, die zum Teil wegen des Drucks der Rechnungshöfe möglichst 'billig' (gerechnet im Budgetaufwand) durchgeführt wurden; vgl. dazu Hannalore Weck-Hannemann, Werner W. Pommerhne und Bruno S. Frey, Schattenwirtschaft, München 1984, passim.

<sup>25</sup> Statt als 'exit' als 'voice' bezeichnet von Albert O. Hirschmann, Abwanderung und Widerspruch, Tübingen 1974.

die Angehörigen des Rechnungshofs ihre Aufgabe darin, eine möglichst sparsame Verwendung der budgetären Mittel zu erreichen.

### 3. Vernachlässigung von Anreizen

Gemäß einer bürokratischen Grundvorstellung über den öffentlichen Sektor wird das Verhalten der darin Beschäftigten ausschließlich durch moralische Normen bestimmt: Beamte – so wird unterstellt – verfolgen immer und unter allen Bedingungen das Gemeinwohl. Sie haben weder eigene Interessen, noch verfolgen sie andere Ziele, sondern sie sind intrinsisch motiviert. Entsprechend wird ihnen kein (zusätzlicher) Anreiz gegeben, sich entsprechend dem Gemeinwohl zu verhalten. Das Einkommen dient nicht dazu, ein bestimmtes Verhalten zu bewirken oder in eine bestimmte Richtung zu steuern, sondern ist dazu da, den Beamten ein ihrem Status entsprechendes Leben zu ermöglichen und gegen Bestechung vorzubeugen.<sup>26</sup>

Ein Rechnungshof kann an diesem Grundprinzip der öffentlichen Verwaltung nicht rütteln. Er muß vielmehr diese Vorstellung über das menschliche Verhalten übernehmen;<sup>27</sup> sonst würden der gesamte Verwaltungsaufbau und dessen ideologische Grundlagen gefährdet, selbst wenn den Angehörigen des Rechnungshofs klar ist, daß sie mit der Realität nicht übereinstimmt.<sup>28</sup> Beobachtet ein Rechnungshof einen Unterschied zwischen dem, was staatlich Bedienstete tun sollten und was sie tatsächlich tun, können (monetäre oder andere) Anreize nicht vorgeschlagen werden, um diesen Mangel zu überwinden. Wie im Abschnitt III. 1. ausgeführt, werden vielmehr strengere Vorschriften gefordert. So kann der Rechnungshof z.B. keine anreizorientierten Löhne mit dem Ziel befürworten, das private Interesse der betreffenden Beamten stärker in Einklang mit den öffentlichen Interessen zu bringen.

<sup>26</sup> Diese Vorstellung ist in der deutschen Beamtentradition besonders ausgeprägt. Vgl. Heinrich Häussermann, Die Politik der Bürokratie – Einführung in die Soziologie der öffentlichen Verwaltung, Frankfurt/M. 1977; Günther Schmid und Hubert Treiber, Bürokratie und Politik, München 1975.

<sup>27</sup> So stellt etwa der deutsche Bundesrechnungshof generell fest: "Dem Anspruch des Bediensteten auf eine dem Amt entsprechende, angemessene Besoldung bzw. funktionsgerechte Vergütung entspricht dessen Pflicht, die Arbeitskraft dem öffentlichen Dienstherren zur Verfügung zu stellen" (BRH 9/987, S. 232).

<sup>28</sup> Es braucht nicht betont zu werden, daß die ökonomische Theorie der Bürokratie von einer völlig anderen Vorstellung ausgeht: Wie in allen anderen Bereichen der Gesellschaft wird auch für staatliche Bedienstete angenommen, daß sie prinzipiell ihren Eigennutzen verfolgen und dabei verschiedene Arten von Einschränkungen zu beachten haben. Vgl. dazu etwa Gordon Tullock, The Politics of Bureaucracy, Washington D.C. 1965; William A. Niskanen, Bureaucracy and Representative Government, Chicago 1971, und in deutscher Sprache Ulrich Roppel, Ökonomische Theorie der Bürokratie, Freiburg 1979.

Es soll allerdings hier nicht behauptet werden, daß anreizorientierte Löhne immer das geeignete Mittel zur Effizienzsteigerung sind. Insbesondere ist dies nicht der Fall, wenn eine monetäre Kompensation die auf moralischen Wertvorstellungen beruhende Leistungsbereitschaft oder die intrinsische Motivation zerstört. In der experimentellen Psychologie sind einige Bedingungen dafür identifiziert worden,<sup>29</sup> die Zusammenhänge sind jedoch in den Sozialwissenschaften noch kaum beachtet worden.<sup>30</sup> Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, daß auch einengende Vorschriften die intrinsische Leistungsmotivation zerstören können.<sup>31</sup> Die von Rechnungshöfen üblicherweise vorgeschlagene verschärfte Regulierung kann somit die Leistungsbereitschaft beeinträchtigen. Allgemein ist also darauf zu achten, daß den öffentlich Bediensteten genügend Freiräume verbleiben, in denen aufgrund der intrinsischen Motivation gehandelt werden kann, sofern tatsächlich derartige moralische Normen bestehen.

Rechnungshöfe vernachlässigen einen weiteren Anreiz zum effizienten Wirtschaften systematisch, nämlich den Wettbewerb. Wird z.B. festgestellt, daß zwei staatliche Einrichtungen im gleichen Bereich tätig sind, wird dieser Zustand regelmäßig als unnötige und zu besitzigende Doppelspurigkeit bezeichnet.<sup>32</sup> Entgegen der überzeugenden empirischen Evidenz, daß Wettbewerb zwischen bürokratischen Einheiten und mit dem privaten Sektor die Effizienz steigert,<sup>33</sup> befürworten Rechnungshöfe die Beseitigung dieses Zustandes mit dem Argument, daß damit Ressourcen gespart würden. Überehört wird dabei, daß die Zuweisung eines Monopols in aller Regel zu einer schlechteren Ausnützung dieser Ressourcen und häufig auch zu direkter Verschwendung führt.

Der von den Rechnungshöfen betriebene Kampf gegen 'Doppelspurigkeiten' ist in allen Bereichen staatlicher Tätigkeit üblich, erweist sich aber in jenen

<sup>29</sup> Die entsprechenden Forschungen sind bekannt unter dem Begriff der 'verborgenen Kosten der Belohnung' (hidden costs of reward), vgl. z.B. Kenneth O. McGraw, The Detrimental Effects of Reward on Performance: A Literature Review and a Prediction Model, in: The Hidden Costs of Reward: New Perspectives of Human Behavior, hrsg. von Mark R. Lepper und David Greene, New York 1978, passim.

<sup>30</sup> Vgl. Bruno S. Frey, Ökonomie ist Sozialwissenschaft. Die Anwendung der Ökonomie auf neue Gebiete, München 1990, Kap. 10.

<sup>31</sup> Vgl. Heinrich Reinermaun, a.a.O., S. 490.

<sup>32</sup> Beispiele für den Vorwurf der 'unwirtschaftlichen Parallelförderung' in der Forschung finden sich etwa in den BRH-Berichten 9/2108, S. 73 und S. 75-76.

<sup>33</sup> Vgl. z.B. William A. Niskanen, Bureaucrats and Politicians, in: Journal of Law and Economics, 18. Jg., 1975, S. 617-643; Thomas E. Borcherding, Werner W. Pommerehne, Friedrich Schneider, Comparing the Efficiency of Private and Public Production: The Evidence from Five Countries, in: Public Production, hrsg. von Dieter Bös, Richard A. Musgrave und Jack Wiseman, Supplement der Zeitschrift für Nationalökonomie, 42. Jg., 1982, S. 127-156; Anthony E. Boardman und Aidar R. Vining, Ownership and Performance in Competitive Environments, in: Journal of Law and Economics, 32. Jg., 1989, S. 1-33.

Bereichen, in denen die Leistung schwierig zu messen ist, als besonders schädlich. Dazu gehört vor allem die Forschung: Viele Beispiele zeugen davon, daß gerade in der Wissenschaft die Konkurrenz zwischen den Forschern leistungssteigernd wirkt, wie etwa der Wettlauf um die Entdeckung der DNS-Struktur<sup>34</sup> eindrücklich belegt. Eine Leistungssteigerung würde bei Vorliegen einer 'Doppelspurigkeit' erreicht, wenn die Rechnungshöfe genau das Gegenteil von dem unternähmen, was sie tatsächlich tun: der Wettbewerb sollte nicht abgewürgt, sondern im Gegenteil gefördert werden. Es könnten Vorschläge gemacht werden, auf welche Weise erfolgreiche Subventionsempfänger einen höheren Anteil an den staatlichen Mitteln als weniger erfolgreiche Konkurrenten erhalten.

#### 4. Überbetonung von Unwesentlichem

Die Berichte der Rechnungshöfe enthalten regelmäßig eine Fülle von Fakten und Daten; jedermann muß von der verwendeten Sorgfalt und der professionellen Kompetenz beeindruckt sein. Dennoch fehlt den Berichten oft eine Perspektive: Kleinen Mängeln wird häufig mehr Aufmerksamkeit und Raum geschenkt als den wirklich bedeutenden Ineffizienzen staatlicher Aktivität. Die Berichte sind voller Feststellungen über recht geringfügige Abweichungen von der administrativen Rationalität,<sup>35</sup> wohingegen in vielen Fällen quantitativ bedeutende Abweichungen nicht behandelt werden.

Einer der wichtigsten Bereiche ist die Agrarordnung. Zwar werden Verfehlungen gegen die bestehenden Vorschriften in Rechnungshofberichten durchaus moniert, aber die gigantische volkswirtschaftliche Ineffizienz der Agrarinterventionen bleibt unerwähnt. Nach Berechnungen der OECD<sup>36</sup> betragen die infolge der bestehenden Agrarpolitik entstandenen Kosten (im volkswirtschaftlichen Sinn) im Jahresdurchschnitt 1979-81 z.B. in der Europäischen Gemeinschaft 56,6 Mrd. Ecus (140 Mrd. DM), oder 2,8 % des Bruttozsozialproduktes, und nicht weniger als 93,2 % der in der Landwirtschaft erwirtschafteten Wertschöpfung.<sup>37</sup> Im Vergleich dazu sind die Beanstandungen infolge Verletzungen einzelner Bestimmungen geringfügig.

34 Vgl. James D. Watson, *The Double Helix*, London 1981.

35 Beispiele hierzu finden sich etwa in den Berichten des BRH 9/88, S. 11, oder BRH 11/3056, S. 24. Siehe auch Hans C. Korff, a.a.O., S. 408, und Andreas Greifeld, a.a.O., S. 96.

36 Vgl. OECD, *Politiques nationales et échanges agricoles*, Paris 1987.

37 Diese Größenordnung gilt auch für die Bundesrepublik Deutschland, deren Sozialprodukt ohne gemeinsame Agrarpolitik der EG um 3,5 % höher sein könnte; vgl. dazu Joseph M. Rosenblatt et al., *The Common Agricultural Policy of the European Community - Principles and Consequences*, International Monetary Fund, Occasional Paper 62, Washington 1988.

Der Grund, warum die Rechnungshöfe ihre Aufmerksamkeit häufig mit Unwesentlichem "vergeuden", liegt in der Beschränkung ihrer Aufgaben: große Ausgabenblöcke<sup>38</sup> wie die Agrarpolitik sind "politisch" bestimmt, wozu der Rechnungshof keine Stellung nehmen darf. Sicherlich bestehen gute Gründe dafür, daß sie sich nicht zu Belangen äußern, die durch den ordnungsgemäßen politischen Prozess (in der Regel das Parlament) entschieden worden sind.<sup>39</sup> Dennoch wirkt es irritierend, daß die Rechnungshöfe sich nicht mit den wirklich gewichtigen Problemen staatlicher Tätigkeit beschäftigen (dürfen). Die auferlegten Einschränkungen des Tätigkeitsfeldes bewirken, daß die Rechnungshöfe nur sehr beschränkt fähig sind, die staatliche Effizienz zu erhöhen und Verschwendungen zu vermindern. Unter bestimmten Bedingungen vermindert die Tätigkeit der Rechnungshöfe sogar die Effizienz dann nämlich, wenn die Aufmerksamkeit von den wesentlichen Problemen abgelenkt wird und wenn eine sonst zum Mißerfolg verurteilte ineffiziente Politik durch die bewirkten marginalen Effizienzsteigerungen am Leben erhalten wird.

#### 5. Kontraproduktive Öffentlichkeitswirkung

In der Literatur über die Kontrolle staatlicher Tätigkeit durch Rechnungshöfe wird häufig festgestellt, daß die verfaßten Berichte zwar von hoher Qualität seien, aber dennoch wenig oder gar keine Wirkung hätten.<sup>40</sup> Einzelne Mißstände würden zwar behoben, im großen und ganzen würden sich die Ineffizienzen und Verschwendungen nach einiger Zeit jedoch wieder einschleichen. Als Lösung wird von vielen Autoren<sup>41</sup> vorgeschlagen, daß die Ergebnisse des Rechnungshofs vermehrt der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden, etwa indem in Pressekonferenzen die Medien orientiert werden und diese dann im Fernsehen, Radio und den Zeitungen die gefundenen Mißstände publikumswirksam anprangern. Vom dadurch ausgelösten 'Druck der

38 Vgl. Gunter Kisker, *Sicherung von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit*, a.a.O., S. 2168, zählt dazu die Ausgaben für die Arbeitsbeschaffung und Konjunkturprogramme (deren Auswirkungen fraglich seien), die dem Wähler zugesicherten Vergünstigungen in Vorwahlzeiten sowie die Parteienfinanzierung, bei der bestimmte "... politische Parteien offensichtlich ihre Rechnungspflicht nicht erfüllt haben".

39 Vgl. dazu etwa Herbert Sauer und Hans Blasius, *Politik und Finanzkontrolle durch Rechnungshöfe*, in: DVBl., 100. Jg., 1985, S. 548-556, Maunz et al., a.a.O.

40 Vgl. etwa Gunter Kisker, *Sicherung von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit*, a.a.O., Wolfgang Sigg, a.a.O.

41 So etwa von Franz-O. Gilles, Gerhard Otto und Rainer Weinert, *Die Institution Rechnungshof im Lichte der Wissenschaft*, a.a.O., Gunter Kisker, *Sicherung von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit*, a.a.O., Nils Diederich et al., *Die Institution Rechnungshof - Stiefkind der Sozialwissenschaften*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 15. Jg., 1984, S. 479-494, sprechen vom "ungenutzten Publizitätspotential" des Rechnungshofs.

Öffentlichkeit' wird dann eine Wirkung auf das Verhalten der kritisierten Verwaltungseinheiten erwartet. Allerdings wird kaum je ausgeführt, in welcher Weise dieser Druck der Öffentlichkeit wirksam werden sollte. Vermutlich ist daran gedacht, daß die auf eine Wiederwahl angewiesenen Politiker insbesondere der Oppositionsparteien die populär gewordene Kritik aufnehmen und auf Abhilfe drängen. Die Regierung wird Maßnahmen – üblicherweise in Form weitergehender und schärferer Vorschriften – vornehmen, wenn sie davon einen Stimmenzuwachs erwartet; allerdings wird es wahltechnisch vorteilhaft sein, die Mißstände in der Verwaltung herunterzuspielen, weil die Regierung dafür mitverantwortlich gemacht wird.

Wendet sich der Rechnungshof mit seinen Ergebnissen an die Öffentlichkeit, wird zwangsläufig von der Fülle der Ergebnisse nur eine ganz kleine Auswahl aufgegriffen werden können. Von den Medien werden nur spektakuläre Einzelfälle ausgewählt. Selbst wenn daraufhin politische Konsequenzen gezogen werden, ist die Gesamtwirkung zweifelhaft. Die Konzentration auf spektakuläre Mißstände kann in den einzelnen Verwaltungseinheiten eine Verhaltensänderung bewirken: solange bestehende Vorschriften in einer Art und Weise verletzt werden, die nicht medienwirksam ist, braucht man sich vor einer Kritik des Rechnungshofs nicht zu fürchten. Die öffentliche Verwaltung weiß, daß sich die auf Wählerstimmen erpichten Politiker wenig oder gar nicht für weniger spektakuläre Verstöße interessieren.

Das Einschalten der Öffentlichkeit kann sogar zu einem perversen Effekt führen und die staatliche Effizienz vermindern. Wenn die spektakulären Berichte in den Medien allen Beteiligten den Eindruck vermitteln, daß die festgestellten Verstöße gang und gäbe sind, wird den einzelnen Verwaltungseinheiten erst recht deutlich gemacht, was sie sich alles leisten können, ohne als überdurchschnittlich ineffizient zu gelten. Der wohlgemeinte Gang in die Öffentlichkeit kann in diesem Falle zu einer Effizienzminderung führen.<sup>42</sup>

#### IV. Wie läßt sich die staatliche Effizienz erhöhen?

##### Einige Vorschläge

Die Untersuchung des Verhaltens der Rechnungshöfe zeigt, daß sie einen wichtigen und unentbehrlichen Beitrag zur Effizienzsteigerung des öffentli-

42 Vgl. Empirische Evidenz zu diesem Verhalten findet sich in Laborexperimenten; vgl. Charles R. Titte und Alan R. Rowe, *Moral Appeal, Sanction Threats, and Deviance: An Experimental Test*, in: *Social Problems*, 20. Jg., 1973, S. 488-498; H.G. Grasmick und W.P. Scott, *Tax Evasion and Mechanisms of Social Control*, in: *Journal of Economic Psychology*, 2. Jg., 1982, S. 213 ff.; Wenn z.B. ein Lehrer seine Schüler darauf hinweist, daß die Mehrzahl von ihnen bei Klausuren betrügt und an ihre Ehrlichkeit appelliert, werden die bisher ehrlichen Schüler darüber aufgeklärt, daß sie von den anderen ausgenutzt werden, und beginnen ebenfalls zu betrügen.

chen Sektors leisten können, daß ihre Aktivität aber auch den administrativen Prozeß systematisch verzerren und damit die Wirtschaftlichkeit vermindern kann. Diese Feststellung wäre allerdings nutzlos, wenn es nicht gelänge, realisierbare Möglichkeiten vorzuschlagen, mit deren Hilfe Verbesserungen erreicht werden können (Vergleichende Analyse der Institutionen).

Gemäß der Demokratietheorie, aber auch der ökonomischen Theorie, sind die Wünsche der Individuen als Staatsbürger vom Staat bestmöglich zu erfüllen. Die Wähler haben allerdings aus hinlänglich bekannten Gründen nur beschränkte Möglichkeiten, die staatlichen Organe zu einem Verhalten zu veranlassen, das ihren Präferenzen entspricht. Entsprechend sind erhebliche Abweichungen von den Wählerpräferenzen festzustellen. Die im folgenden vorgeschlagenen Möglichkeiten zur Steigerung staatlicher Effizienz dienen in erster Linie dazu, den Einfluß der Wähler zu stärken. Nur auf diese Weise ist eine Effizienzsteigerung erreichbar, die sich nicht auf 'technische' Aspekte beschränkt, sondern tatsächlich auch die Wohlfahrt der Individuen erhöht.

Ansätze zur Effizienzsteigerung im öffentlichen Sektor stehen in der Tat zur Verfügung. Es können Verfassungsregeln<sup>43</sup> entwickelt werden, die den beteiligten Entscheidungsträgern im laufenden politisch-ökonomischen Prozeß einen Anreiz geben, die Wirtschaftlichkeit zu erhöhen und Verschwendungen zu vermeiden.

Die Verfassungsregeln können an drei unterschiedlichen Stellen ansetzen: im Bereich der Politik, der öffentlichen Verwaltung und des Rechnungshofs.

#### 1. Politischer Bereich

Wie wir (z.B. anhand der Agrarpolitik) festgestellt haben, wird ein (nicht unerheblicher) Teil staatlicher Ineffizienz durch das Handeln des Parlaments und der Politiker selbst verursacht. Ein Rechnungshof kann wegen seiner Unterstellung unter die demokratisch legitimierte Legislative gegen diese Art von Ineffizienzen nichts ausrichten. Die Rechnungshöfe müssen aber auch in all jenen Bereichen erfolglos bleiben, in denen die Regierung Ineffizienzen zuläßt oder sie sogar bewußt schafft, um ihren eigenen Nutzen zu erhöhen und Wählerstimmen zu gewinnen. In all diesen Bereichen ist eine Effizienzsteigerung im ökonomischen Sinne, d.h. zugleich ein verstärktes Eingehen auf die Präferenzen der Bürger und eine Erhöhung der 'technischen' Effizienz, nur

43 Vgl. James M. Buchanan und Gordon Tullock, *The Calculus of Consent – Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor 1962; Bruno S. Frey, *Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik*, München 1981; Geoffrey Brennan und James M. Buchanan, *The Power to Tax – Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge 1980; dies., *The Reason of Rules – Constitutional Political Economy*, Cambridge 1985.

erreichbar, wenn das Parlament und die Regierung durch entsprechende Verfassungsregeln dazu einen Anreiz erhält und – im Extremfall – dazu gezwungen wird, um politisch überleben zu können. Derartige Anreize können auf zwei Arten geschaffen werden.

#### a. Intensivierung des Parteienwettbewerbs

Der Wettbewerb zwischen den Parteien wird intensiviert. Die Parlamente müssen für Parteien offenbleiben, die neue Strömungen vertreten und vernachlässigte Anliegen aufnehmen. Die Verfassungsregeln müssen dafür sorgen, daß die bereits im Parlament vertretenen Parteien nicht eine Koalition gegen (zukünftige) außenstehende Parteien und damit auch gegen die Wähler errichten können. Damit ist insbesondere der Bereich der Parteienfinanzierung und Politikerprivilegien angesprochen. Für die Vereinigten Staaten konnte empirisch nachgewiesen werden,<sup>44</sup> daß ein verstärkter Wettbewerb zwischen den Parteien der Regierung einen Anreiz gibt, mittels verbesserter Finanzkontrolle die Staatsausgaben effizienter einzusetzen.

#### b. Direkte Wählerbeteiligung

Die Wähler können auch direkt an politischen Entscheidungen beteiligt werden, indem ihnen das Initiativrecht zugestanden und die Möglichkeit zu kulturellen und obligatorischen Referenden gegeben wird. Sachabstimmungen wurden und werden in der Schweiz (z.B. über Mitbestimmung, Atomkraft, Arbeitszeit) regelmäßig durchgeführt. Wie das Beispiel dieses Landes zeigt, ist die Institution der direkten Volksbefragung mit einem hohen Lebensstandard und mit politischer Stabilität durchaus vereinbar. Für die Schweiz konnte z.B. gezeigt werden, daß die öffentlichen Betriebe (z.B. Müllabfuhr) umso effizienter arbeiten, je stärker die demokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten der Bevölkerung in Form des Referendums und Initiativrechts auf Gemeindeebene sind.<sup>45</sup>

44 Vgl. William R. Baber, Towards Understanding the Role of Auditing in the Public Sector, in: *Journal of Accounting and Economics*, 5. Jg., 1983, S. 213-227.

45 Vgl. Werner W. Pommerehne, Private versus öffentliche Müllabfuhr – nochmals betrachtet, in: *Finanzarchiv, N.F.*, 41. Jg., 1983, S. 466-475.

## 2. Verwaltungsbereich

Geeignete Verfassungsregeln können den staatlich Bediensteten Anreize geben, die ihnen gestellten Aufgaben bestmöglich und kostengünstig zu erstellen. Auch hier lassen sich vor allem zwei Ansatzpunkte denken:

#### a. Budgetkonkurrenz

Den verschiedenen Verwaltungseinheiten wird nicht von vorneherein ein festes Budget zugewiesen (was tendenziell zu Ineffizienzen führt),<sup>46</sup> sondern sie müssen sich darum bewerben. Dieses Verfahren gibt ihnen die Motivation, wirtschaftlich zu handeln. Es ist allerdings nur in Bereichen anwendbar, in denen mehrere staatliche Verwaltungseinheiten tätig sein können. Den Zuschlag (die Budgetzuweisung) erhält dasjenige Amt oder derjenige öffentliche Betrieb, der eine bestimmte, wohl definierte Aufgabe am billigsten erstellt. Der Wettbewerb kann erweitert werden, indem auch private Anbieter zugelassen werden. Eine Privatisierung wird damit prinzipiell zugelassen, aber nur durchgeführt, wenn die privaten Anbieter die gestellte Aufgabe kostengünstiger durchführen. Wie eine intensive Forschung in den letzten Jahren gezeigt hat, ist in vielen Bereichen staatlicher Tätigkeit Wettbewerb möglich und sinnvoll.<sup>47</sup>

#### b. Interne Leistungsanreize

Innerhalb der öffentlichen Verwaltung können besondere Leistungen mittels Anreizen belohnt und gefördert werden. Umgekehrt sollte auf automatische Beförderung, unabhängig von der Leistung, verzichtet werden. Dabei ist nicht nur an die monetäre Entlohnung zu denken. In vielen Ländern (z.B. im Vereinigten Königreich) werden traditionellerweise auch Orden und Titel zur Leistungssteigerung verliehen. Diesen nichtmonetären – den Staat wenig kostenden – Anreizen sollte mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden. Es handelt sich (solange nicht inflationär verliehen) um ein "Gut", das auf einfache Weise eine soziale Differenzierung<sup>48</sup> und damit Leistungsanreize zu geben

46 Vgl. William A. Niskanen, *Bureaucrats and Politicians*, a.a.O.

47 Vgl. Thomas E. Borcherding, Werner W. Pommerehne und Friedrich Schneider, a.a.O., Jonathan Bendor, *Parallel Systems: Redundancy in Government*, Berkeley 1985; George Yarrow, *Privatization in Theory and Practice*, in: *Economic Policy*, 1. Jg., 1986, S. 323-377.

48 Vgl. Fred Hirsch, *Die sozialen Grenzen des Wachstums – Eine ökonomische Analyse der Wachstumskrise*, Reinbek 1976; Robert H. Frank, *Choosing the Right Pond*, Oxford 1985.

erlaubt. Monetäre Anreize hingegen verlieren bei allgemein steigendem Einkommensniveau allmählich an Wirkung. Dieses Phänomen ist aus der Privatwirtschaft wohlbekannt. Wie bereits betont wurde, ist streng darauf zu achten, daß nur außergewöhnliche Leistungen auf diese Weise belohnt werden, weil sonst die intrinsische Motivation zur Pflichterfüllung zerstört wird. Wer nur seine Pflicht erledigt, darf nicht zusätzlich belohnt werden.

### 3. Bereich der Rechnungshöfe

Gerade wenn den Rechnungshöfen neue Aufgaben zugewiesen werden, aber auch zur Erfüllung der bisherigen Tätigkeiten ist es zur Steigerung der staatlichen Effizienz angezeigt, ihnen Anreize zu geben, die Bürgerpräferenzen verstärkt zu beachten und ihre eigene Aufgabe, wirksam zu erfüllen. Auch dazu stehen einige Verfassungsregeln zur Verfügung:

#### a. Direkte Wahl des Rechnungshofpräsidenten

Die Mitglieder des Rechnungshofs (das Präsidium) können durch das Volk gewählt werden. Als Beispiel mag die weitverbreitete Volkswahl der Mitglieder der Rechnungsprüfungskommission (einer Art 'Minirechnungshof', zuständig für die Finanzkontrolle auf der Gemeindeebene) in verschiedenen schweizerischen Gemeinden und Städten dienen.

#### b. Effizienzsteigerung per Referendum

Die Durchführung der vom Rechnungshof gemachten Vorschläge zur Effizienzenerhöhung können mittels Referenden zur Pflicht gemacht werden. Der Regierung wird damit in diesen Fällen die Möglichkeit entzogen, nach ihrem Belieben die als notwendig erachteten Veränderungen durchzuführen oder zu unterlassen. Das bedingt, daß der Rechnungshof seine Kritik in Form eines Verbesserungsvorschlags formuliert, der dann bei Vorliegen einer Mindestanzahl von befürwortenden Unterschriften dem Volk zur Entscheidung vorgelegt wird. In der Regel sind diese Volksabstimmungen auf regionaler oder kommunaler Ebene festzusetzen, weil die relevanten Nutzen und Kosten hauptsächlich in diesen Bereichen anfallen (fiskalische Äquivalenz).

#### c. Kontrollwettbewerb

Auch im Bereich der Kontrolle der öffentlichen Verwaltung ist eine Effizienzsteigerung mittels Wettbewerb denkbar. Die staatlichen Rechnungshöfe können in selbständige Einheiten aufgeteilt und private Unternehmen (z.B. kommerzielle Rechnungsprüfungsgesellschaften) zugelassen werden. Die bisher einem Rechnungshof fest zugeteilten Haushaltsmittel können derjenigen Institution zugewiesen werden, die die gestellte Aufgabe am besten erfüllt ('contracting out'). Eine noch weitergehendere Form der Privatisierung<sup>49</sup> wird erreicht, wenn die privaten Unternehmen einen Teil der durch sie nachgewiesenen Kostenersparnisse als Entgelt behalten dürfen. Sie erhalten damit einen Anreiz, sich auf diejenigen Bereiche staatlicher Tätigkeit zu konzentrieren, in denen besonders ausgeprägte Ineffizienzen vermutet werden. Dieses *head* oder *bounty-hunting*<sup>50</sup> sollte allerdings nicht überbewertet werden. Auch dabei treten systematische Verzerrungen auf, insbesondere weil die privaten Kontrollunternehmen sich nur mit Bereichen beschäftigen, bei denen sie erwarten, Ineffizienzen stringent und mit (im Vergleich zum Entgelt) geringen Kosten nachweisen zu können.

#### V. Einige Folgerungen

Die politisch-ökonomische Analyse des Möglichkeitsraumes, über den die Mitarbeiter des Rechnungshofs verfügen, und der Anreize, die ihnen aufgrund der besonderen Rahmenbedingungen dieser Institution vermittelt werden, hat gezeigt, daß in bestimmten Bereichen die Tätigkeit eines Rechnungshofs die staatliche Aktivität systematisch in Richtung zunehmender Ineffizienz verzerrt. Mit Hilfe von Regeln, die hier vorgeschlagen und diskutiert worden sind, können diese Verzerrungen eingeschränkt oder ganz beseitigt werden. Die den politischen Prozess betreffenden Regeln sind an erster Stelle genannt worden, weil ein wichtiger Teil der Ineffizienzen staatlicher Tätigkeit, die durch die Rechnungshöfe in den diskutierten Bereichen verstärkt werden, auf die institutionelle Grundordnung einer Gesellschaft zurückgeführt und nur durch deren Änderung überwunden werden kann. Einige Ineffizienzen staatlichen Handelns werden von den Parlamenten und Regierungen bewußt herbeigeführt: Beide Akteure nützen ihren Handlungsspielraum zu ihren eigenen Gunsten und auf Kosten der übrigen Bevölkerung aus. Die der Kritik

49 Vgl. dazu auch Clemens-August Andreae und Rosa Mitteregger, Privatisierung des Rechnungshofs? in: Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich, 25. Jg., 1984, S. 154-160.

50 Vgl. etwa Mark Toma, Will bounty-hunting revenue agents increase enforcement? in: Public Choice, 61. Jg., 1989, S. 247 ff.



des Rechnungshofs unterliegende öffentliche Verwaltung ist für die Vernachlässigung der Wählerwünsche nicht verantwortlich zu machen. Alle in dieser Arbeit aufgeführten Ineffizienzen und entsprechenden Verzerrungen infolge der Tätigkeit des Rechnungshofs können aus dieser Sicht gesehen werden. Besonders deutlich wird dies bei den zwei zuerst aufgeführten Ineffizienzen: die Beschränkung der Kontrolle des Rechnungshofs auf Aspekte administrativer Rationalität und die Überbetonung budgetärer Aspekte bedeuten, daß für die Bevölkerung relevante Nutzen und Kosten staatlicher Tätigkeit systematisch gering bewertet oder ganz außer Acht gelassen werden. Eine Intensivierung des Parteienwettbewerbs und die Einführung weitergehender demokratischer Mitwirkungsrechte (z.B. Volksabstimmungen) der Bevölkerung bewirken, daß die politischen Entscheidungsträger (Regierung und Parlament) in ihrem eigenen Interesse Gesetze und Verordnungen erlassen sowie Maßnahmen durchführen, die eine stärkere Berücksichtigung bisher vernachlässigter Nutzen und Kosten zur Folge haben.

Bei den im politischen Raum ansetzenden Verfassungsregeln wird eine Effizienzerhöhung des öffentlichen Sektors mittels einer verstärkten Berücksichtigung der Wählerpräferenzen direkt angestrebt, d.h. eine Intervention des Rechnungshofs erübrigt sich. Gleiches gilt für die bei der öffentlichen Verwaltung ansetzenden Regeln. Den Beamten werden Anreize gegeben, um die vom Parlament, der Regierung und (bei direkter Demokratie) dem Volk festgelegten Ziele besser zu erreichen. Ein Wettbewerb zwischen den Verwaltungseinheiten um die Budgetmittel und die verstärkte Verwendung nichtmonetärer Anreize verstärkt die Motivation, die politisch gesetzten Ziele zu erfüllen. Die Rationalität des Verwaltungshandelns wird unter diesen Bedingungen über die formalen Aspekte ausgedehnt, und es werden Nutzen und Kosten außerhalb des Budgets berücksichtigt. Insbesondere wird die öffentliche Verwaltung danach streben, Ziele nicht nur durch Vorschriften (Regulierung) zu erreichen, sondern auch innerhalb der Verwaltung spezifische Anreize zur Zielerreichung zu setzen. Die entsprechenden Maßnahmen kann die Verwaltung teilweise selbst einführen; oder aber sie kann die politischen Entscheidungsträger veranlassen, geeignete Gesetze zu verabschieden.

Die beim Rechnungshof selbst ansetzenden Regeln sollen dessen Wirksamkeit steigern und damit indirekt die Effizienz staatlichen Handelns erhöhen. Mit der Direktwahl der Leitung des Rechnungshofs wird eine unmittelbare Beziehung zu den Präferenzen der Bürger hergestellt. Dies hat einerseits aus juristischer Sicht den Vorteil, daß die Aktivitäten des Rechnungshofs demokratisch einwandfrei legitimiert sind, womit das vielbeschworene "judicial self-restraint" des Rechnungshofs in Fragen, die politisch kontrovers sind, hinfällig wird. Andererseits führt dies aus ökonomischer Sicht zu einer direkten Einkommensabhängigkeit der Rechnungshofbediensteten vom Erfolg ihrer

Tätigkeit (bewertet durch die Wähler) und zu einem erwünschten Zusammenfallen der aus der Tätigkeit für sie resultierenden privaten Nutzen und Kosten. Zusätzlich führt diese Maßnahme zu einer Einschränkung ihres diskretionären Spielraums in Form einer einschneidenden Wiederwahlrestriktion. Die öffentliche Verwaltung wird infolgedessen vom Rechnungshof derart kontrolliert, daß die für die Wähler wichtigen Nutzen und Kosten stärker berücksichtigt werden und nicht vorwiegend auf administrative Rationalität beharrt wird, budgetrelevante Ströme überbetont und Anreize vernachlässigt werden. In gleicher Weise wirkt auch die Möglichkeit einer Volksabstimmung zu den vom Rechnungshof vorgeschlagenen Maßnahmen. Verfassungsregeln, welche die Rechnungshöfe (zumindest partiell) einem Wettbewerb aussetzen, verhindern hauptsächlich eine (implizite) Koalition zwischen den Prüfern und den Geprüften auf Kosten der Bevölkerung. Wettbewerb gibt einen Anreiz, sich den wirklich wichtigen Bereichen staatlicher Ineffizienz zuzuwenden.

Der Rechnungshof wird bei den hier angestellten Überlegungen im politisch-ökonomischen Gesamtrahmen betrachtet. Die Effektivität von Rechnungshöfen läßt sich nicht mittels isolierten Vorschlägen steigern, weil aus der Sicht der Regierung und der öffentlichen Verwaltung kein Anreiz besteht, die Kritik aufzunehmen und die Verbesserungsvorschläge durchzuführen. Im Rahmen der gegebenen Regeln handeln die Rechnungshöfe durchaus ihren Möglichkeiten entsprechend. Infolgedessen wird in dieser Arbeit die in der Literatur festgestellte geringe Wirkung der Rechnungshöfe zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit des staatlichen Sektors nicht auf unzureichende Fähigkeiten oder mangelnden Willen der Mitglieder von Rechnungshöfen zurückgeführt. Vielmehr wird deren hohe fachliche Kompetenz hervorgehoben. Die unzureichende Wirkung wird in den bestehenden Regeln für die staatliche Aktivität gesehen, die den Beteiligten zu wenig Anreize geben, den Wünschen der Bevölkerung entsprechend zu handeln.