

Wenzler, Hariolf

Book — Digitized Version

Institutionenökonomik und öffentliche Finanzkontrolle: Eine Analyse am Beispiel der Europäischen Union

Finanzwissenschaftliche Schriften, No. 80

Provided in Cooperation with:

Peter Lang International Academic Publishers

Suggested Citation: Wenzler, Hariolf (1997) : Institutionenökonomik und öffentliche Finanzkontrolle: Eine Analyse am Beispiel der Europäischen Union, Finanzwissenschaftliche Schriften, No. 80, ISBN 978-3-631-75251-7, Peter Lang International Academic Publishers, Berlin,
<https://doi.org/10.3726/b13807>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/182792>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Hariolf M. Wenzler

Institutionenökonomik und öffentliche Finanzkontrolle



Hariolf M. Wenzler

Institutionenökonomik und öffentliche Finanzkontrolle

Die bisherigen Theorieansätze zur Erklärung der öffentlichen Finanzkontrolle, ihrer Institutionen und ihrer Wirkungsweise weisen erhebliche Defizite auf. Die institutionenökonomische Analyse ermöglicht eine neue Herangehensweise an einen Forschungsgegenstand, der von konstitutiver Bedeutung für den Umgang mit öffentlichen Mitteln ist. Nach einer Darstellung der Theorie werden Defizite der öffentlichen Finanzkontrolle am Beispiel der Europäischen Union untersucht. Die Allokation der property-rights, multiple Principal/Agent-Beziehungen und die daraus resultierenden Anreizstrukturen sowie die Organisationsprobleme kollektiven Handelns stecken den Analyserahmen ab. Die exogenen und endogenen Beschränkungen der öffentlichen Finanzkontrolle werden analysiert und daraus ein ordnungstheoretischer Ansatz abgeleitet, der einen Weg zu einer modernen, ökonomisch fundierten Finanzkontrolle weist.

Hariolf M. Wenzler wurde 1967 in Stuttgart geboren. Er studierte Volkswirtschaftslehre und Politikwissenschaften an den Universitäten Hohenheim und Freiburg, wo er mit Diplom und M. A. abschloß. Von 1993 bis 1996 war er Doktorand am Lehrstuhl von Prof. Dr. Hans-Hermann Francke in Freiburg und Stipendiat der Landesgraduiertenförderung Baden-Württemberg. Nach einem Forschungsaufenthalt bei der Europäischen Kommission in Brüssel wurde er 1996 in Ökonomie promoviert.

Institutionenökonomik und öffentliche Finanzkontrolle

FINANZWISSENSCHAFTLICHE SCHRIFTEN

Herausgegeben von den Professoren
Albers, Krause-Junk, Littmann, Oberhauser, Pohmer, Schmidt

Band 80



PETER LANG

Frankfurt am Main · Berlin · Bern · New York · Paris · Wien

Hariolf M. Wenzler

Institutionenökonomik
und öffentliche
Finanzkontrolle

Eine Analyse am Beispiel
der Europäischen Union



PETER LANG

Europäischer Verlag der Wissenschaften

Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme

Wenzler, Hariolf M.:

Institutionenökonomik und öffentliche Finanzkontrolle : eine Analyse am Beispiel der Europäischen Union / Hariolf M. Wenzler. - Frankfurt am Main ; Berlin ; Bern ; New York ; Paris ; Wien : Lang, 1997
(Finanzwissenschaftliche Schriften ; Bd. 80)
Zugl.: Freiburg (Breisgau), Univ., Diss., 1996
ISBN 3-631-31071-4

NE: GT

Open Access: The online version of this publication is published on www.peterlang.com and www.econstor.eu under the international Creative Commons License CC-BY 4.0. Learn more on how you can use and share this work: <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0>.



This book is available Open Access thanks to the kind support of ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft.

D 25

ISSN 0170-8252

ISBN 3-631-31071-4

ISBN 978-3-631-75251-7 (eBook)

© Peter Lang GmbH

Europäischer Verlag der Wissenschaften

Frankfurt am Main 1997

GELEITWORT

Die öffentliche Finanzkontrolle hat angesichts stetig gestiegener öffentlicher Haushalte zunehmend an Bedeutung gewonnen. Damit sind auch die Institutionen der öffentlichen Finanzkontrolle stärker in den Vordergrund gerückt. Von ihrer Wirkungsweise hängt der Erfolg der Kontrolltätigkeit in wesentlichem Maße ab.

Dieser Themenkreis steht im Mittelpunkt der Untersuchung, wobei die Institutionenökonomik den analytischen Rahmen absteckt: Ausgehend von den Aussagen der Principal/Agent- und der Public Choice-Theorie untersucht Hariolf Wenzler die öffentliche Finanzkontrolle am Beispiel der Europäischen Union. Im Gegensatz zu juristischen oder verwaltungswissenschaftlichen Theorieansätzen wird hier ein dezidiert ökonomischer Zugang gewählt. Auch wenn man die Annahmen über das Ausmaß eigeninteressegeleiteter handelnder Individuen auf politischer und bürokratischer Ebene nicht ohne weiteres teilt, so stellt die Arbeit eine wertvolle Analyse der öffentlichen Finanzkontrolle dar. Beeindruckend ist, wie sehr sich der Verfasser um Internas bemüht hat. Seine Ausführungen regen zum kritischen Nachdenken an.

Von meinem (Fast-) Namenskollegen Milton Friedman stammt der Satz, die Qualität einer Theorie werde vor allem durch die Brauchbarkeit der Ergebnisse bestimmt. In diesem Sinne ist die Arbeit von Hariolf Wenzler ein interessanter Beitrag und eine gute Grundlage für die Weiterentwicklung der öffentlichen Finanzkontrolle.

Luxemburg, im Januar 1997

Prof. Dr. Bernhard Friedmann
Präsident des
Europäischen Rechnungshofes

VORWORT

„Doch obwohl ich mich immer noch hauptsächlich als Nationalökonom betrachte, fühle ich immer mehr, daß die Antworten auf viele der dringlichen sozialen Fragen unserer Zeit schließlich in der Anerkennung von Grundsätzen zu finden sind, die außerhalb des Bereiches der technischen Volkswirtschaftslehre oder irgend einer anderen Einzeldisziplin liegen“

F. A. v. Hayek ¹

„Vorworte werden nicht gelesen, es steht ja doch immer das Gleiche drin.“
Nach aller Erfahrung trifft diese Aussage nicht zu, q.e.d.

Im Gegenteil: Sie sind häufig das Interessanteste an einer wissenschaftlichen Arbeit, denn sie sind erstens kurz, zweitens noch verständlich und lesbar abgefaßt und drittens recht informativ, geben sie doch einiges über den Autor preis.

So will ich diese exponierte Stelle nutzen, all' denen zu danken, die mir fachlich und persönlich Wegbegleiter und „Promotoren“ im besten Sinn des Wortes waren: Prof. Dr. Hans-Hermann Francke war ein Doktorvater mit beiden Teilen dieses Wortes. Er hat mich nach Kräften unterstützt, menschlich und als akademischer Lehrer - dafür bin ich ihm sehr dankbar. Prof. Dr. Bernhard Friedmann, Präsident des Europäischen Rechnungshofes, danke ich nicht nur dafür, daß er das Zweitgutachten übernommen hat, sondern auch für viele wertvolle Hinweise und Informationen aus der Praxis. Unterstützung in meinen akademischen Bemühungen habe ich auch am Seminar für Wissenschaftliche Politik in Freiburg erfahren, wofür ich Magnifizenz Prof. Dr. Wolfgang Jäger und Prof. Dr. Ludger Kühnhardt danken möchte. Schließlich danke ich Prof. Dr. Alois Oberhauser für die Aufnahme in diese von ihm mitherausgegebene Schriftenreihe.

¹ Friedrich A. von Hayek: Die Verfassung der Freiheit, 3. Aufl., Tübingen 1991, S. 4

Meinen beiden engsten Freiburger Weggefährten, Dr. Christoph Gabrigh und Dr. Felix Zimmermann, danke ich für Ihre Freundschaft, für viele lebhaftige Diskussionen und eine fröhliche Studentenzeit.

Daß wissenschaftliche Erkenntnis im Diskurs reift, habe ich auch durch Freunde, Instituts- und Studienkollegen erfahren, die diese Arbeit und ihren Autor begleitet haben. In Freiburg waren dies Justus J. B. Vollrath, Ansgar Staudinger, Ulrich Dickel, Ralph Ziegler, Dr. P. Leo Gräf und Christoph Haas. Gerhard Koepsel und Dr. Johann Knollmann waren die Weggefährten in Hamburg, die auch vor manch nächtlicher Sitzung nicht zurückschreckten.

Meinen akademischen Werdegang ermöglicht und unterstützt haben meine Mutter Charlotte Wenzler, meine Schwester Christiane Wenzler und mein Patenonkel Wolfgang Wenzler. Mein Dank an dieser Stelle wird - so hoffe ich - nicht ihr einziger „return on investment“ sein. Der Landesgraduier-tenförderung Baden-Württemberg verdanke ich ein Stipendium, das diese Arbeit maßgeblich unterstützt hat.

„Cherchez la femme“ (Dumas): Meine Frau Nicola schließlich hat den wesentlichsten Anteil am Zustandekommen dieser Arbeit. Ihr klarer Verstand hat mir bei vielen Fragen geholfen, ihr sonniges Gemüt mich über alle Hürden getragen. Deshalb gilt ihr nicht nur mein Dank.

Hamburg / Baden-Baden, im Januar 1997

Hariolf M. Wenzler

INHALTSVERZEICHNIS

GELEITWORT	5
VORWORT	7
ABBILDUNGSVERZEICHNIS	15
ERSTES KAPITEL: EINLEITUNG	17
I. PROBLEMSTELLUNG	17
II. AUFBAU DER ARBEIT	19
ZWEITES KAPITEL: DIE HERKÖMMLICHE THEORIE UND PRAXIS DER ÖFFENTLICHEN FINANZKONTROLLE UND IHRE KRITIK	21
I. THEORETISCHE GRUNDLAGEN DER ÖFFENTLICHEN FINANZKONTROLLE	21
A. Theorien der öffentlichen Verwaltung	21
1. Die Bedeutung der öffentlichen Verwaltung für die Analyse der Finanzkontrolle	21
2. Max Webers Idealtypus der Bürokratie	22
3. Verwaltung aus Sicht der Systemtheorie	25
4. Verwaltung aus Sicht der Wohlfahrtsökonomie	30
B. Das herkömmliche staatliche Haushalts- und Rechnungswesen	30
1. Funktionen des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens	30
2. Das öffentliche Haushalts- und Rechnungswesen, dargestellt am Beispiel der Europäischen Union	33
a. Rechtliche und organisatorische Grundlagen	33
b. Das öffentliche Haushaltswesen der Europäischen Union	35
c. Das öffentliche Rechnungswesen der Europäischen Union	40
C. Bisherige Theorieansätze der Finanzkontrolle	46
1. Finanzkontrolle als Soll-/Ist-Vergleich	46

2. Finanzkontrolle aus Verwaltungssicht	47
3. Finanzkontrolle aus Sicht der Systemtheorie	48
4. Finanzkontrolle aus Sicht der Wohlfahrtsökonomie	50
5. Finanzkontrolle aus juristischer Sicht	52
II. ORGANISATORISCHE GRUNDLAGEN DER ÖFFENTLICHEN FINANZKONTROLLE	55
A. Maßstäbe der Finanzkontrolle	55
1. Rechtmäßigkeit	55
2. Ordnungsmäßigkeit	57
3. Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit	58
a. Der Begriff der Wirtschaftlichkeit	58
b. Nutzen-Kosten-Untersuchungen als Hilfskonstruktion	61
c. Erfolgskontrollen als Erweiterung	66
B. Die zeitliche Dimension der Finanzkontrolle	70
1. Nachgängige Kontrolle	70
2. Begleitende Beratung durch Stellungnahmen und Gutachten	70
C. Die personelle Dimension der Finanzkontrolle	72
1. Die organisatorische Einbettung in den öffentlichen Dienst	72
2. Der quantitative Aspekt: Die Personalstärke	73
3. Der qualitative Aspekt: Die Ausbildung des Kontrollpersonals	75
III. ZUSAMMENFASSUNG: KRITIK DER HERKÖMMLICHEN THEORIE DER ÖFFENTLICHEN FINANZKONTROLLE	76
DRITTES KAPITEL:	
INSTITUTIONENÖKONOMISCHE THEORIE UND ÖFFENTLICHE FINANZKONTROLLE	79
I. DIE INSTITUTIONENÖKONOMISCHE THEORIE	79
A. Methodische Grundlagen	79
1. Das Erkenntnisinteresse der Institutionenökonomik	79
2. Der methodologische Individualismus	81
3. Gesellschaftliche Koordinationsmechanismen	84
4. Transaktions- und Organisationskosten	87
5. Informationsverarbeitung und Allokation	89
6. Entstehung und Wandel von Institutionen	91

7. Die ökonomische Funktion von Institutionen	94
B. Der Principal/Agent-Ansatz	96
1. Die Grundkonstellation	96
2. Probleme aus der Principal/Agent-Beziehung	98
3. Institutionen zur Lösung der Principal/Agent-Probleme	101
C. Der Public Choice-Ansatz	106
1. Ökonomische Theorie der Politik	106
a. Die Mechanismen kollektiver Entscheidungen	106
b. Individuelle Interessen und kollektive Entscheidungen	108
2. Die Ökonomische Theorie der Bürokratie	111
a. Das Grundmodell	111
b. X-inefficiency und organisational slack	116
c. Informationsverarbeitung und allokativer Effizienz der Bürokratie	119
D. Zusammenfassung der institutionenökonomischen Theorie	120
II. INSTITUTIONENÖKONOMIK UND ÖFFENTLICHE FINANZKONTROLLE	123
A. Eine institutionenökonomische Analyse des öffentlichen Sektors	123
1. Vorbemerkung	123
2. Property rights im öffentlichen Sektor	124
3. Multiple Principal/Agent-Beziehungen	127
a. Souverän und Legislative	127
b. Legislative und Exekutive	129
4. Politische Ökonomie des Angebots öffentlicher Leistungen	132
B. Eine institutionenökonomische Analyse der öffentlichen Finanzkontrolle	138
1. Vorbemerkung	138
2. Principal und Agent in der Finanzkontrolle	139
3. Exogene Beschränkungen der Finanzkontrolle	142
a. Begrenzungen durch sachliche und fachliche Rahmenbedingungen	142
b. Begrenzungen durch das öffentliche Dienstrecht	142
c. Begrenzungen aufgrund fehlender Durchsetzungsbefugnisse	145

4. Endogene Beschränkungen der Finanzkontrolle	146
a. Begrenzungen durch die Betonung administrativer Rationalität	146
b. Beschränkung der Finanzkontrolle auf das öffentliche Rechnungswesen	147
c. Begrenzungen der Finanzkontrolle durch einen „political self-restraint“	149
C. Zusammenfassung: Die öffentliche Finanzkontrolle institutionenökonomisch analysiert	152

VIERTES KAPITEL:

DIE FINANZKONTROLLE IN DER EUROPÄISCHEN UNION 157

I. DIE INSTITUTIONEN UND INSTRUMENTE DER FINANZKONTROLLE IN DER EUROPÄISCHEN UNION	157
A. Die primäre Zuständigkeit der Mitgliedstaaten	157
B. Die interne Finanzkontrolle	159
1. Zur Bedeutung der internen Finanzkontrolle	159
2. Der Finanzkontrolleur	160
3. Der Anweisungsbefugte und der Rechnungsführer	163
4. Die Betrugsbekämpfungseinheit der Kommission	164
C. Die externe Finanzkontrolle durch den Europäischen Rechnungshof	165
1. Zur Bedeutung der Finanzkontrolle durch Rechnungshöfe	165
2. Der Europäische Rechnungshof	166
a. Rechtliche Grundlagen und institutionelle Ausgestaltung des Rechnungshofs der Europäischen Gemeinschaften	166
b. Inhaltliche Vorgehensweise der Rechnungsprüfung	170
c. Die Systemprüfung	171
d. Sonderberichte und Gutachten	174
e. Die Zuverlässigkeitserklärung	174
D. Die externe Finanzkontrolle durch das Europäische Parlament	176
1. Die Bedeutung des Parlaments als Finanzkontrollinstitution	176
2. Die politische Haushaltskontrolle des Europäischen Parlaments	177
3. Die Bedeutung des Entlastungsbeschlusses	179

II. DIE FINANZKONTROLLE DER EUROPÄISCHEN UNION AM BEISPIEL DER MILCHMARKTORDNUNG	181
A. Hintergrund: Die Milchmarktordnung als Teil der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der EU	181
1. Die GAP als Grundstein europäischer Integration	181
2. Die Grundprinzipien der GAP	182
3. Die Entstehung der Überschüsse und Reformansätze	185
4. Der Milchmarkt in der EU	186
a. Die Nachfrage nach Milch und Milcherzeugnissen	186
b. Das Angebot von Milch und Milcherzeugnissen	188
c. Preise, Mengen, Quoten	190
d. Haushaltswirkungen der Milchmarktordnung	192
B. Feststellungen der Finanzkontrolle zum Milchsektor	196
1. Vorbemerkung	196
2. Die (Nicht-)Anwendung der Milchquote in den Mitgliedstaaten	197
a. Die unterschiedliche Umsetzung der gemeinschaftlichen Vorschriften	197
b. Informationsprobleme zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten	197
c. Die Übertragbarkeit der Quoten	198
d. Die verzögerten Rückzahlungseingänge	199
e. Ein qualitativer Aspekt: Der Fettgehalt der Milch	200
3. Die Rechnungsabschlußverfahren für 1989 und 1990	201
C. Zusammenfassung der Kontrollprobleme im Milchsektor	207

FÜNFTES KAPITEL:

KONSEQUENZEN FÜR DIE ÖFFENTLICHE FINANZKONTROLLE 211

I. DIE FINANZKONTROLLE IN DER EUROPÄISCHEN UNION INSTITUTIONENÖKONOMISCH ANALYSIERT	211
A. Exogene Beschränkungen der Kontrolle	211
1 Europäische Finanzkontrolle aus property rights-Sicht	211
2. Principals und Agents in der Europäischen Union	213
a. Der (Minister-)Rat	213
b. Die Europäische Kommission	214
c. Der Europäische Rechnungshof	217
d. Das Europäische Parlament	218

e. Die multiplen Principal/Agent-Beziehungen auf europäischer Ebene	219
3. Finanzkontrolle ohne Sanktionsgewalt	220
B. Endogene Beschränkungen der Kontrolle	222
1. Zur politischen Ökonomie der europäischen Finanzkontrolle	222
2. Die Interessenlage der Kommission	223
3. Die Interessenvielfalt des Rates	223
4. Der Interessenzwiespalt des Europäischen Parlaments	225
5. Die politische Selbstbeschränkung des Rechnungshofs	226
II. ANSÄTZE FÜR EINE BESSERE FINANZKONTROLLE IN DER EUROPÄISCHEN UNION	228
A. Ausgangslage	228
B. Verfassungsgrenzen staatlichen Handelns	230
C. Organisatorische Veränderungen	232
1. Änderung der Bestellung von Rechnungshofmitgliedern	232
2. Trennung von Finanzkontrolle und Haushaltsentlastung	233
3. Teilprivatisierung der Rechnungshoftätigkeit	234
4. Einrichtung eines „Wissenschaftlichen Beirats beim Europäischen Rechnungshof“	236
D. FAZIT	236
LITERATURVERZEICHNIS	239

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abb. 1: Der Haushalt der Europäischen Union 1994	38
Abb. 2: Die optimale Allokation in der Wohlfahrtsökonomie	51
Abb. 3: Nutzen-Kosten-Untersuchungen	62
Abb. 4: Entwicklung von Haushaltsumfang und Rechnungshofpersonal	74
Abb. 5: Entstehung von Koordinationskosten	87
Abb. 6: Transaktions- und Organisationskosten	88
Abb. 7: Probleme aus Principal/Agent-Beziehungen	100
Abb. 8: Lösungen der Principal/Agent-Probleme	105
Abb. 9: Optimaler Output eines Büros	113
Abb. 10: Zuordnungen von Verfügungsrechten	124
Abb. 11: Principal/Agent-Beziehungen im öffentlichen Sektor	131
Abb. 12: Bereitstellungsmuster öffentlicher Leistungen	133
Abb. 13: Schema der Agrarmärkte in der EU	184
Abb. 14: Der Milchmarkt in der EU	187
Abb. 15: Milcherzeugung in der EU 1990	190
Abb. 16: Entwicklung der Milcherzeugung in der Gemeinschaft	194
Abb. 17: Lagerbestände und Ausgaben im Rindfleischsektor der EU	195
Abb. 18: Multiple Principal/Agent-Beziehungen in der EU	220

ERSTES KAPITEL: EINLEITUNG

Die Tatsache also, daß der moderne Staat nicht fähig ist, die wirtschaftspolitische Ordnungsaufgabe zu bewältigen, und daß auch andere Organisationen nicht zur Verfügung stehen, bedeutet nicht, daß die Ordnungsaufgabe überhaupt unlösbar ist. Es bleibt die Möglichkeit, durch geistige Arbeit und durch ihren Einfluß Ordnungen in Staat und Wirtschaft zu gestalten.

Walter Eucken ²

I. PROBLEMSTELLUNG

Bereits gegen Ende des 19. Jahrhunderts formulierte *Adolph Wagner* sein „Gesetz der wachsenden Ausdehnung der öffentlichen und speziell der Staatstätigkeit“³, demzufolge sowohl die staatlichen Aufgaben als auch die Ausgaben kontinuierlich anwachsen. Mit dem Wandel des Staatsverständnisses vom Rechtsschutz- zum Leistungsstaat ging darüber hinaus auch eine qualitative Veränderung öffentlicher Aufgaben einher. In zunehmendem Umfang wurden die unterschiedlichsten Bedürfnisse der Bürger an staatliche Einrichtungen herangetragen und durch öffentliche Leistungen gedeckt. Der Staat zieht dabei große Teile des Sozialprodukts an sich, um sie zur Erfüllung dieser Aufgaben wieder auszugeben.

Für das finanzwirksame staatliche Handeln ist dabei charakteristisch, daß die verwendeten Gelder quasi das Treuhandvermögen der Bürger als Steuerzahler darstellen. Für diejenigen, die über öffentliche Mittel verfügen, besteht daher eine grundsätzliche Rechenschaftspflicht gegenüber den Bürgern hinsichtlich der Verwendung dieser Mittel. In der mediatisierten Demokratie wird diese Kontrolle von gewählten Repräsentanten der Bürger wahrgenommen, die dabei von verschiedenen Einrichtungen der Finanzkontrolle, insbesondere von den Rechnungshöfen unterstützt werden.

2 Walter Eucken: Grundsätze der Wirtschaftspolitik, Bern / Tübingen 1952, S. 339

3 Wagner 1893, S. 895

Ziel der vorliegenden Arbeit ist es, die Defizite dieser Kontrolle in modernen, demokratischen Gemeinwesen aufzuzeigen und ihre Ursachen zu analysieren. Dabei wird zu zeigen sein, daß sowohl das öffentliche Rechnungswesen als auch die herkömmlichen Theorien der öffentlichen Verwaltung und der öffentlichen Finanzkontrolle nicht hinreichen, um die Probleme, die sich aus der Verwendung öffentlicher Mittel und ihrer Kontrolle ergeben, adäquat abzubilden. Darüber hinaus wird zu zeigen sein, daß der Wandel des Staatsverständnisses keine entsprechenden Änderungen in der praktischen Ausgestaltung der Finanzkontrolle nach sich gezogen hat.

Um zunächst dem theoretischen Defizit zu begegnen, wird mit dem Instrumentarium der Institutionenökonomik eine Neufassung der Theorie der Finanzkontrolle vorgenommen: Ausgehend von einer Analyse der property rights im öffentlichen Sektor lassen sich mit der Principal/Agent- und der Public Choice-Theorie die Beziehungen zwischen Kontrollierenden und Kontrollierten als Vertragsverhältnisse fassen. Die daraus resultierenden Probleme können durch institutionelle Vorkehrungen gemildert werden. Mit dem institutionenökonomischen Ansatz lassen sich dann exogene und endogene Beschränkungen der öffentlichen Finanzkontrolle aufzeigen, denen mit der konkreten Ausgestaltung von Institutionen begegnet werden kann.

Die theoretisch abgeleiteten Erkenntnisse werden in einem weiteren Schritt mit den tatsächlichen Gegebenheiten der Finanzkontrolle in der Europäischen Union konfrontiert, um ihren Aussagegehalt zu überprüfen. Die Europäische Union dient hier als Beispiel, weil sie einerseits als öffentliches Gemeinwesen öffentliche Gelder aus gemeinschaftlichen Zolleinnahmen und nationalen Steueraufkommen verwaltet und andererseits über Einrichtungen der Finanzkontrolle verfügt, die sich in ihrer Ausgestaltung an die Konstruktionen in den Mitgliedstaaten anlehnen. Ein weiterer Grund für die Beschäftigung mit der Finanzkontrolle der Europäischen Union ist die weit verbreitete öffentliche Meinung, die Brüsseler Institutionen seien ein unkontrollierter, steuerverwendender Moloch. Am konkreten Beispiel des gemeinschaftlichen Milchmarkts werden daher die Funktionsweise der Finanzkontrolle durch die beteiligten Institutionen und die dabei auftretenden Probleme dargestellt. Die sich anschließende institutionenökonomische Analyse verweist auf die Ursachen der institutionellen Ausgestaltung in der Europäischen Union: Auch hier treten exogene und endogene Beschränkungen der Finanzkontrolle zutage, zu

deren Überwindung abschließend einige Gestaltungsempfehlungen ausgesprochen werden.

II. AUFBAU DER ARBEIT

Die Ausführungen der vorliegenden Arbeit sind in fünf Kapitel unterteilt. Nach den einführenden Bemerkungen dieses ersten Kapitels wird im zweiten Kapitel die herkömmliche Theorie der öffentlichen Finanzkontrolle dargestellt und kritisiert. Dazu werden zunächst die theoretischen Grundlagen der Finanzkontrolle und ihre Defizite, beginnend mit den herkömmlichen Theorien der öffentlichen Verwaltung, als Untersuchungsobjekt der Finanzkontrolle erörtert. Anschließend wird das öffentliche Haushalts- und Rechnungswesen als eine der Informationsgrundlagen der Finanzkontrolle am Beispiel der Europäischen Union dargestellt. Die theoretischen Grundlagen werden mit einer kritischen Darstellung der bisherigen Theorieansätze der Finanzkontrolle abgeschlossen, aus der die Notwendigkeit eines neuen theoretischen Erklärungsansatzes abgeleitet wird. Um die Rahmenbedingungen öffentlicher Finanzkontrolle erfassen zu können, werden im Anschluß daran deren organisatorische Grundlagen, die Maßstäbe, die zeitliche und die personelle Dimension der Finanzkontrolle dargestellt.

Das dritte Kapitel liefert mit dem institutionenökonomischen Denkansatz das analytische Instrumentarium, mit dem eine theoretische Betrachtung der Mittelverwendung durch den öffentlichen Sektor und der öffentlichen Finanzkontrolle vorgenommen wird. Dazu werden vorweg die methodischen Grundlagen der Institutionenökonomik dargestellt, bevor zwei spezielle Varianten dieses Ansatzes, die Principal/Agent- und die Public Choice-Theorie, herausgearbeitet werden. Sie werden danach zur Analyse des öffentlichen Sektors und der öffentlichen Finanzkontrolle verwendet. Im ersten Fall zeigen sich signifikante Abweichungen von bisherigen Theorien öffentlichen Handelns, im zweiten Fall werden damit sowohl die Probleme der Finanzkontrolle als auch die ihnen zugrundeliegenden institutionellen Ursachen erschlossen. Mit Hilfe der institutionenökonomischen Theorie lassen sich schließlich exogene und endogene Beschränkungen aufzeigen, denen die öffentliche Finanzkontrolle unterliegt.

Im vierten Kapitel folgt eine Analyse der öffentlichen Finanzkontrolle in der Europäischen Union. Dabei wird zunächst auf die Institutionen und Instrumente der Finanzkontrolle eingegangen, bevor konkrete Probleme anhand der Finanzkontrolle im Milchsektor aufgezeigt werden. Die aus der Theorie abgeleiteten exogenen und endogenen Beschränkungen der Finanzkontrolle zeigen sich auch hier, sie werden vor dem Hintergrund der theoretischen Aussagen eingehend analysiert.

Im abschließenden fünften Kapitel werden, quasi als Antwort auf die festgestellten Defizite, Verbesserungsvorschläge angeführt, die in systemverändernde und systemverbessernde unterschieden werden. Sie werden dabei hinsichtlich ihrer Relevanz für die Finanzkontrolle in der Europäischen Union beurteilt.

ZWEITES KAPITEL: DIE HERKÖMMLICHE THEORIE UND PRAXIS DER ÖFFENTLICHEN FINANZKONTROLLE UND IHRE KRITIK

Ragion spessa amista longa (Häufige Rechenschaft bringt lange Freundschaft)

Luca Pacioli ⁴

I. THEORETISCHE GRUNDLAGEN DER ÖFFENTLICHEN FINANZKONTROLLE

A. Theorien der öffentlichen Verwaltung

1. Die Bedeutung der öffentlichen Verwaltung für die Analyse der Finanzkontrolle

Ausgangspunkt der theoretischen Überlegungen ist die Analyse bisheriger Ansätze, mit denen die Notwendigkeit und das Funktionieren öffentlicher Finanzkontrolle erklärt wird. Daß es nicht nur Unstimmigkeiten dieser theoretischen Konstrukte mit empirischen Beobachtungen gibt, sondern auch Widersprüchlichkeiten innerhalb der Theorien, wird im folgenden zu zeigen und diese herkömmlichen Theorien daraufhin zu kritisieren sein.

Öffentliche Finanzkontrolle hat das finanzwirksame Verwaltungshandeln innerhalb der zugrundeliegenden Verwaltungsstruktur öffentlicher Einrichtungen zum Untersuchungsgegenstand und stellt darüber hinaus selbst einen Teil der öffentlichen Verwaltung dar. Ein wesentlicher Bestandteil einer Theorie der Finanzkontrolle ist daher die Analyse der Funktionsweise des zu Kontrollierenden, denn es ist unstrittig, daß die Wirksamkeit der Finanzkontrolle nicht nur von der Ausgestaltung des Kontrollsystems abhängt, sondern in weitem Maße auch vom Organisationssystem und der Funktionsweise des öffentlichen Finanzgebarens.⁵ Die herkömmlichen theoretischen Ansätze zur Erklärung des öffentlichen Verwaltungshandelns und der Verwaltungsorganisation werden im folgenden, beginnend mit dem klassischen neuzeitlichen Verwaltungsverständnis *Max Webers*, dargestellt und kritisch untersucht.

4 Luca Pacioli: *Summa de Arithmetica, Geometrica, Proportioni et Proportionalita*, 1494

5 Vgl. Bartel/Schneider 1989, S. 238

2. Max Webers Idealtypus der Bürokratie

Das sogenannte „klassische Verwaltungsverständnis“, auf dem das öffentliche Dienstrecht in der Bundesrepublik, aber auch in den anderen europäischen Staaten aufbaut, findet seine Ursprünge in den Staatskanzleien des absolutistischen Zeitalters. Die besonders in den Ämtern des preußischen Staates ausgeprägten Tugenden Ordnungssinn, Sparsamkeit und Einfügen in ein hierarchisches Korsett fanden später Eingang in *Max Webers* idealtypisches Modell der Bürokratie.⁶ Nach dieser die Wissenschaft lange Zeit dominierenden Verwaltungslehre werden politische Ziele und Aufgaben allein durch die Legislative bestimmt, während die Exekutive die gesetzten Ziele uneigennützig, also zur Erhöhung des „Gemeinwohls“ zu erreichen versucht. Bürokratische Organisation wird hier als effizientes Instrument zur legalen Herrschaftsausübung verstanden. Dies ergibt sich insbesondere aus der Tatsache, daß der Staat als monopolistischer Anbieter öffentlicher Güter durch das bürokratische Prinzip der Gleichbehandlung sicherstellen soll, daß alle Nachfrager gleichen Zugang gemäß Gesetz und Recht zum öffentlichen Leistungsangebot haben.⁷ Die Merkmale des *Weberschen* Bürokratiemodells sind im einzelnen:

- ▶ eine weitgehende Arbeitsteilung und Spezialisierung innerhalb der Verwaltung,
- ▶ eine hierarchische Aufbauorganisation,
- ▶ ein System abstrakter Regeln mit genau definierten Befugnissen jedes Verwaltungsmitarbeiters als Entscheidungsgrundlage,
- ▶ die Zahlung eines festen Gehalts und das Verbot von Nebentätigkeiten sowie

6 Vgl. Weber 1972, S. 125ff. Der Begriff „Bürokratie“ stammt mutmaßlich von Vincent de Gournay (1712-1759), einem Vorläufer der Physiokraten, der folgenden Ausspruch getan haben soll: „Nous avons [...] une maladie qui fait bien du ravage; cette maladie s'appelle la bureaumanie. Quelquefois il en faisait une quatrième ou cinquième forme du gouvernement sous le titre de bureaucratie“, Wiese 1956, S. 457; für einen historischen Überblick vgl. Strunz 1993, S. 15ff.

7 Vgl. Harms 1994, S. 93

- die Möglichkeit zum Aufstieg innerhalb der Bürokratie nach einer festgelegten Laufbahnordnung.⁸

Das hier zum Ausdruck kommende Bestreben der Verwaltung nach Rechtmäßigkeit des Handelns und dessen Nachweis führt in Umkehrung logischerweise dazu, daß durch ein enges Geflecht von Rechts- und Verwaltungsvorschriften die Dispositionsfreiheit der jeweils Handelnden eingeschränkt wird. Somit kann genuin wirtschaftliches Handeln - das in seiner Charakteristik der Aufteilung knapper Mittel auf bestimmte Verwendungen immer dispositiv ist - allerdings kaum entstehen, da einerseits Abweichungen vom vorschriftsmäßigen Vorgehen nicht intendiert sind und andererseits eine Änderung der Vorschriften nur langsam vonstatten gehen kann. Ändernde Instanz ist der Gesetzgeber oder die übergeordnete Bürokratie, die von den Schwierigkeiten, die sich bei vorschriftsmäßigem Verwaltungsvollzug ergeben können, nicht oder nur langsam „über den Dienstweg“ Kenntnis erlangen. Der einzelne öffentliche Bedienstete wiederum, der vorhandene Unwirtschaftlichkeiten am ehesten entdecken könnte, hat wenig Möglichkeiten der Abhilfe und im übrigen auch kaum Interesse, auf eine Änderung des status quo hinzuwirken.⁹ *Weber* sieht dies anders, denn er nimmt an, Bürokratie sei an Effizienz anderen Formen der Verwaltung deutlich überlegen:

„Präzision, Schnelligkeit, Eindeutigkeit, Aktenkundigkeit, Kontinuität, Diskretion, Einheitlichkeit, straffe Unterordnung, Ersparnisse an Reibungen, sachlichen und persönlichen Kosten sind bei streng bürokratischer [...] Verwaltung durch geschulte Einzelbeamte gegenüber allen kollegialen oder ehren- und nebenbeamtlichen Formen auf das Optimum gesteigert.“¹⁰

Diese Charakterisierung des Verwaltungsapparates geht von zwei grundlegenden Annahmen aus, die ihrerseits zentraler Ansatzpunkt für die Kritik am Ansatz *Webers* und zugleich Grundlage neuer Bürokratietheorien sind. In der Vorstellung *Webers* agieren Bürokraten ausschließlich sach- bzw. gemeinwohlorientiert; eigene Ziele ihres Handelns werden demzufolge nicht in Betracht gezogen. Verwaltungsbedienstete handeln im Rahmen ihrer gesetzlichen Vorschriften, indem sie diese im konkreten Fall umsetzen. Sie sind bei der

8 Vgl. Weber 1972, S. 127; Gilles/Otto/Weinert 1987, S. 493; Kroker 1981, S. 25

9 Vgl. Weber 1988, S. 175

10 Weber 1972, S. 561

Ausübung ihrer Tätigkeit an Recht und Gesetz gebunden, das wesentliche Kennzeichen des bürokratischen Handelns ist die gesetzlich gebotene Gleichbehandlung der „Kunden“, die konsequenterweise auch Antragsteller, Steuerpflichtige oder ähnlich genannt werden.¹¹ Bei der Umsetzung von Vorschriften bestehen häufig Ermessensspielräume, innerhalb derer - so die herrschende deutsche Verwaltungslehre - das Ermessen „pflichtgemäß“ ausgeübt werden müsse.¹² Die Ermessensentscheidung unterliegt demzufolge auch in vollem Umfang der gerichtlichen Überprüfbarkeit; so gibt es beispielsweise die Lehre vom fehlerhaften Ermessen im deutschen Verwaltungsrecht.¹³ Die Möglichkeit öffentlicher Bediensteter, bei der Ausübung ihrer Tätigkeit eigene Ziele zu verfolgen, wird allerdings qua Annahme ausgeschlossen.¹⁴

Schließlich geht *Weber* von der - systematisch übergeordneten - Prämisse aus, Verwaltungshandeln insgesamt sei politikfrei, ließe sich also nicht von politischen Erwägungen beeinflussen. Ganz im Sinne des Idealbildes *Montesquieu'scher* Gewaltenteilung legt die Legislative die politische Linie fest, die Exekutive führt lediglich aus - ohne auf die politische Zielrichtung bei der Ausführung oder gar bei der Entstehung Einfluß zu nehmen. Verwaltung als Bürokratie im *Weberschen* Sinne gilt als die perfekte und effiziente Organisationsform in Wirtschaft (sic!) und Verwaltung.¹⁵

Auf denselben Annahmen beruht das Prinzip der politischen Repräsentation, das aus der klassischen Staatslehre stammt und ebenfalls für *Webers* Denken kennzeichnend ist. Die Idee der Repräsentation des politischen Willens der Wähler geht unter anderem davon aus, daß dem Willen des Volkes durch die Repräsentation des Wählers im Parlament Ausdruck verliehen wird. Dieses ist als Legislativinstrument für Politik zuständig und auch dem Wähler gegenüber verantwortlich.¹⁶ Die Verantwortlichkeit bzw. Rechenschaftspflicht, die für das Funktionieren des Repräsentationsprinzips von zentraler Bedeutung ist, steht und fällt aber mit der tatsächlich alleinigen Zuständigkeit der Legislative für die

11 Vgl. Strunz 1993, S. 42

12 Vgl. § 40 Verwaltungsverfahrensgesetz

13 Vgl. Wittern 1987, S. 100f.

14 Vgl. Frey/Serna 1990, S. 254

15 Vgl. Strunz 1993, S. 41

16 Weber 1972, S. 123

politischen Entscheidungen. Sollten diese Annahmen nicht zutreffen, sollte also der Verwaltungsapparat durchaus Politik beeinflussen oder gar machen können, ohne dafür vom Wähler zur Verantwortung gezogen werden zu können, wäre eine notwendige Bedingung für die Repräsentationsannahme nicht erfüllt. Daher wird es notwendig sein, bei der Neufassung der Theorie der Finanzkontrolle im nächsten Kapitel neben einer Analyse des Einflusses der Verwaltung auf die Politik auch die möglichen Auswirkungen auf das Verhältnis zwischen dem Wähler und dem Legislativorgan Parlament zu untersuchen.

3. Verwaltung aus Sicht der Systemtheorie

Die Systemtheorie ist die „Wissenschaft von der Steuerung komplexer Systeme“¹⁷, wobei darunter ein durch „Wirkungen verkoppeltes System im Sinne eines Wirkungsgefüges“¹⁸ verstanden wird. Behandelt werden „Fragen nach der Gliederung und Untergliederung von Systemen, die Art und Weise der Verkopplung von Teilsystemen zu einem Gesamtsystem, Fragen der Systemhierarchie sowie insbesondere die Beziehung zwischen der Struktur und der Funktion von Systemen.“¹⁹ Auf Dauer sei ein solches Gebilde von Elementen, die ein stärkeren Zusammenhang nach innen als nach außen aufweisen, nur dann existenzfähig, wenn es sich in einem Gleichgewichtszustand befindet bzw. auf einen Gleichgewichtszustand hintendiert. Das bedeutet eine gewisse Autonomie des Systems in bezug auf die Umwelt, die erreicht wird, wenn sich der Gleichgewichtszustand gegenüber inneren und äußeren Störungen aufrechterhalten läßt.²⁰

17 Möller 1979, S. 261

18 Sachsse 1974, S. 1. Ulrich definiert ein System als „eine geordnete Menge von Elementen, die durch Beziehungen miteinander enger verknüpft sind, als mit ihrer Umgebung. Die Menge der Beziehungen, die zwischen den Elementen des Systems bestehen, machen dabei seine Struktur aus“, Ulrich 1975, S. 263.

19 Möller 1979, S. 262

20 Vgl. Möller 1979, S. 264, der zusätzlich in offene und geregelte Systeme unterscheidet, wobei nur letztere stabil sein können. Offene Systeme können lediglich ein Fließgleichgewicht aufrechterhalten, bei dem die Elemente sich ändern, die Struktur aber erhalten bleibt. Zum Wirklichkeitsanspruch der Systemtheorie vgl. Luhmann 1984, S. 30.

Der Bereich der öffentlichen Verwaltung wird demzufolge interpretiert als ein offenes System, das durch eine enge Verflechtung mit der gesellschaftlichen Umwelt gekennzeichnet ist. Der Gleichgewichtszustand des Verwaltungssystems wird von den Erwartungen der Umwelt an die Regelungsmechanismen für Zielsetzung und Aufgabenerfüllung innerhalb des Systems bestimmt. Der Systemtheorie zufolge ist das Wirkungsgefüge des Systems so beschaffen, daß über Rückkopplungen, die vom Bürger über die Politik an die Verwaltung laufen, das Gleichgewicht zwischen Erwartungen der Umwelt und entsprechender Regulierung des Systems immer wieder erreicht werden kann. Die Vielzahl der Erwartungen (Soll-Werte) an das System werden als Programm bezeichnet, denen mit Gesetzen und Verordnungen begegnet wird (Ändern der Ist-Werte). Die Rückkopplungen sorgen dabei für die angestrebte Stabilität des Gleichgewichts. In der Theorie sieht die Vorgehensweise innerhalb des Verwaltungssystems vor, daß mit Hilfe rechtlicher Entscheidungen die bestehenden Ist-Zustände an die von den Bürgern geforderten, via Politik vorgegebenen Soll-Zustände angenähert werden und so eine Stabilisierung des Verwaltungssystems gegenüber seiner Umwelt erreicht wird.²¹ Geschehen diese Rückkopplungsprozesse immer wieder und wird die Erkenntnis aus den Rückkopplungen in Veränderungen des Verwaltungssystems gleichsam gespeichert, so spricht die Theorie von „organisatorischem Lernen“.²² Dabei wird die Erfahrung zum Besitz des Systems und muß im Wiederholungsfalle nicht neu gemacht werden, da die Verwaltung als System inzwischen die Fähigkeit erworben hat, Aufgaben besser zu bewältigen:

„Die gesellschaftlich entstehende und sich verbreitende Information steuert wiederum das Wachstum und die Ausdifferenzierung des Organisationsgefüges von Regierung und Verwaltung, wobei über das organisatorische Lernen des Regierungs- und Verwaltungssystems gesellschaftliche Umweltelemente in die Entscheidungsstrukturen oder die Programmsteuerung des Regierungs- und Verwaltungssystems mit eingebaut werden und sich für die weitere Orientierung des Regierungs- und Verwaltungshandelns auch richtungsgebend auswirken.“²³

21 Vgl. Möller 1979, S. 265

22 Möller 1979, S. 268

23 Möller 1979, S. 276

Bei der Frage nach der Steuerung des Systems wird zunächst konzediert, daß es aufgrund dezentral vorhandener Informationen bei der Informationsverarbeitung der Arbeitsteilung bedarf. Koordiniert wird die Informationsverarbeitung dann allerdings in den Leitungsspitzen der Verwaltung, die Entscheidungsstrukturen sind also auf eine zentrale Konzentration angelegt. Wie geschieht nun die Rückkopplung oder, anders formuliert, die politische und gesellschaftliche Kontrolle dieser Entscheidungen? Nach Ansicht der Systemtheoretiker durch (laterale) Vergleiche der einzelnen Subsysteme, die sich im Wettbewerb um die öffentliche Meinung als quasi „letzte Instanz“ gegenseitig kontrollieren. Die Artikulation der öffentlichen Meinung zeichne sich dadurch aus, daß die Willensäußerungen aller vom Verwaltungshandeln Betroffenen wirksam würden. Faktisch werde die Willensäußerung durch Wahlen, aber auch durch Medien, Parteien und Verbände wahrgenommen, die für einen Rechenschaftszwang der öffentlichen Verwaltung sorgten.²⁴

In der Sichtweise der Systemtheorie läßt sich die öffentliche Verwaltung als ein geregeltes, lernendes System begreifen, das durch den Mechanismus der Programmsteuerung Rückkopplungen der Umwelt aufnimmt. Durch die Ausrichtung der Entscheidungen des Verwaltungssystems an den öffentlichen Bedürfnissen, also den Willensäußerungen der Umwelt kommt es zu einer „systeminhärenten Strategie der Optimierung im System“.²⁵ Aus individualistischer Sicht lassen sich im wesentlichen fünf Kritikpunkte nennen, anhand derer die Unzulänglichkeit dieses Ansatzes aufgezeigt wird. Der systemtheoretische Erklärungsansatz der Funktionsweise öffentlicher Verwaltungen leidet unter einer unzureichenden handlungstheoretischen Fundierung, einer verkürzten Analyse organisatorischer Effizienz, mangelnder Berücksichtigung organisierter Interessen sowie der Interessen, die der Steuerung eines Systems zugrundeliegen und unter der fehlenden Berücksichtigung von Zielkonflikten politischen Handelns.

Zu den Kritikpunkten im einzelnen: Von fundamentaler Bedeutung für die Kritik des systemtheoretischen Ansatzes sind mangelnde handlungstheoretische Grundlagen. Aus individualistischer Sicht kann „das System“ keine eigene Handlungseinheit darstellen, denn Handelnde sind immer die in einem System

24 Vgl. Strunz 1993, S. 63

25 Möller 1979, S. 274

agierenden Individuen.²⁶ Ebenso verhält es sich mit der Vorstellung eines „lernenden Systems“: Lernfähig sind nur Menschen, nicht Systeme.²⁷ Im übrigen wird aus individualistischer Sicht die Existenz „kollektiver Bedürfnisse“ als eigenständige Phänomene abgelehnt.²⁸ Bedürfnisse sind immer individuell und nur begrenzt aggregierbar.²⁹

Die Vorstellung „organisatorischen Lernens“ berücksichtigt nicht die tatsächlich vorhandene, in ihrer Höhe nicht quantifizierbare organisatorische Ineffizienz im Sinne *Leibenstein*s.³⁰ Läge die Systemtheorie mit der Vermutung der Lernfähigkeit von Organisationen richtig, dann hätte die Ineffizienz in der Verwaltung in der Vergangenheit abgenommen, öffentliche Verwaltung wäre mithin zunehmend effizienter geworden.³¹ Das läßt sich empirisch allerdings nicht nachweisen, theoretisch liegt die gegenteilige Vermutung nahe, wie im Rahmen neuerer Ansätze noch zu zeigen sein wird.

Unklar bleibt im systemtheoretischen Ansatz, wer die Erwartungen, also die zu erreichenden Soll-Werte, an das Verwaltungssystem artikuliert und wie diese artikuliert werden. Die bloße Behauptung, (gewählte) Politiker und die öffentliche Meinung seien hinreichende Instrumente, der Verwaltung die Bürgerinteressen deutlich zu machen, vermag nicht zu überzeugen. Unberücksichtigt bleiben hier die Eigeninteressen derjenigen, die vermeintlich im Sinne der Bürger handeln: Politiker, Vertreter von Interessenverbänden und öffent-

26 Vgl. Luhmann 1984, S. 244

27 Die Kritik an der Vorstellung organisatorischen Lernens ist hier deutlich zu trennen von der im nächsten Kapitel näher beschriebenen Fähigkeit von Individuen, Institutionen (im Sinne von Verhaltensregelmäßigkeiten) herauszubilden, die genau die Funktion der „gespeicherten Erfahrung“ in sich tragen. Der erkenntnistheoretisch bedeutsame Unterschied besteht darin, daß hier den Organisationen die Lernfähigkeit zugesprochen wird, während im individualistischen Ansatz dies den handelnden Menschen vorbehalten bleibt; vgl. zu dieser Unterscheidung Vanberg 1975, insb. S. 161ff.

28 Vgl. Dietl 1993, S. 49

29 Vgl. Hoppmann 1993, S. 29; Pies 1993, S. 102

30 Vgl. Leibenstein 1976

31 Vgl. Fleischmann/Fleischmann 1984, S. 10f.

liche Bedienstete. Diese seit langem bekannten Erkenntnisse der Neuen Politischen Ökonomie bleiben völlig unbeachtet.³²

Die bloße „Differenz vom Gleichgewicht“³³ wird als treibende Kraft gesehen, die bei Abweichungen zwischen den Soll-Werten (Erwartungen) der Umwelt und den Ist-Werten den Status quo zu verändern vermag. Offen bleibt, welcher Handlungsantrieb das Verwaltungssystem in Richtung der Soll-Werte steuert, oder konkret, was den einzelnen Verwaltungsbediensteten dazu bringt, seine Tätigkeit den Vorstellungen der Bürger entsprechend auszuüben. Schließlich bleibt im systemtheoretischen Ansatz unberücksichtigt, daß es nicht nur „Hindernisse, Widerstände und Störungen“³⁴ auf dem Weg des Verwaltungssystems zu einem fiktiven Ausgleich der an das System herangetragenen Interessen der Umwelt gibt, sondern bereits bei der Formulierung des Programms aus den Wünschen der Bürger Zielkonflikte zwischen Präferenzen entstehen können. Gerade die Existenz und Bewältigung von Zielkonflikten bereits im Vorfeld der Handlungen, also bei der Bildung von Handlungszielen, ist aber kennzeichnend für individuelles Handeln auf kollektiver Ebene. Politische Leitlinien zur Gewichtung einzelner Präferenzen müssen formuliert und Entscheidungsregeln gefunden werden, wie mit den Zielkonflikten umzugehen ist. Die bloße Leugnung von Zielkonflikten blendet einen wesentlichen Merkmal des Verwaltungshandelns aus.

Dennoch braucht der systemtheoretische Ansatz nicht gänzlich verworfen zu werden: Die Betonung der Bedeutung kollektiver Phänomene leidet zwar an fehlender handlungstheoretischer Fundierung, weist aber auf das Phänomen der Emergenz hin. Systeme bringen im Laufe ihrer Entwicklung Eigenschaften hervor, deren Entstehung nicht alleine aus individuellem Kalkül zu erklären ist. Eine Abkehr von reduktionistischen Modellkonzeptionen und eine Betonung institutionengeleiteten, aber individualistisch fundierten Handelns zeichnet daher den Weg zu neuen Erklärungsansätzen, die im Rahmen der institutionenökonomischen Theorie des dritten Kapitels vorgestellt werden.

32 Vgl. Peters 1995, S. 131

33 Möller 1979, S. 265

34 Möller 1979, S. 265

4. Verwaltung aus Sicht der Wohlfahrtsökonomie

Die Erklärung der öffentlichen Verwaltung mit Hilfe der Wohlfahrtsökonomie findet über das Phänomen hierarchischer Koordination statt, wie *Coase* es bereits formuliert hat,³⁵ denn eigentlich spielen der Staat und die öffentliche Verwaltung, ihre Struktur und ihre Funktionsweise in der herkömmlichen Makro- und auch in der Mikrotheorie keine eigenständige Rolle. Sie fallen unter das „*ceteris paribus*“ und werden, wie alle anderen Institutionen, im Modell als gegeben angenommen. Damit ist die öffentliche Verwaltung für die Wohlfahrtsökonomie aber auch kein eigenständiger Untersuchungsgegenstand, sondern lediglich ein bestimmter Koordinationsmechanismus mit entsprechenden Charakteristika.³⁶

Nach der Betrachtung der öffentlichen Verwaltung als zentralem „Untersuchungsobjekt“ der Finanzkontrolle aus dem Blickwinkel der verschiedenen damit befaßten Disziplinen soll im folgenden das staatliche Haushalts- und Rechnungswesen dargestellt werden. Für das Verständnis der Arbeitsweise der öffentlichen Finanzkontrolle ist die Art und Aufbereitung des zugrunde liegenden Datenmaterials von erheblicher Bedeutung. So wie die Steuerungs- und Kontrollaktivitäten eines Unternehmens in erheblichem Maße von der Güte des betrieblichen Rechnungswesens abhängen, so elementar ist die Qualität des öffentlichen Rechnungswesens für die Finanzkontrolle. Eine Analyse dieser wichtigen „Arbeitsgrundlagen“ der Finanzkontrolle ist eine weitere Voraussetzung zum Verständnis der öffentlichen Finanzkontrolle, ihrer Funktionsweise und auch ihrer Defizite.

B. Das herkömmliche staatliche Haushalts- und Rechnungswesen

1. Funktionen des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens

Die beiden miteinander verknüpften Bereiche der öffentlichen Finanzwirtschaft, das Haushalts- und das Rechnungswesen, stellen Informationssysteme dar, die den Entscheidungsträgern in Politik und Verwaltung das mit budgetä-

35 Vgl. *Coase* 1937, S. 390

36 Vgl. *Mitschke* 1990, S. 67

ren Konsequenzen verbundene Datenmaterial liefern. Durch diese Basisinformationen soll es den Entscheidungsträgern möglich sein, ein öffentliches Gemeinwesen so zu steuern, daß es erstens nicht zu rechnungstechnisch oder institutionell bedingten Fehlentscheidungen kommt, zweitens Kontrollmöglichkeiten zur Überprüfung der Umsetzung von Entscheidungen existieren und drittens erfahrungsgestützte Richtungskorrekturen der Politik möglich sind.³⁷ Das öffentliche Haushalts- und Rechnungswesen läßt sich demzufolge als „Controllingsystem“ auffassen, mit dessen Informationen die rationale Steuerung und Kontrolle eines Gemeinwesens möglich wird.³⁸ Die Funktionen, die ein so verstandenes staatliches Controllingsystem zu erfüllen hat, lassen sich nach den Anforderungen in traditionell finanzwissenschaftliche, betriebswirtschaftlich managementorientierte und ordnungspolitische Funktionen gliedern.³⁹

Die traditionellen finanzwissenschaftlichen Anforderungen an das Haushalts- und Rechnungswesen sind mit der Entstehung des modernen Staatswesens verknüpft und werden nach dem Adressatenkreis als „parlamentsorientiert“ bezeichnet. *Neumark* teilt sie folgendermaßen ein: Erste finanzwissenschaftliche Aufgabe des Haushalts- und Rechnungswesens ist die Sicherung der finanziellen Handlungsfähigkeit. Dadurch soll die Liquidität der öffentlichen Hand gewährleistet werden. Eine rationelle Finanzkontrolle soll gleichzeitig zur rechtmäßigen, ordnungsmäßigen und wirtschaftlichen Mittelverwendung beitragen. Zweite Aufgabe ist die politische Kontrolle der Exekutive durch das Parlament: „Erst die Kontrolle der staatlichen Haushalts- und Wirtschaftsführung verschafft dem Budgetrecht [des Parlaments, H.M.W.] die erforderliche Wirksamkeit“.⁴⁰ Dritte Aufgabe ist die wirtschaftspolitische, insbesondere stabilitätspolitische Steuerung im Sinne der Abstimmung von Finanz- und Wirtschaftspolitik.⁴¹

Die betriebswirtschaftlich-managementorientierte Funktion des staatlichen Haushalts- und Rechnungswesens besteht *Lüder* zufolge in einem finanziellen

37 Vgl. Grossekketter 1993, S. 185

38 Vgl. Grossekketter 1993, S. 184

39 Vgl. König 1985, S.139

40 Krüger-Spitta/Bronk 1973, S. 147

41 Vgl. Neumark 1952, S. 555f.; Senf 1977, S. 374ff.

Frühwarnsystem für Regierung und Verwaltung. Zur konkreten Umsetzung bedarf es hierfür eines internen staatlichen Rechnungswesens, das im Sinne einer Kosten- und Leistungsrechnung Datenmaterial liefert. Mit dem Aufbau eines internen Rechnungswesens ließe sich ein Instrument zur Steuerung der finanziellen Ressourcen und der staatlichen Aktivitäten im Hinblick auf Kosten und Leistungen einrichten, die es den mittelverwendenden Stellen erlauben würde, Informationen im Stile eines betriebswirtschaftlichen Controllingsystems einzusetzen.⁴²

Die ordnungspolitische Funktion des staatlichen Haushalts- und Rechnungswesens erklärt sich nach *Grossekettler* aus den Forschungsergebnissen der Ökonomischen Theorie der Politik und der Ordnungstheorie der „Freiburger Schule“.⁴³ Die Ordnung der Wirtschaft - und damit die Ausgestaltung ihrer Institutionen - ist eine öffentlich-rechtliche Gestaltungsaufgabe, die im Hinblick auf ökonomische Funktionserfordernisse der Institutionen gelöst werden muß. Definiert man Ordnungspolitik nach *Streit* als „die Versorgung mit institutioneller Infrastruktur in der Absicht, eine spezifische Wirtschaftsordnung einzuführen, zu sichern und weiterzuentwickeln“⁴⁴, so stellt sich diese Aufgabe auch für die öffentliche Finanzwirtschaft. Probleme und Defizite im Bereich des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens werden unter ordnungstheoretischem Blickwinkel als Folge institutioneller Ursachen betrachtet, die dementsprechend nur durch Änderungen der institutionellen Struktur behoben werden können. Für die Anforderungen an ein System staatlicher Rechnungslegung heißt dies, daß institutionelle Defekte durch das Rechnungswesen aufgedeckt und quantifiziert werden müssen. Ziel eines solchen Controllingsystems sei eine rationale Selbstbindung der Politiker.⁴⁵

Im folgenden wird analysiert, in welchem Umfang diese drei Anforderungen an das staatliche Haushalts- und Rechnungswesen als Controllingsystem durch dessen bisherige Ausgestaltung erfüllt werden. Abgestellt wird dabei sowohl auf die allgemeinen Charakteristika, die allen Rechnungssystemen öffentlicher

42 Vgl. Lüder 1989, S. 1006; Mülhaupt 1993, S. 78

43 Vgl. Grossekettler 1993, S. 194

44 Streit 1991, S. 57

45 Vgl. Grossekettler 1993, S. 195

Gemeinwesen zu eigen sind als auch auf die spezielle Situation in der Europäischen Union und - wo dies angebracht scheint - auf die Verhältnisse in Deutschland. Das Haushalts- und Rechnungswesen der Europäischen Union ist den nationalstaatlichen Rechnungssystemen - und dabei insbesondere dem deutschen - sehr ähnlich. Es erfüllt nicht nur dieselben Aufgaben, es ist auch in Aufbau und Funktionsweise den Rechnungssystemen der Mitgliedstaaten entlehnt.⁴⁶

Die beiden eng miteinander verknüpften Bereiche des Haushalts- und Rechnungswesens werden getrennt analysiert, um zunächst die Funktionsweise des Rechnungswesens und dessen Budgetgrundsätze auf deren Tauglichkeit im Hinblick auf die genannten Anforderungen zu überprüfen. Anschließend wird das Haushaltswesen daraufhin untersucht, ob Bilanzierungs- und Bewertungsvorschriften dazu dienen, analog zum Handelsrecht dem Bilanzleser ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild zu liefern.⁴⁷

2. Das öffentliche Haushalts- und Rechnungswesen, dargestellt am Beispiel der Europäischen Union

a. Rechtliche und organisatorische Grundlagen

Die rechtlichen Grundlagen des Haushalts- und Rechnungswesens der Europäischen Union finden sich in den Artikeln 199-209a des EG-Vertrages (EGV). In diesen Artikeln sind die grundlegenden primärrechtlichen Bestimmungen zu Haushaltsplan und Haushaltsverfahren, zur Finanzierung und Haushaltsdisziplin, zur Rechnungslegung und Entlastung, zur Haushaltsordnung und zur Betrugsbekämpfung niedergelegt.

Zu den rechtlichen Grundlagen zählt, daß für jedes Jahr ein Haushaltsplan erstellt wird.⁴⁸ Die Aufstellung des Haushalts erfolgt in einem mehrstufigen Verfahren, an dem Rat, Kommission und Parlament beteiligt sind.⁴⁹ Die für

46 Vgl. Grosseckler 1993, S. 210; Lüder/Hinzmann/Kampmann/Otte 1990, S. 55

47 Vgl. Eisele 1988, S. 3 und 35f.

48 Vgl. Art. 199 und 203 Abs. 1 EGV

49 Vgl. Art. 203 EGV

den Haushalt zuständige Generaldirektion XIX der Europäischen Kommission erstellt auf der Grundlage der Voranschläge der einzelnen Organe zunächst einen Haushaltsvorentwurf, der an Rat und Parlament weitergeleitet wird. Der Rat stellt den Haushaltsentwurf fest, nachdem er den Kommissionsvorschlag nach seinen Vorstellungen abgeändert hat.⁵⁰ Rat und Parlament finden dann als „Gemeinsame Haushaltsbehörde“⁵¹ in einem komplizierten Verfahren und bei umstrittener Trennung von „obligatorischen“ und „nichtobligatorischen“ Ausgaben die endgültigen Haushaltsansätze.⁵² Der Präsident des Parlaments schließlich stellt auf dieser Grundlage den Haushalt fest.⁵³ Die Ausführung des Haushaltsplanes obliegt dann der Kommission in eigener Verantwortung⁵⁴, die anderen Organe haben aber die Befugnis, die sie betreffenden Einzelpläne selbst auszuführen. Nach Abschluß eines Haushaltsjahres hat die Kommission dem Rat und dem Parlament über die Rechnungsvorgänge Rechnung zu legen sowie eine Übersicht über Vermögen und Schulden zu erstellen.⁵⁵ Das Parlament erteilt der Kommission schließlich die Entlastung aufgrund deren Rechnungslegung und des Rechnungshofberichts.⁵⁶

Die rechtliche Grundlage für die Organisation des Haushalts- und Rechnungswesens findet sich in Art. 209 EGV, der den Erlaß einer Haushaltsord-

50 Vgl. Läufer 1990, S. 140

51 Vgl. Beutler/Bieber/Pipkorn/Streil 1982, S. 64

52 Das Recht, über die Höhe einzelner Haushaltsansätze bestimmen zu können, ist seit Jahrzehnten der Schauplatz für den Kampf des Parlaments um mehr Befugnisse. Je nach Klassifizierung der Ausgaben in „obligatorische“ bzw. „nichtobligatorische“ kommt das Letztentscheidungsrecht dem Rat oder dem Parlament zu. Streit entbrennt dabei regelmäßig um die Zuordnung einzelner Ausgaben zu einer der Kategorien. „Obligatorische Ausgaben“ sind Ausgaben, die sich zwingend aus dem Vertrag oder den aufgrund des Vertrages erlassenen Rechtsakten ergeben. Sie stellen eigentlich keine politische Manövriermasse dar, da ihre Verausgabung rechtsverbindlich festliegt. Alle anderen Ausgaben sind folglich „nichtobligatorisch“, weswegen das Parlament über diese zu seiner politischen Disposition stehenden Mittel seinen politischen Einfluß auszuweiten versucht, vgl. dazu ausführlich Läufer 1990, S. 147f.; Glaesner 1983, S. 12f.; Lahnstein 1980 sowie Biehl 1991, S. 376. Eine umfassende Darstellung des Haushaltsverfahrens findet sich bei Läufer 1990; Magiera 1989.

53 Vgl. Art. 203 Abs. 7

54 Vgl. Art. 205 Abs. 1 EGV

55 Vgl. Art. 205a EGV

56 Vgl. Art. 206 EGV sowie Art. 188a bis 188c EGV.

nung statuiert.⁵⁷ Sie konkretisiert die primärrechtlichen Vorschriften in wesentlichen Bereichen, so etwa bei der Ausführung des Haushaltsplans, bei der Rechnungsführung sowie bei der Rechnungslegung und Rechnungsprüfung.⁵⁸ Zum rechtlichen Rahmen des Haushaltsgebarens der Union läßt sich ferner das zählen, was gemeinhin als „soft law“ bezeichnet wird: Politische Vereinbarungen, die für die Haushaltspraxis im komplizierten Geflecht verstreuter Zuständigkeiten auf europäischer Ebene oft eine große Bedeutung haben. Hervorgehoben sei hier die „Interinstitutionelle Vereinbarung“ zur Haushaltsdisziplin und zur Verbesserung des Haushaltsverfahrens von 1988, mit der zwischen Rat, Kommission und Parlament die verbindliche „Finanzielle Vorausschau 1988-1992“ beschlossen wurde, die das Wachstum der Ausgaben im konkreten Zeitraum eingegrenzt hat und bis 1999 fortgeführt wird.⁵⁹

Organisatorisch erfolgt die Ausführung des Haushaltsplanes durch die Kommission, deren Generaldirektionen je nach sachlicher Zuständigkeit Mittel zugewiesen bekommen. Die Mittelverausgabung unterliegt dem Grundsatz der Trennung von Anweisungsbefugnis und Rechnungsführung.⁶⁰ Der Anweisungsbefugte ist nur für die Mittelbindung, die Feststellung bestehender rechtlicher Forderungen und die Ausstellung der Ein- und Auszahlungsanordnungen zuständig. Der Rechnungsführer ist dann für die tatsächliche Ausführung der Zahlungsvorgänge und die Verwaltung der Zahlungsmittel im Sinne eines „cash-management“ verantwortlich.⁶¹

b. Das öffentliche Haushaltswesen der Europäischen Union

Der sogenannte Gesamthaushaltsplan (GHP), den die Europäische Union erstellt, umfaßt zwar nicht alle finanziellen Transaktionen der Union, aber den

57 Vgl. Haushaltsordnung der Europäischen Gemeinschaften in der Fassung vom 13. März 1990

58 Vgl. Titel III, IV und VI; HHO-EG

59 Vgl. Interinstitutionelle Vereinbarung vom 29. 6. 1988, zitiert nach Grosseckterl 1993, S. 210; Haushaltswademekum 1993, S. 39

60 Vgl. Art. 21 HHO-EG

61 Vgl. Art. 25a HHO-EG

mit Abstand größten Anteil.⁶² Aufgrund seines Umfangs und der überragenden Bedeutung im Vergleich zu den anderen Haushalten steht er im Zentrum der vorliegenden Arbeit.⁶³ Er erfüllt alle Funktionen, die nationale Haushalte in den Mitgliedstaaten auch erfüllen: In seiner rechtlichen Funktion stellt er die Grundlage für die Mittelbewirtschaftung durch die Kommission dar, finanzpolitisch sorgt er für die Koordination von Finanzmitteln und Finanzbedarf, wirtschaftspolitisch steuert er den Einsatz dieser Finanzmittel und allgemeinpolitisch ordnet er die Finanztätigkeit der Europäischen Union in den politischen Kontext ein.⁶⁴

Der Gesamthaushalt der EU ist in zwei große Teile gegliedert: Der erste Teil umfaßt die Einnahmen der Gemeinschaft, der zweite Teil Einnahmen und Ausgaben für die Einzelpläne von Parlament, Rat, Kommission, Gerichtshof und Rechnungshof. Die Einzelpläne enthalten die Verwaltungsausgaben des jeweiligen Organs; lediglich der Einzelplan der Kommission ist unterteilt in Teil A, Verwaltungseinnahmen und -ausgaben sowie Teil B, Operationelle

62 Im GHP nicht enthalten sind die Interventionsausgaben der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS), die in den sogenannten Funktionshaushalt der EGKS eingestellt werden; ebensowenig verzeichnet er die Transaktionen im Bereich des Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) sowie die Tätigkeit der Europäischen Investitionsbank (EIB), wobei diese Ausnahmen mit verschiedenen Argumenten begründet werden, vgl. dazu ausführlich Beutler/Bieber/Pipkorn/Streil 1982, S. 155. Problematisch ist insbesondere die Nichterfassung der Anleihe- und Darlehensoperationen der Europäischen Union sowie der Transaktionen der EIB, 1992 etwa 15 Mrd. ECU. Sie werden mit der eigenen Rechtspersönlichkeit der EIB begründet. Die Gemeinschaft bürgt über den GHP gegenüber den Geldgebern für mögliche Ausfallrisiken, bildet aber keine Rückstellungen innerhalb des Haushalts. Im GHP werden diese Risiken lediglich erinnerungshalber mit dem Vermerk p.m. (per memoriam) geführt, wodurch der europäische Steuerzahler unerwartet zum Ausfallbürgen werden kann. Der mittlerweile für derartige Risiken eingeführte Garantiefonds weist im Ansatz in die richtige Richtung. Insgesamt betrachtet stellen diese De-facto-Nebenhaushalte aber eine Durchbrechung des Budgetgrundsatzes der Vollständigkeit und des Bruttoprinzips der Verbuchung dar, vgl. dazu Grossekkettler 1993, S. 215; Timman 1991, S. 132; Magiera 1990, Art. 199, S. 5; Peffekoven 1982, S. 413.

63 Der Autor folgt damit der in der Literatur üblichen Praxis, vgl. Grossekkettler 1993, S. 185; Magiera 1990, Art. 199, S. 5; Werner 1989, S. 9; Ott 1982, S. 364; Peffekoven 1982, S. 364

64 Vgl. Magiera 1990, Art. 199, S. 3; Hölscheidt 1989, S. 537; Beutler/Bieber/Pipkorn/Streil 1982, S. 153; Stern 1980, S. 1196

Mittel. Letzterer enthält die Budgetlinien für die einzelnen Politikbereiche der Gemeinschaft wie Agrarpolitik, Regionalpolitik, Strukturpolitik etc. und stellt naturgemäß den größten Ausgabeposten der Gemeinschaft dar. Dieser Teil B des Einzelplans der Kommission hat den Charakter eines Programmbudgets, da eine weitere Untergliederung der Politikbereiche nach Aufgabenbereichen und Maßnahmen erfolgt.⁶⁵ Der Haushaltsplan ist in Titel, Kapitel, Artikel und Posten gegliedert.⁶⁶ In Bilanzdarstellung ergibt sich folgender Überblick über die einzelnen Haushaltstitel:

65 Vgl. Lüder/Merschbächer 1989, S. 33

66 Vgl. Art. 19 Abs. 2 HHO-EG. Die Bezeichnungen sind nicht mit denen des deutschen Haushaltsplans zu vergleichen: Die deutschen „Titel“ sind ähnlich wie Kostenstellen inputorientiert, während die EU-Titel funktionsorientiert sind. Die Kostenorientierung einzelner Haushaltslinien zeigt sich im GHP erst auf der Ebene der Posten und Unterposten, vgl. Grosseckler 1993, S. 211

Abb. 1: Der Haushalt der Europäischen Union 1994⁶⁷

Ausgaben (Mio. ECU)		Einnahmen (Mio. ECU)	
Parlament	666	MwSt.-Eigenmittel	35.931
Rat	385	BSP-Abgabe	18.908
Kommission:		Zölle, Agrarabschöpfungen	14.021
Verwaltung (Teil A)	2.428	Zuckerabgabe	1.242
Operationelle Mittel (Teil B)		Sonstige	3.343
B1: Agrargarantien	37.450		
B2: Strukturmaßnahmen	21.748		
B3: Kultur, Information	548		
B4: Energie, Umwelt	186		
B5: Binnenmarkt ⁶⁸	557		
B6: Forschung	2.698		
B7: Entwicklungshilfe	4.141		
B0: Haushaltsreserven	2.499		
Gerichtshof	96		
Rechnungshof	43		
Summe:	73.445	Summe:	73.445

67 Quelle: Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften 1994, S. 16, 18, 20, 26 (Einnahmen); S. 171, 243, 371ff., 1665, 1713 (Ausgaben)

68 Darunter fallen auch Verbraucherschutz, Industriepolitik und die Transeuropäischen Netze.

Die Europäische Union trennt im Haushaltsplan bei Haushaltsansätzen, die über ein Haushaltsjahr hinausgehen, zwischen Verpflichtungsermächtigungen und Zahlungsermächtigungen.⁶⁹ Im Haushaltsplan finden sich demzufolge Ansätze für „getrennte Mittel“, die Zahlungsermächtigungen und Verpflichtungsermächtigungen enthalten. Daneben gibt es die nicht getrennten Mittel, bis zu deren Höhe Verpflichtungen eingegangen und Zahlungen getätigt werden können.⁷⁰ Somit können mehrjährige Vorhaben im Budget erfasst werden.

Für den Gemeinschaftshaushalt gilt grundsätzlich das Jährlichkeitsprinzip.⁷¹ Aus haushaltstechnischer Sicht bedeutsam ist daher dessen Durchbrechung: Nach Art. 7 der Haushaltsordnung besteht die auf eine Haushaltsperiode begrenzte Möglichkeit, Mittelbewilligungen von einem Haushaltsjahr auf das nächste zu übertragen.⁷² Die übertragenen Mittel sind nicht Bestandteil des folgenden Haushaltsjahres, sondern bleiben dem ursprünglichen Haushaltsjahr zugerechnet und werden gesondert ausgewiesen. So entsteht im Folgejahr de facto ein Nebenhaushalt aus übertragenen Mitteln.⁷³ Damit ist grundsätzlich zwar eine rationellere Verwendung der Haushaltsmittel im Verwaltungsvollzug möglich, es ergibt sich aber in anderer Hinsicht auch eine Gefahr aus der Lockerung des starren Budgetgrundsatzes: Durch die Unterscheidung in Mittel für Verpflichtungen und Mittel für Zahlungen werden mehrjährige Programme zwar haushaltstechnisch erfasst, es entstehen aber sogenannte „Altlasten“ dadurch, daß in Folgeperioden Zahlungen fällig werden, für die ehemals Verpflichtungen eingegangen worden sind. Auf diese Weise können politische Zuständigkeiten der Gemeinschaft über den Haushalt ausgeweitet werden: Ende der achtziger Jahre wurden immer mehr Projekte mittels Verpflichtungsermächtigungen in Angriff genommen, ohne für die daraus zwangsläufig resultierenden Zahlungsermächtigungen haushaltstechnisch Vorsorge zu treffen. Als im Laufe späterer Haushaltsjahre Liquiditätskrisen eintraten, konnte die EU ihren fälligen Zahlungsverpflichtungen nicht nachkom-

69 Vgl. Art. 1 Abs. 4 HHO-EG

70 Vgl. Lüder/Merschbächer 1989, S. 35

71 Vgl. Haushaltsvademekum 1993, S. 7

72 Vgl. Art. 7 Nr. 1 HHO-EG

73 Vgl. Lüder/Merschbächer 1989, S. 44

men. Daraus resultierte der Zwang zu Vorschüssen bzw. Sonderbeiträgen der Mitgliedstaaten, mit denen die Deckungslücke geschlossen werden mußte.⁷⁴

Doch nicht nur die Durchbrechung des Jährlichkeitsgrundsatzes ist ungewöhnlich, auch die einseitige und gegenseitige Deckungsfähigkeit von Haushaltsmitteln - also die Durchbrechung des Grundsatzes der qualitativen Spezialität - ist aus deutscher Sicht zumindest unüblich. Der Kommission ist es ausdrücklich gestattet, Mittelübertragungen während des Haushaltsjahres von Artikel zu Artikel innerhalb eines Kapitels, aber auch von Kapitel zu Kapitel innerhalb eines Titels vorzunehmen. Lediglich Mittelübertragungen zwischen einzelnen Titeln, der höchsten Ordnungsstufe innerhalb des Haushaltsplans, sind nicht zulässig.⁷⁵

Für den Haushalt der EU gilt der materielle Haushaltsausgleich; der Haushalt hat also nicht nur formal ausgeglichen zu sein, sondern ein Ausgleich über Defizitfinanzierung ist nicht zulässig.⁷⁶ Dies gilt allerdings nur ex ante, denn ex post-Salden werden ins neue Haushaltsjahr übertragen. Faktische Überschüsse oder Defizite werden als Saldo im Haushaltsplan des folgenden Jahres ausgewiesen.⁷⁷

c. Das öffentliche Rechnungswesen der Europäischen Union

Das zentrale Rechnungssystem der Europäischen Union besteht aus zwei Rechnungen: Der Haushaltsrechnung, die die budgetären Vorgänge erfaßt und der Vermögensrechnung, die eine Vermögens- und Schuldenübersicht darstellt. Die Methode, nach der die einzelnen Geschäftsvorfälle gebucht werden, ist die der doppelten Buchführung.⁷⁸ Das Konzept, auf dem das Rechnungswesen

74 Vgl. Grosseckttler 1993, S. 219

75 Vgl. Art. 205 EGV, Art. 26 Abs. 3 HHO-EG. Konkret bedeutet die gegenseitige Deckungsfähigkeit etwa, eine Auslandsreise auch aus dem Titel für Inlandsreisen finanzieren zu können. Nach *Grosseckttler* führt die dadurch ermöglichte Flexibilität zu wirtschaftlicherer Mittelverwendung, vgl. *Grosseckttler* 1993, S. 211.

76 Vgl. Art. 201 und 201a EGV. Ausgenommen davon ist der Funktionshaushalt der EGKS, vgl. *Strasser* 1982, S. 24.

77 Vgl. Art. 32 HHO-EG

78 Vgl. Art. 69 und 70, HHO-EG

sen der Europäischen Union basiert, ist das Nettogeldschuldenkonzept: Es werden nur Geldvermögen und Geldschulden ausgewiesen. Sachvermögensgegenstände werden zwar erfaßt, für sie wird aber eine betragsmäßig gleiche Wertberichtigung auf der Passivseite gebucht, sodaß die Saldogröße durch den Wert der Sachvermögensgegenstände nicht beeinflußt wird. Das so ermittelte Reinvermögen ist also die Differenz zwischen Geldvermögen und Geldschulden, weswegen Lüder/Merschbächer zurecht von einem „modifizierten Cash-Accounting-System“⁷⁹ sprechen. Ein so ausgewiesenes Reinvermögen (also Rein-Geld-Vermögen) kann zur Abdeckung von Verpflichtungen künftiger Haushaltsjahre verwendet werden; eine Nettoschuld muß durch Haushaltsmittel künftiger Haushaltsjahre finanziert werden. Die Haushalts- und die Vermögensrechnung sind folglich über die budgetären Transaktionen miteinander verbunden. Damit ist das Rechnungswesen der Europäischen Union den Systemen in der Bundesrepublik Deutschland, Großbritanniens und den USA ähnlich. Im Gegensatz zum umfangreicheren Nettogesamtschuldenkonzept, bei dem es sich um eine integrierte Vermögens- und Ergebnisrechnung handelt, oder dem noch aussagefähigeren Reinvermögenskonzept, das alle Vermögensgegenstände mit Wiederbeschaffungswerten ausweist, besteht das Nettogeldschuldenkonzept nur aus der Haushaltsrechnung (Zahlungsrechnung) und der auf den monetären Saldo verkürzten Vermögensrechnung. Eine Ergebnisrechnung findet nicht statt.⁸⁰

Daraus ergibt sich, daß eine Reihe von Transaktionen, die im kaufmännischen Rechnungswesen üblich sind, in der Europäischen Union offensichtlich nicht aufgeführt werden: Es werden keine planmäßigen Abschreibungen auf die (nur unzulänglich erfaßten) Vermögensgegenstände verrechnet, es werden keine Rückstellungen gebildet, keine Forderungen und Verbindlichkeiten, sondern nur Zahlungsaus- und -egänge gebucht sowie Vermögenswertänderungen nur im Fall von Wechselkursänderungen erfaßt. Daraus ergeben sich konkret die folgenden Probleme der Vermögensübersicht der Europäischen Union:⁸¹

79 Lüder/Merschbächer 1989, S. 48

80 Vgl. Lüder/Hinzmann/Kampmann/Otte 1991, S. 46

81 Vgl. dazu und zum folgenden Lüder/Merschbächer 1989, S. 54

-
1. Bewegliches und unbewegliches Sachvermögen wird nur erfaßt, wenn es wertmäßig oberhalb einer bestimmten Grenze liegt und länger als ein Jahr zur Nutzung bestimmt ist. Die Bestände des landwirtschaftlichen Vorratsvermögens, die aus Aufkäufen der Gemeinschaft im Rahmen der Marktordnungen in den Interventionsstellen der Mitgliedstaaten lagern, werden mit dem wahrscheinlichen (Markt-) Wert erfaßt und dem buchmäßigen Wert gegenübergestellt. Im Falle eines höheren wahrscheinlichen Marktwerts wird ein außerordentlicher Ertrag im Haushalt und in der Vermögensübersicht ausgewiesen. Das Sachvermögen, das bilanziert wird, wird zu Anschaffungskosten bewertet - was insbesondere im Fall der Gebäude der Gemeinschaft problematisch erscheint. Da diese Kosten gleichzeitig als Ausgaben in der Haushaltsrechnung angesetzt werden, bedeutet dies zugleich eine ergebniswirksame Verrechnung in der Periode der Anschaffung mit der Wirkung einer Sofortabschreibung. Um Sachwerte folglich überhaupt in der Bilanz ansetzen zu können, muß auf der Passivseite ein wertmäßig gleich hoher Posten angesetzt werden. Er gehört zur Position „Dauerkapital“ und wird als Eigenkapital bezeichnet.
 2. Langfristige Darlehen, die an die Mitgliedstaaten etwa im Rahmen des Zahlungsbilanzstützungsprogramms vergeben werden, erscheinen als Finanzanlagevermögen auf der Aktivseite der Vermögensübersicht, bewertet mit dem noch ausstehenden Rückzahlungsbetrag.⁸² Kurzfristige Finanzvermögenspositionen wie Geldforderungen gegenüber Mitgliedstaaten oder Institutionen der Gemeinschaft werden dagegen mit dem Nennwert der Forderung bilanziert, obwohl ihr Nominalwert zum Bilanzstichtag (Barwert) deutlicher niedriger sein dürfte, da es sich überwiegend um zinslose oder niedrigverzinsliche Darlehen handelt.⁸³
 3. Das Dauerkapital (Eigenkapital), in das die Gegenpositionen des Sachvermögens eingestellt sind, wird nicht um planmäßige Abschreibungen vermindert. Für Anleihen, die für langfristige Darlehen aufgelegt werden, werden keine Risikorückstellungen gebildet; ebenso wenig gibt es Rückstellungen für Pensionsverpflichtungen.

82 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1994c, S. 419

83 Vgl. Hinzmann 1993, S. 11

Verglichen mit dem kaufmännischen Rechnungswesen fehlen dieser Bilanz also wichtige Positionen, ohne die kein vollständiges Bild der Vermögenslage der Gemeinschaft vermittelt werden kann. Ein wesentlicher Grund dafür liegt zweifellos darin, daß die Aufgaben, die das Rechnungswesen der Europäischen Union als Informationssystem grundsätzlich zu erfüllen hat, nicht klar definiert sind. Zudem lassen sich außerhalb der Gemeinschaftsinstitutionen keine weiteren Adressaten ausmachen: So ist der Jahresabschluß als Substrat des Haushalts- und Rechnungswesens nicht für die Öffentlichkeit oder nationale Adressaten bestimmt.⁸⁴ Von einem „Regierungsprogramm in Zahlen“⁸⁵, bei dem sich die einzelnen Haushaltslinien aus den Funktionsanforderungen eines programmatisch verfolgten politischen Zielbündels ergeben, kann also nicht die Rede sein. Die traditionell-finanzpolitischen Funktionen werden damit nur unzureichend erfüllt.⁸⁶

Im Hinblick auf managementorientierte Funktionen des Rechnungswesens zeigt sich, daß die erfaßten Bewegungen dem Anspruch einer leistungs- oder bereichsbezogenen Kosten- oder Erfolgsrechnung nicht genügen. So gibt es keine Differenzierung zwischen Ausgaben und Kosten bzw. Einnahmen und Leistungen, ebensowenig erfolgt eine interne Leistungsverrechnung. Spart man beispielsweise im Jahr n Ausgaben für die (rechtzeitige) Vermarktung von Lagerbeständen aus Agrarmarktinterventionen, so fallen dafür im relevanten Haushaltsjahr n natürlich keine Kosten an. Verderben diese Lagerbestände aber bis zum Folgejahr $n+1$ und müssen dann vernichtet werden, entstehen nicht nur in $n+1$ höhere Ausgaben durch diese Maßnahme, sondern auch mutmaßlich höhere Ausgaben, als sie bei Vermarktung in n notwendig gewesen wären. Aufgrund fehlender Rückstellungsverpflichtungen findet die zeitliche Zuordnung nicht verursachungsgerecht statt, die Wirtschaftlichkeitskontrolle wird erheblich erschwert.⁸⁷ Somit lassen sich die Daten auch als interne Entscheidungsgrundlage für die Kommission kaum nutzen.⁸⁸

84 Vgl. Grosseckler 1993, S. 235; selbst der Haushaltsplan gehört zu den „Nicht veröffentlichtungsbedürftigen Rechtsakten“, vgl. GHP 1994

85 König 1994, S. 160

86 Vgl. Grosseckler 1993, S. 208

87 Vgl. Grosseckler 1993, S. 231. Dieses zunächst einleuchtende Beispiel kann in der EU allerdings wiederum dadurch pervertiert werden, daß die Vernichtung von La-

Allenfalls eine Steuerung im kurzfristigen Bereich der Haushaltsausführung ist in gewissen Grenzen möglich. Die DG XIX (Haushalt) erstellt neben tagesaktuellen Informationen über Bewegungen und Bestände auf den Budgetkonten auch monatliche Übersichten, die die haushaltsmäßige Gesamtsituation - im Rahmen der Aussagekraft des Rechnungswesens - auf mehr als 800 Seiten darstellt. Aufgeführt werden im Bereich der Ausgaben für jede Haushaltslinie der aktuelle Haushaltsansatz für das gesamte Haushaltsjahr (α), die Summe der Mittelbindungsanträge, die beim Finanzkontrolleur für Ausgaben eingegangen ist (β), die Summe der Beträge, für die der Finanzkontrolleur seinen Sichtvermerk erteilt hat (χ), die Summe der tatsächlich erfolgten Auszahlungen (δ) sowie der jeweils noch verfügbare Haushaltsbetrag (ϵ), so daß gilt:

$$\alpha > \beta > \chi > \delta \quad \text{bzw.} \quad \alpha \cdot / \cdot \beta = \epsilon$$

Zusätzlich verzeichnet ein Anhang die Beträge, um die die ursprünglichen Haushaltansätze gekürzt wurden, beispielsweise im Falle von Haushaltssperren. Für ein Verwaltungsmanagement ist allerdings nicht nur die bloße Datenflut erdrückend - insbesondere weil es keine aggregierten Zahlen gibt - auch die fehlende Zuordnung auf Verantwortungsbereiche macht eine betriebswirtschaftliche Steuerung nahezu unmöglich. Eine darüber hinausgehende Kosten- und Leistungsrechnung existiert nicht.⁸⁹

Auch für eine managementorientierte Steuerung der Verwaltung sind schließlich starre Budgetgrundsätze, wie sie bereits angeführt wurden, eine potentielle Quelle der Unwirtschaftlichkeit.⁹⁰ Die Grundsätze der Jährlichkeit und der qualitativen Spezialität sind in der Europäischen Union zwar partiell durchbrochen, wodurch die jeweilige mittelverwendende Stelle ein größeres Maß an Entscheidungsautonomie besitzt.⁹¹ Die bloße Abschaffung der Budgetgrundsätze führt jedoch nicht von selbst zu einer wirtschaftlicheren Mittelverwendung, da geeignete Anreiz- und Sanktionsmechanismen gefunden werden

gerbeständen im Agrarbereich unter Umständen insgesamt billiger sein kann als deren Vermarktung, vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 16.10.1995, S. 17.

88 Vgl. Lüder/Merschbächer 1989, S. 77

89 Vgl. Lüder/Merschbächer 1989, S. 59

90 Vgl. Mitschke 1990, S. 76

91 Vgl. Grossekketter 1993, S. 215

müßten, um tatsächlich eine rationelle Mittelbewirtschaftung zu gewährleisten.⁹²

Aus ordnungspolitischer Sicht ist das Rechnungswesen sicherlich kein Hilfsmittel zur „rationalen Selbstbindung der Politiker“⁹³. Die Lückenhaftigkeit und die unübersichtliche Aufbereitung des Zahlenmaterials, die geringe Aussagekraft in Bezug auf die Wirtschaftlichkeit der Mittelverwendung und die geringe Öffentlichkeitswirkung sind nicht dazu angetan, das EU-Rechnungswesen zu einer Basis ordnungspolitischer Richtungsentscheidungen werden zu lassen.⁹⁴ Aussagen über die alloкатive Effizienz bzw. Ineffizienz der Verwendung der EU-Haushaltsmittel lassen sich daraus nicht ableiten, denn die öffentliche Buchhaltung steckt den Rahmen der Mittelverwendung ab: Es kann lediglich festgestellt werden, ob die per Budget zur Verfügung gestellten Mittel sachgemäß eingesetzt wurden; eine Aussage, ob alternative Verwendungen vielleicht einen höheren Nutzen erbracht hätten, kann anhand der Datenbasis und ihrer verschwindend geringen praktischen Bedeutung für die politischen Entscheidungen in der Europäischen Union nicht getroffen werden.⁹⁵

Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß das Rechnungswesen der Europäischen Union nicht die eingangs gestellten Anforderungen im Sinne eines Controlling-Systems erfüllt.⁹⁶ Während die traditionell finanzpolitische Funktion, Rechnung gegenüber der Haushaltsbehörde zu legen, leidlich erfüllt wird, fehlen zur Erfüllung betriebswirtschaftlich-managementorientierter Anforderungen entsprechende Rechnungskonzepte. Zur Erfüllung ordnungspolitischer Anforderungen, also zur Sicherstellung systemadäquater Mittelverwendung bei allokativer Effizienz, lassen sich ebenfalls keine Aussagen aus dem Rechenwerk der EU ableiten.

92 Vgl. Lüder/Merschbächer 1989, S. 44

93 Grosseckttler 1993, S. 195

94 Selbst in der wissenschaftlichen Diskussion spielt das Rechnungswesen der Europäischen Union praktisch keine Rolle. Ausnahmen sind die beiden auch hier zitierten Untersuchungen von Lüder/Merschbächer 1989 und Grosseckttler 1993.

95 Vgl. Greifeld 1981, S. 96; Frey/Serna 1990, S. 253

96 Vgl. Lüder/Hinzmann/Kampmann/Otte 1990, S. 147

C. Bisherige Theorieansätze der Finanzkontrolle

1. Finanzkontrolle als Soll-/Ist-Vergleich

Der Ursprung des Begriffs „Kontrolle“ wird im lateinischen „contra rotulus“ vermutet und bezeichnet eine „Gegen-Rolle“, die im Sinne eines Gegenregisters das Finanzgebaren eines Staates buchmäßig erfaßt. Die Existenz des Schreibers einer Gegenrolle ist bereits für die assyrische Beamtenhierarchie belegt.⁹⁷ Bereits damals diente die Gegenrolle zum Abgleich und zum Beleg von Abweichungen zwischen angestrebten und erzielten öffentlichen Einnahmen und Ausgaben.

Kontrolle wird demzufolge immer als ein Vergleich von Ist- und Soll-Werten verstanden.⁹⁸ Für die öffentliche Finanzkontrolle heißt dies, einen Soll-/Ist-Vergleich auf der Einnahmen- und der Ausgabenseite im Falle öffentlicher Mittel anzustellen. Die dazu notwendigen Maßstäbe und Bewertungsrichtlinien müssen konsistent sein und dem Kriterium intersubjektiver Überprüfbarkeit genügen. Einzelnen Tatbeständen aus dem Bereich öffentlicher Finanzwirtschaft müssen also bestimmte Werte auf einer Skala zugeordnet werden, damit sie miteinander vergleichbar sind. Als sozialwissenschaftliches Phänomen entsteht daraus allerdings das Problem, daß in vielen Bereichen Messen nicht ohne Bewerten möglich ist.⁹⁹ Meßergebnisse hängen dann von den individuellen Gewichtungen des Messenden ab, eine Objektivierbarkeit ist unmöglich.¹⁰⁰ Sämtliche theoretischen Ansätze der Finanzkontrolle ignorieren entweder dieses grundlegende Problem oder versuchen, es durch Hilfskonstruktionen zu beheben. Die herkömmlichen Theorieansätze werden in der folgenden Analyse daraufhin explizit untersucht.

97 Vgl. Heinig 1949, S. 21; Stern 1989, S. 31

98 Vgl. Krebs 1984, S. 5

99 Vgl. Reinermann 1981, S. 226

100 Vgl. Arrow 1963, S. 92ff. Oft gelingt noch nicht einmal eine operationale Eingrenzung dessen, was als „Leistung“ der öffentlichen Hand definiert werden soll. So gibt es beispielsweise für „öffentliche Sicherheit“ als Produkt der Polizei keinen objektivierbaren output-Maßstab, vgl. Moe 1984, S.760.

2. Finanzkontrolle aus Verwaltungssicht

Aus den Annahmen, die die klassische Verwaltungslehre über die Funktionsweise von Bürokratien und die Verhaltensweisen der öffentlichen Bediensteten aufstellt, lassen sich für den Bereich der öffentlichen Finanzkontrolle mehrere Schlüsse ziehen. Zunächst ergibt sich als Folge der Verhaltensannahmen über den neutralen, zweckrationalen Bürokraten dessen intrinsische Verpflichtung zum sparsamen Umgang mit öffentlichen Mitteln.¹⁰¹ Wenn es neben den politischen Zielen, die wertfrei verfolgt werden, keine weiteren Handlungsmotive gibt, besteht keine Veranlassung zum unwirtschaftlichen Umgang mit öffentlichen Mitteln: Die Politik stellt Mittel zur öffentlichen Leistungserstellung bereit, weil sie dafür vom Wähler als politischem Souverän per Stimmabgabe legitimiert wurde. Die Verwaltung verwendet diese knappen Mittel nach Maßgabe politischer Direktiven, Verschwendung ist nicht vorgesehen.

Wenngleich Konsens darüber herrscht, daß diese Annahmen über bürokratische Mittelverwendung nicht notwendigerweise mit der Realität übereinstimmen müssen, durchziehen diese Vorstellungen nach wie vor die Bestimmungen des öffentlichen Dienstrechts, auch in der EU.¹⁰² Während es aus dieser Sicht also überhaupt keinen Anlaß für eine Rechnungsprüfungseinrichtung gibt, die über die zahlenmäßige Richtigkeit hinaus kontrolliert, haben sich die dafür geschaffenen Stellen historisch offensichtlich bewährt und als notwendig erwiesen: Revisionsabteilungen und Rechnungshöfe sind älter als der Parlamentarismus oder der demokratische Verfassungsstaat und bis in die Gegen-

101 So hält z.B. *Schuwirth* die Orientierung der öffentlichen Verwaltung am wirtschaftlichen Prinzip für ein „ethisches Gebot“, vgl. *Schuwirth* 1988, S. 48.

102 Vgl. Wahl 1987 *passim*; für die EU exemplarisch Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 292 A vom 7.11.1995 betreffend die Mitteilung über ein Auswahlverfahren zur Rekrutierung von Verwaltungsbeamten.

wart existent.¹⁰³ In der Europäischen Union ist der eigens eingerichtete Rechnungshof mit vergleichsweise weitreichenden Kompetenzen ausgestattet.¹⁰⁴

Schließlich sind Einrichtungen der öffentlichen Finanzkontrolle immer auch selbst Teil der öffentlichen Verwaltung. Wenngleich es bei den Rechnungshöfen unterschiedliche Zuordnungen zu den einzelnen Gewalten innerhalb eines Staatswesens geben kann, so ist doch die Zugehörigkeit zum öffentlichen Sektor unumstritten.¹⁰⁵ Das wiederum hat Folgen für die Annahmen über die Funktionsweise der Finanzkontrollenrichtungen und über die Verhaltensweisen der mit Finanzkontrolle befaßten öffentlichen Bediensteten. Für die Ausrichtung der Kontrolltätigkeit bedeutet die Einbettung in die öffentliche Verwaltung, daß administrative Rationalität, also die Vorgehensweise anhand formaler Regeln auch die Vorgehensweise innerhalb der Finanzkontrollinstitutionen prägt.¹⁰⁶ Die gilt auch für die Bediensteten der Finanzkontrolle, deren eigene Ziele im Rahmen herkömmlicher Theorieansätze bisher nicht in Betracht gezogen wurden.¹⁰⁷

3. Finanzkontrolle aus Sicht der Systemtheorie

An der theoretischen Unmöglichkeit, Soll-/Ist-Abweichungen im Bereich der Sozialwissenschaften vollständig zu erfassen, zu quantifizieren und intersubjektiv überprüfbar vorzunehmen, ändert sich auch dann nichts, wenn Kon-

103 Vgl. Zavelberg 1989, S. 43ff. Als älteste Finanzkontrollenrichtung der Neuzeit gilt die *Contaduría Mayor de Cuentas* aus der Herrscherzeit Ferdinands und Isabellas von Kastilien (1475-1516), vgl. Hernández-Esteve 1994, S. 85. Historische Überblicke finden sich bei Blasius 1991, S. 88ff.; Stern 1989, S. 13 ff.; ders. 1980, S. 416f. und Giles/Otto/Weinert 1987.

104 Vgl. Aigner 1978, S.190

105 So sind z.B. die Rechnungsprüfungsbehörden der Schweiz und Dänemarks der Exekutive angegliedert; die Belgiens, Norwegens, Österreich und der USA sind Teil der Legislative; die Italiens und Spaniens bilden eine Teil der Judikative; die Deutschlands und Großbritanniens sind weitgehend eigenständig im institutionellen Gefüge der Gewalten; vgl. Frey/Serna 1990, S. 245.

106 Vgl. Frey/Serna 1990, S. 248; Karehnke 1975, S. 235

107 Vgl. Frey/Serna 1990, S. 254

trolle und Prüfung systemtheoretisch begriffen werden.¹⁰⁸ Dann steht meist ein mechanistisches Verständnis eines Soll/Ist-Vergleiches im Vordergrund, das die Probleme der Beobachtbarkeit und der Meßbarkeit von Ist- und Soll-Zuständen ignoriert. Bereits das Bild der „Regelkreise“¹⁰⁹ vermittelt den Eindruck der mechanischen Steuerbarkeit der Systeme und Subsysteme, durch deren Zusammenwirken eine Gesellschaft konstituiert wird. Auf drei Ebenen zeigt sich die Unzulänglichkeit dieser Vorstellung: Auf der Ebene der Bürger stellt sich die Frage nach der Aggregation der Bedürfnisse, die einen neuen Soll-Zustand beschreiben; auf der Ebene der gewählten Politiker stellt sich die Frage nach dem Umfang, in dem ihr Handeln von den Bürgerwünschen geleitet wird, und auf der Ebene der Verwaltung stellt sich letztendlich die Frage, in wie weit politische Vorgaben geeignet sind, das Verwaltungshandeln zu lenken. Diese drei zentralen Fragen bleiben im systemtheoretischen Kontrollverständnis unberücksichtigt, weil von der individuellen Handlungsebene abstrahiert wird. Die bloße Betrachtung des Systems führt eben dann nicht zu Erkenntnissen, wenn die im System agierenden Individuen nicht berücksichtigt werden.¹¹⁰

Für die öffentliche Finanzkontrolle heißt dies, daß die Systemtheorie keine Hinweise darauf liefern kann, welche Bewertungsmaßstäbe bei der Untersuchung öffentlichen Finanzgebarens anzulegen sind. Die Annahme autopoeitischer Regulierungsmechanismen liefert keine verwertbaren Aussagen für eine Theorie der Finanzkontrolle, die die unregelmäßige sowie unwirtschaftliche Mittelverwendung der öffentlichen Hand zu entdecken und zu bewerten hat und schließlich Handlungsempfehlungen für die Verbesserung geben soll.

108 Vgl. Pirker 1989; Derlien 1980. Insbesondere die Disziplin der „Finanzsoziologie“ hat sich des Themas angenommen. Diese Forschungsrichtung um den im August 1995 verstorbenen Berliner Professor *Theo Pirker* hat einige Beiträge gerade auch zum Thema Finanzkontrolle geliefert; vgl. Diederich/Cadel/Dettmar/Haag 1990; Haag 1989.

109 König 1979, S. 227

110 Vgl. Vanberg 1975, S. 174

4. Finanzkontrolle aus Sicht der Wohlfahrtsökonomie

Die bisherige ökonomische Betrachtung der öffentlichen Finanzkontrolle steht unter dem Paradigma der Wohlfahrtsökonomie.¹¹¹ Sie beleuchtet insofern nur einen Teilbereich der Finanzkontrolle, als sie unter bestimmten, wohldefinierten Annahmen Bedingungen angeben kann, bei deren Erfüllung eine optimale Allokation knapper, also auch staatlicher Ressourcen gegeben ist. Daher erklärt sich auch, warum es keine eigene wohlfahrtstheoretische Erklärung öffentlichen Verwaltungshandelns gibt: Aus Sicht der Wohlfahrtstheorie spielt die Sphäre, in der Produktion oder Konsum stattfinden, keine Rolle. Bei gegebenem Datenkranz ist die Optimierungsaufgabe (Gewinnmaximierung bzw. Nutzenmaximierung) stets die gleiche; Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung heißt dann, Pareto-Effizienz zu erreichen.

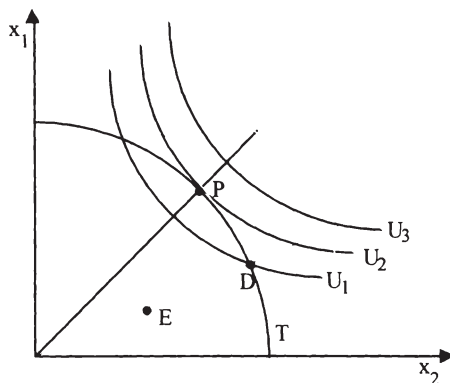
Produktionseffizienz oder technische Effizienz¹¹² ist der wohlfahrtstheoretische Begriff für die wirtschaftliche Verwendung der Ressourcen bei der Produktion eines Gutes oder Dienstes. Optimal ist die Produktion immer dann, wenn in der Minimalkostenkombination produziert wird. Austauscheffizienz ist erreicht, wenn die Ressourcenallokation zur Produktion des Güterbündels führt, das den Verbrauchern das höchste Nutzenniveau gewährt. Dieser Zustand ist Pareto-optimal, weil eine Wohlfahrtssteigerung einer Person nicht erreicht werden kann, ohne eine andere schlechter zu stellen.¹¹³ Graphisch dargestellt ergibt sich folgendes Bild:

111 Vgl. Cullis/Jones 1989; Jordan 1989; Hammond 1988; Hanusch 1987; Brümmerhoff/Wolff 1974

112 Vgl. Gutenberg 1958, S. 13f.

113 Vgl. Kroker 1981, S. 15

Abb. 2: Die optimale Allokation in der Wohlfahrtsökonomie



Die volkswirtschaftliche Transformations- bzw. Produktionsmöglichkeitenkurve wird durch T wiedergegeben, hergestellt werden die Güter x_1 und x_2 . U_1 , U_2 und U_3 sind Indifferenzkurven der sozialen Nutzenfunktion. Die Grenzrate der Transformation und die Grenzrate der Substitution entsprechen sich im Punkt P, der damit das Wohlfahrtsoptimum darstellt. Die Produktionsmöglichkeiten sind voll ausgeschöpft, da P auf der Transformationskurve T liegt. Unerheblich ist dabei, wer die Güter produziert. Auch staatliche Produktion ist effizient, solange das produzierte Güterbündel auf T liegt, denn in P ist sowohl Produktions- als auch Austauscheffizienz gegeben. Produktionseffizienz alleine wäre auch in jedem anderen Punkt auf T gegeben, beispielsweise in D. Nur in Punkten unterhalb der Transformationskurve, beispielsweise in E, wären die Produktionsmöglichkeiten nicht voll ausgeschöpft. Eine Steigerung der Wohlfahrt wäre hier auf zwei Arten möglich, und zwar zum einen durch die Optimierung der Faktorausnutzung (Bewegung von E nach D), zum anderen durch eine Änderung der Produktionsstruktur (Bewegung von D nach P und damit von U_1 nach U_2).

Diese optimale Allokation im wohlfahrtstheoretischen Sinne ist durch statische Effizienz in der Produktions- und Nutzensphäre, durch eine optimale

Produktionsstruktur und ein optimales Faktorangebot gekennzeichnet.¹¹⁴ Für die öffentliche Finanzkontrolle würde diese Orientierung an wohlfahrtsökonomischen Effizienzkriterien die Notwendigkeit bedeuten, den tatsächlichen Umfang der staatlichen Produktion öffentlicher Güter an der modelltheoretisch zu bestimmenden optimalen Höhe und Struktur zu messen. Dazu bedürfte es quantifizierter Kosten öffentlicher Produktion und quantifizierter Nutzen beim Konsum öffentlich bereitgestellter Güter im weitesten Sinne. Darin besteht aber genau das Problem: Eine Kostenbestimmung im öffentlichen Sektor ist nur unzureichend möglich, eine Messung des Nutzens öffentlicher Güter (de facto) unmöglich. Mit Ersatzinstrumenten wird über das theoretische Defizit hinweggegangen: Inputorientierung bei den Kosten und Schattenpreise bei den Erträgen führen zum selben Problem, das sich bereits bei der systemtheoretischen Sicht gezeigt hatte: Nur ein eingeschränkter Bereich staatlichen Handelns - nämlich der, für den beobachtbare und meßbare Ergebnisse (wie auch immer) ermittelt werden können - findet sich als Kontrollgegenstand wieder. Die institutionelle Umgebung und die damit verbundenen ökonomischen Implikationen staatlichen Handelns aber bleiben unberücksichtigt.¹¹⁵

5. Finanzkontrolle aus juristischer Sicht

„Finanzkontrolle ist Rechtskonkretisierung“, meint *Blasius* und führt aus, daß das Recht zugleich Gegenstand und Maßstab der Finanzkontrolle sei.¹¹⁶ Finanzkontrolle ist in diesem Verständnis die Kontrolle des vom Gesetzgeber gesetzten Rechts. Sie zielt darauf ab, den gesetzgeberischen Entscheidungsprozeß zu rationalisieren und die „inhaltliche Sachrichtigkeit“¹¹⁷ - was immer darunter zu verstehen ist - zu erhöhen. Das Recht ist zugleich Maßstab der Finanzkontrolle, denn das finanzwirksame Handeln des Staates muß mit der Rechtsordnung vereinbar sein. Die Gesetzmäßigkeit des Verwaltungshandelns sichert auf diese Art und Weise nicht nur die Gleichbehandlung aller Bürger

114 Vgl. Streit 1991, S. 10f.

115 Vgl. Frey/Serna 1990, S. 249

116 Blasius 1988, S. 819

117 Krebs 1984, S. 50

vor dem Gesetz, sondern grundsätzlich auch die rationelle Verwendung der aufgewendeten Mittel.¹¹⁸

Im Rahmen einer ökonomischen Analyse bleibt bei diesen Aussagen zur Leistungsfähigkeit der Rechtsnormen die zentrale Frage unbeantwortet, wodurch die Rechtsordnung die beabsichtigten Wirkungen sicherstellt. Der übliche rechtsstaatliche Mechanismus: Tatbestand - Kontrolle - Sanktion, der gesetzwidriges Verhalten mit einer für den Betroffenen unangenehmen Konsequenz versieht, greift hier nicht: Unwirtschaftlichkeit bei der Verwendung öffentlicher Gelder wird nicht unter gesetzliche Sanktionsandrohung gestellt.¹¹⁹ Und selbst wenn unwirtschaftliches Handeln dienst- oder strafrechtliche Konsequenzen für den Verantwortlichen nach sich ziehen würde, wäre wiederum die Frage unbeantwortet, wie und von wem das Ausmaß der Unwirtschaftlichkeit denn gemessen und bewertet werden soll. Keinen Ausweg bietet der Hinweis auf die Gerichte, denn Unwirtschaftlichkeit stellt keinen justititablen Tatbestand dar. Die Unmöglichkeit, beispielsweise die Arbeitsleistung eines öffentlichen Bediensteten zu ermitteln, wird auch durch *Krauses* Bemerkung nicht behoben: „Wer sich an dieser Stelle Sorgen macht, daß der Marktwert einer Arbeitsleistung doch recht schwer zu ermitteln ist, der sei daran erinnert, daß es dem Bundesarbeitsgericht gelungen ist, weit schwierigere Fragen zu lösen.“¹²⁰

Belege für die dennoch erfolgende Inanspruchnahme der Gerichte finden sich bei einem Blick in die einschlägige Rechtsprechung.¹²¹ Der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg hatte beispielsweise in einem Fall zu entscheiden, ob zwei benachbarte Städte mit einer Straßenbahn - statt wie bisher mit Busverkehr - verbunden werden sollen. Zu prüfen war, ob dies mit dem in der Gemeindeordnung verankerten „Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der kommunalen Haushaltswirtschaft“ vereinbar sei. Die Herstellung der Straßenbahnlinie wäre - zur Bereitstellung des gleichen Umfangs der Verkehrsbedienung - mit direkten Kosten in Höhe von 3,2 Mio. DM verbunden gewesen, die für den Fall der bestehenden Busverbindung nicht angefallen wä-

118 Vgl. Harms 1994, S. 93

119 Vgl. von Arnim 1988, S. 34

120 zitiert nach Harms 1994, S. 94 FN 12

121 Vgl. die Übersicht bei von Arnim 1988, S. 28f.

ren. Zu diesen direkten Kosten hatte der Verwaltungsgerichtshof die indirekten Kosten und die Nutzen beider Alternativen zu erwägen: Die geringere Umweltbelastung der Straßenbahn, der erhöhte Komfort der Straßenbahn sowie ihre höhere Pünktlichkeit durch ein eigenes Gleisbett und schließlich die Bedeutung der Entscheidung für die Attraktivität des Öffentlichen Nahverkehrs insgesamt. Der Verwaltungsgerichtshof gelangte zu dem Ergebnis, die mit der Umstellung auf Straßenbahnverkehr verbundenen Mehrkosten stünden außer Verhältnis zu ihrem Nutzen, eine Umstellung von Bus auf Straßenbahn sei unwirtschaftlich und damit rechtswidrig und unzulässig. Die Gemeinde sei verpflichtet, mit den ihr anvertrauten Mitteln sorgfältig umzugehen und damit den größtmöglichen Nutzen zu erreichen.¹²²

Das Urteil geht offensichtlich davon aus, daß der erwartete Nutzen die Kosten der Umstellung nicht rechtfertige. Damit ist jedoch eine Bewertung des Nutzens und der Kosten durch das Gericht verbunden, die nicht intersubjektiv nachprüfbar ist und deren zugrundeliegende Werturteile nicht aufgeführt werden. Denkbar wäre es zumindest, daß alle betroffenen Bürger in der Bewertung von Nutzen und Kosten zum entgegengesetzten Ergebnis hätten kommen können. Nicht das Ergebnis ist hier Anlaß zur Kritik, sondern die Art und Weise seines Zustandekommens: Aufgrund fehlender Objektivierbarkeit der Bewertungen der Kosten und Nutzen hängt das Ergebnis zwangsläufig von subjektiven Einschätzungen und damit von der personellen Zusammensetzung des Gerichts ab. Ein auf politischer Ebene zu entscheidendes Problem wurde hier in die Sphäre der Rechtsprechung verlagert. In welchem Verhältnis Kosten und Nutzen im vorliegenden Fall zueinander stehen, läßt sich aber nicht ohne politische Wertungen entscheiden. Die juristische Aufgabe, die es im Rahmen der Finanzkontrolle zu erfüllen gilt, ist daher eigentlich eng begrenzt. Unter Verwendung juristischer Kategorien kann lediglich festgestellt werden, ob eine öffentliche Maßnahme mit den gesetzlichen Grundlagen und mit höherrangigem Recht in Einklang steht. Der gesetzliche Hinweis auf das Gebot der Wirtschaftlichkeit kann im Kern nicht gerichtlich überprüft werden.¹²³

122 Entscheidung des VGH Baden-Württemberg vom 29.11.1982, zitiert nach von Arnim 1988, S. 29

123 Vgl. Engelhardt/Hegmann 1993, S. 15

Nach den einzelnen Theorieansätzen der öffentlichen Finanzkontrolle werden im folgenden deren organisatorische Grundlagen dargestellt. Neben den Prüfungsmaßstäben, die die inhaltliche Dimension der Finanzkontrolle konkretisieren, werden die zeitliche und die personelle Dimension erörtert, die die Darstellung der bisherigen Theorie abrunden.

II. ORGANISATORISCHE GRUNDLAGEN DER ÖFFENTLICHEN FINANZKONTROLLE

A. Maßstäbe der Finanzkontrolle

1. Rechtmäßigkeit

Der Maßstab der Rechtmäßigkeit bezeichnet zweierlei: Erstens die Überprüfung des öffentlichen Finanzgebarens anhand der gesetzlichen Grundlagen (Haushaltsgesetz und Haushaltsplan) und zweitens die Prüfung der gesetzlichen Grundlagen an höherrangigem Recht.¹²⁴ Die Verpflichtung zur Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns ergibt sich in der Europäischen Union aus Art. 205 EGV, der auf die Haushaltsordnung verweist. Art. 85 der Haushaltsordnung übeträgt dem Rechnungshof die Aufgabe, „die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Einnahmen und Ausgaben“ festzustellen.¹²⁵ Die Rechtmäßigkeitskontrolle ist eine formale Kontrolle, da im Wege juristischer Subsumtion eine Übereinstimmung des tatsächlichen Verwaltungshandelns mit den entsprechenden Vorschriften überprüft wird. Ein Spielraum ist hier nicht vorgesehen: Entweder eine Ausgabe ist durch das Haushaltsgesetz gedeckt oder nicht. Auch für die Prüfung der gesetzlichen Grundlage am höherrangigen Recht gibt es keinen Ermessensspielraum: Sie steht entweder in Einklang mit höheren Normen, oder sie ist rechtswidrig. Tertium non datur.

Bisweilen wird versucht, den weiter unten angeführten Maßstab der Wirtschaftlichkeit unter den Gesichtspunkt der Rechtmäßigkeit zu subsumieren. Argumentiert wird mit der gesetzlichen Verpflichtung des Staates zu wirtschaftlichem Mitteleinsatz.¹²⁶ Ein Verstoß gegen dieses Gebot sei ein Verstoß

124 Vgl. Stern 1980, S. 434.

125 Art. 85 HHO-EG

126 Vgl. z.B. Art. 114 Abs. 2 GG, Art. 25a, HHO-EG

gegen die rechtliche Grundlage der Mittelverwendung und unterliege somit der Rechtmäßigkeitsprüfung. So behauptet *Blasius*:

„Die Prüfung der Wirtschaftlichkeit stellt, auch wenn sie unter quasi-betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten erfolgt, in ihrer letzten Konsequenz eine Prüfung der Rechtmäßigkeit dar.“¹²⁷

Gegen diese Annahme sprechen zwei Thesen: Erstens bedürfte es keiner besonderen Erwähnung der Wirtschaftlichkeitskontrolle, wenn diese mit dem Maßstab der Rechtmäßigkeit bereits ausreichend erfaßt wäre. Zweitens hat sich gezeigt, daß Rechtmäßigkeitskontrolle mit juristischen Denkkategorien erfolgt, die für die Überprüfung der Wirtschaftlichkeit völlig unzureichend sind.

Sieht man von der Frage, ob Rechtmäßigkeitskontrolle auch die Kontrolle der Wirtschaftlichkeit beinhaltet oder nicht, einmal ab, so bleibt - vorwiegend aus historischer Perspektive - festzuhalten, daß die Rechtmäßigkeitsprüfung eigentlich einen Schwerpunkt im Rechtsstaat bildet. Genuin staatliches Handeln ist entweder von Eingriffen in individuelle Freiheitsrechte oder durch die Veränderung relativer Einkommens- bzw. Vermögenspositionen durch Leistungsgesetze gekennzeichnet. Daher kommt dem Nachweis der Verwaltung, aufgrund gesetzlicher Ermächtigung gehandelt zu haben, eine wichtige Bedeutung zu. Gleichzeitig bringt dies aber die Notwendigkeit der Wirtschaftlichkeitskontrolle mit sich:¹²⁸ Auch regelgebundenes Handeln der Verwaltung birgt die Gefahr der Unwirtschaftlichkeit in sich, sei es prozeßbezogen aufgrund organisatorischer Ineffizienzen oder produktbezogen aufgrund wahrgenommener öffentlicher Aufgaben, für deren Erfüllung keine Notwendigkeit besteht:

„Es gibt wenig Schlimmeres für einen öffentlichen Bediensteten als die Nichtbefolgung der Verfassung, eines Gesetzes, einer Verordnung oder einer Richtlinie. Der Sanktionsmechanismus greift in diesem Bereich relativ gut (Ordnungs- und Disziplinarstrafen),

127 Blasius 1988, S. 822

128 Vgl. Weber 1988, S. 175

wohingegen unwirtschaftliches Handeln (solange es gesetzeskonform ist) kaum Sanktionen hervorrufen wird.“¹²⁹

Rechtmäßigkeit kann in einem Spannungsverhältnis zur wirtschaftlichen Mittelverwendung stehen, wobei auf Verwaltungsebene Wirtschaftlichkeit zwar das Ziel sein kann, die Gesetzmäßigkeit des Verwaltungshandelns aber die strikte Nebenbedingung darstellt.¹³⁰

2. Ordnungsmäßigkeit

Rechnungstechnische Ordnungsmäßigkeit als Prüfungsmaßstab bedeutet Kontrolle der Vollständigkeit, Korrektheit, Übersichtlichkeit und rechnerischen Richtigkeit der Zahlungs- und Buchungsvorgänge.¹³¹ Formale Kriterien stehen hier im Vordergrund. Die mit der Ordnungsmäßigkeitsprüfung verbundenen Probleme sind daher auch vorwiegend technischer Natur, beispielsweise Probleme bei der Informationserhebung, bei der Datenverarbeitung und der Datenübertragung.¹³² Hauptsächlich zwei Gründe sind ausschlaggebend dafür, daß die Bedeutung der Ordnungsmäßigkeitskontrolle ständig abnimmt: Zum einen erfolgt durch die Möglichkeit moderner Datenverarbeitung mit zunehmend leistungsfähigeren Rechnern eine erhebliche Rationalisierung, insbesondere im buchhalterischen Bereich. Gleichzeitig steigt dadurch die rechnerische Richtigkeit der Datensätze, wodurch die Kontrollnotwendigkeit in dieser Hinsicht abnimmt. Zum anderen treten angesichts des Umfangs der öffentlichen Verwaltung diese formalen Aspekte der Finanzkontrolle zunehmend in den Hintergrund und weichen einem stärker am Inhalt orientierten Kontrollverständnis.¹³³

Die Ordnungsmäßigkeit der öffentlichen Haushaltsführung gewinnt erst dann wieder an Bedeutung, wenn man den engen Rahmen des öffentlichen Rechnungswesens insgesamt hinterfragt. Geprüft wird dann nicht mehr, ob die

129 Gantner 1990, S. 261

130 Vgl. Frankfurter Institut 1991

131 Vgl. Schwab 1980, S. 585

132 Vgl. Reinermann 1981, S. 232

133 Vgl. Sandl 1987, S. 207

Rechnungen innerhalb des Rechnungssystems korrekt vorgenommen wurden, sondern ob das Rechnungssystem insgesamt dazu angetan ist, eine ordnungsgemäße Darstellung finanzwirtschaftlicher Vorfälle abzubilden.

3. Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit

a. *Der Begriff der Wirtschaftlichkeit*

Wirtschaftlichkeit als (Kontroll-)Maßstab bezieht sich zunächst generell auf eine Relation von Aufwand und Ertrag im Sinne des „ökonomischen Prinzips“.¹³⁴ Dahinter steht die schlichte Erkenntnis des ökonomischen Knappheitsproblems, daß unendlichen Bedürfnissen meist endliche und damit knappe Güter zur Bedürfnisbefriedigung gegenüberstehen. Wirtschaftliches Handeln bedeutet demzufolge, daß beim Verbrauch von Ressourcen zur Bedürfnisbefriedigung dieses im Kern unlösbare Problem so angegangen wird, daß ein optimiertes Verhältnis von Aufwand und Ertrag erreicht wird. Oder, wie *George Bernard Shaw* es ausgedrückt hat: „Economy is the art to make the most of life.“¹³⁵

Das Wirtschaftlichkeitsprinzip zerfällt in zwei mögliche Ausprägungen: Das Maximalprinzip und das Minimalprinzip. Beim ersten soll mit gegebenen Aufwand ein möglichst hoher Ertrag erzielt werden (Effektivität), beim zweiten soll ein bestimmter Ertrag mit möglichst geringem Aufwand erreicht werden (Effizienz). In beiden Fällen ist es das Ziel wirtschaftlichen Handelns, die Differenz zwischen Aufwand und Ertrag zu maximieren. Das häufig genannte Kriterium der Sparsamkeit, von einigen Autoren als eigener Kontrollmaßstab neben dem Erfordernis der Wirtschaftlichkeit betrachtet¹³⁶, ist ökonomisch betrachtet lediglich eine andere Formulierung für das Minimalprinzip.¹³⁷ Ur-

134 Vgl. Brenzke 1989, S. 7; Krebs 1984, S. 185

135 zitiert nach von Arnim 1989, S. 50

136 Vgl. Rischer 1995, S. 249ff.; Schmidt 1992, S. 17; Tiemann 1974, S. 133; Stern 1980, S. 438

137 Vgl. von Arnim 1988, S. 49 mwN; Grupp 1982, S. 7; Die Tatsache, daß in der deutschen Bundeshaushaltsordnung (z.B. §7 Abs. 1 BHO, §90 Nr. 3 BHO) das Gebot der Sparsamkeit neben dem der Wirtschaftlichkeit genannt wird, hat einige widersprüchliche juristische Beiträge hervorgebracht, die - sofern sie die Begriffe künstlich zu

sache der gesonderten Erwähnung ist die Konzentration der Diskussion um Wirtschaftlichkeit auf den Mitteleinsatz, der im Vergleich zum Ertrag einer öffentlichen Einrichtung leichter erfaßt werden kann. In den meisten Fällen der Praxis¹³⁸ wird so aus dem Bemühen um Wirtschaftlichkeit das Streben nach Sparsamkeit.¹³⁹ Dadurch kann die Forderung nach Wirtschaftlichkeit sogar ins Gegenteil verkehrt werden, insbesondere wenn man im Fall der öffentlichen Hand die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen einzelwirtschaftlicher Sparsamkeit betrachtet: Hier besteht die Gefahr, bei der Optimierung einer Preis-Mengen-Relation den Faktor Qualität außer acht zu lassen und damit kurzfristig sparsam zu handeln, langfristig aber höhere Kosten zu verursachen. In Verbindung mit der fehlenden informatorischen Unterstützung durch das öffentliche Rechnungswesen kann es angesichts öffentlicher Haushaltsführung sparsam sein, Reparaturarbeiten an einer Umgehungsstraße (noch) nicht durchzuführen, sondern auf die folgende Haushaltsperiode zu verschieben. Fällt dann eine wesentliche teurere Totalsanierung an, fehlt der Konnex zu den „gesparten“ Haushaltsmitteln der Vorperiode. Noch deutlicher wird die verkehrte Vorstellung von Sparsamkeit, wenn man - im gewählten Beispiel - die „Kosten“ der Autofahrer durch Staus und Behinderungen auf dem zu reparierenden Straßenstück betrachtet. So könnte es zwar haushaltstechnisch nicht sparsam, aber höchst wirtschaftlich sein, die notwendigen Reparaturarbeiten sofort und womöglich im „teuren“ Dreischichtbetrieb durchzuführen. Die Kosten, die den Autofahrern dadurch auferlegt würden, wären dann erheblich geringer und die höhere Effektivität womöglich bei einer politischen Güterabwägung der haushaltstechnischen Ersparnis überlegen.

Um aus der Forderung nach Wirtschaftlichkeit konkrete Handlungsanweisungen abzuleiten, bedarf es ihrer Operationalisierung. Dies gelingt nur dann, wenn sich Aufwendungen und Erträge messen und vergleichen lassen. Charakteristisch für die öffentliche Hand ist jedoch, daß sie überwiegend Güter und Dienstleistungen produziert, die nicht über den Markt bereitgestellt wer-

trennen versuchen - im wesentlichen nur für Verwirrung gesorgt haben. *Stern* faßt die Diskussion „um des Kaisers Bart“ zusammen: „Im einzelnen ist vieles unklar und in sich widersprüchlich“, *Stern* 1980, S. 438.

138 Vgl. Gutachten des Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Beauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung 1989, S. 27

139 Vgl. Gantner 1990, S. 260; Weber 1988, S. 176

den. Für diese öffentlichen oder meritorischen Güter gibt es folglich auch keinen Marktpreis, der zur Leistungsbemessung herangezogen werden könnte. Dies wird anhand der Funktionsweise einer Kosten-Leistungsrechnung im privatwirtschaftlichen Bereich deutlich: Zentraler Erfolgsmaßstab sind die erzielten (privaten) Erträge, zu denen die (privaten) Kosten in Bezug gesetzt werden. Die Einheit, in der dieser Erfolg gemessen wird, ist Geld, denn am Markt als Koordinationsmechanismus funktionieren Preise als Knappheitssignale zur Bewertung der bezogenen bzw. abgesetzten Güter und Dienstleistungen.¹⁴⁰ Werden Vorleistungen aber nichtmarktlich erworben und werden Erzeugnisse nichtmarktlich abgesetzt, fehlt bereits der zentrale Maßstab zur Bewertung der Vorleistungen und Endprodukte: der (Markt-)Preis.

Lehrbücher zur Wirtschaftlichkeit der Verwaltung liefern - wie beispielsweise *Brenzke* - Vergleichsrechnungen für die Vorteilhaftigkeit beim Fremdbezug (etwa beim Kauf von Solarien für öffentliche Schwimmbäder), sparen aber die Fragen der Wirtschaftlichkeit öffentlicher Eigenerstellung aus. Das Problem wird also durch eine Beschränkung auf die Bereiche öffentlichen Handelns umgangen, die sich von betriebswirtschaftlichem Handeln im privaten Bereich nicht unterscheiden.¹⁴¹ *Schmidt* stellt in Anlehnung an Empfehlungen der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) die Kostenermittlung im öffentlichen Sektor dar, die bei Entscheidungen des Fremdbezugs zu Kostenvergleichsrechnungen genutzt werden kann. Auf gleicher Basis werden auch Kostenvergleichsrechnungen für die Eigenerstellung vorgestellt, die allerdings die Nutzenseite weitgehend ausblenden.¹⁴² *Gornas/Beyer* schließlich rekurrieren bei Wirtschaftlichkeitsvergleichen auf inputbezogene Leistungsmessungen („Teilproduktivitäten“) und kommen damit (wissentlich) über den Ansatz der objektiven Wertlehre und einfache Kennzahlen nicht hinaus.¹⁴³

Folglich hat *Luhmanns* ketzerisch gemeinte Frage „Kann die Verwaltung wirtschaftlich handeln?“¹⁴⁴ einen ökonomisch ernstzunehmenden Kern. Denn bei

140 Vgl. Gabele/Fischer 1992, S. 33

141 Vgl. Brenzke 1989

142 Vgl. Schmidt 1992

143 Vgl. Gornas/Beyer 1991; zur Kritik Harms 1994, S. 93

144 Luhmann 1960, S. 97

fehlenden Preisen und der von *Arrow* nachgewiesenen Unmöglichkeit der Aggregation individueller Präferenzen zu einer gesellschaftlichen Wohlfahrtsfunktion lassen sich keine Kriterien für den Grad der Wirtschaftlichkeit einer Verwaltung angeben.¹⁴⁵ *Pirker* erkennt dieses Dilemma und stellt für die systemtheoretische Verwendung des Wirtschaftlichkeitsbegriffes in der Verwaltung fest:

„[Die] Rechtskategorie der 'Wirtschaftlichkeit' [muß] zeit- wie situationsadäquat für die Verwaltung operationalisiert werden [...], ohne daß die Frage geklärt wäre, ob die Staatsadministration dieses Kriterium überhaupt erfüllen kann.“¹⁴⁶

b. Nutzen-Kosten-Untersuchungen als Hilfskonstruktion

Die „anspruchsvolle Technik“¹⁴⁷ der Nutzen-Kosten-Untersuchungen ist eine Weiterentwicklung der Forderung, das Handeln der Verwaltung wirtschaftlich zu gestalten und Planungen im öffentlichen Bereich auf eine rationale Grundlage zu stellen.¹⁴⁸ Für die Europäische Union findet sie gesetzlichen Niederschlag in der Haushaltsordnung:

„Die Haushaltsmittel sind nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung, insbesondere der Sparsamkeit und der Kosten-Nutzen-Verhältnisse zu verwenden.“¹⁴⁹

In der Europäischen Union muß folglich jedes (potentiell) ausgabewirksame Verwaltungshandeln dem Erfordernis des Kosten-Nutzen-Verhältnisses entsprechen. Welche Relation dabei zu erreichen ist, wird hier nicht spezifiziert.

145 Vgl. *Arrow* 1963, S. 92ff.; *Sohmen* 1976, S. 343ff.

146 *Pirker* 1989, S. 18

147 *Bartel/Schneider* 1989, S. 250

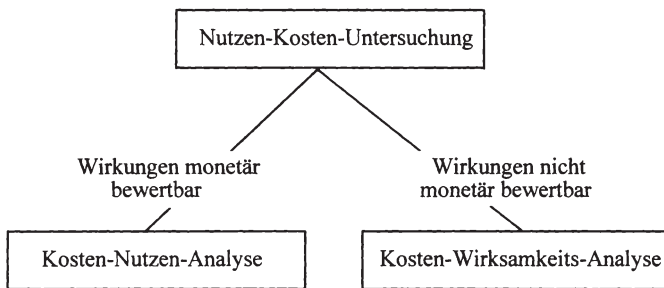
148 Vgl. *Schmidt* 1992, S. 99

149 Art. 2 HHO-EG

Dem Kontext nach zu schließen kann es sich nur um Nutzen handeln, der die Kosten übersteigt.¹⁵⁰

Nutzen-Kosten-Untersuchungen werden unterteilt in Kosten-Nutzen-Analysen und Kosten-Wirksamkeits-Analysen. Kosten-Nutzen-Analysen gelten für den Fall, daß Kosten und Nutzen der zu bewertenden Maßnahme in Geld bewertet und einander gegenübergestellt werden können, wobei Grundlage der Bewertung tatsächliche, berichtigte oder zu unterstellende Marktpreise sein sollen. Kosten-Wirksamkeits-Analysen gelten für den Fall, daß bei Nutzen und Kosten eine Quantifizierung in Geld nicht möglich oder sinnvoll ist. Eine Bewertung wird dann in nicht-monetären Einheiten vorgenommen:¹⁵¹

Abb. 3: Nutzen-Kosten-Untersuchungen



Nutzen-Kosten-Untersuchungen sollen - unter Berücksichtigung bestimmter gegebener politischer Ziele - Antworten aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive auf die Fragen geben, die sich bei Entscheidungen über öffentliche Vorhaben stellen:¹⁵²

- ▶ Ist die Durchführung eines Projekts gesamtwirtschaftlich sinnvoll?
- ▶ Wie umfangreich soll ein Projekt sein?

150 Für die Bundesrepublik existiert eine vergleichbare Vorschrift in §7 Abs. 2 BHO, zitiert nach Schmidt 1992, S. 135.

151 Vgl. Erläuterungen des BMF zur Durchführung von Nutzen-Kosten-Untersuchungen, zitiert nach Schmidt 1992, S. 160f.

152 Vgl. Brümmerhoff 1992, S. 152

- Welche Alternativen bestehen zu diesem Projekt und welche ist die beste?

Methodisch greifen Nutzen-Kosten-Untersuchungen auf die theoretischen Grundlagen der Wohlfahrtsökonomik zurück. Die Problematik, die entsteht, wenn dieses Konzept zur Erklärung konkreter realer Vorgänge verwendet wird, ist bereits erwähnt worden.¹⁵³ Im vorliegenden Fall liegen die Probleme ähnlich: Da für die Bewertung einzelner öffentlicher Vorhaben die individuellen Präferenzen der Konsumenten maßgeblich sind, ergibt sich erstens das Problem der Aggregation individueller Nutzenfunktionen zu einer gesamtgesellschaftlichen Nutzenfunktion und damit das Problem konkreter Aussagen über ein gesamtgesellschaftliches Wohlfahrtsniveau. Zweitens erfordert die konkrete Gegenüberstellung von Nutzen und Kosten deren Quantifizierung, die insbesondere im Falle sozialer Nutzen und Kosten nicht gelingt.¹⁵⁴ Dennoch gibt es immer wieder Versuche, die Technik der Nutzen-Kosten-Untersuchung für die Praxis nutzbar zu machen. Ansätze hierzu gab es beispielsweise in den USA mit dem „Planning-Programming-Budgeting-System“ (PPBS) und dem „Zero-Base-Budgeting“ (ZBB), aber auch in Frankreich mit der „Rationalisation des Choix Budgétaires“ (RCB). Allesamt erwiesen sich aber als zu kompliziert, zu technokratisch und zu schwerfällig im parlamentarischen Ablauf.¹⁵⁵

Bei Nutzen-Kosten-Untersuchungen werden einzelne Teilschritte definiert, die ein Ablaufschema ergeben, an dessen Ende über die Vorteilhaftigkeit einer Maßnahme entschieden werden soll. Für den Ausgang einer solchen Untersuchung sind vor allem folgende zwei Elemente von entscheidender Bedeutung: Einerseits die Abgrenzung des Entscheidungsfeldes, bei der darüber entschieden wird, welche Faktoren als entscheidungsrelevant akzeptiert und welche Interdependenzen anerkannt werden und andererseits die Bewertung der Variablen (Nutzen und Kosten) innerhalb des Entscheidungsfeldes. Bereits der Schritt der Entscheidungsfeldbestimmung hat prädeteminierende Wirkung: Mit dem Festlegen der „relevanten“ Ergebnisfelder, denen bei der Nutzen-Kosten-Untersuchung überhaupt Beachtung geschenkt wird, sind bereits normative Setzungen verbunden. Es gibt auch hier keine zuverlässigen, interperso-

153 Vgl. Hanusch 1987, S. 1

154 so schon Boulding 1952, S. 27

155 Vgl. König 1985, S. 144; Herber 1983, S. 810; Langner 1983, S. 20; Senf 1977, S. 424 sowie Brümmerhoff 1992, S. 149f. m.w.N.

nell überprüfbaren Kriterien, nach denen sich ein Zurechnen oder Ausschließen eines Faktors begründen ließe: Sollen nur alloкатive oder auch distributive Folgen eines öffentlichen Vorhabens berücksichtigt werden? Wie weit soll der Änderung der relativen Preise als Faktor für Veränderungen der individuellen Nutzenniveaus nachgegangen werden? Endet das Entscheidungsfeld an einer räumlichen Grenze; werden die Auswirkungen des öffentlichen Projekts z.B. nur innerhalb nationaler Grenzen betrachtet? Welcher zeitliche Horizont wird für die Analyse der Konsequenzen zugrundegelegt? Die Abgrenzung des Entscheidungsfeldes sollte nach *Schmidt* - der immerhin für die Verwaltungspraxis schreibt - so vorgenommen werden, daß es die „Gesamtheit der *objektiv* gegebenen Umwelterscheinungen, die den Entscheidungsspielraum zwingend beeinflussen oder begrenzen [umfaßt].“¹⁵⁶ Wie solchermaßen objektiv gegebene Zustände zu erkennen sind, bleibt allerdings auch hier ungeklärt.

Neben dieser (bereits vorentscheidenden) Festlegung des Entscheidungsfeldes bedarf es für die Nutzen-Kosten-Untersuchung dann der Erfassung und Beschreibung der „entscheidungsrelevanten Vorteile (Nutzen) und Nachteile (Kosten) der Maßnahmen“ sowie einer „Prognose der Auswirkungen der Maßnahmen für den Fall ihrer Verwirklichung und Nichtverwirklichung“, um dann eine Meßskala zu bestimmen, mit deren Hilfe die „monetär und nicht monetär quantifizierbaren Nutzen und Kosten der Maßnahmen“ bewertet und einander gegenübergestellt werden können. Schließlich wird noch der Kapitalwert der Maßnahme unter Zugrundelegung eines - eventuell um „gesellschaftliche Präferenzen“¹⁵⁷ korrigierten - Marktzinssatzes ermittelt.¹⁵⁸

Folgendes Beispiel veranschaulicht diese Vorgehensweise:

„Bau einer Universität (vereinfacht):

Beginn der Lehrveranstaltungen t_0 . Es fallen an: Kosten der Planung t_5 , Baukosten t_4 bis t_0 , Betriebs- und Unterhaltungskosten t_0 bis t_n , erste Studienabgänge t_5 , erhöhter technischer Fortschritt t_{10} . Die zeitlich unterschiedlich anfallenden Kosten und Nutzen des

156 Schmidt 1992, S. 163 (Hervorhebung H.M.W.)

157 Schmidt 1992, S. 165ff.

158 Vgl. Hanusch 1987, S. 6; Schmidt 1992, S. 93

Universitätsneubaus sind auf einen gemeinsamen Bezugszeitpunkt (z.B. t_0) zu diskontieren (Kapitalwertmethode).“¹⁵⁹

Wenn jetzt die Kosten und der Nutzen über die Nutzungsdauer quantifiziert würden, ließe sich *Schmidt* zufolge erkennen, ob sich der Universitätsneubau lohnt oder nicht. Wie diese Quantifizierung im vorliegenden Falle aussehen könnte, bleibt allerdings unerwähnt. Methodisch ungeklärt ist dabei nicht nur, ob kardinale oder ordinale Meßkonzepte zugrunde gelegt werden sollen, sondern auch die Frage, wie die individuelle Nutzenbewertung zu einer gesellschaftlichen Nutzenfunktion aggregiert werden kann.¹⁶⁰

Zusammenfassend läßt sich über Nutzen-Kosten-Untersuchungen sagen, daß ihr Verdienst vor allem darin liegt, den Entscheidungsträgern und den Ausführenden in den Verwaltungen die Tragweite (Problematik der Eingrenzung des Entscheidungsfeldes) und die Alternativen (Bewertung der einzelnen Kosten und Nutzen) einer finanzwirksamen Maßnahme der öffentlichen Hand vor Augen zu führen. Deutlich wird zumindest, daß eine konkrete öffentliche Ausgabe mit bestimmten Vor- und Nachteilen verbunden ist, die man so darzustellen versucht. Insbesondere die Adressierung der Nutzen-Kosten-Untersuchungen an die Verwaltung bedeutet, daß - neben dem allgemeinen Gebot wirtschaftlichen Handelns - Kenntnis darüber erlangt werden muß, welche Effekte sich aus einem öffentlichen Projekt ergeben können und welche Alternativen zur Verfügung stehen. Die erhoffte Erhöhung der Rationalität politischer Entscheidungen tritt dadurch zwar nicht automatisch ein, sie wird aber doch - das Interesse der politischen Entscheidungsträger und Verwaltungsbeamten vorausgesetzt - durch die Nennung der möglichen Konsequenzen und das Aufzeigen von Alternativen zumindest ermöglicht.

Die Auswahl und Bewertung der einzelnen Effekte innerhalb der Nutzen-Kosten-Untersuchung bleibt allerdings grundsätzlich eine politische Aufgabe, die sich für die Vorgaben durch die politischen Entscheidungsträger aus dem demokratischen Prinzip der Repräsentation legitimiert. Eine intersubjektiv nachprüfbare Bewertung kann nicht vorgenommen werden, wie bereits *Arrows* Unmöglichkeitstheorem gezeigt hat.¹⁶¹ Die Bewertung - und damit die

159 Schmidt 1992, S. 169

160 Vgl. Hanusch 1992, S. 33f.

161 Vgl. Arrow 1963, S. 92ff.; Demsetz 1969

Entscheidung über politische Schwerpunkte - obliegt den dafür gewählten Amtsträgern, die für ihre Entscheidungen dem Wähler wiederum verantwortlich sind.¹⁶² Die zentrale Frage der Wirtschaftlichkeit bei der Bereitstellung öffentlicher Leistungen muß daher lauten: Sind die Rückkopplungsprozesse zwischen Verwaltung und Politik sowie zwischen Politik und Souverän (Wähler) so ausgestaltet, daß öffentliche Bedienstete bei der Ausführung politischer Programme und Politiker bei der Festlegung des bereitzustellenden Umfangs öffentlicher Güter die Präferenzen der Wähler hinreichend berücksichtigen?

c. Erfolgskontrollen als Erweiterung

Unter Erfolgskontrolle, bisweilen auch als Programmkonformitätskontrolle bezeichnet, versteht man den Grad an Deckungsgleichheit, der zwischen angestrebtem und tatsächlich realisiertem politischen Ziel erreicht wird. Es handelt sich also - im Gegensatz zu Nutzen-Kosten-Untersuchungen - um eine ex-post-Wirtschaftlichkeitskontrolle im Sinne einer Effektivitätskontrolle: In welchem Umfang wurde ein angestrebtes Ziel mit den eingesetzten Mitteln erreicht? Da auch die Antwort auf diese Frage in starkem Maße von der Abgrenzung der Wirkungen und ihrer Bewertung abhängt, soll diese Diskussion hier nicht noch einmal geführt werden. Festzuhalten bleibt, daß grundsätzlich auch hier das Operationalisierungsproblem besteht und theoretisch nicht befriedigend gelöst werden kann.

Dennoch sind Erfolgskontrollen Teil der öffentlichen Finanzkontrolle: In der Europäischen Union mit der sogenannten „3E-Methode“¹⁶³ des Europäischen Rechnungshofs, in der Bundesrepublik im Zusammenhang mit dem Erfordernis der Wirtschaftlichkeit bei der Ausführung des Haushaltsplans.¹⁶⁴ Gegenstand für Erfolgskontrollen sind finanzwirksame Maßnahmen aller Art. Für Maßnahmen, die einen einmaligen Mittelbedarf von mehr als einer Million DM

162 Vgl. Reiner mann 1981, S. 237

163 Die drei „E“ stehen für *économie*, *efficience* und *efficacité*, vgl. Friedmann 1994b, S. 53f.

164 Vgl. Vorläufige Verwaltungsvorschriften zu §7 BHO, zitiert nach Schmidt 1992, S. 135

oder einen laufenden Mittelbedarf von mehr als einer halben Million DM jährlich erfordern, sind sie in Deutschland sogar vorgeschrieben. Sie zerfallen in die Kontrolle der Vollzugswirtschaftlichkeit, bei der geprüft werden soll, ob das Ziel mit dem geplanten Ressourcenverbrauch realisiert wurde und in die Maßnahmenwirtschaftlichkeit, bei der geprüft werden soll, ob die Maßnahme im Hinblick auf gesellschaftliche Kosten und Nutzen (ex post) wirtschaftlich war. Die Vorgehensweise bei Erfolgskontrollen ist ähnlich sophistisch wie die Methode der Nutzen-Kosten-Untersuchungen; angewendet werden sollen finanzmathematische Verfahren der Investitionsrechnung, gegebenenfalls unter Einbeziehung der volkswirtschaftlichen Kosten und Nutzen.¹⁶⁵ Interessant ist daher auch nicht die theoretische Beschreibung zur Durchführung von Erfolgskontrollen, sondern die Frage, in welchem Maße diese in der Verwaltungspraxis Anwendung finden.

Erkenntnisse hierüber liegen zumindest für Deutschland vor: Der Präsident des Bundesrechnungshofs hat in seiner Nebenfunktion als „Bundesbeauftragter für die Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung“ im Jahre 1989 überprüft, in welchem Umfang Erfolgskontrollen, die seit der Haushaltsrechtsreform 1970 verbindlich vorgeschrieben sind, von der Verwaltung durchgeführt werden. Im Ergebnis läßt sich festhalten, daß Erfolgskontrollen praktisch keine Anwendung fanden:

„Im Rahmen der Prüfung haben die Beauftragten des BWV [Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, H.M.W.] festgestellt, daß es im Verhältnis zur großen Anzahl finanzwirksamer Maßnahmen nur wenige Erfolgskontrollen gibt. [...] Die geringe Anzahl von Erfolgskontrollen zeigte das Ergebnis einer schriftlichen Umfrage in zwei ausgewählten Ressorts deutlich auf. [...] Obwohl in einem Ressort, das für eine Vielzahl von Investitionsprogrammen - teilweise in Milliardenhöhe - und sonstige Fördermaßnahmen federführend zuständig war, der Staatssekretär im Jahre 1979 alle 89 Referate seines Ressorts unter Hinweis auf §7 BHO und die dazu erlassenen Vorl. VV (Vorläufigen Verwaltungsvorschriften, H.M.W.) auf die Pflicht zur Erstellung von Erfolgskontrollen hingewiesen hatte, fühlten sich 42 Referate nicht betroffen und erstatteten 25 Fehlanzeige. Für Nutzen-Kosten-Untersuchungen und Erfolgskontrollen geeignete Maßnah-

165 Vgl. Gutachten des BWV 1989, S. 21

men wurden von 22 Referaten gemeldet. Nur vier von diesen Referaten hatten tatsächlich Erfolgskontrollen durchgeführt.“¹⁶⁶

Unter den Gründen, die in der Verwaltung für diese abneigende Haltung gegenüber Erfolgskontrollen vorgebracht werden, finden sich Vergessen oder Unkenntnis der Vorschriften, aber auch die Angst vor Mittelkürzungen bei negativen Kontrollergebnissen und die Befürchtung, dadurch dem eigenen dienstlichen Fortkommen im Wege zu stehen.¹⁶⁷ Als ein zentrales methodisches Problem der Praxis stellte sich die Zielformulierung und -konkretisierung dar:

„In einigen Fällen waren die Ressorts bemüht, die unbefriedigende Ausgangslage für Erfolgskontrollen zu verbessern, indem sie nachträglich versuchten, die Ziele zu konkretisieren, um den Bedürfnissen der auf die Messung von Zielerreichungsgraden ausgerichteten Erfolgskontrollen zu entsprechen. Insbesondere bei längerfristig laufenden Maßnahmen ergaben sich dabei Probleme, da häufig nicht mehr eindeutig festgestellt werden konnte, welcher Ausgangszustand den Maßnahmen zugrunde lag.“¹⁶⁸

Auch mit dem Hinweis auf den politischen Charakter der vorgegebenen Ziele wurde argumentiert, wenn das Fehlen von Erfolgskontrollen begründet wurde: Wenn überwiegend politische und nicht wirtschaftliche Gesichtspunkte für die Durchführung einer Maßnahme berücksichtigt werden, so kann die politische Führung vom negativen Ergebnis einer Erfolgskontrolle auch negativ berührt werden. Verständlicherweise wurde genau dies auf Ebene der Verwaltung weitestgehend vermieden.

Bei der Untersuchung bleibt fraglich, weshalb lediglich die Durchführung von Erfolgskontrollen überprüft wurde, nicht aber die von Nutzen-Kosten-Untersuchungen, die im selben Artikel der Bundeshaushaltsordnung und mit dem selben Grad der Verbindlichkeit vorgeschrieben sind.¹⁶⁹ Angesichts des dort vorgeschriebenen, aus Verwaltungssicht noch komplizierteren Verfahrens läßt

166 Gutachten des BWV 1989, S. 24f.

167 Vgl. Gutachten des BWV 1989, S. 31 und 37

168 Gutachten des BWV 1989, S. 27

169 Vgl. §7 BHO; Gutachten des BWV 1989, S. 13

sich vermuten, daß eine Überprüfung zum selben ernüchternden Ergebnis wie im Fall der Erfolgskontrollen geführt hätte.

Als Fazit der Diskussion über Prüfungsmaßstäbe kann folglich festgehalten werden: Die Bedeutung der Ordnungsmäßigkeitsprüfung nimmt im Zeitverlauf tendenziell ab, da die Zuverlässigkeit der Rechnungsführung zunehmend durch moderne EDV gewährleistet ist. Die Prüfung der Rechtmäßigkeit nimmt im Zeitverlauf ebenfalls ab, da insbesondere die Wirtschaftlichkeitsprüfung mehr Kapazität beansprucht. Rechtmäßigkeit bleibt aber ein wichtiger Maßstab der Finanzkontrolle, da die Gesetzesbindung des Verwaltungshandelns (und somit dessen Gewährleistung) eine wichtige Legitimationsgrundlage öffentlichen Handelns darstellt. Die Prüfung der Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns nimmt an Bedeutung absolut und relativ zu, bereitet offensichtlich aber auch die größten methodischen Probleme. Mit der gesamtwirtschaftlichen Bedeutungszunahme der (direkten und indirekten) öffentlichen Hände ist die Gewährleistung eines verschwundensarmen Umgangs mit öffentlichen Mitteln zunehmend wichtiger. Da der öffentliche Sektor durch fehlende oder verzerrte Preise für seine Leistungen gekennzeichnet ist, fehlen rechnungstechnische Erfolgsgrößen, mit denen Wirtschaftlichkeit operationalisierbar wäre. Kosten-, Leistungs- sowie Bestands- und Erfolgsrechnungen, wie sie im privatwirtschaftlichen Bereich vom Rechnungswesen als Grundlage unternehmerischer Steuerung bereitgestellt werden, sind nicht - oder nur unzulänglich über Schätz- bzw. Schattenpreise - durchführbar. Auch Nutzen-Kosten-Untersuchungen sind hier keine Hilfe, da sie das eigentliche Problem der fehlenden Rechenhaftigkeit öffentlicher Leistungen wegdefinieren, nicht aber zu beheben vermögen.

Das Kriterium der Wirtschaftlichkeit bedarf also eines anderen Zugangs. Wenn die Quantifizierung von öffentlichem Input und Output nicht gelingt, so empfiehlt sich aus ökonomischer Sicht die Beurteilung der allokativen Folgen öffentlicher Mittelverwendung: Dies schließt auch ein, nicht nur die Mittelverwendung zu kontrollieren, sondern - quasi ein Abstraktionsniveau höher - das Zustandekommen der Mittelverwendungsbeschlüsse, also den Entstehungsprozess öffentlicher Leistungen daraufhin zu untersuchen, ob bereits hier das Postulat der Wirtschaftlichkeit beeinflusst wird.¹⁷⁰ Die bislang in der

170 Vgl. Frey/Serna 1990, S. 250

Finanzkontrolle fehlende Berücksichtigung der Allokationsperspektive hat mehrere Ursachen, die im Verlauf der Arbeit noch erörtert werden. Dazu bedarf es allerdings eines anderen Verständnisses öffentlicher Finanzkontrolle, wie es im dritten Kapitel vor dem Hintergrund der Institutionenökonomik vorgestellt wird. Vorab wird jedoch die zeitliche und personelle Dimension der Finanzkontrolle als Rahmenbedingung ihre Handelns dargestellt.

B. Die zeitliche Dimension der Finanzkontrolle

1. Nachgängige Kontrolle

Finanzkontrolle bedeutet in ihrem ursprünglichen Wortsinne eine zeitlich nachgelagerte Kontrolle des Finanzgebarens. In diesem Sinn findet sie nach der Rechnungslegung der Exekutive statt, wodurch der originären Funktion der Finanzkontrolle, nämlich der informatorischen Fundierung des Entlastungsbeschlusses des Parlaments gegenüber der mittelverwendenden Exekutive, Rechnung getragen wird.¹⁷¹ Diese Funktion bildet auch heute noch einen Schwerpunkt bei der Kontrolle öffentlicher Finanzen. Die nachträgliche Finanzkontrolle wird im wesentlichen von den Rechnungshöfen und den Parlamenten wahrgenommen, weil sich ihre Aufgaben der nachträglichen Finanzkontrolle aus dem Haushaltskreis der öffentlichen Hand ergeben.¹⁷²

2. Begleitende Beratung durch Stellungnahmen und Gutachten

Als Folge der Bedeutungszunahme des finanzwirtschaftlichen Handelns der öffentlichen Hand und damit der Bedeutungszunahme der Finanzkontrolle für die öffentliche Verwaltung hat sich in den letzten Jahren die begleitende Beratung der Legislative und der Exekutive als fester Bestandteil des Aufgabenkataloges öffentlicher Finanzkontrolle etabliert. Dies geschieht im Einzelfall bereits vor der jeweiligen Verwendung bzw. parallel dazu, weswegen hier von „begleitender“ oder „mitlaufender“ Kontrolle gesprochen werden kann. Die

171 Vgl. Stern 1980, S. 431

172 Vgl. von Arnim 1984, S. 405; Stern 1980, S. 1210; Senf 1977, S. 378; Heinig 1949, S. 6

Finanzkontrolle übernimmt daher zusehends zur ex-post-Kontrolle die parallele Beratung über die wirtschaftliche Verwendung öffentlicher Gelder.¹⁷³

Bei dieser zeitlichen Nach-Vorne-Verlagerung der Finanzkontrolle wird gemeinhin darauf hingewiesen, daß dadurch eine Mitverantwortlichkeit des Kontrollierenden bei der Mittelverwendung und somit die Gefahr einer Einschränkung der Kontrollwirksamkeit bestehen könne, da durch die vorherige Beratung die nachträgliche Kontrolle beeinflusst werde. *Stern* formuliert: „Auch wer nur beraten hat, kann später nicht mehr unbefangen prüfen.“¹⁷⁴ Somit würden die Grenzen zwischen ausführender und kontrollierender Instanz verwischt. Dem kann entgegengehalten werden, daß die finanziellen Konsequenzen politischer Entscheidungen in weiten Bereichen heute sehr komplexer Natur sind und es den Entscheidungsträgern bzw. Mittelverwendern in einer Vielzahl der Fälle nicht mehr möglich ist, die ökonomischen Konsequenzen einer Entscheidung zu übersehen. Der durch diese Komplexität entstehende Beratungsbedarf kann unter anderem von Institutionen der Finanzkontrolle übernommen werden, die sich aufgrund ihrer Sachkompetenz dazu anbieten. Die Aufgabe der öffentlichen Finanzkontrolle, für die Wirtschaftlichkeit öffentlicher Mittelverwendung und damit für Rationalität der Entscheidungen zu sorgen, läßt sich auch als Beratungsauftrag interpretieren. Das schließt auch die gutachterliche Tätigkeit und somit die begleitende Beratung mittelverwendender Stellen ein. Der Kritik läßt sich mit dem Hinweis auf die politische Verantwortlichkeit des Entscheidenden begegnen, und zwar ungeachtet, von wem er beraten wurde. Ausschlaggebend sollte allein die (erwartete) Qualität der Beratung sein. Somit kann - um Wiederholungsfehler zu vermeiden - die Beratung der Verwaltung durch die Finanzkontrolle ein Beitrag zu einem kontinuierlichen Verbesserungsprozeß in den mittelverwendenden Institutionen sein.

Je nach Ausgestaltung kann der begleitende Kontrollprozeß dazu führen, daß die Finanzkontrolle eine Maßnahme bereits vor der Mittelverwendung prüft und gegebenenfalls blockieren kann. In der Europäischen Union geschieht dies in gewissem Umfang durch den internen Finanzkontrolleur, auf den im Rahmen der Darstellung der Finanzkontrolle in der Europäischen Union noch

173 Vgl. Pulch 1987, S. 230ff.; von Arnim 1984, S. 397; Krebs 1984, S. 36

174 *Stern* 1980, S. 431f.

eingegangen wird. Zusammenfassend läßt sich festhalten: Die in diesem Abschnitt dargestellte Abfolge einzelner Kontrollzeitpunkte der öffentlichen Finanzkontrolle - nachträglich, begleitend, vorherig - entspringen einem historischen Entwicklungsprozeß, der einen allmählichen Wandel des Kontrollverständnisses und damit der verschiedenen Einsatzzeitpunkte der Kontrolle mit sich gebracht hat. Die Qualität öffentlicher Finanzkontrolle hängt in nicht unwesentlichem Maße aber auch von personellen und personalorganisatorischen, insbesondere qualifikatorischen Faktoren ab, weswegen abschließend auf diese eingegangen wird.

C. Die personelle Dimension der Finanzkontrolle

1. Die organisatorische Einbettung in den öffentlichen Dienst

Der wichtigste Aspekt für die Betrachtung des Personals der Finanzkontrollinstitutionen ist die Tatsache, daß sowohl die internen als auch die externen Finanzkontrollinstitutionen zum öffentlichen Dienst zu zählen sind. Damit gehen bestimmte Laufbahn-, Besoldungs-, Rekrutierungs- und Motivationsmuster einher, die sich in großen Teilen von denen der Privatwirtschaft unterscheiden.¹⁷⁵ Von besonderem Interesse ist in diesem Zusammenhang die Trennung von Leistung und Gehalt, die charakteristisch für den öffentlichen Dienst ist. Das Gehalt eines Mitarbeiters der Vorprüfung, der internen Finanzkontrolle oder des Rechnungshofs hängt also nicht vom Ergebnis seiner Tätigkeit ab, sondern bemißt sich nach Einstufung, Dienstalter und Zuschlägen.¹⁷⁶ Mit der Zugehörigkeit zum öffentlichen Dienst ist allerdings auch die Gefahr der politischen Einflußnahme bei der Besetzung freiwerdender Stellen verbunden. Trotz der meist gewährten persönlichen und politischen, im Fall der Rechnungshöfe sogar organisatorischen Unabhängigkeit der Bediensteten ist eine „politische“ Stellenbesetzung nicht von vornherein auszuschließen. Für die Bundesrepublik weist *Mann* die Bedeutung der parteipolitischen Zugehörigkeit bei der Vergabe von Führungsstellen innerhalb der Verwaltung, der Justiz und auch der Finanzkontrolle nach. Er stellte 1981 fest, daß von 24 ehemaligen Rechnungshofpräsidenten, deren Parteimitgliedschaft bekannt war,

175 Vgl. Frey/Serna 1990, S. 248

176 Vgl. Karehnke 1975, S. 235

20 der Regierungspartei bzw. dem größeren Koalitionspartner in der Regierung angehörten und 3 dem kleineren Koalitionspartner.¹⁷⁷ Obwohl in der Bundesrepublik seit der Neuregelung des Bundesrechnungshofgesetzes im Jahre 1985 die Mitglieder mit der Mehrheit von Bundestag und Bundesrat gewählt werden, verbleibt das alleinige Vorschlagsrecht bei der Bundesregierung.¹⁷⁸

2. Der quantitative Aspekt: Die Personalstärke

Bevor auf die fachlichen Aspekte des Finanzkontrollpersonals eingegangen wird, soll cursorisch die Entwicklung des Personalbestandes im Zusammenhang mit dem Umfang des zu kontrollierenden Budgets (ohne jeweilige Nebenhaushalte) dargestellt werden. Als Beispiele dienen der deutsche Bundesrechnungshof und der Rechnungshof der Europäischen Union, die stellvertretend für die Entwicklung des Verhältnisses von Mitarbeiter zu kontrollierender Budgetsumme angeführt werden:

177 Vgl. Mann 1981, S. 353ff. Die Entwicklung hat sich bis heute fortgesetzt: Die derzeitige Präsidentin des Bundesrechnungshofs, *Hedda Czasche-Meseke* (seit 1993), war zuvor Bundestagsabgeordnete für die CDU in Hildesheim. Ihr Vorgänger, *Heinz-Günter Zavelberg* (1985-1993), war Vorsitzender der CDU in Brühl; sein Vorgänger, *Karl Wittrock* (1978-1985), war zuvor Bundestagsabgeordneter für die SPD in Wiesbaden.

178 Vgl. Frey/Serna 1990, S. 246

Abb. 4: Entwicklung von Haushaltsumfang und Rechnungshofpersonal¹⁷⁹

Jahr	Bundshaushalt (Mrd.DM)	+Δ (%)	Personal BRH	+Δ (%)
1970	90,9		485	
1980	214,3	135%	517	7%
1988	275,4	29%	544	5%

Jahr	EG-Haushalt (Mrd.ECU)	+Δ (%)	Personal EuRH	+Δ (%)
1980	16,5		237	
1988	45,6	176%	319	35%
1993	67,9	48%	327	3%

Beide Tabellen verdeutlichen: Während der Umfang der Ausgaben sowohl in der Bundesrepublik Deutschland als auch in der Europäischen Union stetig angewachsen ist, hat der Personalbestand des jeweiligen Rechnungshofes vergleichsweise deutlich unterproportional zugenommen. Dies bedeutet nicht zwangsläufig eine Mehrbelastung der Rechnungshofmitarbeiter, denn denkbar wäre auch eine bloße Erhöhung der Mittel bei gleichgebliebenem Aufgabenumfang der öffentlichen Hand. Anhand der gesetzgeberischen Tätigkeit sowohl in der Bundesrepublik als auch in der Europäischen Union läßt sich dies allerdings widerlegen.¹⁸⁰ Bleibt also die Erkenntnis, daß dem Zuwachs öffentlicher Aufgaben und damit öffentlicher Ausgaben kein gleichwertiger Personalzuwachs bei den Kontrolleuren der öffentlichen Finanzen gegenübersteht.

179 Quellen: Bublitz 1989, S. 344; Gesamthaushaltspläne der Europäischen Gemeinschaften GHP 1980, Abl. L242 vom 15.9.1980, S.49; GHP 1988, Abl. L326 vom 16.8.1988, S.105; GHP 1993, Abl. L31 vom 8.2.1993, S.121

180 Vgl. bspw. Delors 1993, S. 3

3. Der qualitative Aspekt: Die Ausbildung des Kontrollpersonals

Unstreitig dürfte sein, daß die Qualität der Finanzkontrolle neben der organisatorischen Einbettung und der bloßen Anzahl der Mitarbeiter in nicht unerheblichem Maße durch deren jeweilige fachliche Qualifikation mitbestimmt wird. Insbesondere in dem Maße, in dem eine Verschiebung der Prüfungstätigkeit weg von Rechts- und Ordnungsmäßigkeitskontrollen hin zu Wirtschaftlichkeitskontrollen stattfindet, ist die Kenntnis ökonomischer Zusammenhänge ein wichtiger Baustein zu gehaltvollen Aussagen über Effizienz und Effektivität bei der Verwendung öffentlicher Mittel. Daß ökonomischer Sachverstand nicht die Regel zu sein scheint, geht an vielen Stellen der Literatur hervor: „Die leitenden Positionen der Rechnungshöfe sind auch heute noch eine Domäne der Verwaltungsjuristen, die Positionen der Mitglieder der Rechnungshöfe sind durchweg mit ihnen besetzt.“¹⁸¹ Zu diesem Urteil gelangt Sigg im Jahre 1983 für die Bundesrepublik, während der frühere Präsident des Bundesrechnungshofs, *Witrock*, sogar von der Notwendigkeit, daß „das Juristenmonopol gebrochen werden müßte“, spricht.¹⁸² Im Falle des Europäischen Rechnungshofs ist der Anteil der Juristen am Prüfungspersonal mit unter 30 Prozent deutlich geringer, der überwiegende Teil der mit Prüfungsaufgaben befaßten Mitarbeiter rekrutiert sich aus - mit ökonomischer Vorbildung versehenen - Wirtschaftsprüfern und ähnlichen Berufszweigen.¹⁸³

Die (zunehmende) Notwendigkeit ökonomischer Kenntnisse unterstreicht beispielsweise der frühere Präsident des Hamburger Rechnungshofs, *Schulze*, der auch auf das gestiegene Interesse an qualifikatorischen Maßnahmen in diesem Bereich hinweist. So ist in rechnungshofinternen Fortbildungsprogrammen zu den Themen

181 Sigg 1983, S. 60

182 zitiert nach Gilles/Otto/Weinert 1987, S. 493. Daß dies auch für Österreich gilt, belegen Andreae/Mitteregger 1984, S. 155.

183 mündliche Auskunft des Präsidenten des Europäischen Rechnungshofs, *Friedmann*.

- ▶ Haushaltsrecht, Anordnungs-, Kassen- und Rechnungswesen
- ▶ Informations- und Kommunikationstechniken
- ▶ Betriebswirtschaft
- ▶ Prüfungsmethoden und -techniken

regelmäßig die Nachfrage größer als das Angebot, das bereitgestellt werden kann.¹⁸⁴ Offensichtlich fehlt es an folgenden Punkten: Die Ausbildung der Mitarbeiter befähigt sie erstens nicht immer, Prüfungsaufgaben auch unter ökonomischen Gesichtspunkten wahrzunehmen. Zweitens reichen interne Fortbildungsmaßnahmen wohl nicht aus, dieses Defizit zu beheben, und drittens fehlt es an einer gewissen Fluktuation der Mitarbeiter, sei es durch Abordnung von Verwaltungsbediensteten an den Rechnungshof auf Zeit¹⁸⁵, sei es durch Einbeziehung von Fachleuten aus der Privatwirtschaft: „Hierzu sollten auch die Erfahrungen genutzt werden, die Prüfungs- und Beratungsgesellschaften in der privaten Wirtschaft anlässlich der von ihnen wahrzunehmenden Prüfungs- und Beratungsaufgaben - auch für ihre eigene Organisation - gewonnen haben.“¹⁸⁶

III. ZUSAMMENFASSUNG: KRITIK DER HERKÖMMLICHEN THEORIE DER ÖFFENTLICHEN FINANZKONTROLLE

In diesem Kapitel wurde die herkömmliche Herangehensweise an das Phänomen der öffentlichen Finanzkontrolle in zwei Abschnitten dargestellt. In einem ersten Abschnitt wurden die herkömmlichen Theorien öffentlicher Finanzkontrolle dargestellt und kritisiert. Zuerst wurde das Objekt der öffentlichen Finanzkontrolle, die öffentliche Verwaltung, als „explanandum“ theoretisch aus verschiedenen Sichtweisen beleuchtet. Im Ergebnis zeigte sich, daß die herkömmlichen Theorien - verwaltungsjuristische, soziologisch-systemtheoretische und wohlfahrtsökonomische - nicht ausreichen, das Verwaltungshandeln umfassend zu erklären und damit über Analysen der handelnden

184 Vgl. Schulze 1993, S. 20

185 Vgl. Schlegelberger 1982, S. 20

186 Schäfer 1977, S. 532

Bürokraten zu Aussagen über die Funktionsweise von Verwaltungen zu kommen.

Zweitens wurde, als weitere Voraussetzung zur Erklärung öffentlicher Finanzkontrolle, das öffentliche Haushalts- und Rechnungswesen als Datenlieferant für die Finanzkontrolle unter finanzwissenschaftlichen, managementorientierten und ordnungspolitischen Aspekten untersucht. Für den Bereich des Haushaltswesen zeigt das Beispiel der Europäischen Union die aus den Mitgliedstaaten bekannte Tendenz zur Durchbrechung einzelner Haushaltsgrundsätze, die die Kontrolle erschweren: Insbesondere die Verletzung des Vollständigkeitsgrundsatzes, also die Bildung von Nebenhaushalten, sorgt für abnehmende Transparenz der öffentlichen, hier der europäischen Finanzen; aber auch die Verletzung der zeitlichen Spezialität, die Mittelübertragungen zwischen den Haushaltsperioden erlaubt, führt zur Erschwerung von Kontrollen. Eine Analyse öffentlicher Rechnungskonzepte, die ebenfalls am Beispiel der Europäischen Union erfolgte, zeigte die Mängel auf, mit denen das öffentliche Rechnungswesen behaftet ist: Die fehlende buchhalterische Erfassung der Vorräte, der Forderungen sowie der Verbindlichkeiten und der Rückstellungen sowie die zweifelhafte Bewertung von Gebäuden und Darlehensforderungen machen deutlich, daß unter finanzwissenschaftlichen Gesichtspunkten das Rechnungswesen der Europäischen Union unzureichend ausgestaltet ist. Die managementorientierte Funktion des Rechnungswesens, also die Bereitstellung von Daten für eine Ermittlung von Kosten und Leistungen, ist - bei Anerkennung methodischer Probleme - noch nicht einmal in Ansätzen vorhanden. Die Ausrichtung der Datenerfassung auf die Bedürfnisse des Parlaments zeigt, daß ökonomischen Anforderungen damit nicht genüge getan wird. Schließlich läßt sich aus ordnungspolitischer Sicht festhalten, daß die rationale Steuerung eines Gemeinwesens auf Grundlage der so ermittelten und aufbereiteten Daten nicht möglich ist.

Drittens wurden die herkömmliche Theorieansätze der öffentlichen Finanzkontrolle, also das „explanans“ dargestellt. Auch hier zeigte sich, daß bisherige Ansätze nicht in vollem Umfang befriedigen können. Sowohl aus systemtheoretischer als auch aus wohlfahrtsökonomischer und juristischer Sicht kann von einer geschlossenen „Theorie der Finanzkontrolle“ keine Rede sein; lediglich einzelne Facetten der Finanzkontrolle werden dabei jeweils beleuchtet. Um so dringender erscheint es daher, angesichts der Bedeutung öffentlicher Finanzkontrolle für einen verschwendungsarmen Umgang der öffentlichen Hand mit

dem Geld der Bürger, eine Theorie der Finanzkontrolle zu etablieren, die den Gegenstand voll umfaßt und zu brauchbaren Aussagen - im Sinne der Sicherstellung von „value for money“ für den Bürger - kommt.

In einem zweiten Abschnitt wurden die organisatorischen Grundlagen der öffentlichen Finanzkontrolle erörtert. Zunächst wurde die zeitliche Dimension der Finanzkontrolle untersucht. Dabei konnte eine Nach-Vorne-Verlagerung festgestellt werden, die allerdings von einer Kontrolle der Planung - im Sinne eines Verwaltungscontrolling - noch weit entfernt ist. Dabei dürfen selbstverständlich die methodischen Probleme im Bereich des öffentlichen Rechnungswesens nicht übersehen werden, die dies bislang (mit-)verhindert haben. Unter den dann erörterten personellen Aspekten tritt für den Fall der Finanzkontrolle in der Bundesrepublik Deutschland eine qualifikatorische Diskrepanz zwischen dem zunehmend ökonomischen Anforderungsprofil und der vorhandenen Ausbildung der Prüfer zutage, die es im Fall der Europäischen Union nicht im selben Maße gibt.

Bei der Darstellung und Kritik der herkömmlichen Theorie der öffentlichen Finanzkontrolle haben sich Defizite gezeigt, denen mit einer neuen Theorie der öffentlichen Finanzkontrolle im folgenden Kapitel begegnet werden soll. Wenn sich staatliches Handeln dadurch auszeichnet, daß sich die damit verbundenen Kosten und Leistungen nicht messen lassen, dann muß der bisherige Ansatz, der diese Unmöglichkeit theoretisch zu beheben versuchte, aufgegeben werden. Anstelle der Regelkreise, der Optimalitätsbedingungen und der Beschränkung auf subsumierbare Sachverhalte bedarf es einer Theorie, die den Handlungsrahmen der Finanzkontrolle erfaßt und nicht negiert, die staatliches Handeln als individualistisch fundiert und nicht als organisistisch einheitlich auffaßt und die Finanzkontrolle als Aufgabe im demokratischen Gemeinwesen definiert, die zur Rechenschaftspflicht der öffentlichen Hand gegenüber dem Bürger als Souverän beiträgt.¹⁸⁷ Wie das dazu notwendige theoretische Instrumentarium aussieht, wird im nun folgenden dritten Kapitel dargestellt.

187 Vgl. Rischer 1995, S. 365, 387

DRITTES KAPITEL: INSTITUTIONENÖKONOMISCHE THEORIE UND ÖFFENTLICHE FINANZKONTROLLE

In one sense, all of public choice or the economic theory of politics may be summarised as the 'discovery' or 're-discovery' that people should be treated as rational utility maximisers in *all* of their behavioural capacities. This central insight, in all of its elaborations, does not lead to the conclusion that all collective action, all government action, is necessarily undesirable. It leads, instead, to the conclusion that, because people will tend to maximise their own utilities, institutions must be designed so that individual behaviour will further the interests of the group, small or large, local or national.

James M. Buchanan 188

I. DIE INSTITUTIONENÖKONOMISCHE THEORIE

A. Methodische Grundlagen

1. Das Erkenntnisinteresse der Institutionenökonomik

Institutionen sind Regeln des menschlichen Zusammenlebens.¹⁸⁹ Sie sind Verhaltensregelmäßigkeiten, die das tägliche Leben von Menschen in Gemein-

188 James M. Buchanan: *The Economics of Politics*, London 1978, S.17

189 Vgl. Pies 1993, S. VIII; in diesem Sinne auch *North*: „Institutionen sind die Spielregeln einer Gesellschaft oder, förmlicher ausgedrückt, die von Menschen erdachten Beschränkungen menschlicher Interaktion.“, North 1992, S. 3. *Richter* definiert Institutionen als „ein auf ein bestimmtes Zielbündel abgestelltes System von Normen einschließlich deren Garantinstrumente, mit dem Zweck, das individuelle Verhalten in eine bestimmte Richtung zu lenken“, Richter 1994, S. 2. Dieser hier verwendete, ökonomische Institutionenbegriff unterscheidet sich vom systemtheoretischen Institutionenverständnis, das davon ausgeht, „daß die Institutionen das Verhalten von Individuen und Kollektiven, ob Kleingruppen oder Großgruppen, strukturieren und nicht umgekehrt“, Pirker 1989, S. 16. Neueren Strömungen in den Politikwissenschaften zufolge sind soziale Institutionen „relativ auf Dauer gestellte, durch Internalisierung verfestigte Verhaltensmuster und Sinngebilde mit regulierender und orientierender Funktion“, Göhler 1994, S. 22, wobei hier offen bleibt, ob die Institutionen

schaften strukturieren und zur Erwartungsstabilisierung beitragen. In den äußeren (kodifizierten) und inneren (nicht kodifizierten) Institutionen steckt quasi geronnenes Wissen, das soziale Interaktion dadurch erleichtert, daß aus der Vielzahl möglicher sozialer Handlungen bestimmte Handlungen aufgrund der an sie geknüpften Folgen wahrscheinlicher sind als andere und somit das individuelle Handlungsfeld subjektiv eingrenzen. Institutionen bilden also die Grundlage von Erwartungen.

Die Institutionenökonomik befaßt sich mit der ökonomischen Bedeutung von Institutionen, d.h. mit den Auswirkungen, die sich aus der Existenz von Institutionen auf ökonomische Fragestellungen ergeben. Dazu werden zwei Arten von Institutionen unterschieden: Institutionen können Regeln sein, die die Bedingungen zwischenmenschlichen Handelns festlegen wie Sprache, Geld oder Vorfahrtsregeln. Institutionen können aber auch Organisationen sein, die durch die Regelgebundenheit ihrer internen Vertragsverhältnisse erwartungsstabilisierend wirken, wie beispielsweise eine Unternehmung oder die Europäische Union.¹⁹⁰ Die explizite Betrachtung von Institutionen ist in der Ökonomie keineswegs selbstverständlich, wie die neoklassische Gleichgewichtsanalyse zeigt. Diese versteht sich als „institutionslos“, die Institutionen - menschliche Verhaltensweisen und organisatorische Strukturen - werden in den „Datenkranz“ verbannt. In diesem Sinne bedeutet Institutionenökonomik die bewußte Hinwendung zu Fragen nach den ökonomischen Konsequenzen der Ausgestaltung der Institutionen. Das Handeln des Staates, die geltenden Haftungsregeln, die Entstehung von Innovationen werden explizit in die Analyse einbezogen. Damit geht der Institutionenökonomik zwar die Eleganz der formalen Darstellung verloren, ihr Aussagegehalt für reale Problemstellungen läßt sich aber bedeutend erhöhen, weil die erwartungsstabilisierenden und verhaltensprägenden Bedingungen für ökonomisches Handeln im Zentrum des Erkenntnisinteresses stehen. Im folgenden werden die methodischen Grundla-

die Menschen prägen oder umgekehrt. Im ökonomischen Verständnis sind es die agierenden Individuen, die absichtlich oder unabsichtlich zur Entstehung und Gestaltung von Institutionen beitragen. Die Wechselseitigkeit der von Menschen geschaffenen Institutionen beruht auf ihrer Wirkung als „gesellschaftliches Kapital“. Institutionen emergieren nicht aus einem System heraus, sie haben demzufolge auch keinen höheren, überindividuellen Zweck aus sich selbst heraus, vgl. Dietl 1993, S.44ff., 51ff., der insbesondere die dahingehenden Ansätze *Luhmans* und *Parsons'* kritisiert.

190 Vgl. Dietl 1993, S. 36

gen des institutionenökonomischen Denkgebäudes eingeführt, um mit deren Hilfe später die öffentliche Finanzkontrolle untersuchen zu können.

2. Der methodologische Individualismus

Unter dem Konzept des methodologischen Individualismus wird die in der neoklassischen Mikroökonomik verwendete, bereits bei den Klassikern angelegte Hypothese verstanden, daß gesellschaftliche Phänomene auf individuelles Handeln zurückzuführen sind. Individuen sind als Grundbestandteile von Kollektiven bestrebt, diese nach ihren Vorstellungen auszugestalten. Die Existenz überindividueller Bedürfnisse und damit überindividuellen Handelns wird folglich negiert. „Die Gesellschaft“ existiert nur als Summe der interagierenden Individuen, nicht als eigene, wie auch immer geartete kollektive Persönlichkeit. „Der Staat“ hat demzufolge keine eigenen Bedürfnisse, „Gemeinwohl“ wird nicht als etwas Eigenständiges begriffen, sondern als Summe der Einstellungen und Verhaltensweisen der Mitglieder einer Gesellschaft.¹⁹¹ Für die Betrachtung eines öffentlichen Gemeinwesens heißt dies mit den Worten *Brennans* und *Buchanans*, „[...] daß der Staat seine Befugnisse letztlich aus der Übereinkunft der Regierten ableitet und daß die Struktur des Staates ein Gebilde darstellt, das explizit geschaffen ist.“¹⁹² Dies heißt nicht, daß Phänomene wie Gruppendynamik oder das identitätsstiftende Zugehörigkeitsgefühl zu einem Volk, einer Region oder einer Nation negiert werden, sie emergieren in dieser Sichtweise lediglich aus den Mitgliedern der Gruppe und ihren Handlungen; sie werden zwar mit einer Gruppe in Verbindung gebracht, werden aber am Handeln der Gruppenmitglieder festgemacht.

Diese erste Annahme der Institutionenökonomik ist zentral für die vorliegende Untersuchung, weil sie zwei Konsequenzen nach sich zieht: Zum einen wird jede staatliche, öffentliche, gemeinschaftliche oder kurz: überindividuell beschlossene Maßnahme auf die in dieser Gemeinschaft handelnden Individuen zurückgeführt. Es ist im folgenden also nicht „die Gesellschaft“, „der Staat“ oder „die EU“ für Entscheidungen der Gesellschaft, des Staates oder der EU verantwortlich, sondern die jeweils Handelnden, die die gesellschafts-, staats-

191 Vgl. Richter/Bindseil 1995, S.132

192 Brennan/Buchanan 1988, S.2

oder EU-weiten Entscheidungen treffen. Zum anderen bekommen die hier im Rahmen der theoretischen Grundlagen ausgeführten Annahmen über menschliches Verhalten eine besondere Bedeutung: Wenn sich alles Handeln auf überindividueller Ebene auf die Handlungen von Individuen zurückführen läßt, dann hängt die Qualität der Aussagen darüber in nicht unerheblichem Maße von der Qualität der Annahmen über menschliches Verhalten ab. Diese sind - neben der hier vorgetragenen ersten Annahme, alles Handeln gehe von Individuen aus - zweitens die Annahme sozialen Tauschens, drittens der Nutzenmaximierung, viertens der begrenzten Rationalität und fünftens die Annahme systematischer Reaktion auf Anreize. Diese fünf Annahmen sind eng mit dem Menschenbild verknüpft, das dem methodologischen Individualismus zugrundeliegt und werden daher kurz erläutert.¹⁹³

Mit der zweiten Annahme der Institutionenökonomik wird die Interaktion der Individuen in einer Gemeinschaft als Tausch betrachtet. Soziale Beziehungen zwischen Individuen werden durch den Tausch materieller und immaterieller, öffentlicher und privater Güter geprägt. Diese sozialen Tauschbeziehungen führen zu bestimmten Gesellschaftsstrukturen, die ihrerseits Rückwirkungen auf die Tauschprozesse haben. Über das Phänomen des Tausches und seiner sozialen Funktion findet Kommunikation zwischen dem Individuum und seiner Umwelt statt.¹⁹⁴

Individuen sind, so die dritte Annahme, Nutzenmaximierer in dem Sinne, daß sie in Entscheidungssituationen eine für sie vorteilhafte Wahl der weniger vorteilhaften vorziehen. Sie ordnen, vergleichen und bewerten ihre Umweltzustände und sind bemüht, ihren Nutzen aus der Verwendung der ihnen zur Verfügung stehenden Mittel zu maximieren. „Nutzen“ entsteht bei der Befriedigung von Bedürfnissen. Da sich menschliches Leben unter dem „kalten Stern der Knappheit“ vollzieht, bedeutet Nutzenmaximierung die Optimierung des Einsatzes eigener Mittel zur Befriedigung eigener Bedürfnisse.¹⁹⁵

193 Vgl. Dietl 1993, S. 11

194 Vgl. Peters 1995, S. 27

195 Ein solches Verhalten schließt beispielsweise Altruismus als Verhaltensweise nicht aus, nimmt aber an, daß altruistisches Verhalten den Nutzen des Akteurs im weitesten Sinne mehr, vgl. Brunner/Meckling 1993, S.24.

Kennzeichnend für individuelles Handeln ist viertens die Annahme, Individuen handelten nicht planlos, sondern rational. Die Rationalität ihres Handelns ist allerdings keine unbedingte Rationalität im Sinne der Theorie des subjektiv erwarteten Nutzens, sondern ist bedingt im Sinne einer begrenzten Rationalität.¹⁹⁶ Diese von *Simon* eingeführte Form der Rationalität berücksichtigt, daß sich Menschen zwar der Intention nach rational verhalten, aufgrund der Existenz von Informationsbeschaffungskosten und beschränkter Informationsverarbeitungskapazitäten aber nur beschränkt rational handeln können.¹⁹⁷ Von begrenzter Rationalität läßt sich also insofern sprechen, als Individuen die für sie günstigste Alternative wählen, dies aber innerhalb eines begrenzten Entscheidungsfeldes und im Wissen, nicht notwendigerweise die beste, sondern lediglich die momentan bestmögliche Alternative gewählt zu haben. Mit den Worten von *Kreps*:

„A boundedly rational individual attempts to maximize but finds it costly to do so and, unable to anticipate all contingencies, and aware of this inability, provides ex ante for the (almost inevitable) time ex post when an unforeseen contingency will arise.“¹⁹⁸

Der „homo oeconomicus“ als vollkommen informierte und voraussehende, mit konsistenter Präferenzskala und unveränderlicher Nutzenfunktion ausgestattete Modellkonstruktion braucht im Sinne der Institutionenökonomik nicht länger aufrechterhalten zu werden. Auch mit der Vorstellung begrenzter Rationalität lassen sich Aussagen über die Wahrscheinlichkeit menschlicher Handlungsweisen angeben, die zudem empirisch überprüfbar sind.¹⁹⁹

196 Vgl. *Simon* 1993, S.27

197 Vgl. *Furubotn/Richter* 1991, S.4

198 *Kreps* 1990, S.745

199 „Wenn die Leistungsfähigkeit eines sozialen Mechanismus davon abhängt, daß die Beteiligten Urteile gegen ihre eigenen subjektiven Interessen fällen müssen, wird dieser im günstigsten Fall mehr schlecht als recht sein Ziel erreichen und im ungünstigsten Fall sabotiert werden - mit Verlusten für alle Beteiligten. In Sozialsystemen dagegen, die auch dann ihre Gemeinwohlziele erreichen, wenn sich alle egoistisch verhalten, wird es niemandem schaden, wenn die Brüderlichen sich brüderlich verhalten und die Pflichtbewußten ihre Pflicht tun. Jeder wird sich darüber freuen. Aber niemand ist davon abhängig. Diese Überlegung dürfte eine wichtige Ursache für die lange und erfolgreiche Laufbahn des 'Homo Oeconomicus' sein“, *Schäfer/Ott* 1995, S. 62.

Fünftens und letztens trifft die Institutionenökonomik die Annahme, daß die handelnden Individuen, die im Rahmen begrenzter Rationalität ihren Nutzen maximieren, in systematischer Weise auf Anreize reagieren, die Auswirkungen auf die Motivation ihres Handelns haben können. Die individuelle Motivation als Antrieb des Handelns kann also durch Anreize beeinflusst werden.²⁰⁰ Diese Anreize können grundsätzlich positiv oder negativ sein; positive Anreize erhöhen den Nutzen, der sich aus der Wahl einer Handlung ergibt, negative Anreize oder Sanktionen vermindern den Nutzen.²⁰¹

Diese fünf Annahmen über menschliches Verhalten konstituieren das Menschenbild, von dem die folgenden Überlegungen ausgehen. Ihre Bedeutung ergibt sich aus dem Stellenwert, der dem Handeln von Individuen zugemessen wurde: Soziale Interaktion entsteht aus interessegeleitetem Handeln von Individuen, begrenzt und gesteuert durch Institutionen. Im Falle wirtschaftlichen Handelns, das im Aufteilen knapper Güter auf verschiedene Verwendungen besteht, lassen die Institutionen in Verbindung mit den Annahmen über menschliches Verhalten Rückschlüsse über die Art und Weise zu, wie Individuen mit knappen Gütern umgehen.

3. Gesellschaftliche Koordinationsmechanismen

Kennzeichnend für die Wirtschaftsweise moderner Gesellschaften ist die Arbeitsteilung, die auf Spezialisierung beruht und eine Antwort auf das Knappheitsproblem darstellt, da mit zunehmender Arbeitsteilung knappe Ressourcen effizienter auf unterschiedliche Verwendungen aufgeteilt werden können. Mit zunehmender Arbeitsteilung ist ein steigender Koordinationsbedarf verbunden, der Individuen in Beziehung zueinander treten läßt. Zwei „archetypische“ Koordinationsmechanismen lassen sich unterscheiden: Tausch und Anweisung. Ihr zentraler Unterschied besteht in der Beziehung zwischen den Agierenden. Beim Tausch bedarf es in der Regel einer wechselseitigen Übereinkunft der Tauschenden, die Anweisung dagegen bedarf im Regelfall keiner Zustimmung der Gegenseite. Der gedankliche Ort, an dem Tausch stattfindet, ist der Markt, der Ort, an dem Anweisungen erteilt werden, die Organisation.

200 Vgl. Frey 1992, S.161

201 Vgl. Becker 1982, S. 15

Die beiden holzschnittartig dargestellten Koordinationsmechanismen beziehen sich beide auf das gleiche Koordinationsobjekt: Es handelt sich um Substitutionsvorgänge, also die Neukombination von Handlungs- bzw. Verfügungsrechten (property rights). Dies sind rechtlich garantierte oder gesellschaftlich anerkannte Rechte, die die Verhaltensbeziehungen zwischen Individuen in Bezug auf die Verfügung über materielle und immaterielle Güter regeln.²⁰² Sie zerfallen in das Recht, eine Ressource zu nutzen (usus), das Recht, sich Gewinne aus der Nutzung anzueignen (usus fructus) und die Substanz bzw. Form der Ressource zu verändern bzw. sie ganz zu veräußern (abusus bzw. transfer).²⁰³ Ökonomische Koordinationsvorgänge werden also nicht als Güterbewegungen, sondern als Vertragsbeziehungen - allerdings nicht im juristischen, sondern in einem umfassenden Sinne - interpretiert. Der Verkauf eines Apfels, eines Patents oder eines Stahlwerks werden als Übertragung der Rechte verstanden, die mit dem Apfel, dem Patent oder dem Stahlwerk verbunden sind.²⁰⁴

Bei jeder Neukombination von Handlungsrechten - durch Tausch oder Anweisung - werden also (Verfügungs-)Rechtspositionen verändert. Aus ökonomischer Sicht ist dabei die individuelle Zuordnung der property rights von erheblicher Bedeutung für die Konsequenzen, die mit ihrer Verwertung verbunden sind:

„The more completely the rights over resources are allocated to the acting individual, the stronger are the incentives to use and preserve those resources efficiently.“²⁰⁵

Die Art der Zuordnung von property rights ist ausschlaggebend für die Internalisierung von Handlungsfolgen bei deren Neukombination: Vor dem Hintergrund der Aussagen des methodologischen Individualismus wird deutlich, daß der Umgang mit knappen Gütern - bzw. der Verfügungsrechte an knappen Gütern - von den damit für das Individuum verbundenen Konsequenzen abhängt.²⁰⁶ Die Neigung zu einem verschwendungsarmen Umgang mit Ressourcen nimmt in dem Maße ab, in dem die Verantwortung dafür anderen In-

202 Vgl. Peters 1995, S.132

203 Vgl. Dietl 1993, S. 57

204 Vgl. Furubotn/Richter 1991, S. 16

205 Picot/Wolff 1994, S. 217

206 Vgl. Furubotn/Pejovich 1972, S. 1139

dividuen aufgebürdet werden kann. Das Entstehen externer Effekte, also Veränderungen der Vermögenspositionen Dritter, die beim Koordinationsvorgang nicht internalisiert werden, hängt demzufolge mit der fehlenden Spezifizierung und Zuordnung von Verfügungsrechten zusammen. Die im folgenden betrachteten Koordinationsverfahren werden also dahingehend zu prüfen sein, inwiefern sie durch die individuelle Zuordnung von Verfügungsrechten die Handlungsfolgen internalisieren und somit zu effizienter Ressourcennutzung beitragen.²⁰⁷

Die beiden Koordinationsmechanismen Markt und Organisation unterscheiden sich also nicht in ihrem Koordinationsgegenstand: Koordiniert werden Handlungs- bzw. Verfügungsrechte. Sie unterscheiden sich allerdings erheblich in ihren Funktionsweisen: Während der Markt auf der Freiwilligkeit der Handelnden beim Tausch basiert, findet die Koordination in der Organisation durch die hierarchisch begründete Anweisungsbefugnis statt. Das Zustandekommen eines Tauschs setzt die Übereinstimmung beider Tauschpartner voraus; nur wenn beide erwarten, sich durch den Tausch besser zu stellen, wird dieser zustande kommen. Hinter der Organisation steht die Erwartung ihrer Mitglieder, durch die Ressourcenzusammenlegung eine vorteilhaftere Verwertung der Handlungsrechte erreichen zu können. Die Handlungsrechte werden nach vorgegebenen Zielen durch Anweisungen eingesetzt, wobei das Zusammenwirken der Akteure innerhalb der Organisation auf der Grundlage einer früheren, freiwilligen Übereinkunft stattfindet.²⁰⁸ Die Koordination durch Anweisung ersetzt also die Vorstellung des sozialen Tausches nicht: Er ist Voraussetzung für das Zustandekommen der Organisation.

207 Vgl. Picot/Wolff 1994, S. 218

208 Das klassische Beispiel für die Ressourcenzusammenlegung in einer Organisation ist das Unternehmen: Arbeitnehmer bringen ihre Fähigkeiten (Ressourcen) auf Grundlage eines freiwillig geschlossenen Arbeitsvertrages im Unternehmen ein, verfolgen bei ihrer Tätigkeit aber vorgegebene Ziele. Diese Form ihrer Ressourcennutzung mag für die Arbeitnehmer vorteilhafter (günstiger, bequemer, sicherer) sein, als jeden Tag unter Aufwendung von Transaktionskosten Tauschpartner zu finden, die die angebotenen Fähigkeiten gerade nachsuchen.

4. Transaktions- und Organisationskosten

Weder die Koordination durch Anweisung noch die Koordination durch Tausch erfolgt „reibunglos“. In beiden Fällen entstehen Kosten im weitesten Sinne, die zur Durchführung der Koordination aufgebracht werden müssen, nicht aber in den Wert der Güter eingehen. Sie entstehen bei der Bildung, Zuordnung, Übertragung und Durchsetzung von Handlungsrechten und werden als Koordinationskosten bezeichnet.²⁰⁹ Sie lassen sich, wie die folgende Abbildung verdeutlicht, in Transaktionskosten und Organisationskosten unterteilen:²¹⁰

Abb. 5: Entstehung von Koordinationskosten



Transaktionskosten entstehen bei marktmäßiger Koordination durch Tausch; Organisationskosten bei hierarchischer Koordination durch Anweisung. Transaktionskosten lassen sich weiterhin unterscheiden in einmalige und laufende Transaktionskosten. Einmalige Transaktionskosten sind die, die zur Errichtung von Märkten notwendig sind, wie beispielsweise Kosten der Erschaffung des Privatrechts und seiner Durchsetzungsinstanzen. Laufende Transaktionskosten sind (immer wiederkehrende) Kosten der Anbahnung, der Aushandlung und der Kontrolle von Transaktionen bzw. Verträgen, wenn ökonomische Koordinationsprobleme als Vertragsprobleme aufgefaßt werden.²¹¹ In

209 Vgl. Coase 1937, S. 391; Williamson 1990, S. 22; Dietl 1993, S. 60

210 Darstellung nach Streit/Wegner 1989, S. 12

211 Vgl. Furubotn/Richter 1991, S. 9

der Definition *Arrows* sind Transaktionskosten die „Betriebskosten des Wirtschaftssystems.“²¹² Damit wird von der neoklassischen Vorstellung der Vollkommenheit von Märkten abgewichen, weil die Existenz räumlicher, zeitlicher und sachlicher Substitutionshemmnisse anerkannt wird. Zu ihrer Überwindung müssen laufend Transaktionskosten aufgebracht werden, die den Kreis möglicher Transaktionen auf den Kreis erwartungsgemäß lohnender Transaktionen begrenzen.

Auch Organisationskosten lassen sich in einmalige und laufende unterscheiden: Einmalige Organisationskosten bestehen aus Kosten der Planung, Errichtung und Veränderung von Organisationsstrukturen; laufende aus der Kommunikation, Kontrolle und Sanktionierung der Organisationsmitglieder. Die Einteilung von Transaktionskosten und Organisationskosten stellt sich wie folgt dar:

Abb. 6: Transaktions- und Organisationskosten



Erst seit der Beschäftigung mit dem Phänomen der Transaktionskosten gibt es eine ökonomische Begründung für die Existenz von Unternehmen: Argumentiert wird mit den unterschiedlichen Kosten, die für die Auswahl und Beschäftigung von Mitarbeitern aufgewendet werden müssen. In Organisationen findet, wie erwähnt, Koordination durch Anweisung statt; es entstehen Kosten der

Errichtung und Veränderung der Organisation. Diese Kosten werden im Vergleich zu den Transaktionskosten, die am Markt immer wieder aufgewendet werden müssen, geringer eingeschätzt: Die Kosten der Errichtung der Organisation fallen nur einmal an, die Kosten der Veränderung erwartungsgemäß selten. Der Institutionencharakter der Organisation besteht in der Regelmäßigkeit und Gleichförmigkeit der innerorganisatorischen Vertragsbeziehungen. Die Beschäftigung von Mitarbeitern innerhalb einer Organisation ist also dann sinnvoll, wenn die erwarteten Organisationskosten geringer sind als die Transaktionskosten bei Bezug derselben Leistung über den Markt. Umgekehrt werden Leistungsprozesse dann von der Selbsterstellung in der Organisation zum Bezug auf dem Markt verlagert, wenn die erwarteten Transaktionskosten niedriger sind als die Organisationskosten.²¹³

5. Informationsverarbeitung und Allokation

Die Bedürfnisse der Individuen in einer arbeitsteilig organisierten Gesellschaft bedürfen, wie gezeigt wurde, der Koordination, die durch Tausch oder Anweisung stattfindet und die die Bildung, Zuordnung, Übertragung oder Durchsetzung von Handlungsrechten zum Gegenstand hat. In jedem Falle geschieht die Koordination nicht reibungslos, es entstehen entweder Transaktionskosten oder Organisationskosten, die aufgewendet werden müssen, um die Koordination zu ermöglichen. Diese Kosten entstehen nach *von Hayek* aufgrund des „konstitutionellen Wissensmangels“²¹⁴ aller Beteiligten. Im Gegensatz zur vollkommenen Informiertheit im neoklassischen Modell wird hier davon ausgegangen, daß die Akteure nicht vollkommen informiert sind und auch nicht in der Lage sind, den optimalen Grad an Informiertheit marginal-analytisch zu bestimmen.²¹⁵ Der konstitutionelle Wissensmangel führt dazu, daß koordinationsrelevante Informationen von den Akteuren erst durch eine subjektive und individuell schöpferische Erkenntnisleistung erworben werden müssen.²¹⁶ Die Allokation knapper Ressourcen ist also zunächst ein Problem auf einer vorgelagerten Ebene, auf der ein nur individuell behebbarer Wis-

213 Vgl. Dietl 1993, S. 61

214 von Hayek 1952; vgl. auch Streit/Wegner 1989, S. 183

215 Vgl. Arrow 1971, Stigler 1971 sowie von Hayek 1945

216 Vgl. Witt 1988, S. 76; Streit/Wegner 1989, S. 188

sensmangel bei den Akteuren herrscht, der Optimalität beim Allokationsvorgang verhindert. Das Allokationsproblem wird zu einem Problem der Wissenserschließung und -verbreitung.

Die beiden Koordinationsverfahren Markt und Organisation unterscheiden sich in der Art und Weise, wie sie Informationen generieren und verarbeiten. Wenn Erwerb und Verarbeitung von Informationen individuelle und schöpferische Prozesse sind, deren Nutzen nicht vorhersehbar ist, dann bedeutet dies für nutzenmaximierende Individuen, (fehlbare) Erwartungen zu bilden und aus Irrtümern zu lernen. Dies setzt jedoch das Vorhandensein von Signalen voraus, anhand derer Irrtümer erkannt werden können. Im Falle des Marktes als Koordinationsmechanismus sind es Preise, die als kodierte Signale über Knappheiten und deren jeweilige Änderung Auskunft geben. Sie dienen als Kommunikationsmedium, das dem planenden und erwartungsbildenden Individuum die Realisierungschancen signalisiert. Die individuelle Motivation, die sich aus der Nutzenmaximierungshypothese ergibt, führt zu einem Anreiz, Wissen zu erwerben und damit am Markt von der Neukombination von Handlungsrechten zu profitieren. Über die Preise wird gleichzeitig individuelles Wissen verbreitet, weil Knappheiten in Angebot und Nachfrage signalisiert werden. Marktliche Allokation führt demnach zu einer Wissensverbreitung über den Preismechanismus, der wiederum individueller Interpretation und Erwartungsbildung bedarf. Wissensverbreitung findet also dezentral statt, stetiges Erstellen und Korrigieren individueller Pläne sorgt für eine evolutorische, ungeplante und spontane Entwicklung des gesellschaftlichen Wissensbestandes. Der Zwang zur Koordination durch Arbeitsteilung führt dabei sowohl zu einem Wettbewerbsdruck nach schöpferischer Erkenntnisleistung als auch zur systemimmanenten Weitergabe erworbenen Wissens.

Im Falle der Koordination durch Anweisung innerhalb der Organisation fehlt das Signal der Preise. Da der Anweisende demselben Wissensvorbehalt unterworfen ist wie alle Akteure, entsteht das Problem, daß seine Anweisungen nicht notwendigerweise den effizientesten Einsatz der Mitarbeiter bewirken. Demzufolge bedarf es anderer Mechanismen, um das in den Köpfen der Mitarbeiter vorhandene Wissen zu nutzen. Sie werden ihr Wissen dann im Sinne der Organisation und deren Leitung verwenden, wenn deren Ziele mit ihren eigenen identisch sind. Diese Voraussetzung ist, wie später am Beispiel der Principal/Agent-Beziehungen und der damit verbundenen asymmetrischen

Informationsverteilung und -weitergabe zu zeigen sein wird, keineswegs immer gegeben.

Festzuhalten bleibt, daß das Allokationsproblem bei *von Hayek* auf einer vorgelagerten Ebene behandelt wird. Geht es im Rahmen des neoklassischen Ansatzes um eine effiziente Allokation der Ressourcen, so stehen bei *von Hayek* die individuellen Pläne der Akteure im Vordergrund. Das Allokationsproblem wird so zu einem Koordinationsproblem: Die Fähigkeit, über den Koordinationsmechanismus Wissen zu erschließen, zu kommunizieren und zu verwenden, stellt den Vorteil marktlicher bzw. wettbewerblicher Koordination dar. Findet Koordination durch Anweisung statt, so ergeben sich aufgrund der fehlenden Preissignale andere Strukturen der Wissensverarbeitung, die immer dann beständig sind, wenn die Vorteile der Ressourcenzusammenlegung in einer Organisation die informatorischen Nachteile überwiegen.²¹⁷

6. Entstehung und Wandel von Institutionen

Zwei komplementäre Ansätze versuchen, die Entstehung von Institutionen und ihren Wandel im Zeitablauf zu erklären.²¹⁸ Der evolutionstheoretische Ansatz, der mit *von Hayek* in Verbindung gebracht wird²¹⁹, erklärt das Zustandekommen sozialer Institutionen als Resultat menschlichen Handelns, nicht aber menschlichen Entwurfs.²²⁰ Sie entstehen bei der Verfolgung individueller Interessen quasi nebenbei, gehen dabei aus dem Prozeß sozialer Evolution hervor und unterscheiden sich von bewußt gesetzten Institutionen dadurch, daß sie mehr Wissen verkörpern, als jene es je könnten.²²¹ Mit Verweis auf die Rechtsordnung meint *von Hayek*:

„[Daß] das Vorhandensein von Recht eine vorangehende Formulierung des Gesetzgebers voraussetzt, ist sowohl faktisch falsch als auch praktisch undurchführbar. Recht ist nicht nur viel älter als

217 Vgl. Streit/Wegner 1989, S.189

218 Vgl. Vanberg 1983, S. 64; Witt 1988, S. 85

219 Vgl. von Hayek 1969a, S. 103, der sich damit auf *Ferguson, Mandeville, Hume* und *Smith* bezieht.

220 Vgl. Ferguson 1767, S. 187

221 Vgl. von Hayek 1945, S. 520

Gesetzgebung oder gar ein organisierter Staat: die ganze Autorität des Gesetzgebers und des Staats leitet sich von zuvor bestehenden Auffassungen über Gerechtigkeit ab“.²²²

Die Evolution sozialer Normen erfolgt laut *von Hayek* so, daß sich erfolgreiche Institutionen durchsetzen und weniger effiziente fallen gelassen werden.²²³ *Witt* erklärt diesen Prozeß über die statistische Häufigkeitsabhängigkeit zwischen individueller und aggregierter Ebene: Bestimmte Verhaltensweisen entstehen auf individueller Ebene und werden dort - unterstützt von Promotoren, die an entsprechenden Verhaltensweisen ein Interesse haben - nachgeahmt. Wenn eine bestimmte, kritische Masse überwunden ist, kann die Verhaltensweise als etabliert angesehen werden, die Institution entsteht.²²⁴ Dieser evolutionstheoretische Ansatz weist darauf hin, daß das Zustandekommen sozialer Normen über individuelle Verhaltensweisen effizienter sei als deren willentliche Setzung.²²⁵ Zur positiven Analyse bedarf es aber auch einer Erklärung für das Zustandekommen bewußt gesetzter Institutionen, denn die institutionelle Infrastruktur besteht ebenso aus von Menschen gezielt gestalteten Institutionen, selbst wenn diese wiederum auf einem gewachsenen institutionellen Rahmen aufbauen.

Eine Antwort darauf liefert der kontrakttheoretische Ansatz, der mit *Buchanan* in Verbindung gebracht wird und als komplementär zum evolutorischen Ansatz gilt.²²⁶ Er beruht auf der Idee, rationale Individuen einigten sich im Rahmen eines Gesellschaftsvertrages auf bestimmte Institutionen und deren überindividuelle Durchsetzungsinstanzen. Die rationale Selbstbindung der Individuen erfolgt aus deren höherer Einsicht, daß die Herausbildung gemeinsamer Institutionen im Interesse jedes Einzelnen liegt.²²⁷ Dies sei anhand eines einfachen Beispiels aufgezeigt: Wie kommt unter individualistischen Annahmen die Institution des Privateigentums zustande? Ausgehend vom *Hobbesschen*

222 von Hayek 1969a, S. 103

223 Vgl. von Hayek 1990, S. 61f.

224 vgl. Witt 1988, S. 82ff.

225 Vgl. zum institutionellen Wandel North 1992, S. 98ff.

226 Vgl. Schmidt-Trenz 1990, S. 129ff.; Dietl 1993, S. 53; North 1992, S. 112; Witt 1988, S. 85

227 Vgl. Buchanan 1984, S. 53, der sich auf *Hume* bezieht sowie Dietl 1993, S. 49, der *Hobbes*, *Locke* und *Rousseau* als Vorläufer anführt.

Naturzustand wird die Situation des „jeder gegen jeden“ spieltheoretisch analysiert, die zum klassischen Prisoners-Dilemma führt. Die Auszahlungsmatrix stellt sich dann aus der Sicht eines Individuums wie folgt dar:

Alle Übrigen:	Eigentum respektieren	Eigentum mißachten
Individuum: Eigentum respektieren	b	d
Eigentum mißachten	a	c

Die Buchstaben a bis d stehen für die Auszahlungen des Spiels und stellen (ordinale) Nutzenniveaus des Individuums dar, wobei gilt $a > b > c > d$. Die Situation, in der sich die *Hobbessche* Gesellschaft befindet, ist durch die Auszahlung c gekennzeichnet. Hier hat der Einzelne kein Interesse, das Eigentum der Übrigen zu respektieren, weil sich sein Nutzenniveau auf d verschlechtern würde. „Eigentum mißachten“ ist also die individuell dominante Strategie, die letztendlich dazu führt, daß keiner von sich aus ein Interesse an der Respektierung des Eigentums hat, Privateigentum folglich gar nicht erst entstehen wird und die Gesellschaft im *Nash*-Gleichgewicht dieses Gefangenendilemmas verharrt. Dies ist - kollektiv betrachtet - umso nachteiliger, weil die Situation, in der alle die Institution des Eigentums respektieren, mit b eine höhere Auszahlung bewirken würde und dementsprechend pareto-optimal wäre. Diese Situation kann jedoch deshalb nicht eintreten, weil es wiederum individuell rational wäre, das Eigentum anderer eben dann nicht zu respektieren, wenn es alle tun, denn das Auszahlungsniveau betrüge dann a . Aus der Sicht des Individuums ist die Mißachtung des Eigentums folglich immer die dominante Strategie.²²⁸ Um die pareto-optimale Situation b zu erreichen, bedarf es folglich einer Übereinkunft, die die Respektierung des Eigentums wirksam durchsetzt, etwa indem sie dessen Mißachtung mit einer Sanktion bewehrt. Eine solche Übereinkunft wäre für die Mitglieder der *Hobbesschen* Gesellschaft von Vorteil, weil sie das Erreichen des Pareto-Optimums ermöglichen würde: Dazu sei die Mißachtung des Eigentums mit einer Strafe in Höhe von e belegt, Es ergibt sich aus der Sicht des Individuums folgende Auszahlungsmatrix:

228 Vgl. Bernholz/Breyer 1994, S. 8; Varian 1991, S. 448

Alle Übrigen: Individuum:	Eigentum respektie- ren	Eigentum mißsachten
Eigentum respektie- ren	b	$d-e$
Eigentum mißsachten	$a-e$	$c-e$

Es gilt dann $b > a-e > d-e > c-e$ und es ist für das Individuum (und wegen der Symmetrie des Spiels auch für alle anderen Gesellschaftsmitglieder) rational, die Institution des Eigentums zu respektieren, da im Falle der Mißsachtung die Auszahlung geringer ausfällt als bei Respektierung. Im Gegensatz zur ursprünglichen Auszahlungsmatrix führt hier die Durchsetzung der Institution dazu, daß individuelle und kollektive Rationalität gleichgerichtet sind: Hier stellt sich sowohl der Einzelne als auch die ganze Gesellschaft besser durch die Beachtung des Eigentums.²²⁹ Allgemein formuliert: Die Durchsetzung einer Institution kann die individuelle und gesellschaftliche Wohlfahrt erhöhen. Sie entsteht nach *Buchanan* durch Übereinkunft der Individuen, die sich damit besser stellen als im Ausgangszustand.²³⁰

7. Die ökonomische Funktion von Institutionen

Institutionen erfüllen vor allem zwei Funktionen: Sie verringern erstens die Unsicherheit der handelnden Individuen und tragen zweitens zu einer höheren Flexibilität sozialer Interaktion bei. Die Funktion der Unsicherheitsreduktion läßt sich wie folgt beschreiben: Individuen haben bei der Aufstellung ihrer Pläne bestimmte Erwartungen, deren Erfüllung in hohem Maße von den Plänen anderer Individuen abhängt. Die Ergebnisse der Interaktion und damit der Grad der Erwartungserfüllung ist ex ante unsicher. In vielen Fällen läßt sich das Verhalten anderer Individuen allerdings mit einer bestimmten Wahrscheinlichkeit angeben. So stellt beispielsweise die Beachtung des Privateigentums eine Institution in dem Sinne dar, daß sie eine Verhaltensregelmäßigkeit im Rahmen gewisser Wahrscheinlichkeiten impliziert. Wenngleich es Fälle gibt, in denen dies fahrlässig oder vorsätzlich mißachtet wird, so stellt deren

229 vgl. Dichmann 1994, S. 216

230 Vgl. Buchanan 1975, S. 54

Befolgung doch die Regel und die Nichtbefolgung nur die seltene Ausnahme dar. Wäre es umgekehrt, würde die Beachtung des Privateigentums den Charakter einer Institution verlieren, da es sich um keine Verhaltensregelmäßigkeit mehr handeln würde.

Institutionen wirken demzufolge erwartungsstabilisierend und verringern dadurch die Unsicherheit, mit der alle in die Zukunft gerichteten menschlichen Handlungen behaftet sind. Ein wesentlicher Aspekt, der das erwartungsstabilisierende Moment der Institutionen beeinflusst, ist die Sanktion, mit der von der Norm abweichende Verhaltensweisen belegt werden. Im Falle des Privateigentums heißt das, daß die Aufrechterhaltung der Regelbefolgung nicht allein auf höherer Einsicht aller Individuen beruht, sondern durch die Androhung von Sanktionen unterstützt wird, die im Falle der Zuwiderhandlung das Nutzenkalkül des Individuums beeinflussen. Eine Mißachtung des Privateigentums bringt also Kosten in Form der Sanktion multipliziert mit der Wahrscheinlichkeit des Entdecktwerdens mit sich, die einen Anreiz geben, sich an die Regel zu halten. Für die Verhaltensweisen der Individuen ist dabei die Entstehung der Institution von nachgeordnetem Interesse; wichtiger sind die Folgen, die an ein Beachten oder Nichtbeachten geknüpft sind.²³¹

Die flexibilitätssteigernde Funktion von Institutionen besteht ebenfalls in der mit ihnen verbundenen Erwartungsstabilisierung, wie *Dietl* am Beispiel der Institution Geld zeigt. Die Entwicklung des Geldes vom Warengeld zum Papierstandard erhöht die Reaktions- und Allokationsflexibilität:

„Das Geld [...] kann seine Funktion als Tauschmittel nur so lange erfüllen, wie die Erwartungen aufrechterhalten bleiben, daß es auch in Zukunft von anderen Marktteilnehmern als gleichwertige Gegenleistung akzeptiert wird. Hierauf beruht seine flexibilitätssteigernde Wirkung.“²³²

Der ökonomische Gehalt der Institutionen liegt in ihrer Auswirkung auf Organisations- und Transaktionskosten, ihre Ausgestaltung ist also allokationsrelevant. Das Erkenntnisinteresse der Institutionenökonomik besteht demnach in

231 Vgl. Dietl 1993, S. 87

232 Dietl 1993, S. 99

der Erfassung der allokatonsrelevanten Wirkungen, die durch die Ausgestaltung von Institutionen bewirkt werden.

Die methodischen Grundlagen der Institutionenökonomik haben gezeigt, welche ökonomischen Funktionen Institutionen haben können, wenn soziale Interaktion als Vertragsbeziehung zwischen Individuen betrachtet wird: Ihre erwartungsstabilisierende und damit transaktionskostensenkende Wirkung verringert die Unsicherheit der agierenden Individuen. Sie stellen gesellschaftliches Kapital dar, das die Unsicherheiten aus Vertragsbeziehungen zu reduzieren vermag. Im folgenden werden zwei konkrete Ansätze vorgestellt, in denen Institutionen diese Aufgabe zukommt: Der Principal/Agent- und der Public Choice-Ansatz. Sie stellen theoretische Konstruktionen dar, die die sozialen Beziehungen zwischen Individuen im hier vorgestellten Sinne modellhaft abbilden. Beim Principal/Agent-Ansatz steht die vertragliche Beziehung zwischen zwei Individuen, die sich aus der Arbeitsteilung und dem Zwang zur Koordination ergibt, im Mittelpunkt. Daraus resultieren Probleme, denen durch institutionelle Vorkehrungen begegnet werden kann. Beim Public Choice-Ansatz werden Vertragsbeziehungen zwischen individueller und kollektiver Entscheidungsebene untersucht. Der Schwerpunkt liegt hier auf der Untersuchung der Interessen der jeweils agierenden Individuen und der Probleme, die sich aus deren jeweiliger Verfolgung mit Wirkung für andere ergeben. Auch hier kommt der institutionellen Ausgestaltung der Beziehungen zwischen Individuum und kollektiver Entscheidungsebene wesentliche Bedeutung zu, wie zu zeigen sein wird.

B. Der Principal/Agent-Ansatz

1. Die Grundkonstellation

Probleme ökonomischer Koordination können als Vertragsprobleme aufgefaßt werden: Die Koordination individueller Pläne erfolgt entweder durch Tausch (Markt) oder durch Anweisung (Organisation); in beiden Fällen werden Handlungsrechte auf der Grundlage von Verträgen neu kombiniert. Kauf-, Miet-, Arbeits-, Dienstverträge etc., aber auch implizite Vertragsverhältnisse sind die Formen, in denen sich menschliche Interaktion vollzieht. Dabei han-

delt es sich nicht nur um sogenannte „diskrete Verträge“²³³, die durch Einmaligkeit und Eindeutigkeit des Vertragsgegenstandes gekennzeichnet sind, bei denen also Handlung und Ergebnis konkret vorhersehbar und intersubjektiv überprüfbar sind. In einer Vielzahl von Fällen handelt es sich um „relationale Verträge“²³⁴, bei denen erstens das Ergebnis des Handelns nicht konkret vorhersehbar ist und die zweitens durch ein über das vertraglich vereinbarte Maß hinausgehendes „Verhältnis“ der Vertragsparteien gekennzeichnet sind. Klassisches Beispiel ist der Arbeitsvertrag, bei dem das Handlungsergebnis des Arbeitnehmers nicht konkret vorhersehbar ist und die über den Vertragstext hinausgehenden persönlichen Beziehungen zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer von Bedeutung für das Verhältnis der beiden zueinander und für das Handlungsergebnis des Arbeitnehmers sind.²³⁵

Bei relationalen Verträgen gibt es in einer einfachen Modellierung einen Auftraggeber (Principal) und einen Ausführenden (Agent), wobei der Agent mit seinen Entscheidungen nicht nur das Nutzenniveau des Principal beeinflusst, sondern auch sein eigenes. Es wird - im Einklang mit den bisher gemachten Aussagen zum methodologischen Individualismus - unterstellt, daß der Agent bestehende Entscheidungsfreiräume dazu nutzen kann, seinen eigenen Nutzen zu maximieren.²³⁶ Ein Beispiel für eine Principal/Agent-Beziehung ist - neben dem bereits erwähnten Arbeitsverhältnis - das Verhältnis von Arzt und Patient. Der Patient ist der Principal, der den Arzt beauftragt, ihn zu heilen. Das Handeln des Arztes hat nun sowohl Auswirkungen auf den Nutzen des Patienten als auch auf ihn selbst. Im Interesse des Patienten liegt es, geheilt zu werden. Der Arzt kann neben dem Interesse, den Patienten zu heilen, eigene Interessen wie die Erzielung eines höheren Einkommens durch eine sachlich unbegründete Ausdehnung der Behandlung haben und verfolgen. Es ist dem Patienten nicht oder kaum möglich, zu beurteilen, ob die Behandlungsdauer

233 Richter 1994, S. 21

234 Richter 1994, S. 18

235 Vgl. Streim 1994, S. 177

236 Vgl. Peters 1995, S. 181. Vorgestellt wird im folgenden die Grundkonzeption des Principal/Agent-Modells. Auf analytische Darstellungen wird bewußt verzichtet, da in Übereinstimmung mit *Moe* darin die Gefahr liegt, „that such a framework sometimes encourages highly complex mathematical treatment of trivial problems; form tends to triumph over substance, and analytical concerns tend to take on lives of their own that have little to do with the explanation of empirical phenomena“, *Moe* 1984, S. 757.

den medizinischen Erfordernissen oder den reinen Einkommensinteressen des Arztes angepaßt ist.

Kennzeichnend für die Principal/Agent-Beziehung ist ein Auftragsverhältnis, bei dem der Principal einen Agent mit der Wahrnehmung einer Aufgabe be-
traut.²³⁷ Die Tatsache, daß der Agent eine Aufgabe besser erledigen kann als der Principal beruht auf dem Erwerb speziellen Wissens, das durch Arbeitsteilung entsteht. Diese Situation wird mit dem Begriff der asymmetrischen Information gefaßt: Der Agent hat mehr zur Aufgabenerfüllung relevantes Wissen als der Principal, was dem Principal wiederum die Bewertung der Arbeitsleistung des Agent schwer bis unmöglich macht. Durch arbeitsteilige Spezialisierung werden zwar komparative Vorteile genutzt, die im Wege der Koordination allokatonswirksam werden, gleichzeitig entsteht aber als Folge des konstitutionellen Wissensmangels das Problem, die fremde (Gegen-)Leistung nicht oder nicht vollständig beurteilen zu können, da Wissen und Können unterschiedlich verteilt und nicht beliebig erwerbbar sind.²³⁸

2. Probleme aus der Principal/Agent-Beziehung

Drei unterschiedliche Probleme ergeben sich als Folge der asymmetrischen Informationsverteilung in Principal/Agent-Beziehungen, die alle drei einen jeweils anderen Informationsvorteil des Agent zur Ursache haben und zu Verhaltensunsicherheiten beim Principal führen.²³⁹

Das erste Problem ergibt sich, wenn der Principal bestimmte Eigenschaften des Agent nicht ex ante erkennen kann, sondern sich diese erst nach Vertragsabschluß offenbaren.²⁴⁰ Dieser Fall der „hidden characteristics“ tritt im Beispiel von Arzt und Patient dadurch auf, daß der Patient bei der Auswahl des Arztes nicht wissen kann, wessen Interessen der Arzt bei der Behandlung vorrangig

237 Vgl. Streim 1994, S. 177, der die Charakterisierung von Pratt/Zeckhauser zitiert: „[...] whenever one individual depends on the action of another, an agency relationship arises. The individual taking the action is called the agent. The affected party is the principal.“

238 Vgl. Streim 1994, S. 177

239 Vgl. Dietl 1993, S. 137

240 Vgl. Akerlof 1970, S. 488

verfolgen wird.²⁴¹ Das sich daraus ergebende Problem nennt sich „adverse selection“, das dazu führen kann, daß Ausbildung und Beruf des Arztes vorwiegend wegen der Chance überproportionaler Einkommenserzielung ergriffen werden, ohne daß dem Patienten diese Motiv beim einzelnen Arzt erkennbar wird. Ebenso kann ein Arbeitgeber als Principal nie vor der Einstellung eines Bewerbers sicher wissen, ob dieser die an ihn gestellten Anforderungen erfüllen wird - dies offenbart sich erst nach Vertragsabschluß.²⁴²

Beim zweiten Problem handelt es sich um Informationsasymmetrien, die nicht schon vor Vertragsabschluß existieren, sondern erst im Verlauf der Vertragsbeziehung auftreten. Dieses Problem wird „hidden action“ genannt und besteht darin, daß der Principal zwar das Handlungsergebnis kennt, aber nicht beurteilen kann, in welchem Umfang der Agent dazu beigetragen hat. So kann der geheilte Patient nicht beurteilen, ob die Genesung eher auf die Therapie des Arztes oder auf seine Selbstheilungskräfte zurückzuführen ist. Das bringt die Gefahr mit sich, daß der Agent die mangelnde Kontrollmöglichkeit des Principal für sich ausnützt, ohne daß sein Verhalten wie im Fall der „hidden characteristics“ später aufgedeckt werden kann. Diese Versuchung, der der Agent unterliegt, wird „moral hazard“ genannt. Ein Angestellter, der ein festes Gehalt bezieht und dessen Beitrag zum Arbeitsergebnis nicht oder nur schwer ermittelt werden kann, sieht sich zumindest mit der Versuchung konfrontiert, sein „Arbeitsleid“ zu minimieren - eine Überlegung, die bei der Analyse der Verhaltensweisen öffentlich Bediensteter unter dem Begriff „shirking“ wieder aufgegriffen wird.²⁴³

Der dritte Problemfall, der sich aus Principal/Agent-Beziehungen ergeben kann, wird als „hidden intention“ bezeichnet und kennzeichnet eine Situation, in der der Principal ex ante nicht weiß, wie sich der Agent während der Dauer der Vertragsbeziehung verhalten wird. Im Gegensatz zu „hidden action“ kann der Principal das (ex post opportunistische) Verhalten des Agent beobachten, kann aber - im Unterschied zur adverse selection - nichts mehr dagegen tun. Diese Situation wird als „hold up“ bezeichnet. Als Beispiel kann ein energieintensiv produzierendes Unternehmen angeführt werden, daß sein neues Fabrikgebäude

241 Vgl. Spremann 1990, S. 566

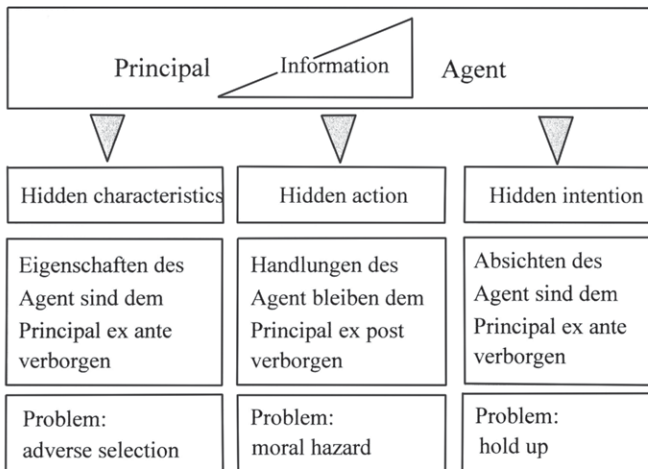
242 Vgl. Dietl 1993, S. 138; Akerlof 1970, S. 488

243 Vgl. Moe 1984, S. 755

neben das eines Stromerzeugers baut. Nach der Ansiedlung kann der Stromerzeuger (opportunistisch) den Strompreis für das Unternehmen bis knapp unter die (prohibitive) Höhe anheben, bei der ein Abwandern für das Unternehmen gerade wieder rentabel wird. Das Unternehmen kann das opportunistische Verhalten des Stromerzeugers ex post zwar erkennen, aufgrund spezifischer und damit versunkener Investitionen ist es ihm aber nicht bzw. nur unter Aufwendung hoher Kosten möglich, seine Situation zu ändern. Die Situation ähnelt dann analytisch der Monopolsituation und der damit verbundenen Möglichkeit zur Preisdiskriminierung innerhalb bestimmter Grenzen. Als Beispiel läßt sich auch die Einkaufspolitik eines Lebensmittel-Discounters anführen, dessen Anteil am Absatz einer Großbäckerei mit der Zeit so groß wurde, daß er quasi ein Nachfragemonopol hatte und dies dazu nutzte, die Großbäckerei vor die hold up-Situation zu stellen, entweder die Preise deutlich zu senken oder den Abnehmer zu verlieren.

Principal/Agent-Beziehungen und die daraus resultierenden Probleme lassen sich demnach wie folgt darstellen: ²⁴⁴

Abb. 7: Probleme aus Principal/Agent-Beziehungen



Für die folgende Argumentation ist die allen drei Problemkonstellationen gemeinsame Grundstruktur von zentraler Bedeutung: Die für den Principal/Agent-Fall charakteristische asymmetrische Informationsverteilung macht es dem Principal faktisch unmöglich, die Unsicherheit bezüglich der Tätigkeit des Agent zu beseitigen. Die Gefahr der adverse selection läßt sich nie gänzlich verhindern, die Kontrolle des Agent zur Verhinderung von moral hazard kann nie vollständig sein. Eine hundertprozentige Überwachung des Agent ist selbst theoretisch nicht sinnvoll: Um als Principal den Agent vollständig zu kontrollieren, braucht jener dessen Wissen und dessen Fähigkeiten. Besitzt er sie, so bringt die Kontraktierung des Agent keinen (Spezialisierungs-)Vorteil mehr. Das Entstehen diskretionärer Handlungsspielräume des Agent ist also charakteristisch für die Principal/Agent-Beziehung und macht die Nutzung von Spezialisierungsvorteilen erst möglich. Wenn der Principal die Auftragsbefüllung in seinem Sinne sicherstellen will, vollständige Kontrolle dafür jedoch nicht in Frage kommt, so bedarf es anderer Mechanismen, die den Agent zur Nutzenmehrung des Principal handeln lassen.²⁴⁵

3. Institutionen zur Lösung der Principal/Agent-Probleme

Die Probleme, die sich aus der Informationsasymmetrie in Principal/Agent-Beziehungen ergeben, sind durch die Unsicherheit auf der Seite des Principal gekennzeichnet. Da Institutionen die Fähigkeit zugesprochen wurde, erwartungsstabilisierend zu wirken, liegt die Lösung der Probleme, die sich aus der Verhaltensunsicherheit in Principal/Agent-Beziehungen ergeben, in der Herausbildung und Gestaltung institutioneller Strukturen, die die Unsicherheit reduzieren.

Im Fall der hidden characteristics besteht die Informationsasymmetrie hinsichtlich der dem Agent innewohnenden Eigenschaften, die Auswirkungen auf das Handlungsergebnis haben (können), von denen der Principal aber nur bedingt Kenntnis erlangen kann. Beheben läßt sich dieses Informationsdefizit nicht, aber es läßt sich einschränken. Die erste Variante zur Reduzierung der

245 Vgl. Jensen/Meckling 1976, S. 308

Unsicherheit des Principal und zur Vermeidung der adverse selection ist das „signalling“ durch den Agent bzw. das „screening“ durch den Principal. Gegenstand sind in beiden Fällen die qualifikatorischen Voraussetzungen, die der Agent mitbringt. Durch Meisterbriefe, Qualitätssiegel, Approbationen, Zeugnisse und ähnliches kann der Agent seine Qualifikation signalisieren bzw. der Principal die potentiellen Agents daraufhin aussuchen. Der Informationsnachteil, der beim Principal ex ante besteht, wird dadurch verringert. Im Falle des Arztes stellen die gesetzlich vorgeschriebene Ausbildung, die Staatsexamina und der hippokratische Eid Instrumente des signalling dar; die Reputation bei den Patienten kann als eine Form des screening betrachtet werden. In Arbeitsverträgen kann beispielsweise eine anfänglich kürzere Kündigungsfrist der Leistungsbeziehung im Sinne einer Probezeit vereinbart werden, wodurch die versunkenen Kosten der spezifischen Investition des Principal ex ante verringert werden. Dies gilt in gleichem Maße für Garantie-, Gewährleistungs- und Rückgaberechte.

Im Fall der hidden action geht es um die Reduzierung der Unsicherheit, die sich aus moral hazard-Verhalten ergeben kann. Die drei Faktoren, die es zur Abschwächung der Folgen opportunistischen Verhaltens des Agent miteinander zu kombinieren und unter Kostengesichtspunkten zu optimieren gilt, sind Unsicherheit, Anreizstruktur und Kontrolle.²⁴⁶ Da die Kontrolle des Agent nicht kostenlos ist und annahmegemäß ein steigendes Kontrollniveau steigende Grenzkosten verursacht, muß aus Kostengesichtspunkten eine Optimierung des Kontrollaufwandes angestrebt werden. Aus Unsicherheitsgründen wäre hingegen eine Intensivierung der Kontrolle wünschenswert. Der Ausweg besteht in der Schaffung eines Anreizsystems, das die Interessen des Agent an die des Principal annähert. Dies geschieht typischerweise durch eine Ergebnisbeteiligung des Agent am Handlungsergebnis, so daß das Verfolgen des Nutzens des Principal den Nutzen des Agent ebenfalls erhöht. Die Beachtung von Anreizen bei der Ausgestaltung von Principal/Agent-Beziehungen wird umso wichtiger, je impliziter die Verhaltensnormen im Vertrag formuliert sind bzw. je „plastischer“ die Ressourcen sind, über die der Agent vertragsgemäß verfügt.²⁴⁷ Implizite Verhaltensnormen zeichnen sich durch die Offenheit ihrer

246 Vgl. Laux 1990, S. 7

247 Vgl. Alchian/Woodward 1987, S. 117

Formulierung aus, weil die erwarteten zukünftigen Zustände eine konkrete Formulierung nicht zulassen; plastisch sind Ressourcen immer dann, wenn sie sich für viele verschiedene Zwecke eignen. Ob ein Arbeitnehmer als Agent den PC an seinem Arbeitsplatz zu privaten Anwendungen nutzt, läßt sich für den Principal aufgrund der Plastizität dieser Ressource nicht leicht überprüfen. Dagegen kann ein Hochofenbetreiber mit hoher Wahrscheinlichkeit davon ausgehen, daß seine Arbeitnehmer den höchst unplastischen Hochofen für andere Zwecke als die (arbeits-)vertraglich vereinbarten verwenden. Ist der Kontrollaufwand enorm hoch, wie im Fall des PC, so wird die Gestaltung von Anreizstrukturen umso wichtiger, je impliziter Verhaltensnormen formuliert sind bzw. je plastischer die verwendeten Ressourcen sind.²⁴⁸

Eine Ergebnisbeteiligung des Agent, die seinen Nutzen bei der Verfolgung der Ziele des Principal erhöht, läßt sich auf mehrere Arten ausgestalten. Beispiele hierfür sind Gewinnbeteiligungen von Arbeitnehmern oder Rückerstattung von Krankenversicherungsprämien bei Nichtinanspruchnahme. Maßgeblich für die Ausgestaltung der Ergebnisbeteiligung ist das Auffinden einer Bemessungsgrundlage, die wesentlich dem Einfluß des Agent unterliegt, die einfach und intersubjektiv überprüft werden kann und die mit den Zielgrößen des Principal kompatibel ist.²⁴⁹ Es zeigt sich demzufolge auch hier, daß ein gewisses Maß an Kontrolle notwendig ist, um das Ergebnis messen zu können. Um das Vertragsverhältnis bestmöglich auszugestalten, gilt es, das trade-off-Verhältnis zwischen Kontrollaufwand und Ergebnisbeteiligung einerseits zu ermitteln (Kostenminimierung), und den optimalen Kostenmix ins Verhältnis zum Nutzengewinn zu setzen, der durch Anreiz und Kontrolle ermöglicht wird.

Schließlich gilt es noch, institutionelle Lösungsmöglichkeiten für den Fall der hidden intention zu finden. Bei diesem Opportunismus ex post reichen Ergebnisbeteiligungen nicht aus, um den Effekt des hold up zu vermeiden. Die wirkungsvollste Art und Weise der Verhinderung besteht im Zusammenschluß der vertragsschließenden Parteien. Die Ressourcenzusammenlegung der Eigentümer verhindert hold up, da sich die abhängigen Ressourcen nun in einer Hand befinden. Weniger weitreichende Alternativen dazu sind das Überlassen sogenannter „Geiseln“, etwa Beteiligungen am anderen Unternehmen oder ganz

248 Vgl. Dietl 1993, S. 148

249 Vgl. Laux 1990, S. 8

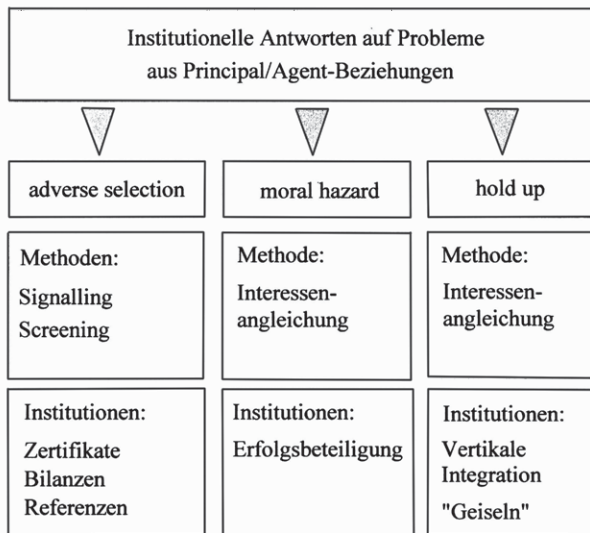
allgemein wechselseitige Abhängigkeitsverhältnisse. Denkbar ist hier auch der Einsatz des guten Rufs, wie es im Rahmen der Abgabe feierlicher Erklärungen bei der Unterzeichnung internationaler Verträge vorkommt oder die aus der Spieltheorie bekannte tit-for-tat-Strategie bei wechselseitiger Abhängigkeit und einer endlosen Spielfolge.²⁵⁰ Dieses Ergebnis hat auch Konsequenzen für die oben erwähnte Frage nach den Bestimmungsgründen für die individuelle Vorteilserwartung der Koordinationsmechanismen Markt und Organisation: Vertikale Integration, d.h. die Verlagerung von Wertschöpfungsstufen vom Markt in die Organisation, wurde mit der Erwartung erklärt, (interne) Organisationskosten seien niedriger als (externe) Transaktionskosten. Das Transaktionskostenniveau kann nun, wie eben ausgeführt wurde, auch von der Wahrscheinlichkeit einer hold up Situation im Falle des Marktbezuges erhöht werden, wodurch sich das Vorteilskalkül zugunsten der Koordinationsform Organisation verlagert.²⁵¹ Die institutionellen Lösungen der Probleme aus Principal/Agent-Beziehungen lassen sich wie folgt graphisch darstellen:²⁵²

250 Vgl. Axelrod 1984, S. 11; „tit-for-tat“ steht dabei für „Wie Du mir so ich Dir“.

251 Vgl. Williamson 1990, S. 33

252 Darstellung nach Dietl 1993, S. 153

Abb. 8: Lösungen der Principal/Agent-Probleme



Abschließend bleibt festzuhalten, daß bei Vorliegen von Principal/Agent-Situationen Unsicherheiten bezüglich der erwarteten Verhaltensweisen anderer auftreten, die durch institutionelle Vorkehrungen gesenkt werden können. Zur Eindämmung der Risiken für den Principal, die sich aus diskretionären Handlungsspielräumen der Agents ergeben, bedarf es eines „institutional design“, d.h. einer Kombination aus Anreizen und Kontrollen, die den erwarteten Ertrag aus der Vertragsbeziehung optimiert und das sich ergebende Risiko minimiert.²⁵³

C. Der Public Choice-Ansatz

1. Ökonomische Theorie der Politik

a. *Die Mechanismen kollektiver Entscheidungen*

Während der Principal/Agent-Ansatz die relationale Vertragsbeziehung zwischen zwei Individuen mit asymmetrischer Informationsverteilung zum Gegenstand hat, steht im Zentrum der Ökonomischen Theorie der Politik die Frage nach dem Zustandekommen kollektiver Entscheidungen als Folge individuellen Handelns. Das Gedankengebäude der Institutionenökonomik wird dahingehend erweitert, daß mit den Annahmen über individuelles Verhalten der Bereich untersucht wird, in dem Individuen Entscheidungen für andere Individuen treffen. Ausgehend von der gegebenen institutionellen Infrastruktur repräsentativer Demokratien ist das Charakteristikum kollektiven Handelns, daß gewählte Individuen für andere Individuen Entscheidungen treffen. Die von der kollektiven Entscheidung potentiell betroffenen Individuen willigen in Abstimmungen in die Vertretung ihrer Interessen auf kollektiver Ebene ein. In den folgenden Überlegungen zur Funktionsweise kollektiver Entscheidungsprozesse spielt die normative Frage, welche Dispositionen in einer Gesellschaft durch kollektive Entscheidungen getroffen werden sollen, nur eine untergeordnete Rolle. Sie werden in der Ökonomie mit der Theorie der öffentlichen Güter und mit meritorischen Argumenten begründet. Für das Verständnis des Zustandekommens kollektiver Entscheidungen stehen positive Überlegungen im Vordergrund, mit denen die Frage beantwortet werden soll, wie kollektive Entscheidungen zustande kommen.²⁵⁴

Die Idee des sozialen Tauschs ist auch hier von zentraler Bedeutung: Getauscht werden Wählerstimmen gegen politische Programme, die einen bestimmten Umfang an öffentlichen Gütern versprechen. Anbieter auf dem Markt für politische Programme sind Parteien und Politiker, die ihren politischen Gewinn in Form von Stimmen zu maximieren trachten und im Wettbewerb mit anderen Parteien und Programmen stehen. Die Wähler als Nachfrager politischer Programme bekunden ihre Präferenzen durch ihre Wahlentscheidung, nehmen aber auch im Rahmen organisierter Interessenvertretung

254 Vgl. Brennan/Buchanan 1988, S.18

etwa durch Verbände oder direkt durch Parteimitgliedschaft Einfluß auf die Ausgestaltung der Programme und die Auswahl der Kandidaten. Das Ausmaß des Engagements der Bürger auf der Nachfragerseite hängt vor allem von den Kosten der Partizipation und Informationsbeschaffung sowie vom erwarteten Nutzen der Betätigung ab.²⁵⁵

Das Grundmodell der Ökonomischen Theorie der Politik geht auf *Schumpeter*, vor allem aber auf *Downs* zurück und analysiert das Angebotsverhalten politischer Parteien im Falle normalverteilter Wählerpräferenzen in einem Zweiparteiensystem. Konsequenz des Modells ist die Annäherung der Parteiprogramme an die Präferenzen des Medianwählers, der im Modell den Ausschlag aufgrund seiner marginalen Stimme gibt.²⁵⁶ Die Schwäche des Modells liegt neben seiner restriktiven Ausgestaltung in der neoklassischen Formulierung der Annahmen: Rationales Verhalten aller Beteiligten, insbesondere die Annahme der Optimierbarkeit von Informationskosten und die Abstraktion von institutionellen Gegebenheiten schränken die Gültigkeit der Aussagen ein. Daß Ideologien oder, weniger stark, Überzeugungen im Modell beliebig austauschbar und nur Mittel zum Zweck der Machterhaltung bzw. -erlangung sind, steht zumindest partiell im Gegensatz zur Realität. Ebenso wie „Überzeugungswähler“ nicht vorkommen, gibt es auch keine „Gewohnheitswähler“ oder andere, an bestehenden gesellschaftlichen Institutionen orientierte Wähler. Unberücksichtigt bleiben auch die Prozesse, die sich vor der Wahl innerhalb der Parteien abspielen.²⁵⁷

Die Vorzüge des Modells liegen eindeutig in der Aufgabe der Vorstellung gemeinwohlorientierter Politiker zugunsten der Annahme stimmenmaximierender politischer Unternehmer. Als Individuen sind Politiker an der Verfolgung eigener Ziele interessiert, im Sinne politischen Unternehmertums also an ihrer (Wieder-)Wahl. Das würde eine maximale Orientierung an den Präferenzen der Wählermehrheit bedeuten und damit - innerhalb den von der Verfassung gesetzten Schranken von Mehrheitsentscheidungen - dem erklärten Ziel der Demokratie entsprechen. Erweitert man nun diese Grundaussagen der Ökonomischen Theorie der Politik um die Aussagen der Principal/Agent-

255 Vgl. Barry 1979, S. 227f.

256 Vgl. Schumpeter 1972, S. 428ff.; Downs 1968, S. 62ff.

257 Vgl. Downs 1968, S. 48

Theorie, so eröffnet sich für Politiker (als vom Volk gewählte Agents) ein diskretionärer Handlungsspielraum, den sie zur Verfolgung eigener Interessen nutzen können, weil die Kontrollmöglichkeiten der Principals eingeschränkt sind. Die Erweiterung zielt hier darauf ab, die geringen Sanktionsmöglichkeiten der Wähler darzustellen: Aufgrund asymmetrisch verteilter Information gelingt es den Wählern nicht, das Ausmaß individueller Nutzenverfolgung des Agent zu ihrem Nachteil festzustellen. Der Umfang diskretionärer Spielräume einerseits sowie das prohibitiv hohe Kosten/Sanktions-Verhältnis andererseits, das mit hohen Informationskosten über das Wirken des jeweiligen Abgeordneten verbunden ist, aber bei Nichtgefallen mit nur einer (verweigerten) Wählerstimme sanktioniert werden kann, verhindern eine wirksame Überprüfung des kollektiv entscheidenden Agent durch den Principal.

b. Individuelle Interessen und kollektive Entscheidungen

Neben dem Zustandekommen kollektiver Entscheidungen ist im Rahmen der positiven Analyse von Interesse, welche Koordinationsprobleme der individuellen Ebene entzogen werden, um kollektiv entschieden zu werden. Durch kollektive Entscheidungen werden öffentliche Leistungen für den Kreis beschlossen, der sich durch die vorherige Zustimmung (bzw. die Abtretung der Zustimmungskompetenz an Repräsentanten) dem kollektiven Entscheidungsregime unterworfen hat. Dies ist charakteristisch für die Legitimation der repräsentativen Demokratie. *Olson* führt das Zustandekommen kollektiver Entscheidungen auf individuelle Interessen auf Seiten der Anbieter und auf Seiten der Nachfrager zurück.²⁵⁸ Er nimmt mit den Aussagen der Ökonomischen Theorie der Politik an, daß Politiker als Anbieter diskretionäre Handlungsspielräume haben und diese in ihrem eigenen Interesse nutzen. Auf der Nachfrageseite unterscheidet er zwischen den potentiell Begünstigten und den Benachteiligten einer kollektiven Entscheidung. Die Gruppe, die von einer bestimmten kollektiven Entscheidung profitiert, wird sich für diese kollektive Entscheidung einsetzen. Anschaulich wird dies am Beispiel einer Subvention für eine Branche, über die auf kollektiver Ebene entschieden wird. Der Nutzen der Branche liegt in einer Minderung des Wettbewerbsdrucks und der damit

258 Vgl. *Olson* 1968, S. 9

verbundenen Möglichkeit, größere Produzentenrenten zu realisieren. Kosten entstehen der Gruppe in Form des Lobbying für ihre Interessen, die nun bis zu der Höhe aufgewendet werden, bei der sie gleich dem erwarteten Nutzen sind.²⁵⁹ Der Nutzen, den die Gruppe aus der Subventionsgewährung zieht, wirkt sich allerdings nicht nur auf diese Gruppe, sondern - über c.p. höhere Steuern und/oder höhere Zinsen - auch auf die große Gruppe der Konsumenten aus, der somit aus der Subventionsgewährung Kosten entstehen.²⁶⁰

Die kollektive Entscheidung kommt konsequenterweise nur dann zustande, wenn das individuelle Kosten-Nutzen-Kalkül der Begünstigten positiv ausfällt: Ist der erwartete Ertrag aus der Existenz des Kollektivguts größer als die vom Individuum zu tragenden Kosten, dann wird es sich für die Bereitstellung einsetzen. Entscheidender Faktor für die Kosten-Nutzen-Relation ist die Größe der begünstigten Gruppe: Je kleiner die Gruppe, desto größer der erwartete individuelle Nutzenanteil an der öffentlichen Leistung und desto kleiner die vom jeweiligen Gruppenmitglied zu tragenden Kosten.²⁶¹ Die Konsequenz dieser Überlegung ist, daß mit steigender Größe der Gruppe die Durchsetzbarkeit einer für die Gruppenmitglieder vorteilhaften öffentlichen Leistung sinkt. Je kleiner und durchsetzungsstärker also die Gruppe, desto wahrscheinlicher die Durchsetzung ihrer Interessen. Anders herum betrachtet ergibt sich für große Gruppen, daß sich ihre Interessen entsprechend schlechter durchsetzen und in effektive Nachfrage nach öffentlichen Leistungen umformen lassen. So ist im erwähnten Beispiel die Nachfrage einer kleinen Gruppe (Produzenten) für Subventionen besser zu organisieren als die Nachfrage einer großen Gruppe (Konsumenten) für Steuersenkungen. Das daraus resultierende Verhalten, das „rent-seeking“, steht für die Verlagerung des Wettbewerbs vom Markt für Produkte (Konsumenten) auf den Markt für Protektion (Politiker).

Zusammenfassend läßt sich zum Zustandekommen kollektiver Entscheidungen formulieren, daß eine Vielzahl öffentlicher Leistungen zustande kommt, weil das Interesse der Nutzer größer als die Kosten ihrer Durchsetzung war. Berücksichtigt man zusätzlich die Mechanismen kollektiver Entscheidungen und das sich daraus ergebende „rent-seeking“, so werden nutzenmaximierende

259 Vgl. Voigt 1992, S. 112; Olson 1968, S. 9

260 Vgl. Schneider/Bartel 1989, S.44

261 Vgl. Olson 1968, S. 33

Politiker auf der Angebotsseite ein Interesse daran haben, kleine, wohldefinierte, wählerstimmenrelevante Gruppen zu bevorzugen - also mit öffentlichen Leistungen (Subventionen) zu versorgen - und die Kosten der Allgemeinheit aufzubürden, die dies aufgrund mangelnder Transparenz und geringer individueller Belastung kaum spüren wird. Dies kann in bestimmten Fällen sogar politisch populär - im Sinne von beliebt auch bei den davon nachteilig betroffenen Steuerzahlern - sein, wie die diskretionäre Bevorzugung von Landwirten, Bergleuten oder Werftarbeitern zeigt. Die (individuell deutlich spürbaren) Vorteile einer solchen Politik konzentrieren sich auf die erwählte Gruppe, die (individuell gering spürbaren) Nachteile werden auf eine möglichst große Gesamtheit wie etwa die der Steuerzahler verteilt.

Institutionenökonomisch interpretiert bedeutet dies: Der institutionelle Handlungsrahmen, in dem sich politisches Handeln vollzieht, eröffnet Politikern diskretionäre Handlungsspielräume, die zur Maximierung des eigenen Nutzens verwendet werden können. Dies gibt organisierten Gruppen die Möglichkeit, durch „rent-seeking“ öffentliche Leistungen nachzufragen, deren Nutzen der Gruppe vorbehalten bleibt, deren gesamtwirtschaftliche Kosten aber von der Allgemeinheit getragen werden müssen. Die Durchsetzung allgemeiner Interessen scheidet jedoch am Organisationsdilemma, und die wirksame Kontrolle der Politiker wird durch ein prohibitives Verhältnis von Informationskosten zu Nutzen aus der Sanktion verhindert.²⁶² Somit haben Politiker nicht nur die Möglichkeit zur diskretionären Bevorzugung einzelner, gut organisierter Gruppen, sondern auch einen Anreiz, dies zu tun.

Von zwei Seiten zeigen sich also Abweichungen von der Vorstellung, staatliches Handeln geschehe im Interesse irgendeines übergeordneten Gemeinwohls. Sowohl auf seiten der Nachfrager nach öffentlichen Leistungen zeigt sich - je nach individueller Nutzenerwartung - eine verzerrte Präferenzoffenbarung als auch auf Seiten der Anbieter, die als Agents diskretionäre Handlungsspielräume nutzen können und wollen, weil die Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten der Principals erheblich eingeschränkt sind. Für die Finanzkontrolle liefern diese Aussagen wichtige Hinweise auf das Zustandekommen des Angebots an

262 Vgl. Downs 1957, der den Begriff „rational ignorance“ dafür geprägt hat, daß angesichts des geringen Gewichts der einen zu vergebenden Stimme die Kosten der Informationsbeschaffung prohibitiv hoch sind; vgl. auch Streim 1994, S. 179.

öffentlichen Leistungen. Deren Umfang und Struktur wird aber nicht nur im Prozeß politischer Willensbildung festgelegt: Eine weitere Verzerrung ergibt sich, wenn auf der Angebotsseite die Annahme aufgegeben wird, die Verwaltung setze die Beschlüsse der Politik reibungsfrei und unvoreingenommen in konkretes Handeln um. Die Nichtneutralität des Verwaltungsapparates steht im Zentrum der Ökonomischen Theorie der Bürokratie, deren Aussagen daher dargestellt und so für die Analyse der öffentlichen Finanzkontrolle nutzbar gemacht werden sollen.

2. Die Ökonomische Theorie der Bürokratie

a. Das Grundmodell

Ebenso wie im Bereich der Politik die Gemeinwohlorientierung der handelnden Politiker zugunsten eines individuellen ökonomischen Vorteilskalküls als Agents der Bürger aufgegeben wurde, so wird im Bereich der Verwaltung - im folgenden Bürokratie genannt - von der *Weberschen* Vorstellung des Beamten abgegangen, der „sine ira et studio“²⁶³ weisungsgebunden und am Gemeinwohl orientiert, reibungslos und unverfälscht die faktische Umsetzung politischer Beschlüsse garantiert. Den grundlegenden Arbeiten von *Downs* und *Niskanen* zufolge sind auch Bürokraten individuelle Nutzenmaximierer, die ihren diskretionären Handlungsspielraum zur Verfolgung eigener Interessen nutzen.²⁶⁴

Downs unterscheidet fünf „Archetypen“²⁶⁵ bei den Bürokraten, unter denen der am Gemeinwohl orientierte Staatsdiener nur noch ein Typus von mehreren ist. Wenngleich diese Unterscheidung notwendigerweise willkürlich vorgenommen

263 Weber 1972, S. 129

264 Vgl. *Downs* 1967, S. 24ff.; *Niskanen* 1972; *Dunleavy* 1991; *Thürmer* 1984. Bürokratie ist in diesem Verständnis nicht notwendigerweise nur der Staatsdienst, sondern wird als Oberbegriff für eine Tätigkeit verwendet, die in hierarchischen Organisationsformen durch Anweisung vonstatten geht, vgl. *Williamson* 1990, S. 33. Die Ausrichtung der vorliegenden Arbeit auf den öffentlichen Sektor entsprechend werden im folgenden unter Bürokraten öffentliche Bedienstete verstanden.

265 Er unterscheidet „climbers“ (Aufsteiger), „conservers“ (Bewahrer), „zealots“ (Eiferer), „advocates“ (Anwälte) und „officials“ (Staatsdiener); *Downs* 1967, S. 109f.

wurde und auch keinen Vollständigkeitsanspruch erhebt, so wird zumindest deutlich, daß *Downs* zufolge die Vorstellung des „neutralen“, am Gemeinwohl ausgerichteten Staatsdieners zwar nicht aufgegeben werden muß, aber eben nur noch eine unter verschiedenen Varianten persönlicher Motivation öffentlich Bediensteter ist. Abgestellt wird vielmehr auf die persönlichen Ziele und die Handlungsmotivation des Bürokraten als Individuum.²⁶⁶ Zu seinen persönlichen Ziele können Macht, Einkommen und Prestige, aber auch Bequemlichkeit und Sicherheit zählen. Im ersten Fall wird als Handlungsmaxime Budgetmaximierung vermutet, im zweiten Fall „shirking“, d.h. die Vermeidung von Arbeitsleid. Die beiden Verhaltensweisen schließen einander nicht aus und sind beide kennzeichnend für bürokratisches Handeln.²⁶⁷

Die Budgetmaximierung ist für Bürokraten dann eine rationale Strategie, wenn sie Ziele wie Macht, Prestige, Besoldung und Aufstiegschancen verfolgen.²⁶⁸ Die Bedeutung der jeweiligen Tätigkeit wird in Relation zur Größe des Amtes bzw. Büros gesetzt, je größer der (absolute und relative) Anteil eines Büros am Gesamtbudget, desto größer seine vermeintliche Bedeutung.²⁶⁹ Kontraproduktive Anreize können dabei vor allem durch die Budgetgrundsätze entstehen: Das Streben nach effizienter Organisation und einem niedrigen Budget wird durch die Vorgabe niedrigerer Budgetansätze in der nächsten Periode bestraft, weswegen Bürokraten einen Anreiz haben, ihr Budget auszuweiten.²⁷⁰ Budgetwachstum ist auch eine Voraussetzung dafür, zusätzliches Personal zu beschaffen und zu befördern, interne Konflikte zu verringern, es dient der Stabilisierung des gesamten Umfelds und stärkt die Überlebensfähig-

266 Vgl. *Downs* 1967, S. 83; „Every official acts at least partly in his own self-interest, and some officials are motivated solely by their own self-interest“, ebd.

267 Vgl. *Wahl* 1987, S. 21

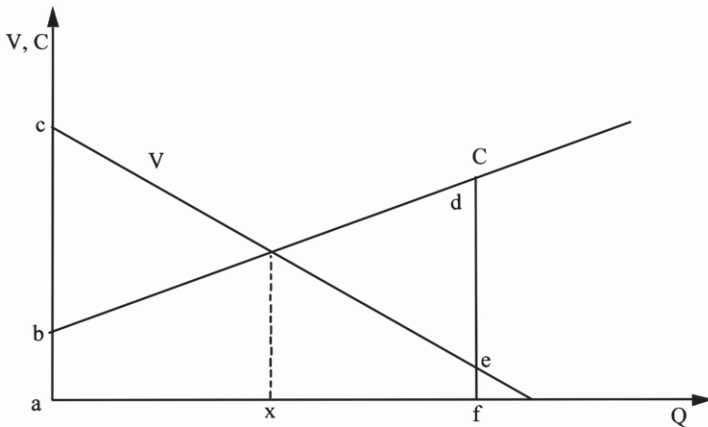
268 „Zu den verschiedenen Variablen, die in die Motivationsstruktur des Bürokraten eingehen können, gehören: Gehalt, Nebeneinkünfte aus dem Amt, öffentliches Ansehen, Macht, der Output des Büros, die Freiheit, Veränderungen durchführen und das Büro leiten zu können. Mit Ausnahme der beiden letzten sind alle Größen eine positive Funktion des Gesamtbudgets des Büros während der Amtszeit des Bürokraten. [...] Der Nutzen eines Bürokraten braucht nicht von jeder einzelnen der Variablen stark abzuhängen, die mit dem Budget zunehmen; er muß aber positiv und kontinuierlich mit deren Höhe verknüpft sein“, *Niskanen* 1979, S. 359.

269 Vgl. *Niskanen* 1978, S. 165

270 Vgl. *Bartel/Schneider* 1989, S. 246

keit einer Behörde.²⁷¹ Die Budgetmaximierung führt *Niskanen* zufolge zu einem übermäßigen output der Behörde, wobei die Nachfrager hier nicht die Bürger sind, sondern der Gesetzgeber, der als Geldgeber dem Büro die Mittel zu Verfügung stellt. Die Bürger sind zwar Konsumenten des angebotenen Outputs, sind aber für die Nachfrage nach Bürooutput unerheblich. Der durch Überangebot gekennzeichnete Gleichgewichtoutput stellt sich wie folgt dar:²⁷²

Abb. 9: Optimaler Output eines Büros



Angebots- und Nachfragekurven unterscheiden sich in der Darstellung von ihrer üblichen neoklassischen Modellierung: Die Nachfragefunktion ist hier die Beziehung zwischen der marginalen Bewertung einer Dienstleistung durch den Geldgeber, also das Parlament und ihrer Menge. Die Nachfragefunktion V , der sich ein Büro gegenübersteht, stellt also keine Beziehung zwischen Preis und Menge her, da das Büro seine Dienstleistung nicht zum Stückpreis tauscht, sondern gegen ein Gesamtbudget. Der Verlauf der Nachfragekurve ergibt sich aus einer Konstanten (Höhe des Budgets) multipliziert mit dem Grenznutzen, den die Dienstleistung dem marginalen Stimmberechtigten des Geldgebers (dem Parlament) bringt. Die Beziehung zwischen der Nachfrage nach der Dienstleistung durch den Geldgeber und die Nachfrage durch die Nutzer (Bürger) hängt vom Repräsentationsprozess ab und wird hier nicht dargestellt.

271 Vgl. Dunleavy 1991, S. 149

272 Darstellung nach Niskanen 1979, S. 364

Die Grenzkostenkurve C stellt demzufolge auch keine Angebotsfunktion im herkömmlichen Sinne dar, da die Dienstleistung eben nicht zu den Grenzkosten angeboten wird. Q sei die Menge der angebotenen Dienstleistung. Bei gegebener Nachfrage (V) ist \overline{af} der Gleichgewichtsausput eines Büros. Der Gesamtwert der angebotenen Dienstleistung entspricht der Fläche \overline{acef} und ist genau gleich den Gesamtkosten der Dienstleistung \overline{abdf} . Hier herrscht keine Verschwendung, denn das Gesamtbudget deckt die Gesamtkosten. Dennoch liegt der Output über dem optimalen Niveau, denn die Grenzkosten des Geldgebers \overline{fd} liegen über dessen Grenznutzen \overline{fe} . Dadurch wird der gesamte Nettotonnen, der bei einem niedrigeren, optimalen Outputniveau x anfielen, vom Überangebot aufgezehrt.²⁷³

Der zweite Fall, bisweilen als Schlendrian, Müßiggang (wohlwollend) oder Drückebergerei (negativ) bezeichnet, soll zunächst ökonomisch wertfrei mit dem Begriff „shirking“²⁷⁴, zu deutsch die individuell nutzenstiftende Vermeidung von Arbeitsleid, gefaßt werden. Auch dieses Verhalten gilt als bürokratietypisch und wird als Folge fehlender Anreize verstanden: Bei geringem Arbeitsplatzrisiko und fester, erfolgsunabhängiger Entlohnung drückt sich die Maximierung des individuellen Nutzens darin aus, die mit der Arbeit verbundene Last zu minimieren.²⁷⁵ Dies stellt bereits eine Erweiterung der herkömmlichen Ökonomischen Theorie der Bürokratie dar, weil die Auswirkungen des shirking-Verhaltens erst im Zusammenhang mit den Aussagen der Principal/Agent-Theorie zu greifen sind. Faßt man Bürokraten als Agents der Geldgeber, also (herkömmlicherweise) der Legislative als Principal auf, so findet sich die bereits erörterte Problematik eigener Nutzenvorstellungen des Agent bei asymmetrisch verteilter Information wieder, die den diskretionären Handlungsspielraum des Agent eröffnet.

Wenn die Unsicherheit aus Principal/Agent-Situationen, wie bereits dargelegt, durch eine Kombination von Anreiz und Kontrolle abgeschwächt werden kann, so stellt sich die Frage nach erwartungsstabilisierenden Institutionen und Kontrollmechanismen im Verhältnis zwischen Legislative und Exekutiv-

273 Vgl. Niskanen 1979, S. 364f.

274 „Shirking is said to occur when a worker applies himself with less than complete commitment to his task“, Hirsch 1978, S. 317.

275 Vgl. Schneider/Bartel 1989, S.47; Wahl 1987, S. 20; Moe 1984, S. 750

bürokratie. Im Sinne des Principal sind positive Anreizstrukturen innerhalb der Bürokratie realiter fast ausschließlich auf intrinsische Motivation ausgelegt.²⁷⁶ Der vorherrschende Anreiz besteht folglich im „shirking“, wie anhand sicherer Beförderungen beim Ausbleiben grober Verfehlungen sowie leistungsunabhängiger Besoldung vermutet werden darf.²⁷⁷

Hinsichtlich der Kontrollstrukturen in Bürokratien bietet *Downs* eine anschauliche Darstellung. Er rekurriert auf die - auch dieser Arbeit zugrundeliegende - Dichotomisierung der sozialen Koordinationsschemata Markt bzw. Organisation. Für letztere stellt er das „Law of Hierarchy“²⁷⁸ auf: Koordination durch Anweisung, wie sie in Bürokratien geschieht, setzt hierarchische Befehlsstrukturen voraus. Die damit notwendigerweise verbundenen Kontrollmechanismen weisen die Charakteristika weiterer fünf „Gesetze“ auf: Das „Law of Imperfect Control“ beschreibt die bereits erwähnte Unmöglichkeit, eine Organisation komplett überwachen zu können, wofür die Charakteristik der Principal/Agent-Beziehung, insbesondere die asymmetrische Informationsverteilung ausschlaggebend ist. Das „Law of Diminishing Control“ bezeichnet die Abnahme der Kontrollmöglichkeiten bei zunehmender Größe einer Organisation, das „Law of Counter Control“ stellt die zunehmenden Bemühungen untergeordneter Bürokraten dar, der Kontrolle zu entfliehen - und zwar in dem Maße, in dem die Kontrolle übergeordneter Instanzen zunimmt. Das „Law of Decreasing Coordination“ besagt schließlich, daß mit zunehmender Größe einer Organisation der Grad der Koordination ihrer einzelnen Aktivitäten abnimmt.²⁷⁹ Doch nicht nur innerhalb einer Bürokratie, auch in ihrem Umfeld stellt *Downs* eine Gesetzmäßigkeit fest, die er als „Law of Control Duplication“ bezeichnet: Das Bestreben, eine Bürokratie zu kontrollieren, schafft tendenziell eine neue Bürokratie.²⁸⁰

Wiewohl keine Gesetze im strengen Sinne, handelt es sich hierbei doch um eine Art stilisierter Fakten der Kontrolle in Organisationen. Zunehmende Größe der

276 Vgl. Frey 1992, S. 161

277 Vgl. Wahl 1987, S. 104

278 Downs 1967, S. 52

279 Vgl. Downs 1967, S. 143. Das „Law of Decreasing Coordination“ ist lediglich eine Umformulierung von *Coases* Feststellung, daß mit zunehmender Organisationsgröße der Organisationskostenaufwand absolut und relativ zunimmt, vgl. Coase 1937, S. 404.

280 Vgl. Dunleavy 1991, S. 153

Bürokratien führt zu steigenden Kontrollaktivitäten, die wiederum Gegenkontrollen nach sich ziehen. Gleichzeitig nimmt die Effektivität der Kontrolle ab, die Kontrollbemühungen insgesamt damit aber wieder zu, oder, wie *Lehner* es formuliert:

„Mit zunehmender Größe und zunehmendem Alter eines Büros sinkt also der relative Anteil an zweckgerichteten funktionalen Aktivitäten und steigt der relative Anteil von Kontrollaktivitäten.“²⁸¹

b. X-inefficiency und organisational slack

Die Auswirkungen des Interessengegensatzes zwischen der Bürokratie als formaler Organisation, die von außen vorgegebene Ziele zu erfüllen hat und der Vielfalt individueller Nutzenvorstellungen der einzelnen Bürokraten lässt sich mit *Leibenstein's* der Neoklassik entstammenden Theorie der „X-efficiency“ darstellen, obwohl diese sich mit den Strukturen innerhalb einer Unternehmung befaßt.²⁸² Die Anwendbarkeit der Theorie *Leibenstein's* auf bürokratische Prozesse ergibt sich aus den Ausführungen über die Funktionsvoraussetzungen der gesellschaftlichen Koordinationsmechanismen Tausch bzw. Anweisung; die Koordination individueller Pläne geschieht sowohl innerhalb einer Bürokratie als auch innerhalb einer Unternehmung grundsätzlich durch hierarchische Anweisung. Die Theorie der X-inefficiency stellt auf die mögliche Divergenz der Ziele der Organisation (der Führung) und der Ziele der agierenden Individuen ab. Die Aussagen des Principal/Agent-Ansatzes behalten ihre Gültigkeit, da sich die Divergenz von individuellen Zielen und Zielen der Organisation aus dem diskretionären Handlungsspielraum der Agents ergibt.²⁸³

Die Verfolgung eigener Ziele (Budgetmaximierung, shirking) ist für einen Bürokraten insofern rational, als dadurch das Ziel des individuellen Nutzenmaximums verfolgt wird. Das individuelle Nutzenmaximum liegt aber unterhalb der maximalen ökonomischen Effizienz, die bei Verfolgung des Organisati-

281 *Lehner* 1981, S. 121

282 Vgl. *Leibenstein* 1976, S. 29

283 Vgl. *Leibenstein* 1976, S. 161

onsziels angestrebt würde. Das Maximum individueller Nutzen in einer Organisation wird nun als X-efficiency bezeichnet. Die Differenz, die zwischen dem Maximum der Individualnutzen und dem theoretisch maximalen Organisationsnutzen entsteht, ist demzufolge die X-inefficiency und stellt eine versteckte Effizienzreserve dar. Auf gesamtwirtschaftlicher Ebene spiegelt die X-inefficiency die Abweichung des (qualitativen) Wohlfahrtsoptimums vom (quantitativen) Produktivitätsmaximum wider: Die Nutzenmaxima werden durch Verfolgung individueller Nutzensvorstellungen erreicht, das Produktionsoptimum läge aber darüber, weil es die nicht ausgeschöpften Effizienzreserven einbeziehen würde.

Die X-inefficiency spielt insbesondere im öffentlichen Sektor eine große Rolle, da dort der Leistungsdruck der Umwelt in Form von Gewinnerzielungsdruck oder Eigentümerkontrolle fehlt oder zumindest weniger stark ausgeprägt ist.²⁸⁴ Hinzu kommt die mangelnde Kontrollmöglichkeit bei häufig nur qualitativ zu beurteilenden Zielen. Da bei öffentlichen Gütern keine Marktpreisermittlung möglich ist, sind Aussagen über Leistungsniveau und Leistungsbereitschaft der öffentlichen Bediensteten grundsätzlich stark subjektiven Kriterien unterworfen. Leistungsbeurteilungen finden in der Regel durch Vorgesetzte statt, ihr Ergebnis ist also geprägt von der individuellen Leistungswahrnehmung des Vorgesetzten sowie persönlichen Momenten wie Sympathie oder Respekt. *Harms* stellt dazu fest:

„Wenn man aus den Personalbeurteilungen Rückschlüsse auf die Produktivität des öffentlichen Dienstes ziehen wollte, so müsste man ein System vorfinden, in dem Menschen tätig sind, die ganz überwiegend von Leistungsbereitschaft umgetrieben sind.“²⁸⁵

Darüber hinaus hat *Niskanen* eine gewisse Eigendynamik der öffentlichen Verwaltung im Sinne *Parkinsons'* ironisch gedachtem „Gesetz der wachsenden Pyramide“ festgestellt.²⁸⁶ Die Bürokratie wachse - unabhängig vom Wachstum anderer Sektoren - mit einer jährlichen Zuwachsrate von 5,75 Prozent.²⁸⁷ Das

284 Vgl. Bartel/Schneider 1989, S. 247; Reding/Dogs 1986, S. 35

285 Harms 1994, S. 93

286 Vgl. Niskanen 1979, S. 352

287 Vgl. Parkinson 1957, S. 18

Ergebnis dieser Entwicklung bezeichnet *Leibenstein* als soziale Entropie:²⁸⁸ Erreicht wird nach und nach ein minimales Leistungsniveau, bis von den Bürgern als Nachfragern über Druck auf die Principals der Bürokraten (Parlament, Regierung) vorübergehend ein höheres Kontroll- und Effizienzniveau durchgesetzt wird, das allerdings bald wieder X-inefficiencies zum Opfer fällt. Das Effizienzniveau einer Bürokratie befindet sich demzufolge langfristig immer gerade knapp über dem gerade noch tolerierten Mindeststandard.²⁸⁹

Zum selben Ergebnis kommen *Cyert* und *March*, die die Annahme der Nutzenmaximierung der Individuen zugunsten eines „satisficing“ im Sinne der begrenzten Rationalität *Simons* aufgeben und damit zeigen, daß die Aussagen *Leibensteins* auch ohne die Zugrundelegung der neoklassischen Annahmen gültig sind.²⁹⁰ *Cyert* und *March* erklären die Existenz von „organisational slacks“, die - ähnlich der X-inefficiency - Effizienzpuffer darstellen, aus der Differenz zwischen individueller Zufriedenheit mit dem erreichten Niveau bürokratischer Effizienz und dem organisatorisch möglichen Ergebnis. Während zur Beseitigung von X-inefficiency die vorhandene Unkenntnis über Produktions- und Kostenstrukturen überwunden werden muß und dadurch Kosten verursacht werden, ist deren Beseitigung auch nur in dem Maße sinnvoll, wie die mit der Beseitigung verbundenen Kosten die Einsparungen nicht übertreffen. Die Überwindung von organisational slacks hingegen gelingt nur mittels der motivationalen Durchsetzung eines höheren Anspruchsniveaus, also durch Veränderung der Anreizstrukturen.²⁹¹

Sowohl X-inefficiency als auch organisational slacks berücksichtigen die Verfolgung individueller Ziele durch Bürokraten im öffentlichen Sektor und stellen damit einen Zusammenhang zwischen individuellem Nutzen und Verschwendung öffentlicher Ressourcen dar. In beiden Fällen handelt es sich um Formen organisatorischer Ineffizienz, weswegen sich die Frage anschließt, welche Auswirkungen diese organisatorische Ineffizienz auf die Allokation hat.

288 Vgl. *Leibenstein* 1976, S. 165

289 Vgl. *Bartel/Schneider* 1989, S. 247

290 Vgl. *Cyert/March* 1963; *March/Olsen* 1984, S. 746

291 Vgl. *March/Simon* 1958, S. 49

c. *Informationsverarbeitung und alloкатive Effizienz der Bürokratie*

Die Allokationsfolgen organisatorischer Ineffizienz zeigen sich im neoklassischen Modell dadurch, daß Punkte auf der Transformationskurve nicht erreicht werden, der Produktionssektor damit unter den Produktionsmöglichkeiten bleibt und eine notwendige Bedingung für Pareto-Effizienz nicht gegeben ist. Folglich kann auch in der Nutzensphäre das Optimum nicht erreicht werden.

Auch im institutionenökonomischen Denkgebäude hat die Existenz von X-inefficiencies und organisational slack Allokationsfolgen. Diese beziehen sich im Produktionssektor zunächst darauf, daß sowohl mit der Überwindung von X-inefficiencies als auch mit der Verringerung von slack Kosten verbunden sind. Im ersten Falle handelt es sich um Kosten der Informationsbeschaffung über Produktionsbedingungen und Kosten für deren Kontrolle, im zweiten Falle um Kosten für die Änderung motivationaler Strukturen. Die Ungewißheit über den aktuellen Grad an Ineffizienz und die mangelnde Ökonomisierbarkeit der Informationsbeschaffung verhindern aber konkrete Angaben über die Höhe der Effizienzpuffer. Zudem übt die Verteilung der property rights im Falle staatlicher Bürokratien keinen Anreiz zur Ausschöpfung von Effizienzreserven aus: Mangelnde Übertragbarkeit der Verfügungsrechte gibt den „Eigentümern“, also den Bürgern, keine Möglichkeiten an die Hand, die Bürokratie über Anreizsysteme und Sanktionsdrohungen effizienter zu gestalten.²⁹²

Die Allokationsfolgen bürokratischer Organisation ergeben sich allerdings nicht nur aufgrund von X-inefficiencies und slack; aus institutionenökonomischer Sicht muß der Argumentationsrahmen erweitert werden, wenn die Konsequenzen für die Allokation erörtert werden sollen. Das Allokationsproblem wird auf einer vorgelagerten Ebene behandelt, es stellt sich hier als Koordinationsproblem dar: Die Allokationswirkung eines Koordinationsmechanismus ergibt sich aus der Fähigkeit, Wissen zu erschließen, zu verwerten und zu verbreiten. Im Falle der Koordination durch Anweisung, wie sie in Bürokratien vorkommt, fehlt durch die Ausgestaltung der property rights und durch die Beschaffenheit des Outputs der Preismechanismus als Knappheitssignal. Zudem ergeben sich aufgrund der für Principal/Agent-Beziehungen charakteristischen asymmetrischen Informationsverteilungen diskretionäre Handlungsfreiräume,

292 Vgl. Schneider/Bartel 1989, S.53; Alchian/Demsetz 1972, S. 783

die für allokatonswirksame Budgetmaximierung oder shirking und slacks genutzt werden können. In der Summe ergeben sich systemschließende Effekte durch bürokratische Organisationsformen, um die vergleichsweise geringe Wissenserschließungskapazität und damit die negativen Folgen für die Allokation zu vertuschen. Hingegen stellt die Fähigkeit, über den Koordinationsmechanismus Wissen zu erschließen, zu kommunizieren und zu verwerten, den allokatonsrelevanten Vorteil marktlicher bzw. wettbewerblicher Koordination dar. Der private Sektor hat dies längst erkannt und umgesetzt: Divisionalisierung und Ausgründung sind die Vorzeichen, unter denen die Unternehmensorganisationen in den vergangenen Jahren verändert wurden. Kleinere, ergebnisverantwortliche und dezentrale Einheiten stellen nichts anderes dar als den Versuch, den Koordinationsmechanismus Markt und seine Informationsverarbeitungsvorteile (Schnelligkeit, Flexibilität) innerhalb des Unternehmens zu nutzen.

Zusammenfassend zeigt sich, daß die Ökonomische Theorie der Bürokratie mit der Annahme des methodologischen Individualismus den motivationalen Grundstock liefert, der zu Erkenntnissen wie den Strategien des shirking oder der Budgetmaximierung kommt. Als Konsequenz dieser Verhaltensweisen tauchen in Bürokratien X-inefficiencies und organisational slacks auf. In der Zusammenschau mit Informationsasymmetrien aus der Principal/Agent-Beziehung zwischen Politik und Verwaltung sowie der dort anzutreffenden Ausgestaltung und Verteilung von property rights zeigen sich Anreiz- und Kontrollstrukturen, die einer stärkere Effizienzorientierung der Bürokratie zuwiderlaufen. Werden dann noch die Informationsverarbeitungskapazitäten hierarchischer Organisationsstrukturen berücksichtigt, so zeigen sich negative Allokationsfolgen immer dort, wo Preise als Knappheitssignale und damit wettbewerbliche Wissensverbreitung fehlen.

D. Zusammenfassung der institutionenökonomischen Theorie

Die Institutionenökonomik untersucht mit Hilfe des methodologischen Individualismus und einer handlungstheoretischen Fundierung die Frage nach dem Zustandekommen gesellschaftlicher Verhaltensregelmäßigkeiten. Das Ausnutzen von individuellen Spezialisierungsvorteilen erfordert Arbeitsteilung, die wiederum die Notwendigkeit sozialer Koordination mit sich bringt. Wird diese

als Neukombination von Handlungsrechten verstanden, so lassen sich zwei unterschiedliche Koordinationsmechanismen unterscheiden: Marktliche Koordination durch Tausch und hierarchische Koordination durch Anweisung, die beide mit Kosten (Transaktions- bzw. Organisationskosten) verbunden sind. Die Wahl einer Koordinationsform hängt davon ab, wie die Möglichkeiten zur Verwertung von Handlungsrechten beurteilt werden, d.h. ob diese im Fall des Tausches oder der Ressourcenzusammenlegung effizienter verwertet werden können. Die Bedeutung der gesellschaftlichen Koordinationsformen für die Allokation ergibt sich aus deren unterschiedlichen Möglichkeiten, das individuell vorhandene Wissen zu erschließen, zu verwerten und zu verbreiten. Während in Organisationen die Entscheidungskompetenzen hierarchisch gebündelt sind und Wissensdiffusion zwischen den Ebenen nur verzerrt und gefiltert stattfindet, wirken im Falle marktlicher Koordination Preise als kodierte Signale, die über Knappheiten informieren. Bei wettbewerblicher Organisation erfordert der Marktprozeß eine ständige Erschließung neuen, individuellen Wissens und dessen Verbreitung über relative Preise. Die zentrale Frage der Ökonomie, wie knappe Güter auf konkurrierende Verwendungen aufgeteilt werden können, wird aus institutionenökonomischer Sicht auf der Ebene des Koordinationsmechanismus entschieden: In einem evolutorischen, also sich nicht vorhersehbar entwickelnden Umfeld, ist für die Effizienz gesellschaftlicher Koordination entscheidend, wie schnell auf Änderungen reagiert werden kann; wie schnell neues Wissen individuell aufgenommen, verarbeitet und gesellschaftlich verbreitet werden kann.

Im Anschluß an die Darlegung der theoretischen Grundlagen wurden zwei Ausprägungen institutionenökonomischen Denkens vorgestellt, die auch für die Untersuchung der öffentlichen Finanzkontrolle von Bedeutung sind: Der Principal/Agent- und der Public Choice-Ansatz. Das Verhältnis von Principal und Agent ist durch die Delegation von Entscheidungskompetenz und die daraus resultierenden Probleme von Anreiz und Kontrolle gekennzeichnet. Dieses Auftragsverhältnis entsteht aufgrund asymmetrisch verteilter Information zwischen Principal und Agent, birgt dadurch aber auch Kontrollprobleme, die vor, während und nach Vertragsabschluß auftreten können. Diese lassen sich nicht grundsätzlich beheben, ihre negativen Folgen für den Principal aber durch institutionelle Vorkehrungen begrenzen, die das Eigeninteresse des Agent berücksichtigen und somit - neben der Kontrolle - Handlungsanreize schaffen. Ein geeignetes Set an Institutionen, so die Aussage der Institutionenökonomik,

verringert durch die Ausrichtung an individuellen Interessen die Unsicherheiten aus Principal/Agent-Beziehungen und wirkt dadurch erwartungsstabilisierend und transaktionskostensenkend. Kontrollprobleme aus Auftragsbeziehungen lassen sich also durch die Ausgestaltung von Institutionen abmildern.

Der Public Choice-Ansatz untersucht die Bedingungen für kollektives Handeln unter den Annahmen des methodologischen Individualismus. Kollektive Entscheidungen kommen zustande, wenn dies sowohl im Interesse der Nachfrager als auch der Anbieter ist. Auf Nachfragerseite bietet die kollektive Entscheidungsebene für Interessengruppen die Möglichkeit des „rent-seeking“, bei dem Stimmen gegen öffentliche Leistungen getauscht werden, über die auf kollektiver Ebene entschieden werden kann. Das angebotsseitige Interesse der Politiker besteht in der Bevorzugung stimmenrelevanter (Partikular-)Interessen bei Verschleierung und Diffusion der Kosten. Bezieht man die Erkenntnisse der Principal/Agent-Theorie in die Untersuchung ein, so ergeben sich diskretionäre Handlungsspielräume, die Politikern die Möglichkeit zur Verfolgung eigener Ziele eröffnen. Die asymmetrische Informationsverteilung zwischen Wählern und Politikern sowie die im Vergleich zu den Sanktionsmöglichkeiten des Stimmzettels hohen Informations- und Kontrollkosten der Wähler verhindern eine wirkungsvolle Kontrolle der Handlungen eigennutzorientierter Politiker. Somit zeigt die Ökonomische Theorie der Politik, daß Politiker sowohl die Möglichkeit als auch den Anreiz dazu haben, Gruppeninteressen auf Kosten allgemeiner Interessen zu bevorzugen. Die Gemeinwohlorientierung der Politiker wird als Fiktion entlarvt.

Dasselbe Denkmodell läßt sich auf die öffentliche Verwaltung übertragen, die nicht länger als neutrale Exekutivinstanz betrachtet wird. Die Ökonomische Theorie der Bürokratie fragt nach der individuellen Handlungsmotivation der Staatsdiener, zeigt Budgetmaximierung und shirking als rationale Strategien auf und erklärt die Entstehung von X-inefficiencies und organisational slack als deren Folge. Wiederum resultieren Kontrollprobleme aus der Principal/Agent-Situation zwischen Legislative und Verwaltung, denn Bürokraten haben einen weiten Spielraum zur Verfolgung eigener Interessen. Von besonderer Bedeutung sind die Folgen bürokratischer Organisation auf die Allokation: Die geringe Wissensverarbeitungs- und Wissensverbreitungskapazität hierarchischer Organisationen, die aus asymmetrischer Information und der anreizwidrigen

Zuweisung von property rights stammt, verhindert eine bessere und flexiblere Informationserschließung überall dort, wo Bürokratie herrscht.

Die Institutionenökonomik liefert nicht nur einen veränderten Analyserahmen ökonomischer Fragestellungen, sondern auch eine andere Betrachtungsweise des öffentlichen Sektors. Damit wird auch eine Revision der herkömmlichen Theorie öffentlicher Finanzkontrolle notwendig. Im nun folgenden Abschnitt II sollen daher die hier erörterten theoretischen Grundlagen für eine neue Interpretation der öffentlichen Finanzkontrolle nutzbar gemacht werden.

II. INSTITUTIONENÖKONOMIK UND ÖFFENTLICHE FINANZKONTROLLE

A. Eine institutionenökonomische Analyse des öffentlichen Sektors

1. Vorbemerkung

Im vorangegangenen Abschnitt wurde die institutionenökonomische Theorie erläutert, die die Grundlage für die Analyse der Problembereiche der öffentlichen Finanzkontrolle bildet. Ihre Bedeutung ergibt sich aus den Aussagen über die Bedingungen, unter denen ein wirtschaftlicher Umgang mit knappen Ressourcen entstehen kann. In einem ersten Schritt gilt es nun herauszufinden, welche Institutionen das Handeln im öffentlichen Sektor bedingen und wie deren Einfluß auf die Wirtschaftlichkeit öffentlichen Handelns einzuschätzen ist. Ausgehend von einer Analyse der property rights im öffentlichen Sektor wird deren Allokation als Ursache für multiple Principal/Agent-Beziehungen betrachtet. Daraus resultieren vielschichtige Kontrollprobleme, die mit der Anzahl staatlicher Aktionsebenen zunehmen. Die asymmetrische Informationsverteilung zugunsten staatlicher Agents ist wiederum die Grundlage für die Analyse öffentlicher Leistungen. Abgeschlossen wird die institutionenökonomische Betrachtung des öffentlichen Sektors mit einer positiven Analyse des öffentlichen Leistungskatalogs. Die folgende Analyse liefert also insofern Aussagen über die Wirksamkeit öffentlicher Finanzkontrolle, als sie deren Untersuchungsgegenstand, nämlich die öffentliche Verwaltung, auf Bedingungen für wirtschaftliches Handeln überprüft.

2. Property rights im öffentlichen Sektor

Die Allokation von property rights, so wurde ausgeführt, ist von erheblicher Bedeutung für die Art des Umgangs mit knappen Ressourcen. Die Ausstattung der Individuen mit Verfügungsrechten hängt von der Ausgestaltung der institutionellen Infrastruktur ab, die zudem die Übertragung der Verfügungsrechte regelt.²⁹³ Vergleicht man unterschiedliche Allokationsmuster von Verfügungsrechten, so lassen sich Aussagen über die damit verbundenen Konsequenzen für die Ressourcennutzung treffen. Im folgenden soll dies anhand von drei unterschiedlichen Zuordnungsmustern von Verfügungsrechten aufgezeigt werden.²⁹⁴

Abb. 10: Zuordnungen von Verfügungsrechten

Verfügungsrecht:	usus	usus fructus	abusus/transfer
Zuordnung:			
Individuum	Individuum	Individuum	Individuum
Aktiengesellschaft	Management	Aktionär	Aktionär
Öff. Verwaltung	Bürokrat	(Bürokrat/Politiker)	(Wähler)

Dargestellt sind drei verschiedene Allokationsmuster, die durch die unterschiedliche Kombination und Zuordnung der Verfügungsrechte gekennzeichnet sind. Usus bezeichnet dabei das Recht, über die Verwendung bzw. den „Gebrauch“ einer Ressource entscheiden zu können, usus fructus das Recht der „Fruchtziehung“, also das Recht, sich den Gewinn aus der Verwendung der Ressource aneignen zu können, und abusus/transfer schließlich bezeichnet das Recht, die Ressource selbst zu verändern oder zu veräußern.²⁹⁵ Mit der Zuordnung dieser Rechte wird also darüber entschieden, wer welche Rechte zur Verwendung einer Ressource ausüben darf und damit auch, welche Handlungsfolgen sich aus der Verwendung ergeben.

Eine vollständige Internalisierung der Folgen des Gebrauchs eines Verfügungsrechts (usus) ergibt sich im Falle der ausschließlichen Allokation der Verfü-

293 Vgl. Richter 1994, S. 4

294 Darstellung nach Picot/Wolff 1994, S. 218

295 Vgl. Alchian/Demsetz 1972, S.783

gungsrechte bei einem Individuum, denn die Veränderung, die die Ressource durch die Ausübung des Nutzungsrechtes erfährt, schlägt sich in der Veränderung des Gewinns und damit des Wertes der Ressource nieder. Da das Individuum selbst über das usus fructus- und das abusus/transfer-Recht verfügt, wirken sich Verfügungen über seine Ressource in deren Ertrag oder Wert aus.²⁹⁶ Die Folge davon ist „[...] an allocation of property rights which internalizes a maximum of effects to the acting individuals [...] for the the most efficient production process.“²⁹⁷

Im Falle der Aktiengesellschaft liegt das usus-Recht beim Management, während das usus fructus- und das abusus/transfer-Recht bei den Aktionären liegen. Über die Verwendung der Ressourcen der Aktionäre entscheiden die Manager, während die Erträge aus deren Verfügungen (Dividenden) und die Wertänderungen der Ressource (Aktienkurs) bei den Aktionären selbst anfallen. Die Internalisierung der Handlungsfolgen aus dem usus-Recht geschieht hier nicht automatisch, weil die Verfügungsrechte zwischen Management und Aktionären aufgeteilt sind. Die Probleme, die sich daraus ergeben, werden mit dem Principal/Agent-Ansatz beschrieben und dementsprechend angegangen: Institutionelle Vorkehrungen werden - neben der Kontrolle der Manager durch die Aktionäre - zur Erreichung einer Interessenharmonie eingesetzt: Anreize wie beispielsweise gewinnabhängige Entlohnung sollen die Manager zu einer Ausübung des usus-Rechtes motivieren, das zugleich die Interessen der Aktionäre als usus-fructus und abusus/transfer-Rechtsinhaber berücksichtigt.

Im Falle der öffentlichen Verwaltung zeigt sich, daß das usus-Recht von den Bürokraten wahrgenommen wird, die über die kollektiven Ressourcen der Gesellschaft entscheiden. Sie sind es auch, die sich den „Gewinn“ aneignen, sofern dieser in zusätzlichen Mitteln besteht, die für eigene Zwecke der Bürokraten dienen (Budgetmaximierung) oder wenn dadurch größere Effizienzreserven durch organisational slack entstehen (shirking).²⁹⁸ Andernfalls eignen sich Politiker den Gewinn an, wenn sie etwa die Leistung eines Büros als politischen Erfolg für sich reklamieren. Bürokraten und Politiker sind in der Tabelle gleichwohl eingeklammert, weil Ihnen aus dieser Art des usus-fructus-

296 Vgl. Prosi 1991, S. 120

297 Picot/Wolff 1994, S. 219

298 Vgl. Moe 1984, S. 764

Rechts keine Kontrollmöglichkeit zukommt, denn die politischen Kontrollmechanismen sind verfassungsmäßig festgelegt und nicht (direkt) abhängig von der Art der Ausübung des usus-Rechts durch Bürokraten. Die Ausübung des abusius/transfer-Rechts existiert nur in sehr abgeschwächter Form durch die Bürger als letztendliche Eigentümer des Staates. Ihre geringen Möglichkeiten bestehen - in Anlehnung an *Hirschman* - zum einen in der Veränderung der Ressource (abusius) durch Wahlen, bei denen Sie sich in Grenzen für politische Programme entscheiden können, die sich hinsichtlich des Umfangs und der Struktur bereitzustellender öffentlicher Güter unterscheiden (Widerspruch, „voice“)²⁹⁹. Die Stimmabgabe ist allerdings mit vielen anderen politischen Werthaltungen verbunden und, was das Gewicht der Stimme anbelangt, zudem relativ schwach. Zum anderen besteht die - ebenfalls schwache und mit hohen Transaktionskosten verbundene - Möglichkeit des transfer durch Wegzug aus dem rechtlichen Hoheitsbereich (Abwanderung, „exit“)³⁰⁰. Ökonomische Vorteile im property-rights-Sinne entstehen dadurch allerdings nicht, denn bei Abwanderung werden die Anteile nicht ausbezahlt.³⁰¹ Weitere Möglichkeiten der Kontrolle durch die Eigentümer gibt es nicht, und Anreize für die Bürokraten, sich an den Wünschen der Bürger zu orientieren, bestehen aufgrund der mangelnden Meß- und Kontrollierbarkeit ihrer Leistung und des fehlenden Wettbewerbsdrucks ebenfalls nicht: Während Manager in Publikumsgesellschaften durch den Wettbewerb auf Kapitalmärkten („shareholder-value“) und durch einen funktionierenden Markt für Managerstellen diszipliniert werden, fehlt ein ähnliches Korrektiv im öffentlichen Sektor.³⁰² Hinzu kommt, daß der Gesetzgeber und die Verwaltung nicht nur über kollektive property-rights verfügen, sondern auch Inhalt und Reichweite individueller Handlungsrechte bestimmen und verändern können, was wiederum auf den Vermögenswert der Handlungsrechte Einfluß hat und den diskretionären Handlungsspielraum erweitert.

299 Vgl. Hirschman 1974, S. 17

300 Vgl. Hirschman 1974, S. 25, hier im Sinne von *Tiebout's* „Abstimmung mit den Füßen“; vgl. Tiebout 1977, S. 41.

301 Vgl. Picot/Kaulmann 1985, S. 963

302 Vgl. Picot/Wolff 1994, S. 219 sowie Picot/Kaulmann 1985, S. 963f. die dafür empirische Belege liefern.

Anhand der Analyse der property rights-Allokation im öffentlichen Sektor läßt sich folglich zeigen, daß keine Mechanismen zur Internalisierung der Handlungsfolgen existieren, die den Bürokraten als Ausübende des usus-Rechts die Verantwortung für ihr Handeln auferlegen. Diesem Dilemma kollektiven Eigentums kann zum einen durch eine Änderung in der Allokation der property rights (Änderung der Ursachen) hin zur Internalisierung begegnet werden. Ist dies nicht möglich, bedarf es wirkungsvoller Kontrollmechanismen und die Herstellung einer Interessenharmonie von Bürokraten und Bürgern (Abmilderung der Folgen) wie im Beispiel der Aktiengesellschaft. Im ersten Falle wäre die Konsequenz eine Redefinition öffentlicher Aufgaben mit dem Ziel, Bürokraten nur noch über die Ressourcen entscheiden zu lassen, die zwingend öffentlicher Bereitstellung bedürfen. Im zweiten Falle müßten institutionelle Vorkehrungen gefunden werden, die zur Verminderung der Principal/Agent-Probleme beitragen. Die beiden Ansätze sind komplementär. Zuerst bedarf es einer Entscheidung darüber, welche Leistungen zwingend kollektiver Entscheidungsgewalt bedürfen (die „do the right things“-Frage), bevor die Art und Weise festgelegt wird, in der über diese Leistungen kollektiv entschieden wird (die „do the things right“-Frage).

Wenn es das Ziel der öffentlichen Finanzkontrolle ist, eine wirtschaftliche Verwendung öffentlicher Mittel sicherzustellen, dann weisen diese institutionenökonomischen Aussagen der Finanzkontrolle die Aufgabe: Erste Aussagen über die Effizienz der Mittelverwendung hängen mit der Ausgestaltung und Zuweisung der property rights und mit der Organisation öffentlicher Aufgaben zusammen. In einem zweiten Schritt ist für die Finanzkontrolle wichtig, zu erfahren, in welcher Weise die staatlichen Organisationsstrukturen der Leistungserstellung Einfluß auf deren Effizienz ausüben. Dazu bedarf es einer Analyse dieser Strukturen, die im folgenden vorgenommen wird.

3. Multiple Principal/Agent-Beziehungen

a. Souverän und Legislative

Institutionenökonomisch läßt sich das Verhältnis vom Bürger zu seinem Vertreter in Fragen kollektiver Entscheidungen als Principal/Agent-Beziehung

auffassen.³⁰³ Aus der Idee der Vertretung und dem erteilten Mandat erwächst die Kompetenz der Vertreter zu kollektiven Entscheidungen. Die Gründe hierfür sind letztendlich Spezialisierungsvorteile: Der Bedarf an politischen Entscheidungen in komplexen Gesellschaften erfordert Personal, das sich hierauf spezialisiert und dafür vom Bürger legitimiert wird.³⁰⁴ Gleichwohl treten auch hier die Probleme auf, die für Principal/Agent-Beziehungen charakteristisch sind. Die asymmetrische Informationsverteilung erschwert die wirksame Kontrolle der Agents durch die Principals.³⁰⁵ Politiker haben diskretionäre Handlungsspielräume, die sie auch zur Maximierung des eigenen Nutzens wie beispielsweise zur Bevorzugung bestimmter Gruppeninteressen mit dem Ziel der Stimmenmaximierung wahrnehmen können: Die Kontrolle durch die Bürger aufgrund der prohibitiven Kosten-Nutzen-Relation und des free-rider-Problems ist dabei erheblich eingeschränkt:

„Therefore the organized minority groups are net winners and the majority of the voters is a net loser of the political process.“³⁰⁶

Der Principal/Agent-Ansatz und die Theorie kollektiven Handelns zeigen, daß der einzelne Bürger als Principal kaum weiß und kaum wissen kann, wie sein Agent mit dem Kollektiveigentum umgeht bzw. durch die Verwaltung umgehen läßt. Der Politiker selbst hat kein Interesse daran, die Informationsasymmetrie gegenüber seinem Principal abzubauen, gewähren ihm die Handlungsfreiräume doch die Möglichkeit zur Verfolgung eigener Ziele. Es handelt sich folglich um ein moral hazard-Problem.³⁰⁷

Bisher wurde lediglich davon ausgegangen, daß es im Rahmen des Principal/Agent-Ansatzes ein Interesse des Principal daran gibt, die Handlungen des Agent mit seinen Zielvorstellungen in Einklang zu bringen. Im Falle kollektiven Handelns wird mangels Substitutionsmöglichkeiten aus dem bloßen Inter-

303 Vgl. Streim 1994, S.179, der *McCormick/Tollison* zitiert: „In a representative democracy voters-taxpayers can be considered as analogous to owners (principals) and politicians as analogous to managers (agents)“; vgl. auch Richter 1994, S. 54; Witte 1994, S. 252.

304 Vgl. Leschke 1994, S. 293; Bartel/Schneider 1989, S. 243

305 Vgl. von Arnim 1989, S. 52; Moe 1984, S. 756, 765ff.

306 Streim 1994, S. 180

307 Vgl. Frey/Serna 1990, S. 260

esse des Principal aber ein Anrecht: Dem Agent kommt eine Rechenschaftspflicht zu, denn die Legitimation der Vertretung wird über die Kongruenz von Kompetenz und Mandat hergestellt. Die Aussagen der Theorie des kollektiven Handelns und der Principal/Agent-Theorie gehen hier ineinander über: Für das Verhältnis des (Wahl-)Bürgers zu seinem Vertreter, dem Abgeordneten, bedeutet dies ein Recht auf Rechenschaft über dessen Beitrag zu kollektiven Entscheidungen. Erreicht werden soll in beiden Fällen eine Bindung des Abgeordneten an die Wünsche des Bürgers, nur die Begründungen sind verschiedene: Institutionenökonomisch wird mit dem Abbau der Informationsasymmetrie zur Interessenharmonisierung argumentiert, politisch wird mit der Teilhabe des Bürgers am Gemeinwesen argumentiert, die (auch) über die Delegation der eigenen Entscheidungskompetenz auf Vertreter geschieht.³⁰⁸

„Der Bürger hat in einer parlamentarischen Demokratie ein unverbrüchliches Recht zu erfahren, was mit seinen Steuergeldern geschieht“.³⁰⁹

b. Legislative und Exekutive

Nicht nur das Verhältnis Wähler/Abgeordneter läßt sich als Beziehung zwischen Principal und Agent auffassen, auch das Verhältnis Legislative/Exekutive sowie die hierarchischen Beziehungen innerhalb der Verwaltung lassen sich mit diesem Ansatz beschreiben:

„Within the context of the public sector there are at least three main sets of Principal-Agent relationships. The first is between electorate as Principal and legislature as Agent, the second is between legislature as Principal and government as Agent, and the third is between government as Principal and bureaucracy as Agent.“³¹⁰

Insgesamt handelt es sich quasi um eine Agency-Kette, bei der außer dem ersten Principal - dem Bürger - und dem letzten Agent - dem Verwaltungsbeamten -

308 Vgl. Jasay 1991, S. 78

309 Von Mutius 1989, S. 313

310 Streim 1994, S. 179

alle gleichzeitig Principal und Agent sind.³¹¹ Die Legislative als Principal beauftragt die Exekutive als Agent mit der Umsetzung und konkreten Durchführung der verabschiedeten Programme. Dabei entstehen Auftragsbeziehungen, die wiederum zu Principal/Agent-Beziehungen innerhalb der Exekutive führen. Für das Verhältnis von Politikern zu Bürokraten stellt sich neben der klassischen Frage „[...] what institutional mechanisms allow elected officials to hold bureaucrats accountable for their administrative decisions?“³¹² die Frage, ob ein wirkungsvoller Mix von Anreiz und Kontrolle durch die Legislative als Principal tatsächlich angestrebt wird.

Die Möglichkeiten, die gewählte Politiker haben, um Bürokraten zu kontrollieren, sind sehr begrenzt, da die Reduzierung des Informationsvorsprungs der Agents schwieriger ist als in anderen Fällen: Im archetypischen Principal/Agent-Fall von Aktionär und Management sorgt die Institution Aktienmarkt für eine externe Bewertung der Unternehmenssituation und reduziert die Unsicherheit des Principal. Im vorangegangenen Beispiel Wähler/Politiker sorgt der politische Wettbewerb - zumindest in Grenzen - für eine Reduzierung der Informationsasymmetrien. Ähnliche Institutionen gibt es für die Legislative gegenüber der Exekutive nicht, schwach ausgeprägt sind informelle Mechanismen wie der gute Ruf eines Beamten oder einer Behörde. Bei der Steuerung der öffentlichen Verwaltung durch Anreize taucht das Problem komplexer individueller Ziele der Bürokraten auf. Einkommen hat hier zwangsläufig nicht dieselbe Bedeutung wie im privaten Sektor, da die Gestaltungsmöglichkeiten begrenzt sind. Andere, schwerer zu fassende Nutzensvorstellungen müssen hier berücksichtigt werden: Prestige durch ein öffentliches Amt, politischer Einfluß, Sicherheit oder Bequemlichkeit (shirking). Die Vielfalt möglicher Ziele und die schlechte Kontrollierbarkeit der Leistungen schränken die Kontroll- und Steuerungsmöglichkeiten der Legislative also erheblich ein.³¹³

Fraglich ist zudem, ob Politiker überhaupt Interesse an einer effizienten Verwaltung haben. *Von Arnim* weist auf die Vorteile für Politiker hin, die sich aus anderen als Effizienznormen in der Verwaltung ergeben: So kann einerseits

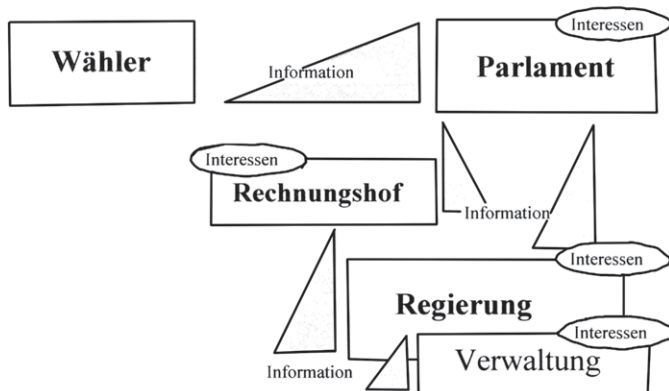
311 Vgl. Moe 1984, S. 765f.

312 Moe 1984, S. 766

313 Vgl. Moe 1984, S. 767

Ämterpatronage zur Absicherung persönlicher Ziele des Politikers dienen, wenn Verwaltungsstellen mit treuen Gefolgsleuten besetzt werden können.³¹⁴ Andererseits ist die Legislative nicht nur bei der Umsetzung, sondern auch bei der Konzeption politischer Leitlinien auf das Fachwissen der Exekutive angewiesen, die ihr Wissen wiederum von den organisierten Verbänden der Partikularinteressen bezieht (capture theory).³¹⁵ Es herrscht eine „[...] starke Abhängigkeit des Parlaments vom Informationsfluß seitens der Regierung, die sich auf den durch 'insider'-Wissen und Infrastruktur begründeten Informationsvorsprung der Verwaltungsbürokratie stützen kann.“³¹⁶ Dieser gewichtige Punkt führt zu einer Machtverschiebung zugunsten der Regierung und der Verwaltung auf Kosten des Parlaments. Wenn aber die Gesetzgebung auf die Fachkenntnis der Mitarbeiter in den Ministerien und in der Verwaltung angewiesen ist, kann schon von einer Situation des (unbewußten) hold gesprochen werden. Graphisch läßt sich das Geflecht der Principal/Agent-Beziehungen im öffentlichen Sektor wie folgt darstellen:

Abb. 11: Principal/Agent-Beziehungen im öffentlichen Sektor



Auf der Grundlage dieser Analyse der Auftrags- und Kontrollbeziehungen folgt nun eine Analyse des Angebots an öffentlichen Leistungen. Wenn Bürokraten

314 Vgl. von Arnim 1993, S. 132 und 151, der dies mit der Zunahme der „politischen Beamten“ und dem Wachstum des öffentlichen Sektors insgesamt belegt; vgl. auch Scheuch/Scheuch 1992, S. 74ff.; Frankfurter Institut 1993, S. 24.

315 Vgl. Peters 1995, S. 189

316 Bartel/Rietschoten 1991, S. 152

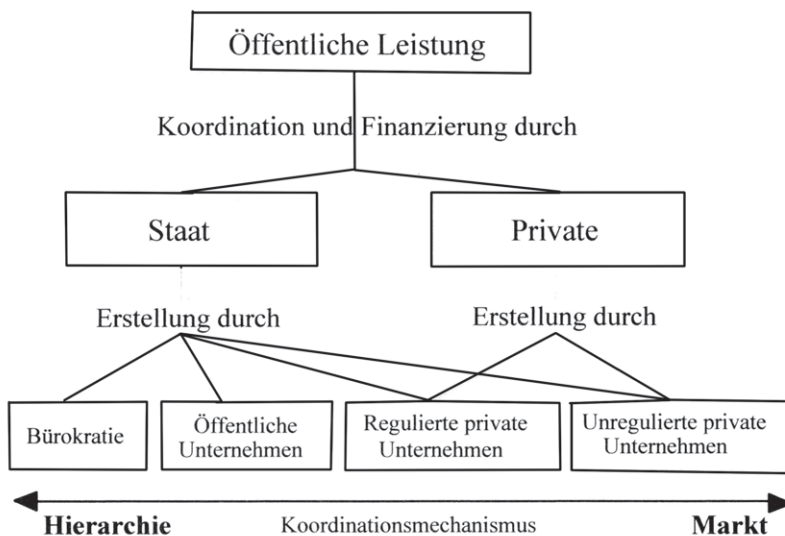
als Agents innerhalb der zuvor angeführten Anreiz- und Kontrollstrukturen agieren, dann gilt es herauszufinden, welchen Einfluß dieses institutionelle Arrangement auf das Angebot an öffentlichen Leistungen hat.

4. Politische Ökonomie des Angebots öffentlicher Leistungen

Anhand der Aussagen der Ökonomischen Theorie der Politik wird im folgenden eine positive Analyse der Gründe sowohl für die „ob“- als auch für die „wie“-Entscheidung der Bereitstellung öffentlicher Güter vorgenommen. Denn die politische Absicht, eine bestimmte öffentliche Leistung bereitzustellen, bedeutet nicht automatisch, sie auch öffentlich herzustellen. Grundsätzlich haben politische Entscheidungsträger die Möglichkeit, die erwünschten öffentlichen Güter durch den öffentlichen Sektor - mit einer entsprechenden Bürokratie - zu produzieren oder die Güter von Privaten erstellen zu lassen. Beide Arten der Produktion sowie Mischversionen sind in der Realität zu beobachten. Die Arbeitsteilung zwischen privatem und öffentlichem Sektor ist jedoch weniger ökonomisch begründet, sondern vielmehr historisch bedingt.³¹⁷ Vereinfacht dargestellt ergibt sich folgendes Bild:

317 Vgl. Picot/Wolff 1994, S. 213; Frankfurter Institut 1993, S. 19

Abb. 12: Bereitstellungsmuster öffentlicher Leistungen



Die positive Analyse des Angebots öffentlicher Leistungen geht der Frage nach, wie deren Umfang und Struktur zustandekommt und welche Gründe für die gewählte Form der Herstellung ausschlaggebend sind. Grundsätzlich unumstritten ist dabei die Notwendigkeit, die klassischen öffentlichen Güter im Sinne des „protective state“³¹⁸ durch staatliche Institutionen bereitzustellen, bei denen keine (nennenswerte) Rivalität im Konsum besteht und Ausschluß nicht möglich bzw. zu kostspielig wäre.³¹⁹ Neben diesen öffentlichen Gütern werden allerdings eine Vielzahl weiterer öffentlicher Leistungen angeboten, für die es unterschiedliche Rechtfertigungen gibt. Im wesentlichen sind dies meritorische Güter, die bereitgestellt werden, weil das Marktergebnis vom politischen gewünschten Ergebnis abweicht, sowie der große Bereich öffentlicher Unternehmen, die mit der Existenz natürlicher Monopole begründet werden.³²⁰ Die Aussagekraft dieser Begründungen wird hier nicht näher untersucht, denn die positive Analyse wählt einen anderen Argumentationsansatz: Im Einklang mit der Ökonomischen Theorie der Politik und den grund-

318 Buchanan 1984, S. 139

319 Vgl. Buchanan 1984, S. 44, Mitschke 1990, S. 25

320 Vgl. dazu ausführlich Mitschke 1990, S. 31ff. sowie von Loesch 1987

legenden Aussagen der Institutionenökonomik wird davon ausgegangen, daß das öffentliche Leistungsangebot deshalb zustande kommt, weil es für Politiker - die in letzter Konsequenz darüber zu entscheiden haben - nützlich bei der Verfolgung eigener Interessen ist.

Wenn - wie ausgeführt - property rights den individuellen Handlungsspielraum definieren und begrenzen und im Wege marktlicher Koordination eine stetige Neubewertung und Neukombination dieser Handlungsrechte erfolgt, dann hängt die Veränderung der individuellen relativen Einkommens- und Vermögenssituation im property rights-Sinne vom individuellen Glück und Geschick, wie *Smith* es bereits formuliert und *von Hayek* ausgeführt hat, ab.³²¹ Für potentielle Verlierer dieses Wettbewerbs kann es daher von Vorteil sein, eine Absicherung ihrer relativen Vermögensposition durch die Nachfrage nach kollektiven (Gruppen-)Gütern zu suchen, statt diese durch individuelle Marktleistungen zu verbessern. Dadurch entsteht eine Nachfrage nach öffentlichen Leistungen (protektionistische Regulierungen, Transfers, öffentliche Güter etc.), die sich an die Politiker richtet, die im Rahmen ihrer diskretionären Handlungsspielräume in der Lage sind, diese Nachfrage zu befriedigen. Dies ist ihnen aber nicht nur möglich, sie haben oft auch einen Anreiz, so zu handeln: Die Theorie des kollektiven Handelns hat gezeigt, daß die Bedienung von Gruppeninteressen für eigennutzorientierte Politiker rational ist, da die Segnungen in Form relativ verbesserter Handlungsrechtspositionen einer klar definierten Gruppe zugute kommen, während die direkten Kosten über den öffentlichen Haushalt und die indirekten Kosten in Form allokativer Verluste der Allgemeinheit aufgebürdet werden. Der Wettbewerb wird vom Markt auf die politische Ebene verlagert, und als Sieger gehen die Nutznießer derjenigen Interessen hervor, die einen hohen Organisationsgrad aufweisen.³²²

Festzuhalten bleibt die Wechselseitigkeit dieses Protektionsmechanismus': Zum einen wird die Bereitstellung zusätzlicher öffentlicher Leistungen oder Mittel im Sinne des rent-seeking aktiv nachgefragt, zum anderen haben Politiker im Rahmen diskretionärer Handlungsspielräume aber auch tatsächlich die Möglichkeit, die Gruppenbevorzugung durchzusetzen. Es herrscht also eine Beziehung zwischen der Nachfrage nach diskriminierender Politik und dem

321 Vgl. von Hayek 1976, S. 70

322 Vgl. Kliemt 1992, S. 15

(latentem) Angebot der Politik, diese zu gewähren. Die Ausdehnung des öffentlichen Budgets und die Allzuständigkeit der Politik sind also im Wechselspiel zwischen Gruppeninteressen, die um Problemlösung auf Ebene der Politik nachgefragt haben und Politikern, die die politische Problemlösung angeboten haben, entstanden:

„In den Gruppengesellschaften parlamentarischer Demokratien existieren erfahrungsgemäß keine effektiven institutionellen Regelmechanismen, die verhindern, daß marktwirtschaftlich lösbare Probleme dennoch aus der Sphäre des Marktes in die des Staates versetzt und somit politisiert werden.“³²³

Die beiden Feststellungen, daß neben Kollektivgütern vor allem Gruppengüter bereitgestellt werden und zweitens ein systemimmanenter Mechanismus zur Ausweitung des Angebots besteht, sind Antworten auf die „ob“-Frage. Die „wie“-Frage; mit welcher Organisationsform diese Güter hergestellt werden, ist damit noch nicht beantwortet. Die Entscheidung darüber, in welchem organisatorischen Gewand eine öffentliche Leistung hergestellt wird, liegt bei den Politikern, sodaß die Ökonomische Theorie der Politik Aufschluß über die Motive geben kann, die es für die bestehende Dominanz öffentlicher Organisationsformen bei der Herstellung öffentlicher Leistungen gibt. Politikern kommt die (im Kern unternehmerische) Aufgabe zu, über die Errichtung und Ausgestaltung von Behörden zu entscheiden. Unter Berücksichtigung ihrer individuellen Ziele und insbesondere ihrer Wiederwahlrestriktion müssen sie bei ihrem Handeln ihre Partei(-freunde), stimmenrelevante Interessengruppen, die Probleme ihres Wahlkreises und ihre eigene Öffentlichkeitswirkung berücksichtigen. Öffentliche Organisationsformen bieten Politikern - unter anderem aufgrund der fehlenden Kontrollstrukturen - die Möglichkeit, durch Ämterpatronage und politische Einflußnahme eigene Ziele stärker zu verwirklichen, als dies bei privatwirtschaftlicher Aufgabenerfüllung möglich wäre.³²⁴ Damit treten bei politischen Entscheidungen ökonomische Effizienzgesichtspunkte in den Hintergrund. Durch die geringe Aussagekraft des öffentlichen Rechnungswesens kommt hinzu, daß die Kosten staatlichen Handelns nicht hinreichend genau ermittelt werden können. Die Folge davon ist, daß die Kostenstruktur öffentlicher Leistungserstellung entweder überhaupt nicht oder -

323 Peters 1995, S. 135

324 Vgl. von Arnim 1993, S. 127ff.; Scheuch 1992, S. 75ff.; Moe 1984, S. 761

aufgrund von Steuererleichterungen der öffentlichen Hand etc. - nur verzerrt erfaßt werden kann. Infolgedessen kommt auch den Opportunitätskosten staatlichen Handelns keine Bedeutung zu.³²⁵ Wenn dadurch der Eindruck entsteht, öffentliche Leistungen seien kostenlos zu haben, ist die übermäßige, d.h. nicht sachlich begründete Ausdehnung der Nachfrage die logische Folge.³²⁶

Als weiterer Aspekt kommt hinzu, daß die Wähler, die dem Organisationsdilemma der Allgemeinheit ihrer Interessen erliegen, auch aufgrund der Monopolstellung der Parteien bei der Kandidatenauswahl keine wirklichen Kontrollmöglichkeiten haben. So zeigt *von Arnim*, daß den Parteien die entscheidende Vorauswahl der Politiker zukommt, während die Wähler nur noch über die Anteile der Parteien bestimmen. Das Ziel eines Politikers ist also zunächst die Aufstellung durch die Partei in einem „sicheren“ Wahlkreis oder auf einem „sichereren“ Listenplatz. Zwangsläufig ergibt sich daraus für einen Politiker die Notwendigkeit, die Interessen seiner Partei über - möglicherweise kollidierende - kollektive Bürgerinteressen zu stellen, wenn er seine Nominierung nicht gefährden will.³²⁷ Daß Parteien selbst *pressure groups* sind, die ihre verfassungsmäßig hervorgehobene Stellung dazu benutzt haben, ihre Monopolstellung in der politischen Willensbildung auszubauen, zeigt *von Arnim* am Beispiel der Parteienfinanzierung. Er zeigt die finanziellen Begehrlichkeiten der Parteien in der Bundesrepublik anhand der vom Gesetzgeber (!) eingeräumten steuerlichen Abzugsfähigkeit von Parteispenden, anhand der Finanzierung über staatliche Wahlkampfkostenerstattungen und politische Stiftungen auf und weist darauf hin, daß in diesen Fällen das Organisationsinteresse der Parteien über den Interessen des Steuerzahlers steht.

Auf der Ebene schließlich, die für die notwendigen institutionellen Vorkehrungen gegen Principal/Agent-Probleme sorgen kann, besteht an deren Errichtung offenbar kein Interesse³²⁸ - im Gegenteil: die gegebene institutionelle Infrastruktur begünstigt öffentliches Handeln durch die Kompetenzkompetenz der Politik. Die Ebene der Politik wird in die Lage versetzt, den Katalog ihrer Aufgaben selbst zu definieren. Wirksame Grenzen des politischen Handelns

325 Vgl. Frankfurter Institut 1993, S. 31

326 Vgl. Kitterer 1993, S. 136

327 Vgl. von Arnim 1993, S. 27; Streim 1994, S.180

328 Vgl. von Arnim 1993, S. 132; Andreae/Mitteregger 1984, S. 157

können nur auf konstitutioneller Ebene gezogen werden.³²⁹ Der gegebene verfassungsmäßige Rahmen ist allerdings weit gesteckt, wie der Verweis auf die weichen Grenzen staatlicher Kreditnahme zeigt. Hinzu kommt, daß die Möglichkeit der Kompetenzanziehung im Grundgesetz ausdrücklich eingeräumt wird. Art. 72 Abs. 1 GG stellt das Einfallstor der Bundesgesetzgebung dar. Sofern ein Bedürfnis nach bundeseinheitlicher Regelung besteht, hat der Bund das Gesetzgebungsrecht. Ob dieses Bedürfnis besteht, wird aber ebenfalls auf Ebene des Bundes entschieden. Politiker auf Bundesebene sind also in der Lage, sich ihre Kompetenzen selbst zuzuweisen. In gewissem Umfang gilt dies auch für die Europäische Union, die in Art. 235 EGV dem Rat eine Ermächtigung erteilt, Vorschriften zur Erreichung der Ziele des Gemeinsamen Marktes zu erlassen.³³⁰ Positiv betrachtet ist eine Selbstbindung der Politiker durch Verfassungsgrenzen nicht in deren Sinne und für die Wähler als Souverän ist für die Durchsetzung von Verfassungsgrenzen das Informations- und Organisationskostenniveau zu hoch.

Ein weiterer Aspekt öffentlicher Leistungserstellung ergibt sich aus den Interessen der „Anbieter“: Staatliche Bürokratien sind zwar dem marktlichen Wettbewerb entzogen, nicht aber dem politischen; Bürokratien erwerben ihre Existenzberechtigung durch politische Unterstützung. Getauscht werden Mittelzuweisungen für Büros gegen die Möglichkeit der politischen Einflußnahme.³³¹ Wie die property rights-Analyse des öffentlichen Sektors gezeigt hat, verfügen Bürokraten über Kollektiveigentum, während die Bürger als kollektive Eigentümer nur schwach ausgeprägte und sehr indirekte Kontrollmöglichkeiten haben. Einen direkten Durchgriff der Kontrollrechte des Bürgers auf die Verwaltung, der aufgrund der mangelnden Kontrolle durch die Politik zumindest denkbar wäre, gibt es nicht, da dessen allgemeine Interessen schlecht zu organisieren sind und seine Kosten für die Kontrolle der Verwendung seiner Mittel durch die öffentliche Verwaltung prohibitiv hoch sind. Dies wird

329 Vgl. Brennan/Buchanan 1988, S. 242ff.; Schemmel/Borell 1992, S. 124ff.

330 Es handelt sich dabei zwar nicht um eine „Kompetenz-Kompetenz“ im nationalstaatlichen Sinne, sondern um eine „Generalmächtigung“, die begrenzt wird durch die Festlegung auf die Ziele der Gemeinschaft (insb. Art 2 EGV). Diese allerdings lassen sich sehr weit auslegen, sodaß die begrenzte Ermächtigung keinen wirklich justiziablen Schranken unterworfen werden kann, vgl. Witte 1994, S. 258, Scholz 1995, S.121, Lenz 1994, S. 1351, von der Groeben/Thiesing/Ehlermann 1991, S. 5786ff.

331 Vgl. Moe 1984, S. 762

besonders augenfällig im Vergleich mit den entgegenstehenden zu erwartenden Erträgen: Diese sind zum einen aufgrund der geringen Einflußmöglichkeiten (Wahl, eine Stimme) extrem niedrig, zum anderen kämen Effizienzsteigerungen, die durch Kontrolle des einzelnen Bürgers erreicht würden, auch allen anderen Wählern zugute. Dies begründet die Neigung zum free-ride, weshalb schließlich kein Einzelner die Kosten für die Effizienzkontrolle der Verwaltung aufbringen wird. Im Umkehrschluß eröffnet die fehlende Kontrolle öffentlicher Büros diskretionäre Handlungsspielräume, die die Anreize einer öffentlichen Einrichtung zu effizientem Umgang mit den gewährten Mitteln verringern.³³²

B. Eine institutionenökonomische Analyse der öffentlichen Finanzkontrolle

1. Vorbemerkung

Die Anwendung des institutionenökonomischen Theorieansatzes zur Analyse der öffentlichen Verwaltung hat bereits gezeigt, worin der Schlüssel zur Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Verwaltung liegt. Es bedarf eines institutionellen Rahmens, innerhalb dessen die Anreiz- und Kontrollstrukturen so beschaffen sind, daß die handelnden Individuen ein Interesse am effizienten Umgang mit öffentlichen Mitteln haben. Das steckt zugleich den Auftrag der öffentlichen Finanzkontrolle ab: Damit wirtschaftliches Handeln im öffentlichen Sektor möglich wird, müssen die institutionellen Gegebenheiten daraufhin untersucht werden, ob ihre Anreiz- und Kontrollstrukturen dies ermöglichen. Erforderlich ist dafür eine institutionenökonomische Analyse der Finanzkontrolle unter der Fragestellung, ob die Finanzkontrolle geeignete Anreize für einen effizienten Umgang mit öffentlichen Mitteln setzen kann.

Analog zur Argumentation für den öffentlichen Sektor läßt sich auch die öffentliche Finanzkontrolle als Principal/Agent-Beziehung darstellen.³³³ Dies gilt sowohl für die interne Finanzkontrolle, die als Agent der eigenen Verwaltungseinheit agiert, als auch für die externe Finanzkontrolle durch Rechnungshöfe, die üblicherweise als Agents der Parlamente aufgefaßt werden. Für

332 Vgl. Andreae/Mitteregger 1984, S. 156

333 Vgl. Frey/Serna 1990, S. 260

die Einrichtungen der internen und externen Finanzkontrolle ist dies in doppelter Hinsicht von Bedeutung: Sie sind sowohl Kontrolleure der Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung als auch selbst Teil der Verwaltung. Die daraus entstehenden Kontrollstrukturen werden im folgenden erläutert.

2. Principal und Agent in der Finanzkontrolle

Auf der Seite der „Nachfrage“ nach Finanzkontrolle werden die Anforderungen an die jeweilige Finanzkontrollereinrichtung stark abhängig sein vom unterstellten Interesse des jeweiligen Principal. Im Fall der internen Finanzkontrolle kann der Verwaltung selbst kein übermäßiges Interesse an einer effektiven Kontrolle der Mittelverwendung unterstellt werden, da diese die Effizienzreserven der Behörde offenlegen, die X-Ineffizienz reduzieren und dadurch das zu erbringende Arbeitsleid erhöhen könnte. Ob die interne Finanzkontrolle selbst ein Interesse an wirksamer Aufdeckung und Verhinderung von Unwirtschaftlichkeiten hat, wird stark von der institutionellen Verortung und der organisatorischen Ausgestaltung abhängen. Je stärker ein interner Kontrolleur bei Fragen der Beförderung, der Mittelzuweisung oder der Bewältigung alltäglicher Aufgaben auf die zu kontrollierende Verwaltungseinheit angewiesen ist, desto geringer wird seine Neigung sein, dort mit aller Unnachgiebigkeit möglicherweise verschwendeten Mitteln nachzuspüren. *Mitschke* verweist hingegen auf die Zeit- und Informationsvorsprünge der internen Kontrolle (gegenüber der externen) und leitet daraus die Notwendigkeit einer Stärkung der internen Kontrollstrukturen ab.³³⁴ Aus Sicht der Principal/Agent-Theorie ist die Anreizstruktur der internen Finanzkontrolle dennoch als ungünstig einzuschätzen, weil selbst bei weitgehender Unabhängigkeit innerhalb der jeweiligen Verwaltungsorganisation keine Anreizmechanismen zu erkennen sind, die für eine wirksame Kontrolle sprechen würden. Wenn bei Bürokraten als Agents der Politiker keine Anreize zur wirtschaftlichen Mittelverwendung ausgemacht werden konnten, dann werden die Bürokraten der internen Finanzkontrolle keine anderen Motivationsstrukturen aufweisen.

Für die externe Finanzkontrolle durch Rechnungshöfe wird die Analyse von Principal/Agent-Beziehungen schwieriger und vielschichtiger als bei der in-

334 Vgl. Mitschke 1990, S. 122

ternen Kontrolle, denn es stellt sich die Frage, ob das Parlament die Charakteristika eines Principal überhaupt erfüllt. Historisch betrachtet waren Rechnungshöfe Agents der Feudalherren, waren diesen direkt unterstellt und dienten als Kontrolleure in deren spezifischem Interesse - insbesondere auf der Einnahmenseite, wo sicherzustellen war, daß kein Steuergroschen den Kassen des Herrschers verloren ging.³³⁵ Zur Zeit des aufkommenden Parlamentarismus - der bekanntlich älter ist als die Demokratie, weswegen eine natürliche Opposition zwischen dem Parlament und dessen nach und nach gewonnener Budgetgewalt einerseits und der Regierung des Herrschers andererseits bestand - waren Rechnungshöfe Agents des Parlaments, das wiederum als Principal ein eigenes, bisweilen neid- und machtgetriebenes Interesse an der Kontrolle der Mittelverwendung durch die Regierung hatte.³³⁶ In der heutigen Verfassungsdemokratie gibt es zwar den Rechnungshof als Agent, ob aber das Parlament als Principal sui generis bezeichnet werden kann, ist fraglich, denn dem Parlament fehlt es - wie bereits bei der Analyse der Principal/Agent-Strukturen im öffentlichen Sektor gezeigt - am Interesse an einer wirkungsvollen Kontrolle des Regierungs- und Verwaltungshandelns. In einer Konstruktion, in der die Mehrheitsfraktion des Parlaments die Regierung stellt (und trägt), nützen Rechnungshofberichte über aufgedeckte Unwirtschaftlichkeiten lediglich der Opposition. Den Parteien, die die Regierung stützen, fehlt daher der Wille, Regierung und Verwaltung wirksam und rückhaltlos zu kontrollieren.³³⁷ Diese Feststellung ist von besonderer Bedeutung für den geringen Stellenwert, der der Entlastung der Regierung durch das Parlament noch zukommt. Hier stellt *von Mutius* für die Bundesrepublik fest,

„daß das *Parlament* sich weitgehend als finanzkontrollunwillig erweist und nicht in hinreichendem Maße von den ihm vom Bundesrechnungshof gebotenen Möglichkeiten Gebrauch macht. Insbesondere das Institut der *Entlastung* der Bundesregierung findet in der praktischen Politik und im parlamentarischen Alltag nicht die notwendige Aufmerksamkeit [...], die ihm als Korrelat des parlamentarischen Bewilligungsrechts und als Lieferant wichtiger In-

335 Vgl. Zavelberg 1989, S. 44f.; von Arnim 1989, S. 57

336 Vgl. Heinig 1949, S.525. Sehr anschaulich beschreibt dies *Samuel Pepys* anhand der Zustände im Flottenamt seiner Majestät im Vereinigten Königreich zu Beginn des 17. Jahrhunderts, vgl. Pepys 1981.

337 Vgl. von Arnim 1988, S. 114

formationen für den politischen Planungs- Lenkungs- und Entscheidungsprozeß zukommt.“³³⁸

Rechnungshöfe verstehen sich demnach zwar als Agents, doch sitzen die Principals nicht in den Parlamenten.³³⁹ In pluralistischen Demokratien herrschen multiple Principal/Agent-Beziehungen, die zu moral hazard, hold up und einer Verwischung von Verantwortlichkeiten führen können:³⁴⁰ Durch die asymmetrische Informationsverteilung entstehen bei den Politikern als Agents der Bürger diskretionäre Handlungsspielräume, die ihnen ermöglichen, ihre Rolle als Principals gegenüber den Rechnungshöfen nur in dem Maße wahrzunehmen, in dem sie selbst ein Interesse an der Kontrolle der Bürokratie haben. *Backhaus* kommt daher zu der Feststellung, daß „[...] the supreme auditing institution under most democratic institutional designs is an agent without a principal.“³⁴¹

Damit sind die „angebotsseitigen“ Probleme der externen Finanzkontrolle angesprochen: Wenn der Rechnungshof als Agent aufgefaßt werden kann, dann stellt das Fehlen eines Principal einen nachfrageseitigen Mangel dar. Doch auch auf der Angebotsseite der Finanzkontrolle durch Rechnungshöfe gibt es Begrenzungen: Erstens die informationsbedingten Grenzen einer wirkungsvollen Finanzkontrolle und zweitens die bislang kaum untersuchte Frage nach der Motivation des Rechnungshofs, zur Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung beizutragen - oder anders formuliert: Erstens kann und zweitens will der Rechnungshof seinem (verfassungs-)gesetzlichen Auftrag nachkommen? Die Probleme, die aus den Antworten auf diese Fragen resultieren, können in quasi-objektive oder exogene Grenzen (Können) und subjektive oder endogene Grenzen (Wollen) unterteilt werden. Sie stehen im Zentrum der folgenden Untersuchungen.

338 Von Mutius 1989, S.308 (Hervorhebungen im Original)

339 vgl. von Arnim 1989, S. 55

340 Vgl. Moe 1984, S.768f.

341 Backhaus 1994, S. 82

3. Exogene Beschränkungen der Finanzkontrolle

a. Begrenzungen durch sachliche und fachliche Rahmenbedingungen

Die Möglichkeiten zur Aufgabenerfüllung sind für die Finanzkontrolle in verschiedener Hinsicht durch exogene Faktoren begrenzt: Die Analyse der Finanzkontrolle aus Principal/Agent-Sicht hat gezeigt, daß eine lückenlose und vollständige Kontrolle bereits theoretisch unmöglich ist. Aber auch aus personellen und organisatorischen Gründen ist es einem Rechnungshof nur möglich, jeweils bestimmte Bereiche staatlichen Handelns herauszugreifen und zu analysieren. Das stellt im Grunde genommen eine natürliche Beschränkung jeder Kontrollorganisation dar. Aus institutionenökonomischer Sicht ergibt sich eine weitere exogene, (staats-)organisatorische Begrenzung der Finanzkontrolle: Die Organisation des Rechnungshofs macht es zwar möglich, Zugang zu allen Dokumenten (auch vertraulicher Art) zugestanden zu bekommen. Dennoch zeigt sich, daß die Verwaltungseinheiten, die dazu verpflichtet sind, dem Rechnungshof alle erforderlichen Dokumente zu übermitteln, dies bisweilen nur widerwillig oder mit erheblicher zeitlicher Verzögerung tun oder mit dem Hinweis darauf, daß der Vorgang noch nicht abgeschlossen sei, überhaupt nicht tun.³⁴² Die Möglichkeiten der Verwaltung, den Informationsvorsprung zur Verfolgung eigener Interessen zu nutzen, sind folglich groß verglichen mit den Mitteln, mit denen der Rechnungshof die Herausgabe von Dokumenten faktisch bewirken kann. Wiederum zeigt sich, daß die institutionelle Konstruktion zu hold up führt und eine wirksame Finanzkontrolle behindert: Fehlendes Eigeninteresse der Verwaltung nicht nur an der wirtschaftlichen Mittelverwendung selbst, sondern auch am Nachweis derselben steht den Kontrollinteressen entgegen. Hinzu kommt die Möglichkeit der Verwaltung, dies tun zu können, ohne Sanktionen befürchten zu müssen.

b. Begrenzungen durch das öffentliche Dienstrecht

Sowohl der Bundesrechnungshof wie auch der Europäische Rechnungshof besitzen hinsichtlich innerer Organisationsstrukturen weitgehende Autonomie; so

342 Vgl. Rechnungshof der Europäischen Gemeinschaften 1994b, S. 45

haben beispielsweise beide die Befugnis, sich eine eigene Geschäftsordnung zu geben. Dennoch entkommen sie damit dem starren Korsett des öffentlichen Dienstrechts nicht, denn die Autonomie gilt nur innerhalb der Strukturen der öffentlichen Verwaltung. Eine wichtige exogene Beschränkung ergibt sich folglich aus den Auswirkung des öffentlichen Dienstrechts auf die Finanzkontrolle. Bereits die Auswahl des Rechnungshofpersonals erweist sich hier als vorentscheidend: In Deutschland handelt es sich überwiegend um Verwaltungsbeamte, von denen sich die Rechnungshöfe Vorteile bei der Prüfungstätigkeit durch deren interne Kenntnisse ihrer vorherigen Dienststellen erhoffen. Nach einem Wechsel zum Rechnungshof gibt es in der Regel auch „kein Zurück“ mehr, einerseits weil die beim Rechnungshof erworbenen Kenntnisse und Fähigkeiten in anderen Verwaltungseinheiten nicht gefragt sind, andererseits weil die Beförderungen beim Rechnungshof in der Regel zügiger erfolgen als in anderen Bereichen der Verwaltung, was eine Rückkehr erschwert.³⁴³ Letzteres gilt insbesondere für den Europäischen Rechnungshof, dessen Bedienstete zudem als europäische Beamte besoldet werden:³⁴⁴ Ihre Nettogehälter liegen um 65 bis 98 Prozent über den Nettogehältern deutscher Bundesbeamter.³⁴⁵ Ein „Austausch“ im eigentlichen Sinne findet somit weder zwischen Rechnungshof und Verwaltung noch zwischen Rechnungshof und Privatwirtschaft (etwa Wirtschaftsprüfungsgesellschaften oder Unternehmensberatungen) statt. Institutionenökonomisch interpretiert sorgt das sehr spezifische Humankapital der Rechnungshofbeamten für einen geringen Personalweggang und damit für eine moral hazard-Situation. Die Beamten des Rechnungshofs sehen sich mit sinkenden Opportunitätskosten ihres Humankapitals konfrontiert und bleiben daher dauerhaft Beschäftigte des Rechnungshofs.

Die daraus resultierenden Motivationsprobleme im Bereich der Finanzkontrolle treten - wie im gesamten öffentlichen Dienst - institutionsökonomisch betrachtet als Probleme der adverse selection und des moral hazard auf. Aufgrund der relativ guten Bezahlung bzw. Beförderung, der gebotenen Arbeitsplatzsicherheit und der geringen Chance auf einen beruflichen Wechsel ergibt sich bereits ein spezifisches Anforderungsprofil an potentielle Rechnungshofbeamte, das im Sinne der adverse selection sicherheitsmaximierendes Verhalten

343 Vgl. Schlegelberger 1982, S. 20

344 Vgl. Friedmann 1994b, S. 53

345 Vgl. Vaubel 1992, S. 60

und administratives Denken innerhalb der Organisation mit vielen Argumenten bevorzugt. Hinzu kommt - bedingt durch die für andere bisweilen unangenehme Tätigkeit - die schlechte Reputation der Rechnungsprüfer unter den Beamten. Ex post ergibt sich zusätzlich das Problem des moral hazard, das sich in der Folgenlosigkeit schwacher Arbeitsleitungen zeigt. Da das Arbeitsplatzrisiko als wichtiger motivationaler Aspekt fehlt, wird die Tendenz zu shirking-Verhalten eher verstärkt.³⁴⁶

Obwohl es empirische Untersuchungen nur für die Effizienz der öffentlichen Verwaltung, nicht aber für die öffentliche Finanzkontrolle gibt³⁴⁷, lassen sich anhand der motivationalen Strukturen, innerhalb derer sich das Handeln der Finanzkontrollbeamten vollzieht, keine Anreize ausmachen, wirksame Finanzkontrolle durchzusetzen. Im Gegenteil: Wenn die Finanzkontrolle trotz des öffentlichen Dienstrechts zu kritischen und gehaltvollen Aussagen über das Verwaltungshandeln kommt, so sind die Ursachen ausschließlich in der intrinsischen Motivation der Bediensteten zu suchen.³⁴⁸ Denn pekuniäre Anreize sind vermutlich nicht alleine ausschlaggebend: Öffentliche Bedienstete können statt Einkommensmaximierern auch Sicherheitsmaximierer sein, oder politische Motive wie den Beitrag zur „Gestaltung des Gemeinwesens“ haben.³⁴⁹ Anders gewendet: Mit den motivationalen Aspekten des öffentlichen Dienstrechts läßt sich nicht behaupten, die Bediensteten der öffentlichen Finanzkontrolle würden unwirksam kontrollieren. Aber es setzt auch keinerlei Anreize, die den Bediensteten eine wirksame Finanzkontrolle belohnen würde und kennt keine Sanktionsmechanismen, die shirking vermeiden helfen. Die Qualität der Finanzkontrolle ergibt sich also nicht wegen, sondern trotz ihrer motivationalen Strukturen.

346 Vgl. Harms 1994, S. 94

347 Vgl. Picot/Kaulmann 1985, S. 967ff.; Schneider/Bartel 1989, S.111ff.

348 Vgl. Frey/Serna 1990, S. 254

349 Vgl. Harms 1994, S. 94

c. *Begrenzungen aufgrund fehlender Durchsetzungsbefugnisse*

Ein weiterer Punkt, der die Möglichkeiten des Rechnungshofs exogen einschränkt, wird im Fehlen von Durchsetzungsbefugnissen gesehen. Rechnungshöfe haben keine eigenen politischen oder administrativen Entscheidungsbefugnisse und folglich auch keine Möglichkeit, bindende Weisungen zu erteilen. Sie sind darauf angewiesen, daß ihre Beanstandungen und Bemerkungen von den politischen Entscheidungsträgern zur Kenntnis genommen und umgesetzt werden. Begründet werden die mangelnden Sanktionsmöglichkeiten der Rechnungshöfe üblicherweise mit ihrer fehlenden demokratischen Legitimation, sie lassen sich aber auch aus dem historischen Kontext der Mehrung des Fürstenreichtums erklären.³⁵⁰ Wird die schwache Wirkung der parlamentarischen Kontrolle in die Analyse miteinbezogen, so wird aus dem „Ritter ohne Schwert“³⁵¹ ein regelrechter Sisyphus, dessen Arbeit keine wirklichen Konsequenzen zeitigt und dessen Bemerkungen dadurch häufig ins Leere laufen. So formuliert der Europäische Rechnungshof in der Einleitung seines Jahresberichts zum Haushaltsjahr 1992:

„Zahlreiche Prüfungsfeststellungen zum Haushaltsjahr 1992 weisen Ähnlichkeiten mit den in den vorangegangenen Berichten des Hofes aufgeführten Fällen auf. Viele in diesem Bericht aufgezeigte Fehler und Mängel, die sich sowohl auf die Recht- und Ordnungsmäßigkeit als auch auf die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung beziehen, wurden Kommission, Rat und Parlament bereits vor über zwei Jahren zur Kenntnis gebracht, woraus jedoch nur wenige oder gar keine Konsequenzen gezogen wurden.“³⁵²

Der resignative Unterton findet sich auch in einer Untersuchung über die Funktionsweise der niederländischen „Algemene Rekenkamer“, in der *van Braband* deren Berichte als „[...] a crying in the desert“³⁵³ bezeichnet. Die Diskussion, ob durch die Gewährung bestimmter Sanktionsmöglichkeiten eine wirksamere Finanzkontrolle möglich wäre, wird im fünften Kapitel zu führen sein - festzustellen bleibt, daß das gegenwärtige Fehlen von Durchsetzungsbe-

350 Vgl. Blasius 1991, S. 88f.; Wittrock 1989, S. 347

351 Vgl. Die Zeit vom 19.11.1993, S. 33

352 Rechnungshof der Europäischen Gemeinschaften 1993, S. 7

353 Van Braband 1994, S. 122

fugnissen eine exogene Grenze ihres Handelns bleibt. Solange die aufgedeckten Unwirtschaftlichkeiten (weitgehend) ohne Folgen für die Betroffenen bleiben, wird der Kommentar der *Süddeutschen Zeitung* seine Gültigkeit behalten:

„Jedes Jahr aufs neue teilt Zavelberg [seinerzeit Präsident des Bundesrechnungshofes, H.M.W.] der Öffentlichkeit mit, wie sorglos in den Amtsstuben mit dem Geld der Steuerzahler umgegangen wird und was für ein Unsinn dabei herauskommt. Die Beispiele haben zum Teil beträchtlichen Unterhaltungswert, und vielleicht fällt deshalb die öffentliche Erregung zwar heftig, aber kurz aus. Schließlich weiß jeder, daß es im nächsten Jahr genauso sein wird. Gewiß, wenn's schon passiert ist, können die Überprüfungen und Empfehlungen des Rechnungshofs dazu beitragen, die nächste Verschwendung im selben Amt zu verhindern. Aber doch wahrscheinlich nur dort.“³⁵⁴

4. Endogene Beschränkungen der Finanzkontrolle

a. *Begrenzungen durch die Betonung administrativer Rationalität*

Grundsätzlich gilt für die Finanzkontrolle - wie für die ganze Verwaltung - der Grundsatz „administrativer Rationalität“³⁵⁵, der das Vorgehen, die Rezeption von Mißständen und den Charakter der empfohlenen Maßnahmen seitens der Finanzkontrolle prägt.³⁵⁶ Dies gilt auch in den Fällen, in denen Rechnungshöfe aufgrund ihrer staatsorganisatorischen Stellung formal nicht zur öffentlichen Verwaltung zählen. Rechnungshöfe als Einrichtungen der öffentlichen Hand sind in entsprechende Strukturen eingebunden, die Beziehungen von Kontrolleur zu Kontrolliertem vollziehen sich in einem durch Vorschriften definierten Bereich. Verstöße gegen Vorschriften sind für Rechnungshöfe bedeutend einfacher auszumachen und zu monieren als Unwirtschaftlichkeiten, die ja häufig Folge der strikten Einhaltung von Vorschriften sind. Finanzkontrolle untersucht also nicht nur Verwaltungseinheiten, die in einem engen

354 *Süddeutsche Zeitung* vom 18.9.1991, S. 4

355 Greifeld 1981, S. 51

356 Vgl. Frey/Serna 1990, S. 248

Korsett öffentlicher Vorschriften stecken, sondern bewegt sich auch selbst in diesem Korsett.

Besonders augenfällig wird dies in Empfehlungen des Rechnungshofs, die regelmäßig darauf abzielen, die rechtlichen Vorschriften strikter anzuwenden, ihre Einhaltung stärker zu kontrollieren oder gar neue, verschärfte Vorschriften zu erlassen. Nicht selten entsteht dadurch ein Konflikt zwischen Wirtschaftlichkeit und der Einhaltung von Verwaltungsvorschriften.³⁵⁷ So fordert der Bundesrechnungshof in seinem Jahresgutachten 1992/93 beispielsweise eine marktorientierte Mietpreisgestaltung bei Bundesmietwohnungen, anstelle die Wirtschaftlichkeit des Unterhalts bundeseigener Wohnungen grundsätzlich zu hinterfragen³⁵⁸, oder kritisiert die Mittelübertragungen im Haushalt des Radiosenders „Deutsche Welle“, die zwar einen Verstoß gegen das Jährlichkeitsprinzip darstellen, deshalb aber nicht unwirtschaftlich verwendet worden sein müssen.³⁵⁹ Für den Europäischen Rechnungshof wird ähnliches im Rahmen der Fallstudie des vierten Kapitels noch zu zeigen sein. *Frey / Serna* führen den Fall an, daß durch Kritik des Rechnungshofs in den kritisierten Verwaltungseinheiten strikt „Dienst nach Vorschrift“ geleistet wird, wodurch die festgestellte Ineffizienz nicht überwunden, sondern verstärkt wird, wie Beispiele aus dem Bereich der Post oder des öffentlichen Verkehrs belegen.³⁶⁰ Übersehen wird dabei häufig, daß die aufgedeckten Mängel gerade die Folge einer Überregulierung sein können. Das Problem wäre eher zu beheben, wenn, auf eine Lockerung der Vorschriften und ihre Ergänzung durch anreizkonforme Maßnahmen gedrängt würde.

b. Beschränkung der Finanzkontrolle auf das öffentliche Rechnungswesen

Eine wichtige endogene Grenze der Finanzkontrolle ist die Ausrichtung der Kontrolltätigkeit auf meßbare Ergebnisse, insbesondere die Fixierung auf die Zahlen des öffentlichen Rechnungswesens. Dadurch werden Opportunitätskosten öffentlicher Mittelverwendung systematisch vernachlässigt. Die Analyse

357 Vgl. Gilles/Otto/Weinert 1987, S. 186

358 Vgl. Bundesrechnungshof 1993, S. 98

359 Vgl. Bundesrechnungshof 1993, S. 102

360 Vgl. Frey/Serna 1990, S. 251

des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens im zweiten Kapitel hat ergeben, daß dessen Daten keine ausreichende Informationsbasis liefern, um den finanzwissenschaftlichen, betriebswirtschaftlich-managementorientierten und ordnungspolitischen Anforderungen an ein Rechnungssystem gerecht zu werden. Für die Finanzkontrolle bedeutet dies zweierlei: Einerseits muß der unbefriedigende Ist-Zustand beanstandet und eine Verbesserung der öffentlichen Rechnungen angemahnt werden.³⁶¹ Der Europäische Rechnungshof stellt selbst fest, daß das Rechnungswesen der Europäischen Union erhebliche Mängel aufweist und konstatiert eine „[...] begrenzte Effizienz der Finanzkontrolle aufgrund der Tatsache, daß die rein formale Kontrolle überwiegt und es nahezu unmöglich ist, vorgängig die Einhaltung der Kriterien einer wirtschaftlichen Haushaltsführung zu überprüfen.“³⁶² Gleichwohl ist nicht bekannt, daß der Rechnungshof selbst Vorschläge für ein besseres öffentliches Rechnungswesen vorgelegt hätte oder gar beispielhaft die eigene Rechnungsführung nach einem verbesserten Konzept durchführt. Daher überrascht es auch, wenn an gleicher Stelle empfohlen wird, stärker auf die Einhaltung des Budgetprinzips der Jährlichkeit zu achten, das in vielen Fällen der Anlaß zur Unwirtschaftlichkeit im Umgang mit öffentlichen Mitteln ist: Überschüsse am Jahresende, die in der Europäischen Union relativ problemlos auf die folgende Periode übertragen werden können, werden moniert, womit die Finanzkontrolle selbst zum „Dezemberfieber“ motiviert, anstatt anreizkompatiblere Lösungen vorzuschlagen.³⁶³

Orientiert sich die Finanzkontrolle ausschließlich an der öffentlichen Buchführung, so besteht die Gefahr, daß nur ein Teil der öffentlichen Ineffizienz erfaßt wird, weil kein Bezug zu den entgangenen Verwendungsmöglichkeiten hergestellt wird. Wiederum zeigt sich die Falle administrativer Rationalität: Nur bei „unsachgemäßer“ Mittelverwendung besteht die Gefahr einer Beanstandung durch die Finanzkontrolle; ob alternative Mittelverwendungen zur Verfügung gestanden hätten, wird nicht überprüft.

361 Der Europäische Rechnungshof hat dies bereits getan, vgl. Rechnungshof der Europäischen Gemeinschaften 1989, S. 36 m.w.N.

362 Rechnungshof der Europäischen Gemeinschaften 1989, S. 36 unter Bezugnahme auf eine Studie über die Finanzierungssysteme der Europäischen Gemeinschaften von 1981

363 Vgl. Rechnungshof der Europäischen Gemeinschaften 1989, S. 36

c. *Begrenzungen der Finanzkontrolle durch einen „political self-restraint“*

Eine weitere endogene Begrenzung der Finanzkontrolle von erheblicher Tragweite ergibt sich aus der selbst auferlegten Zurückhaltung bei Problemen vermeintlich politischer Natur. Im „klassischen“, insbesondere juristischen Schrifttum zur Finanzkontrolle wird zwar herausgestellt, daß die Überprüfung politischer Ziele nicht Gegenstand der Finanzkontrolle sein könne.³⁶⁴ So meint *Blasius*, Haushaltsgesetz und Haushaltsplan seien nicht Gegenstand, sondern Maßstab der Finanzkontrolle. Der Kern politischen Willens sei nicht überprüfbar, wobei Politik die „[...] Leitung des Staates durch Parlament und Regierung [ist], indem Anliegen des Gemeinwohls und gesellschaftliche Bedürfnisse erkannt, Aufgaben und Ziele definiert, Ideen, Planungen und Programme entworfen, Verantwortung und Aufsicht instrumental genutzt, kurzum: Staat wie Gesellschaft richtungsweisend gesteuert werden. [Immer dann könne ein] von rechtlichen Fesseln befreiter Handlungsauftrag staatlicher Organe [gegeben sein]“³⁶⁵ - womit dann auch einzelne Bereiche der Finanzkontrolle entzogen wären. Damit wird angedeutet, je höher in der Entscheidungshierarchie eine politische Entscheidung angesiedelt ist, desto eher zählt sie zum Kern politischen Willens mit der Folge, daß der Kontrollprozeß an Intensität abnimmt, je „qualifizierter“ eine Entscheidungsform an sich ist.³⁶⁶

Daß es sich hierbei um eine weit verbreitete Ansicht handelt, läßt sich nicht nur anhand des Schrifttums belegen, auch die Verhaltensweisen der mit öffentlicher Finanzkontrolle Beauftragten zeichnen sich durch einen „political self restraint“³⁶⁷ aus. Als Beispiel mag die Charakterisierung der Arbeitsweise des deutschen Bundesrechnungshofs dienen, die *Friedmann* schildert:

„Der BRH sieht sich nicht zu einer Kritik am Gesetzgeber legitimiert. Er enthält sich politischer Wertung und versagt es sich, politische Wertungen nachzuvollziehen oder zu korrigieren. Er prüft zwar die Einhaltung von Richtlinien, befindet aber nicht über die Zweckmäßigkeit von politischen Programmen. Deutlich ist seine

364 Vgl. Arnim 1984, S. 402; Krebs 1984, S. 201f.; Zavelberg 1986, S. 104; Greifeld 1981, S. 82f.; Sauer/Blasius 1985, S. 548

365 Blasius 1988, S. 825

366 Vgl. Blasius 1988, S. 825

367 Stern 1980, S. 432

Zurückhaltung daher bei Subventionsprogrammen, die das Zeichen der Unwirtschaftlichkeit gewissermaßen auf der Stirn tragen.“³⁶⁸

Interessant ist in diesem Zusammenhang, daß sich die Institutionen der Finanzkontrolle, deren Aufgabe ja ausdrücklich die Prüfung der Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns ist, offensichtlich selbst an die Kette legen. Die Ursache dieser „Politikangst“³⁶⁹ läßt sich nur historisch aus der „Arbeitsteilung“ mit dem für die politische Kontrolle zuständigen Parlament als vermeintlichem Principal begründen.³⁷⁰ Die selbst auferlegte politische Zurückhaltung kann auch politökonomisch zu erklären sein: Wenn es Politikern gelingt, über Personalbesetzungen und informelle Beziehungen Einfluß auf die Finanzkontrolle zu nehmen, vermögen sie offenbar Kritik an politisch verursachten Unwirtschaftlichkeiten zu verhindern.³⁷¹

Politische Grenzen der öffentlichen Finanzkontrolle könnten nur dann Bestand haben, wenn alle im Haushaltsplan verzeichneten Ausgabenposten als Datum akzeptiert werden müßten und die Finanzkontrolle sich darauf zu beschränken hätte, die korrekte Mittelverwendung zu prüfen. Der Prüfungsmaßstab der Wirtschaftlichkeit aber rechtfertigt eine solche Einengung nicht.³⁷² Gerade wegen der mangelnden Operationalisierbarkeit des Wirtschaftlichkeitsbegriffes im öffentlichen Sektor kann das Spektrum ökonomischer Analysen zur Beurteilung effizienten Verwaltungshandelns auch genutzt werden: Wenn Wirtschaftlichkeit ein Gebot allen staatlichen Handelns ist und die Finanzkontrolle überprüfen soll, ob die Mittel der öffentlichen Hand entsprechend verwendet wurden, es gleichzeitig aber keine Kosten- und Erfolgsrechnung des Staates gibt, so muß Wirtschaftlichkeit mit anderen Kriterien beurteilt werden. Die Grenze, die dabei zu ziehen ist, liegt aber erst im Unterschied zwischen Fragen der Allokation und Fragen der Verteilung. „Wirtschaftlich“ ist der Einsatz öffentlicher Mittel zur Erreichung politischer Ziele dann, wenn er den - noch näher zu definierenden - Kriterien allokativer

368 Friedmann 1989, S. 169

369 Vgl. Arnim 1984, S. 401

370 Vgl. Arnim 1988, S. 109

371 Vgl. Rischer 1995, S. 309; Friedmann 1989, S. 169

372 Vgl. Krebs 1984, S. 203

Effizienz genügt. Hingegen entziehen sich verteilungspolitische Intentionen dem Bereich ökonomischer Argumente. Wieso bleiben die Äußerungen eines Rechnungshofs über die allokativen Wirkungen staatlicher Maßnahmen beispielsweise weit zurück hinter denen des Sachverständigenrats (der ja selbst auch keine Politik macht und keine Sanktionsgewalt besitzt)? Ökonomische Aussagen über Unwirtschaftlichkeit müssen die politisch gesetzten Ziele berücksichtigen, auf Allokationswirkungen in der Umsetzung aber hinweisen, wenn darin die Unwirtschaftlichkeit liegt. Im Umkehrschluß ergibt sich, daß die politischen Grenzen der Finanzkontrolle erst dort zu finden sind, wo es nicht um Fragen der Allokation, sondern um Verteilungsfragen geht.

Das zweite Argument, das sich an das der Berücksichtigung allokativer Wirkungen staatlicher Maßnahmen anschließt, ist das Argument der Suche nach der Quelle der Unwirtschaftlichkeit im öffentlichen Sektor. Wenn die Ursache unwirtschaftlicher Mittelverwendung bei der Legislative zu suchen ist, wie anhand der property rights-Allokation und der Principal/Agent-Beziehungen im öffentlichen Sektor gezeigt werden konnte, so kommt der Finanzkontrolle nicht nur die Aufgabe zu, das Parlament in dessen Funktion als Entlastungsorgan zu unterstützen. Sie wird dann zum unabhängigen Anwalt des Bürgers im Gefüge der staatlichen Institutionen. Viele Probleme sind nicht erst im Vollzug der (Haushalts-) Gesetze begründet, sondern werden durch die mangelhafte Gestaltung der Gesetze selbst verursacht. Wenn aber die Legislative als Verursacher der Unwirtschaftlichkeit bei der Finanzkontrolle außen vor bleibt, entsteht das bekannte Phänomen, daß jährlich über öffentliche Verschwendung in großem Ausmaße Bericht erstattet werden muß, ein „Lerneffekt“ im Sinne einer besseren Gesetzgebung aber ausbleibt.

Ein drittes, letztes Argument gegen die Vermutung, Finanzkontrolle bewege sich in engen politischen Grenzen, rührt aus der staatsorganisatorischen Stellung der Finanzkontrolleinrichtungen. Das Argument der Sanktionslosigkeit der Rechnungshöfe kann hier anders gewendet werden: Wenn die Ergebnisse der Kontrollen keinerlei Folgen zeitigen, weil aufgedeckte Unwirtschaftlichkeiten zwar publiziert werden können, daraus aber keine direkte Konsequenzen erwachsen³⁷³, dann hängt die Bedeutung der Ergebnisse öffentlicher Fi-

373 Daher irrt *Blasius*, wenn er vom „eingriffsähnlichen Charakter“ der Feststellungen des Rechnungshofes schreibt, vgl. *Blasius* 1988, S. 826.

nanzkontrolle in entscheidendem Maße von der Qualität ihrer Aussagen ab, also davon, in welchem Umfang mangelnde Wirtschaftlichkeit untersucht wird. Eine zu enge Auslegung im Sinne des zuvor angeführten „political self-restraint“ führt hier zu einer Selbstbescheidung, die die Finanzkontrolle zu einer Feigenblattfunktion verkommen läßt. Auch der Hinweis auf die Entlastung der Exekutive durch die Legislative ist hier ein zahnloses Argument, weil die Nichterteilung der Entlastung für die Haushaltsführung ebenfalls ohne Folgen bleibt.³⁷⁴

C. Zusammenfassung: Die öffentliche Finanzkontrolle institutionenökonomisch analysiert

In diesem Abschnitt wurden die Defizite der öffentlichen Finanzkontrolle mit Hilfe der institutionenökonomischen Theorie herausgearbeitet. Zunächst wurde der öffentliche Sektor als Objekt der Finanzkontrolle, dann die Einrichtungen der öffentlichen Finanzkontrolle selbst auf ihre jeweilige institutionelle Ausgestaltung, die damit verbundenen Anreiz- und Kontrollstrukturen und auf mögliche Ursachen für Defizite der Finanzkontrolle hin untersucht. Ausgehend von einer Analyse der property rights-Allokation im öffentlichen Sektor konnte gezeigt werden, daß Bürokraten über kollektives Eigentum verfügen (usus-Recht), die Bürger als Eigentümer aber nur geringe Möglichkeiten der Ausübung ihrer Kontrollrechte haben, da *abusus* bzw. *transfer* nur sehr eingeschränkt möglich sind: Widerspruch (*voice*) der Bürger findet in periodischen Wahlen mit eingeschränktem Auswahlrecht, ungünstiger Informationskosten-/Wahlnutzenrelation und ohne Bindungsmöglichkeiten des Agent statt; Abwanderung (*exit*) ist mit prohibitiv hohen Kosten verbunden. Das Fehlen von institutionellen Vorkehrungen, die die Handlungsfolgen öffentlicher Bediensteter als Ausübende des *usus*-Rechts internalisieren, wird daher durch den parlamentarischen Repräsentationsmechanismus und bestehende Finanzkontrolleinrichtungen zu beheben versucht.

Eine nähere Analyse der Strukturen im öffentlichen Sektor offenbarte die multiplen Principal/Agent-Beziehungen, die den jeweiligen Agents wiederum diskretionäre Handlungsspielräume eröffnen. Wird der lange Weg vom Bürger

374 Vgl. Stern 1980

als ultimativem Principal bis zum Verwaltungsbeamten als ultimativem Agent als eine Kette von Principal/Agent-Situationen betrachtet, dann scheitert eine Rückkopplung vom jeweiligen Agent zum jeweiligen Principal an den fehlenden Kontrollmöglichkeiten und dem fehlenden Kontrollanreiz: Insbesondere Politiker als Agents der Bürger haben wenig Möglichkeiten und kaum Anreize, ihrer Rolle als Principal gegenüber der Bürokratie gerecht zu werden und für eine effiziente Mittelverwendung zu sorgen, da sich die Bürokratie für die Verfolgung von Zielen wie Wiederwahl, der politischen Unterstützung und der politischen Stellenbesetzung eignet. Zudem fehlt das disziplinierende Element der Sanktion durch Wettbewerb, das in geringem Umfang beim Verhältnis Wähler/Politiker noch existiert, im Verhältnis Politiker/Bürokratie völlig. Unter Einbeziehung der Europäischen Union konnte gezeigt werden, daß mehrere staatliche Ebenen die Principal/Agent-Beziehungen vervielfältigen und eine kongruente Zuordnung von Kompetenz und Verantwortung dadurch noch erschweren. Auch auf europäischer Ebene konnte keinem Akteur Interesse an einem effizientem Umgang mit Steuergeldern unterstellt werden - ganz abgesehen von den Möglichkeiten, dies sicherzustellen. Selbst dem Europäischen Parlament, das in einzelnen Fällen zum Co-Principal auf europäischer Ebene wird, kann im Sinne einer Ausdehnung eigener Kompetenzen nicht daran gelegen sein, die Ineffizienz der europäischen Verwaltung zu deutlich zu monieren.

Mit der positiven Analyse des Angebots öffentlicher Leistungen wurde untersucht, welche Anreize es für Politiker gibt, für einen bestimmten Umfang öffentlicher Leistungen zu votieren und welche Art der Herstellung öffentlicher Güter dafür vorteilhaft ist. Aus property rights-theoretischer Sicht findet bei marktlicher Koordination durch Wettbewerb eine (für den Einzelnen nur begrenzt vorhersehbare und in der Regel nicht steuerbare) Um- und Neubewertung von Eigentumsrechten über den Preismechanismus statt. Eine Möglichkeit, dies zu umgehen, stellen politische Regulierungen dar, die Auswirkungen auf relative Preise und somit auf den Wert individueller Handlungs- und Verfügungsrechte haben. In Zusammenschau mit der Theorie kollektiven Handelns konnte gezeigt werden, daß es gut organisierten Partikularinteressen tendenziell leichtfällt, als Nachfrager für Protektion eigener property rights aufzutreten. Für Politiker als Anbieter von Regulierungen, die die Allokation von property-rights beeinflussen, ist die Bevorzugung (insbesondere stimmenrelevanter) Partikularinteressen vorteilhaft, weil die Vorteile einer klar definierten Gruppe

zugute kommen, während die Nachteile - direkt über den Haushalt und indirekt über allokativen Verzerrungen - unmerklich auf die Allgemeinheit abgewälzt werden können. Als Konsequenz dieser rent-seeking-Spirale wurde eine zunehmende Verlagerung des Wettbewerbs vom Markt in den Bereich der Politik konstatiert, ohne daß es institutionelle Vorkehrungen zum Schutz allgemeiner Interessen gäbe, die dies verhindern könnten.

Bei der Frage nach der Art der Bereitstellung öffentlicher Güter erwies es sich für Politiker als opportun, Strukturen der öffentlichen Verwaltung einem privaten Angebot vorzuziehen. Im Falle öffentlicher Leistungserstellung sind die Möglichkeiten der politischen Einflußnahme größer; durch fehlenden Wettbewerb, mangelhaftes öffentliches Rechnungswesen und schwache Kontrollmechanismen entsteht Ineffizienz, die nicht nur die Bürokratie zur Verfolgung eigener Ziele nutzen kann. Auch Politikern eröffnen sich durch politische Einflußmöglichkeiten Möglichkeiten zur Verfolgung eigener Interessen. Gegen diese Situation des gegenseitigen hold up existieren ebenfalls keine institutionellen Mechanismen, insbesondere fehlt eine direkte Durchgriffsmöglichkeit der Bürger als Eigentümer kollektiver property rights; ihre faktischen Möglichkeiten zu exit oder voice, Abwanderung oder Widerspruch sind schwach.

Bei der Analyse der öffentlichen Finanzkontrolle zeigten sich auf der „Anbieterseite“ Grenzen der Kontrolltätigkeit, die in exogene und endogene Begrenzungen unterschieden werden konnten. Eine erste exogene Grenze der Finanzkontrolle stellen die sachlichen und fachlichen Kapazitäten dar, die Auswirkungen auf Umfang und Qualität der Kontrolle haben. Die Grobmachigkeit der stichprobenartigen Vorgehensweise führt zu einer geringen Kontrollwahrscheinlichkeit bei jeder einzelnen Behörde, die zudem noch die faktische Möglichkeit besitzt, die Kontrollen durch restriktive Informationsbereitstellung zu erschweren. Die Zuverlässigkeit der Vorgehensweise des Rechnungshofs kann nicht beurteilt werden, da lediglich die Ergebnisse publiziert werden, nicht aber die Art und Weise ihres Zustandekommens. Als zweite exogene Grenze zeigte sich die Einbettung der Finanzkontrolle in das öffentliche Dienstrecht, das adverse selection und moral hazard bei der Personalauswahl tendenziell eher verstärkt. Es fehlt an einer anreizorientierten Ausgestaltung des Beschäftigungsverhältnisses, das aufgrund der spezifischen Kenntnisse der Bediensteten zudem zu einer Situation des hold up führen kann.

Dritte und letzte exogene Grenze ist schließlich das Fehlen von Durchsetzungsbefugnissen, das die Finanzkontrolle in vielen Fällen zum Rufer in der Wüste macht. Die Beanstandungen der Finanzkontrolle ziehen für die Betroffenen keinerlei Konsequenzen nach sich, viele Bemerkungen des Rechnungshofs werden zwar formal beantwortet, die Mängel aber nicht behoben. Die Ersatzfunktion der Öffentlichkeitswirkung der Rechnungshofberichte sollte dabei nicht überschätzt werden: Die *Tagesschau* berichtet einmal jährlich von den drei spektakulärsten Aufdeckungen und der *Spiegel* greift hin und wieder ein Thema auf - in Fachzeitschriften und im Wissenschaftsbetrieb von Ökonomen, Juristen und Politikwissenschaftlern spielen die Berichte bisher jedoch praktisch keine Rolle.

Neben diesen exogenen Grenzen gibt es selbst auferlegte Beschränkungen der Finanzkontrolle. Als erste endogene Begrenzung zeigte sich die Betonung administrativer Rationalität durch die Zugehörigkeit der Finanzkontrolle zum öffentlichen Sektor. Sowohl das Agieren der Verwaltung als auch das der Finanzkontrolle vollzieht sich im Rahmen von Vorschriften, weswegen auch Verstöße gegen Vorschriften im Zentrum der Kontrolle stehen. Die Ursache öffentlicher Unwirtschaftlichkeit ist aber häufig bereits in den entsprechenden Verwaltungsvorschriften selbst angelegt, erst eine Kontrolle jenseits administrativer Rationalität wäre in der Lage, auf die zugrundeliegenden Probleme aufmerksam zu machen. Die zweite endogene Beschränkung schließt sich daran an: Die Untersuchungen der Finanzkontrolle richten sich vornehmlich auf das öffentliche Rechnungswesen, das sich als unvollständig und damit für ungeeignet erweist, Aussagen über die tatsächliche finanzielle Lage eines öffentlichen Gemeinwesens zu liefern. Die Finanzkontrolle erfaßt somit nur einen Ausschnitt des finanzwirksamen öffentlichen Handelns, große Bereiche der Unwirtschaftlichkeit bleiben dadurch verborgen. Dritte endogene Beschränkung der Finanzkontrolle ist die selbst auferlegte politische Zurückhaltung insbesondere der Rechnungshöfe. Der Auftrag zur Prüfung der Wirtschaftlichkeit wird darauf reduziert, Unwirtschaftlichkeiten dort zu monieren, wo sie sichtbar werden. Nichts spricht dagegen, den Ursachen der Unwirtschaftlichkeiten nachzuspüren und diese aufzudecken, auch wenn sie bereits bei der Gewährung der Mittel durch die Legislative angelegt sind.

Wenngleich es für diesen „political self-restraint“ keine normative Begründung gibt, so läßt sich zumindest eine Erklärung anführen, die auf der „Nachfrageseite“ zu finden ist: Die Finanzkontrolle durch Rechnungshöfe

versteht sich zwar als Agent, doch offensichtlich im Auftrag des falschen Principal. Historisch war sie an die Parlamente angebunden, weil diese das Gegengewicht zur Regierung darstellten. In Regierungssystemen, in denen die Regierung vom Mehrheitswillen des Parlaments getragen wird, fällt diese Aufgabe einer (naturgemäß) schwachen Opposition zu. In komplexen Gesellschaften kommt durch den bloßen Umfang an öffentlicher Tätigkeit, den Organisationsgrad von Verbandsinteressen und die Art der Vertretung durch (Berufs-)Abgeordnete eine systematische Verzerrung der Interessenwahrnehmung zu Ungunsten des einzelnen Bürgers und Steuerzahlers hinzu. Die Finanzkontrolle nutzt ihre organisatorische und dienstrechtliche Unabhängigkeit hier nicht dazu, diese Schlagseite moderner repräsentativer Demokratien auszugleichen, die sich in einer „[...] gravierenden Veränderung der klassischen Strukturen der 'Gewaltenteilung' oder besser der Funktionentrennung“ zeigen.³⁷⁵

Im folgenden Kapitel wird die Finanzkontrolle in der Europäischen Union untersucht, um ihre Einrichtungen und deren Funktionsweise mit den theoretischen Aussagen der Institutionenökonomik zur Finanzkontrolle zu konfrontieren. Nach einer Darstellung der Institutionen und Instrumente der Finanzkontrolle in der Europäischen Union wird anhand eines konkreten Beispiels aufgezeigt, welche Probleme dort entstehen, um dann zu untersuchen, welche Ursachen aus institutionenökonomischer Sicht dafür relevant sind.

375 Von Mutius 1989, S. 309

VIERTES KAPITEL: DIE FINANZKONTROLLE IN DER EUROPÄISCHEN UNION

Grau, treuer Freund, ist alle Theorie
Und grün des Lebens goldner Baum.

J. W. v. Goethe ³⁷⁶

I. DIE INSTITUTIONEN UND INSTRUMENTE DER FINANZKONTROLLE IN DER EUROPÄISCHEN UNION

A. Die primäre Zuständigkeit der Mitgliedstaaten

Bei der folgenden Betrachtung der Finanzkontrolle in der Europäischen Union werden zunächst die Institutionen und Instrumente der Finanzkontrolle in der Europäischen Union dargestellt. Daran schließt sich ein Fallbeispiel an, in dem vor dem Hintergrund der Milchmarktordnung der Europäischen Union die konkreten Probleme untersucht werden, die sich bei der Finanzkontrolle im Milchsektor ergeben. Abschließend werden die Ergebnisse der Fallstudie mit den Aussagen der Institutionenökonomik untersucht, um so zu einer Analyse der Ursachen für Kontrolldefizite zu gelangen.

Das zentrale Prinzip für die Verantwortlichkeit und Zuständigkeit der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Politik der Gemeinschaftsorgane, damit auch der Finanzkontrolle, ist in Artikel 5 des EG-Vertrages normiert:

„Die Mitgliedstaaten treffen alle geeigneten Maßnahmen allgemeiner oder besonderer Art zur Erfüllung der Verpflichtungen, die sich aus diesem Vertrag oder aus Handlungen der Organe der Gemeinschaft ergeben. Sie erleichtern dieser die Erfüllung ihrer Aufgabe. Sie unterlassen alle Maßnahmen, welche die Verwirklichung der Ziele dieses Vertrags gefährden könnten.“³⁷⁷

Dieser Definition zufolge sind die Mitgliedstaaten zur Unterstützung der Gemeinschaftsorgane im Bereich der Haushaltsführung und -kontrolle verpflichtet.

376 Goethe: Faust I, 1989, S. 73

377 Art. 5 EGV

tet. Für die Finanzkontrolle heißt dies, daß die Prüfung in den Mitgliedstaaten grundsätzlich durch die nationalen Einrichtungen der Finanzkontrolle erfolgt, auch wenn es sich um Mittel der Europäischen Union handelt. Die Finanzkontrolle auf Gemeinschaftsebene ist in jedem Fall auf die selbständige Kontrolltätigkeit der nationalen Behörden angewiesen. Während bei den Formen geteilter Verwaltungszuständigkeiten ein Teil der Befugnisse von der Europäischen Union auf die Ebene der Mitgliedstaaten übertragen werden, behält die Kommission die zentrale Zuständigkeit sowohl für die Festlegung der Verfahren der Finanz- und Rechnungsführung als auch für die Überwachung ihrer Anwendung und wirtschaftlichen Ausführung in den Mitgliedstaaten.³⁷⁸ Im Bereich der Ausgaben für Agrargarantien, unter den auch der später untersuchte Milchsektor fällt, werden den Kontrolleuren der Kommission die Unterlagen für das Rechnungsabschlußverfahren von den nationalen Zahlungsstellen überantwortet; Kontrollen der Kommission finden nachträglich, nach Vorbereitung durch nationale Stellen und mit deren Begleitung statt. Auch der Europäische Rechnungshof prüft in Zusammenarbeit mit einzelstaatlichen Rechnungsprüfungsorganen. Diese sind wenn nicht zur Mitarbeit, so doch zur Unterstützung des Europäischen Rechnungshofs bei der Erfüllung seiner Aufgaben verpflichtet. Die zentrale Bedeutung der kontrollierenden und mittelverwendenden Stellen in den einzelnen Mitgliedstaaten beim Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft wurde mit dem Vertrag von Maastricht neu in den EG-Vertrag aufgenommen:

„Zur Bekämpfung von Betrügereien, die sich gegen die finanziellen Interessen der Gemeinschaft richten, ergreifen die Mitgliedstaaten die gleichen Maßnahmen, die sie auch zur Bekämpfung von Betrügereien ergreifen, die sich gegen ihre eigenen finanziellen Interessen richten.“³⁷⁹

Insbesondere bei den Agrargarantieausgaben ist die Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Finanzkontrolle von Bedeutung: Sie erhalten monatlich pauschale Vorauszahlungen für die Marktordnungsausgaben, die sie in eigener Verantwortung über nationale Auszahlungsstellen den Begünstigten zukommen lassen. Die Kontrolle über diese Mittel - die bei der Betrachtung des

378 Vgl. Rechnungshof der Europäischen Gemeinschaften 1989, S. 37

379 Art. 209a EGV

Milchmarkts im Vordergrund stehen werden - findet also zunächst in den Mitgliedstaaten selbst statt. Die Zuständigkeiten hängen dabei von den nationalen Gegebenheiten ab, grundsätzlich gibt es jedoch auch hier einen mehrstufigen Aufbau von der internen Selbstkontrolle in der Zahlungsstelle über die Verwaltungsinnenkontrolle durch vorgesetzte Ministerien bis hin zur externen Kontrolle durch die nationalen Rechnungshöfe.³⁸⁰ Für das Prüfungsverständnis der Finanzkontrollinstitutionen der Europäischen Union ist die Zuverlässigkeit dieser Systeme - wie noch zu zeigen sein wird - gerade im Agrarbereich oft von entscheidender Bedeutung.

B. Die interne Finanzkontrolle

1. Zur Bedeutung der internen Finanzkontrolle

Die Unterteilung der Finanzkontrolle in zwei Ebenen, die interne und die externe Finanzkontrolle, beruht auf der inhaltlichen Verschiedenheit und den unterschiedlichen Zielsetzungen der Finanzkontrolle auf der jeweiligen Ebene. Die interne Kontrolle, auch als „Innenrevision“³⁸¹ bezeichnet, ist gekennzeichnet durch drei Merkmale: Erstens die organisatorische Ansiedlung in der Verwaltung selbst und die sich daraus ergebende Binnenorientierung, zweitens die inhaltliche Konzentration auf formale Aspekte der Prüfung und drittens die zeitliche Ansiedlung vor der externen Kontrolle.

Innerhalb der internen Finanzkontrolle gibt es im wesentlichen zwei voneinander zu unterscheidende Kontrollstufen, die im folgenden dargestellt werden: Die erste Stufe der internen Finanzkontrolle ist die Kontrolle durch Gegenzeichnung innerhalb derselben Verwaltungseinheit.³⁸² Bei nachfolgenden Prüfungen braucht dann nicht jeder Buchungsbeleg geprüft zu werden, sondern es kann durch Stichproben die Zuverlässigkeit dieser Gegenzeichnung festgestellt werden.³⁸³ Formale Aspekte der rechnerischen Richtigkeit und der buchhalterischen Ordnungsmäßigkeit stehen hier im Vordergrund. Die zweite verwaltungsinterne Kontrollstufe stellt der interne Finanzkontrolleur oder

380 Vgl. Friedmann 1994b, S. 72

381 Schwab 1980, S. 585

382 Vgl. Sandl 1987, S. 208; Bublitz 1989, S. 369

383 Vgl. Derlien 1980, S. 206

Haushaltsbeauftragte dar, der sich - je nach Ausgestaltung - sogar durch eine eigene Position im Verwaltungsgefüge auszeichnen kann.³⁸⁴ In der Bundesrepublik ist regelmäßig der Leiter des Haushaltsreferats bei obersten Bundesbehörden, ansonsten der Leiter der Dienststelle selbst „Beauftragter für den Haushalt“³⁸⁵, dem die verwaltungsinterne Kontrolle - auch über die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung - zukommt. Aufgrund seiner stärkeren inhaltlichen Unabhängigkeit ist die organisatorische Stellung des französischen „contrôleur financier“, der sich auch in der Europäischen Union wiederfindet, von größerem Gewicht. Auf seine Bedeutung wird im folgenden eingegangen.

2. Der Finanzkontrolleur

Der interne Finanzkontrolleur ist organisatorisch und dienstrechtlich Teil der Verwaltung. Im Primärrecht der Gemeinschaft, dem EWG-Vertrag, ist diese Funktion nicht geregelt. In den Finanzvorschriften des Vertrages³⁸⁶ findet sich in Art. 209 lediglich der Hinweis auf die Haushaltsordnung, „[...] in der insbesondere die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sowie die Rechnungslegung und Rechnungsprüfung im einzelnen geregelt werden.“³⁸⁷ In Art. 24 der Haushaltsordnung der EU sind Status und Tätigkeit des Finanzkontrolleurs festgehalten: „Jedes Organ ernennt einen Finanzkontrolleur“³⁸⁸, der der Kommission berichtet. Damit werden Rat, Parlament, Kommission, Gerichtshof und Rechnungshof jeweils die Einrichtung eines Finanzkontrolleurs auferlegt. Da die Kommission den weitaus größten Teil des Haushalts verwaltet (1992: 60 von 61 Mrd. ECU oder 98% des Gesamthaushalts) ist dem Finanzkontrolleur der Kommission eine eigene Generaldirektion (DG XX) unterstellt, während sich die Finanzkontrolleure der anderen Organe mit vergleichsweise kleinen Abteilungen bescheiden müssen.³⁸⁹ Aufgrund der herausgehobenen Bedeutung des Finanzkontrolleurs der Kommission und seiner be-

384 Vgl. §9 BHO sowie VV1.1 zu §9 BHO, zitiert nach Schmidt 1992, S. 137

385 §9 BHO

386 Art. 199 bis 209a EGV

387 Art. 209 Abs.a EGV

388 Art. 24 HHO-EG

389 Vgl. Haushaltsvademekum 1993, S. 48.

sonderen Stellung im Verwaltungsgefüge der europäischen Institutionen wird er im Mittelpunkt der folgenden Betrachtungen stehen. Die Grundsätze, nach denen sich seine Kontrolle vollzieht, sind in Art.2, Abschnitt 1 der Haushaltsordnung festgelegt:

„Die Haushaltsmittel sind nach den Grundsätzen der *Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung*, insbesondere der *Sparsamkeit* und der *Kosten-Nutzen-Verhältnisse* zu verwenden. Es sind *quantifizierte Ziele* festzulegen, und die Fortschritte bei der Verwirklichung sind zu beurteilen.“³⁹⁰

Dem Finanzkontrolleur obliegt die Kontrolle über Einnahmen und Ausgaben, die er anhand von Unterlagen (z.B. Belegen) oder an Ort und Stelle vornehmen kann.³⁹¹ Obwohl er Teil der Verwaltung und damit Teil der Exekutive ist, genießt auch der Finanzkontrolleur der Kommission Unabhängigkeit bei der Ausübung seiner Tätigkeit:

„Bei der Wahrnehmung seiner Kontrollaufgaben ist der Finanzkontrolleur vollkommen unabhängig und nur dem Organ verpflichtet. Er ist an keinerlei Weisungen für die Erfüllung der Aufgaben gebunden, die ihm durch seine Ernennung aufgrund der Haushaltsordnung übertragen sind.“³⁹²

Diese Unabhängigkeit manifestiert sich auch in disziplinarischen Regelungen, die die Möglichkeit erschweren, sich unliebsamer Finanzkontrolleure disziplinarrechtlich zu entledigen, und ist von organisatorischer Unabhängigkeit im Sinne geteilter Gewalten zu unterscheiden.³⁹³ Mit dem Amt des Finanz-

390 Art.2 Abs.1 HHO-EG (Hervorhebungen H.M.W.)

391 Art.24 HHO-EG, vgl. Lüder/Merschbächer 1989, S. 24

392 Artikel 10 VO (EWG) der Kommission vom 11. Dezember 1986, ABl. L 360 vom 19.12.1986

393 In Art.24 der HHO-EG heißt es: „Maßnahmen, die mit ihrer Ernennung [der Finanzkontrolleure, H.M.W.], ihrer Beförderung, Disziplinarstrafen oder Versetzungen [...] in Zusammenhang stehen, müssen Gegenstand von begründeten Verfügungen sein, die dem Europäischen Parlament, dem Rat, der Kommission und dem Rechnungshof zur Kenntnisnahme zu übermitteln sind. Die Betroffenen und die Organe, in deren Dienst sie stehen, können beim Gerichtshof Klage erheben. Hat die Klage die Unabhängigkeit des Finanzkontrolleurs zum Gegenstand, so kann dieser gegen sein Organ eine Rückgriffklage erheben“, HHO-EG 1990.

kontrollleurs verbindet die Haushaltsordnung neben der Unabhängigkeit bei der Ausübung der Tätigkeit auch eine besondere Verantwortung, die zur Gewissenhaftigkeit mahnen soll. So lautet Art. 74 der Haushaltsordnung:

„Die Finanzkontrolleure sind für die Handlungen, die sie in Erfüllung ihrer Aufgaben vornehmen, namentlich wenn sie ihren Sichtvermerk trotz Mittelüberschreitung erteilen, disziplinarisch verantwortlich und gegebenenfalls zum Schadensersatz verpflichtet.“³⁹⁴

Die besondere Tätigkeit der mit derartigen Rechten und Pflichten ausgestatteten Finanzkontrolleure bezieht sich auf Einnahmen und Ausgaben der Gemeinschaft. Herausragendes Charakteristikum ist die sogenannte „Vorherige Erteilung des Sichtvermerks durch den Finanzkontrolleur“ als Form der Finanzkontrolle vor der eigentlichen Finanztransaktion. Demnach werden alle Anträge auf Maßnahmen, die eine Forderung der Gemeinschaft begründen können, sowie alle Anträge auf Mittelbindung bzw. Auszahlung dem Finanzkontrolleur zur Erteilung eines Sichtvermerkes vorgelegt. Mit dessen Erteilung insbesondere bei Ausgaben der Gemeinschaft bestätigt der Finanzkontrolleur

1. die Richtigkeit der Verbuchungsstelle,
2. die Verfügbarkeit der Mittel,
3. die Ordnungsmäßigkeit und Übereinstimmung der Ausgabe im Hinblick auf die geltenden Bestimmungen, insbesondere den Haushaltsplan, die Verordnungen sowie alle in Durchführung der Verträge und der Verordnungen erlassenen Vorschriften,
4. die Einhaltung der Grundsätze der wirtschaftlichen Haushaltsführung.³⁹⁵

Der Finanzkontrolleur kann den Sichtvermerk auch verweigern, und zwar regelmäßig dann, wenn alle oder eine der genannten Voraussetzungen (1.-4.) seiner Ansicht nach nicht gegeben sind.³⁹⁶ Im Falle der Sichtvermerksverweigerung auf der Ausgabenseite bedarf dies einer hinreichenden schriftlichen Begründung. Wird der Antrag dann nicht zurückgezogen, kann sich die höchste

394 Art.74 HHO-EG

395 Vgl. Art.28, Art.38 und Art.47 HHO-EG

396 Vgl. Harden/White/Donnelly 1995, S. 7

Stelle des jeweiligen Organs über die Sichtvermerksverweigerung hinwegsetzen, das Veto des Finanzkontrolleurs also außer Kraft setzen. Im Falle der Kommission kann die Sichtvermerksverweigerung des Finanzkontrolleurs³⁹⁷ durch einen Beschluß der 20 Kommissare aufgehoben werden. Derartige „Hinwegsetzungsbeschlüsse“ sind dann trotz der Bedenken auszuführen, sie werden dem Finanzkontrolleur und dem Rechnungshof mitgeteilt. Im Fall der italienischen Milchquoten, auf den später ausführlich eingegangen wird, ist gerade ein solcher Hinwegsetzungsbeschluß von besonderer Bedeutung.

Zur Finanzkontrolle der Kommission zählen auch die internen Systemprüfungen, in deren Rahmen sich die Generaldirektion Finanzkontrolle über Funktionsfähigkeit und Zuverlässigkeit interner Kontrollsysteme in den Mitgliedstaaten und bei den anderen Generaldirektionen informiert. Dies geschieht insbesondere im Garantiebereich des Agrarsektors, wobei der Schwerpunkt bei der Analyse der nationalen Zahlstellen und ihrer Kontrolle durch nationale Institutionen liegt. Ursache dieser verstärkt angewandten Vorgehensweise sind beim jährlichen Rechnungsabschlußverfahren festgestellte Kontrolldefizite.³⁹⁸ Wenngleich die Kommission in den Mitgliedstaaten Kontrollen vor Ort durchführen kann, so stützt sich die interne Finanzkontrolle doch im wesentlichen auf die Kontrolle anhand von Unterlagen und Belegen.³⁹⁹

3. Der Anweisungsbefugte und der Rechnungsführer

Die Ausführung des Haushalts geschieht nach dem Grundsatz der Trennung von Anweisungsbefugnis und Rechnungsführung. Der Anweisungsbefugte verwaltet die Mittel und erteilt Einziehungs- und Auszahlungsanordnungen, die dann vom Rechnungsführer ausgeführt werden. Beide Tätigkeiten sind mit Aufgaben der internen Finanzkontrolle verbunden. So stehen die Anweisungsbefugten in einer besonderen disziplinarischen Verpflichtung, da sie zur Rechenschaft gezogen werden können, „wenn sie Forderungen feststellen oder Einziehungsanordnungen erteilen, Mittelbindungen vornehmen oder Auszahlungsanordnungen unterzeichnen, ohne dabei die Haushaltsordnung [...] zu

397 Dies ist der Generaldirektor der DG XX

398 Vgl. Willaime/Vyvey 1994, S. 73

399 Vgl. Marty-Gauquié 1988, S. 140; Strasser 1982, S. 149

beachten.⁴⁰⁰ Wenn ein Antrag aus Sicht des Anweisungsbefugten den Anforderungen genügt, so wird er dem Finanzkontrolleur zur Erteilung des Sichtvermerks vorgelegt. Auch die Rechnungsführer sind für die Ihnen anvertraute Verfügungsmacht über finanzielle Mittel disziplinarisch verantwortlich und gegebenenfalls zum Schadenersatz verpflichtet.⁴⁰¹ Ihnen wird zudem eine Sondervergütung gewährt, die monatlich als „Garantiefonds“ auf ein Sperrkonto eingezahlt und für mögliche Rückgriffsforderungen thesauriert wird. Bei Beendigung der Tätigkeit wird das Guthaben den Betreffenden ausbezahlt - ein pekuniärer Anreiz zu sorgfältigem Umgang mit den anvertrauten Mitteln.⁴⁰²

4. Die Betrugsbekämpfungseinheit der Kommission

Neben den beiden internen Kontrolleinrichtungen Finanzkontrolleur und Rechnungsführer gibt es eine organisatorisch und dienstrechtlich unabhängige Einrichtung der Finanzkontrolle innerhalb der Kommission. Die Betrugsbekämpfungseinheit UCLAF⁴⁰³ wurde 1988 auf Betreiben des Parlaments ins Leben gerufen und hat die Aufgabe, andere Kommissionsdienststellen bei Kontrollen und Untersuchungen zu unterstützen und diese bei Beteiligung mehrerer Dienststellen zu koordinieren.⁴⁰⁴ Dienstrechtlich ist sie unmittelbar dem Generalsekretär der Kommission unterstellt, ihre Personalstärke wurde auf Betreiben des Parlaments Ende 1994 von 50 auf 100 Mitarbeiter verdoppelt. Inhaltlich kümmert sie sich schwerpunktmäßig um die Aufdeckung von Betrugsfällen, für die eine Verletzung der Gemeinschaftsvorschriften gegeben sein muß, während sich die anderen Einrichtungen der Finanzkontrolle auch

400 Art.73 HHO-EG

401 Vgl. Art.75 Abs.1 und Abs.2 HHO-EG

402 Art.25 HHO-EG. Dieselben Regelungen gelten für die den Rechnungsführern unterstellten Zahlstellenverwalter, vgl. Art.75 und Art.76 HHO-EG, nicht aber für die Finanzkontrolleure.

403 Unité de coordination de la lutte anti-fraudes, vgl. Dumont 1994, S. 23

404 Vgl. Dumont 1994, S. 29; Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 25.5.1992, S. 15

um die Aufdeckung von Unwirtschaftlichkeiten im Rahmen geltender Vorschriften bemühen.⁴⁰⁵

C. Die externe Finanzkontrolle durch den Europäischen Rechnungshof

1. Zur Bedeutung der Finanzkontrolle durch Rechnungshöfe

Die besondere Stellung der externen Kontrolle ergibt sich aus ihrer Unabhängigkeit, die üblicherweise durch organisatorische und institutionelle Vorkehrungen garantiert wird. Interessenskongruenzen, die sich bei Prüfern und Geprüften aufgrund der organisatorischen Nähe im Rahmen der internen Finanzkontrolle ergeben können, sollen bei der externen Kontrolle vermieden werden. Die Stellung der externen Prüfer ist daher häufig durch institutionelle, sachliche und persönliche Unabhängigkeit vom Geprüften gekennzeichnet.

Die externe Finanzkontrolle schließt inhaltlich an die interne Kontrolle an und setzt diese auch voraus: Nur dort, wo richtig gerechnet und verbucht wurde, lassen sich weitergehende Kontrollen durchführen. Somit wird die externe Kontrolle auch zur Revision der Selbstkontrolle, also quasi zur „Superrevision“⁴⁰⁶. Neben dieser „Kontrolle der Kontrolle“ hat die externe Finanzkontrolle die Aufgabe, selbst die Rechtmäßigkeit, Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung zu überprüfen. Die beiden Institutionen, die sich typischerweise der externen Finanzkontrolle annehmen, sind der Rechnungshof und das Parlament, dem die endgültige Entlastungsentscheidung über die Bewirtschaftung des Haushalts obliegt. Die Funktionsweise der externen Finanzkontrolle durch den Europäischen Rechnungshof und das Europäische Parlament wird im folgenden dargestellt.

405 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1994e, S. 48; Financial Times vom 19.5.1994, S. 15

406 Vgl. Stern 1989, S. 16; „Superprüfung“ bei Heinig 1949, S. 25

2. Der Europäische Rechnungshof

a. Rechtliche Grundlagen und institutionelle Ausgestaltung des Rechnungshofs der Europäischen Gemeinschaften

Der 1975 gegründete Europäische Rechnungshof löste den bisherigen Kontrollausschuß ab. Dieser bestand aus neun von den Mitgliedstaaten ernannten Beamten und tagte lediglich alle zwei Monate.⁴⁰⁷ Der Rechnungshof nahm seine Tätigkeit im Oktober 1977 auf.⁴⁰⁸ Damit ging eine Aufwertung der externen Finanzkontrolle in der Gemeinschaft einher, die insbesondere vom Europäischen Parlament betrieben wurde.⁴⁰⁹ Das Parlament verband die Forderung nach einer besseren und effektiveren Finanzkontrolle mit der Forderung nach stärkeren legislativen Befugnissen für sich selbst und nutzte diesen Hebel, um seinen Einflußbereich zu vergrößern. Eine stärkere Beteiligung am Gesetzgebungsverfahren in der Gemeinschaft konnte das Parlament in den vorangegangenen Verhandlungen zwar nicht erstreiten, doch wurden ihm weitergehende Haushaltskompetenzen, insbesondere die Entlastungsbefugnis zugestanden und die Errichtung eines Rechnungshofs zugesagt.⁴¹⁰

Der Europäische Rechnungshof, der mit dem Vertrag über die Europäische Union (Vertrag von Maastricht) den Status eines Gemeinschaftsorgans erhielt und damit die bereits faktisch bestehende Gleichstellung mit Rat, Kommission, Parlament und Gerichtshof auch rechtlich erreichte, setzt sich aus fünfzehn Mitgliedern zusammen, die für dieses Amt besonders geeignet sein müssen.⁴¹¹ Sie werden vom Rat nach Anhörung des Europäischen Parlaments einstimmig für die Dauer von sechs Jahren ernannt.⁴¹² Die Wiederernennung nach Ablauf der sechs Jahre ist möglich. Sie genießen richterliche Unabhängigkeit bei der

407 Vgl. Vertrag vom 22.7.1975; Aigner 1978, S. 189

408 Vgl. Friedmann 1994a, §. 11, Marty-Gauquié 1988, S. 43

409 Vgl. Aigner 1978, S. 187

410 Vgl. Orsoni 1983, S. 15

411 Art. 188b Abs. 2 und 3 EGV; vgl. auch Friedmann 1994a, S. 21. Eine besondere Eignung bringen beispielsweise Mitarbeiter nationaler Finanzkontrollorgane mit, vgl. Marty-Gauquié 1988, S. 50.

412 Vgl. Art. 188b Abs. 3 EGV

Ausübung ihrer Tätigkeit, sind also nicht an Weisungen gebunden.⁴¹³ Zudem liegt das Monatsgrundgehalt, das sie beziehen, noch über dem Grundgehalt eines Beamten der höchsten Besoldungsgruppe in der letzten Dienstaltersstufe (Generaldirektor A1). Nebentätigkeiten sind daher nicht gestattet.⁴¹⁴ Außer bei Todesfällen und regelmäßigen Neubesetzungen endet das Amt eines Mitglieds nur durch Rücktritt oder durch förmliche Amtsenthebung, bei der es einer Entscheidung des Gerichtshof auf Antrag des Rechnungshofs dahingehend bedarf, daß ein Mitglied die erforderlichen Voraussetzungen nicht mehr erfüllt oder seinen amtsmäßigen Verpflichtungen nicht mehr nachkommt.⁴¹⁵ Der Europäische Rechnungshof verfügt über einen eigenen Einzelplan im Haushalt, kann sein Personal selbst auswählen und besitzt Geschäftsordnungsautonomie. Diesem internen Organisationsstatut gemäß gilt das sogenannte Kollegialprinzip: Obwohl die Mitglieder einen Präsidenten aus ihrer Mitte wählen, fungiert dieser lediglich als „*primus inter pares*“, besitzt also keine Weisungsbefugnis. Zudem betreut zwar jedes Mitglied einen Prüfungsbereich in alleiniger Zuständigkeit, die Berichte jedoch müssen mit der Mehrheit der Stimmen der Mitglieder angenommen werden⁴¹⁶

Die Aufgabe des Rechnungshofs ist denkbar knapp definiert: „Der Rechnungshof nimmt die Rechnungsprüfung wahr.“⁴¹⁷ Dies schließt alle Einnahmen und Ausgaben der Gemeinschaft selbst und der von der Gemeinschaft geschaffenen Einrichtungen ein.⁴¹⁸ Diese Formulierung bezieht sich demnach nicht nur auf Mittel, die in den Gesamthaushaltsplan eingestellt werden, sondern auch auf alle Transaktionen, die außerhalb des Budgets abgewickelt werden, insbesondere die Anleihe- und Darlehenstransaktionen der Gemeinschaft. Geprüft werden Rechtmäßigkeit, Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung.⁴¹⁹ Prüfungen können stattfinden anhand der Rechnungsunterlagen, an Ort und Stelle bei anderen Gemeinschaftsinstitutionen und in

413 Analog zur Stellung der Mitglieder des deutschen Bundesrechnungshofes, vgl. Art. 114 Abs. 2 GG.

414 Vgl. Art. 188b Abs. 4, 5 und 9 sowie Friedmann 1994a, S. 16

415 Vgl. Art. 188b Abs. 6 und 7 EGV; Marty-Gauquié 1988, S. 51

416 Vgl. Art. 188b Abs. 3 sowie ausführlich Marty-Gauquié 1988, S. 52 und 54ff.

417 Art. 188a EGV

418 Vgl. Art. 188c Abs. 1 EGV; Marty-Gauquié 1988, S. 76ff.

419 Vgl. Art. 188c Abs. 2 EGV; Marty-Gauquié 1988, S. 87ff.

den Mitgliedstaaten. Die nationalen Dienststellen sind dabei verpflichtet, dem Rechnungshof alle erforderlichen Unterlagen und Informationen zur Verfügung zu stellen.⁴²⁰ Diese Kontrollbefugnis erstreckt sich im Regelfall auch auf Begünstigte außerhalb der Gemeinschaft, da die Gewährung von Zuwendungen meist mit der vertraglichen Zusicherung verbunden ist, die Prüfungstätigkeit des Rechnungshofs nach Maßgabe gemeinschaftsrechtlicher Vorschriften zuzulassen.⁴²¹ Prüfungen brauchen sich dabei nicht nur auf abgeschlossene Haushaltsjahre zu beziehen, sie können auch vor Rechnungsabschluß durchgeführt werden.⁴²² Im Gegensatz zur Erteilung des Sichtvermerks durch den Finanzkontrolleur im Rahmen der internen Finanzkontrolle vor der tatsächlichen Auszahlung bzw. Ausgabe bleibt die Prüfungstätigkeit des Rechnungshofs im Charakter eine nachgängige Kontrolle.⁴²³

Der Jahresbericht stellt die Äußerungsform des Rechnungshofs dar, die die weiteste Verbreitung und vergleichsweise stärkste öffentliche Aufmerksamkeit erfährt. Das Verfahren seiner Erstellung und Veröffentlichung ist daher weitgehend formalisiert. Die Haushaltsordnung sieht darüber hinaus vor, daß der Rechnungshof die Bemerkungen, die er in den Jahresbericht aufzunehmen beabsichtigt, den betroffenen Organen, insbesondere der Kommission, bis zum 15. Juli des Jahres $n+1$ (für das Haushaltsjahr n) übermittelt. Bis zum 31. Oktober des Jahres $n+1$ übermitteln dann die Organe dem Rechnungshof ihre Antworten, der den Jahresbericht dann bis zum 30. November $n+1$ verabschiedet, der Entlastungsbehörde, also dem Europäischen Parlament, übermittelt und zusammen mit den Antworten der Organe veröffentlicht.⁴²⁴ Dieses sogenannte „kontradiktorische Verfahren“ dient dazu, den Organen vor der Veröffentlichung die Möglichkeit zur internen Stellungnahme einzuräumen. Dadurch kann etwa auf Punkte hingewiesen werden, die moniert worden waren, zwischenzeitlich aber gegenstandslos geworden sind. Es kann auch auf unterschiedliche Sichtweisen oder Berechnungsmethoden eingegangen werden, die eine Revision des Standpunktes des Rechnungshofs notwendig machen.

420 Vgl. Art.188c Abs. 3 EGV

421 Vgl. Art.120 Abs. 2 HHO-EG

422 Vgl. Art.188c Abs. 2 EGV

423 Vgl. Art. 188c Abs. 4 EGV; Friedmann 1994a, S. 20

424 Vgl. Art.88 Abs.1 und 4 HHO-EG

Schließlich entscheidet jedoch allein der Rechnungshof darüber, ob seine Bemerkungen unverändert oder - nach Begutachtung der Antworten der Organe - revidiert veröffentlicht werden.⁴²⁵

Unzweifelhaft ist, daß die Antwort der Kommission auf die Anfrage einer dänischen Abgeordneten des Europäischen Parlaments im Jahre 1981 zutrifft: „Die Veröffentlichung [des Rechnungshofberichts, H.M.W.] ermöglicht eine ausführliche Behandlung durch die Medien“⁴²⁶ Ob es jedoch tatsächlich zu dieser intensiven Beschäftigung der Medien mit dem Jahresbericht kommt, muß nach allen bisherigen Erfahrungen eher bezweifelt werden. Zwar wird der Jahresbericht dem interessierten Leser der Tagespresse nicht entgehen, die Folgen, die er zeitigt (oder besser: nicht zeitigt) sprechen allerdings nur für ein geringes Interesse der Öffentlichkeit an den Publikationen des Europäischen Rechnungshofs.⁴²⁷ Wie sehr die Bedeutung des Rechnungshofs hingegen von dessen selbstgeschaffenen Wirkungsmechanismen innerhalb des institutionellen Gefüges der Gemeinschaft und somit auch von seinem Selbstverständnis abhängt, verdeutlicht *Marty-Gauquié*, der alle Maßnahmen zur Errichtung einer externen Finanzkontrolle in der Gemeinschaft für die Rechtfertigung des Rechnungshofs in seiner jetzigen Form nicht ausreichend empfindet, wäre da nicht dessen Bestreben, sich nicht nur als Symbol zu verstehen.⁴²⁸ Damit ist alle - im Sinne wirksamer Finanzkontrolle - positive Wirkung des Rechnungshofs aber gerade nicht auf seine institutionelle Ausgestaltung und instrumentelle Ausstattung zurückzuführen, sondern abhängig vom eigenen Selbstverständnis. Als wesentlicher Antrieb muß folglich auch die intrinsische Motivation der Mitarbeiter gesehen werden, wobei herauszufinden sein wird, ob die Defizite der Finanzkontrolle in intrinsischen Motivationsproblemen oder in tiefer liegenden, institutionellen Ungleichgewichten zu suchen sind.

425 Vgl. *Marty-Gauquié* 1988, S. 147

426 Schriftliche Anfrage Nr.2208 vom 10.6.1981 von Frau *Bodil Boserup*, zit. nach *Marty-Gauquié* 1988, S. 159 (Hervorhebung H.M.W.)

427 Die Bedeutung der Öffentlichkeitswirkung des Europäischen Rechnungshofs wird im Rahmen der institutionenökonomischen Analyse weiter unten in diesem Kapitel noch zu untersuchen sein.

428 Vgl. *Marty-Gauquié* 1988, S. 138

b. Inhaltliche Vorgehensweise der Rechnungsprüfung

Weder das Primärrecht der Gemeinschaft noch die Bestimmungen der Haushaltsordnung schreiben dem Rechnungshof vor, welchen Prüfungsansatz er bei seiner Vorgehensweise anzuwenden hat. Die Vorgehensweise beruht auf einem internen „Handbuch für die Rechnungsprüfung“, das vertraulichen Charakter hat und demnach nicht öffentlich zugänglich ist, obwohl der derzeitige Präsident des Europäischen Rechnungshofs, *Friedmann*, selbst fordert:

„Damit der Rechnungshof in den Augen der Entlastungsbehörden, der geprüften Institutionen und des europäischen Steuerzahlers glaubwürdig ist und bleibt, muß er jedoch selbst daran interessiert sein, daß er sich mit seinen Prüfungen eine ausreichende Grundlage für die Erstellung von Prüfungsbemerkungen erarbeitet.“⁴²⁹

Eine Überprüfung der Vorgehensweise des Europäischen Rechnungshofes von außen ist somit nicht möglich, eine Einschätzung kann nur anhand der wenigen Veröffentlichungen über dessen Vorgehensweise erfolgen. Die Bewertung einer derartigen Analyse muß jedoch sehr vorsichtig ausfallen, da die in Frage kommenden Autoren sämtlich im Dienste dieser Institution stehen oder standen.⁴³⁰

Zunächst erfolgt eine Prüfung der Rechnungsabschlüsse im Hinblick auf Recht- und Ordnungsmäßigkeit, insbesondere Richtigkeit, Vollständigkeit und buchhalterische Korrektheit.⁴³¹ Im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsprüfung wird untersucht, „[...] ob mit den gegebenen Mitteln ein bestmögliches Ergebnis oder ob ein vorgegebenes Ziel mit möglichst geringen Mitteln erreicht wurde.“⁴³² Nach *Marty-Gauquié* besteht die Kontrolle darin, herauszufinden, ob

429 *Friedmann* 1994b, S. 53f.

430 Vgl. *Friedmann* 1994a,b, *Marty-Gauquié* 1988, *Orsoni* 1983

431 Vgl. *Friedmann* 1994b, S. 54, der hier allerdings unscharf differenziert. Insbesondere die Prüfung, „ob die Dienststelle der Gemeinschaftsinstitutionen und sonstigen Einrichtungen alle geeigneten Maßnahmen treffen, um ihr Vermögen zu sichern und betrügerische Handlungen zu verhindern oder aufzudecken“ stellt keinen Aspekt der Recht- und Ordnungsmäßigkeitsprüfung dar, sondern zielt auf Systemzuverlässigkeit ab, die nur nach übergeordneten Kriterien festgestellt werden kann.

432 *Friedmann* 1994b, S. 55

die Maßnahmen zur Zielerreichung „*effektiv* ihr Ziel zu Kosten erreicht haben, die in Relation zu den erreichten Ergebnissen *akzeptabel* sind.“⁴³³ Damit wird der Öffentlichkeit allerdings noch nicht klar, mit welchen Methoden der Rechnungshof „value for money“ sicherstellen will.⁴³⁴

c. Die Systemprüfung

Von zunehmender Bedeutung ist die sogenannte „Systemprüfung“.⁴³⁵ Entstanden aus der Notwendigkeit, mit verhältnismäßig bescheidener personeller Ausstattung ein Ausgabevolumen von mittlerweile mehr als 90 Mrd. ECU zu kontrollieren, ergab sich dieser Ansatz, die Wirtschaftlichkeit anhand der Analyse interner Kontrollsysteme zu prüfen.

Die Vorgehensweise sieht zunächst die Auswahl eines Prüfungsthemas unter Berücksichtigung finanzieller, wirtschaftlicher oder politischer Gesichtspunkte sowie offensichtlich erkennbarer Schwachstellen vor. Die Wahl des Prüfungsthemas orientiert sich dann an einer mittelfristigen Prüfungsstrategie des Rechnungshofs, alle wesentlichen mittelverwendenden Stellen innerhalb von vier bis fünf Jahren zu prüfen. Anschließend findet eine Orientierungsprüfung mit dem Ziel statt, Erkenntnisse über die Organisation und Funktionsweise der internen Kontrollsysteme zu erhalten. Aufgrund dieser Informationen wird anschließend ein Prüfungsplan erarbeitet.⁴³⁶

In der folgenden Phase der Systembewertung erarbeitet sich der Prüfer Kenntnisse über die Verwaltung und Kontrollsysteme der zu untersuchenden Einrichtung. Danach erfolgt eine Bewertung dieser Systeme nach ihrer Zuverlässigkeit. Der Prüfer soll „[...] bestimmen, an welcher Stelle Tests durchgeführt werden sollen mit dem Ziel, sich von dem ordnungsgemäßen Funktionieren des Systems zu überzeugen oder die möglichen Folgen festgestellter Mängel

433 Marty-Gauquié 1988, S. 89 (Hervorhebungen H.M.W.)

434 Marty-Gauquié 1988, S. 139

435 Vgl. Friedmann 1994b, S. 59

436 Vgl. Friedmann 1994b, S. 63

abzuschätzen.⁴³⁷ Die sich anschließende „eigentliche Prüfung“⁴³⁸ orientiert sich an folgenden Bewertungsvorgaben:

- ▶ Zuverlässigkeitsprüfungen: Funktionieren die Schlüsselkontrollverfahren innerhalb des Systems?
- ▶ Analytische Prüfungen: Vergleich einzelner Zahlenangaben und Erklärung signifikanter Abweichungen nach der Methode des Monetary Unit Sampling (MUS).
- ▶ Vertiefte Prüfungen in bezug auf die Rechnungslegung und alle weiteren wichtigen Verwaltungsdaten.

Da sich die konkrete Vorgehensweise bei Systemprüfungen nach den Vorgaben des vertraulichen „Handbuchs für die Rechnungsführung“ richtet, sind Aussagen über die Qualität dieser Prüfungen nicht möglich. Sicherlich ist in diesem Zusammenhang der Hinweis berechtigt, daß „[...] sowohl im öffentlichen als auch im privaten Sektor [...] eine umfassende Erfahrung hinsichtlich der Anwendung von Stichprobenverfahren im Zusammenhang mit der Prüfung der Rechnungsführung [existiert].“⁴³⁹ Zweifelhaft ist aber die Aussage *Friedmanns*:

„Dieser Prüfungsansatz macht sich die Tatsache zunutze, daß jede Institution *schon aus Eigeninteresse* eine Organisationsstruktur bzw. eine Reihe von Verfahren zur Genehmigung, Aufzeichnung und Überwachung der Finanzvorgänge haben muß, die zur Kontrolle der erzeugten Information dienen.“⁴⁴⁰

In den geprüften Organisationen mag es grundsätzlich ein Eigeninteresse an der Dokumentation finanzwirksamen Handelns geben. Die Vermutung zugunsten eines organisatorischen Eigeninteresses wirksamer interner Finanzkontrollsysteme hingegen scheint - insbesondere vor dem Hintergrund der institutionenökonomischen Ausführungen - ein bloßer Euphemismus zu sein: Die Zuverlässigkeit interner Kontrolle mag wünschenswert sein, die institutionelle

437 Friedmann 1994b, S. 68

438 Friedmann 1994b, S. 68

439 Friedmann 1994b, S. 69

440 Friedmann 1994b, S. 61 (Hervorhebungen H.M.W.)

Ausgestaltung hingegen sorgt selten für die Gewähr der Zuverlässigkeit. Das Interesse an bloßen Aufzeichnungen stellt eher eine verwaltungstechnische Selbstverständlichkeit als eine Errungenschaft der Finanzkontrolle dar. Die mangelnde Überprüfbarkeit durch Dritte, insbesondere die Wissenschaft und die interessierte Öffentlichkeit, bleibt ein zentrales Manko.⁴⁴¹ *Marty-Gauquié* bemerkt dazu:

„Der wesentliche Einfluß des Europäischen Rechnungshofs besteht in der Möglichkeit, seine Feststellungen dem Steuerzahler mitzuteilen, der in Zeiten knapper öffentlicher Kassen auf Verschwendung sehr sensibel reagiert.“⁴⁴²

Abgesehen von der Vorstellung, der Steuerzahler habe an einer wirtschaftlichen Haushaltsführung nur in Zeiten knapper Kassen ein Interesse, zeigt sich, daß auf das Informationsbedürfnis der Öffentlichkeit nur unzureichend eingegangen wird. Die Aussagefähigkeit der Prüfergebnisse in den Berichten des Rechnungshofs leidet an der fehlenden Kontrollierbarkeit über die Art und Weise ihres Zustandekommens. Zweifellos positiv zu vermerken ist die prinzipielle Möglichkeit bei Systemprüfungen, Mängel mit Multiplikationseffekten zu entdecken, anstelle einzelnen Verfehlungen nachgehen zu müssen.

„Wenn sie gut ausgeführt wird, erlaubt die Systemprüfung - ausgehend von der Aufdeckung eines Systemfehlers - Zugang zu den konkreten Fällen, die von diesem Fehler ausgehen, deren Aufdeckung und Korrektur.“⁴⁴³

441 Vgl. in diesem Sinne auch *Leffson*: „Die Objektivität [eines Urteils, H.M.W.] im Sinne intersubjektiver Nachprüfbarkeit impliziert die Offenlegung aller festgestellten Tatsachen, aller Prämissen und aller wichtigen logischen Zwischenschritte, die zu dem Urteil geführt haben.[...] Die Offenlegung [von Urteilsprozessen, H.M.W.] und die damit ermöglichte intersubjektive Nachprüfbarkeit erlaubt es aber, die Ergebnisse [...] zu vergleichen und wiederum zu beurteilen“, *Leffson* 1988, S. 87f.

442 *Marty-Gauquié* 1988, S. 154

443 *Marty-Gauquié* 1988, S. 182

d. Sonderberichte und Gutachten

Neben der Erstellung des Jahresberichts hat der Rechnungshof die Möglichkeit, von sich aus tätig zu werden und zu speziellen Themen Sonderberichte zu erstellen.⁴⁴⁴ Er kann auf Antrag eines Organs auch Stellungnahmen zu bestimmten Fragen abgeben. Da es sich hierbei nicht um die Prüfungstätigkeit im engeren Sinne handelt und der Rechnungshof die Funktion eines Beraters einnimmt, können Sonderberichte und Stellungnahmen auch Maßnahmen vor ihrer konkreten Ausführung betreffen. Sonderberichte, die der Rechnungshof von sich aus erstellt, werden den betroffenen Stellen übermittelt, die wiederum binnen einer Frist von zweieinhalb Monaten dem Rechnungshof ihre Antworten mitteilen müssen. Die Sonderberichte werden dem Rat und dem Parlament zugeleitet, die über die weitere Verwendung entscheiden. Handelt es sich um Sonderberichte, die sich nicht auf Vorschläge oder Entwürfe im Anhörungsverfahren zu Rechtsakten beziehen, können diese - zusammen mit den Antworten der betroffenen Stellen - vom Rechnungshof selbst im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften veröffentlicht werden.⁴⁴⁵ Im Rahmen dieser Sonderberichte ist es dem Rechnungshof möglich, bestimmte Bereiche sehr viel ausführlicher zu untersuchen als dies im Jahresbericht üblicherweise geschieht. Im Fall der Finanzkontrolle im Milchsektor, der noch eingehend zu untersuchen sein wird, stellt ein solcher Sonderbericht eine wesentliche Informationsquelle dar.

e. Die Zuverlässigkeitserklärung

Mit dem Vertrag von Maastricht wurde der Rechnungshof beauftragt, über die Rechnungsführung der Kommission sowie deren Ordnungsmäßigkeit und Rechtmäßigkeit eine Erklärung (*Déclaration d'assurance*, DAS) nach dem Vorbild der Prüfungsbestätigung eines Wirtschaftsprüfers abzugeben.⁴⁴⁶ Dies

444 Vgl. Art.188c Abs.4 EGV

445 Vgl. Friedmann 1994b, S. 20

446 Vgl. Art. 188c EGV

geschah erstmals für das Haushaltsjahr 1994.⁴⁴⁷ Mit der DAS wird keine Aussage über die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung abgegeben, weswegen sie hier nur am Rande Erwähnung findet.⁴⁴⁸ Zwei Punkte der ersten DAS seien dennoch erwähnt: Erstens erläutert der Rechnungshof hier seine Prüfungsnormen,⁴⁴⁹ zweitens gibt er mit dieser ersten DAS ein Testat über die Rechnungsführung der Gemeinschaft ab: Er bewertet sie als nicht uneingeschränkt zuverlässig. Die DAS für das Haushaltsjahr 1994 im vollen Wortlaut besagt:

„Der Hof vertritt folgende Auffassung:

- i) Die Jahresabschlüsse zum 31. Dezember 1994 vermitteln ein korrektes Bild der Einnahmen und Ausgaben sowie der Finanzlage der Union. Ihr informativer Wert muß jedoch in mehreren wichtigen Punkten, die dem Hof Anlaß für Vorbehalte geben, verbessert werden.
- ii) Die Prüfung der in den Jahresabschlüssen als traditionelle Eigenmittel ausgewiesenen Einnahmen hat keine signifikanten Fehler ergeben. Selbstverständlich kann keine Gewähr gegeben werden, daß sämtliche abgabepflichtigen Einfuhren tatsächlich angemeldet wurden und zu den entsprechenden Einnahmen geführt haben.
- iii) Im Bereich der Ausgaben sind bei den zugrundeliegenden Vorgängen in bezug auf die in der Rechnungslegung ausgewiesenen Zahlungen zu viele Fehler festzustellen, als daß der Hof allgemein Gewähr für deren Rechtmäßigkeit / Ordnungsmäßigkeit geben könnte.⁴⁵⁰

Nach den Prüfungen des Rechnungshofs wurden damit immerhin rund 6.016 Mio. ECU ohne saubere gesetzliche Grundlage oder ohne ordentliche Rechnungsführung vergeben, wobei über rund 14 Prozent der Ausgaben mangels

447 Vgl. Zuverlässigkeitserklärung über die Tätigkeiten im Rahmen des Gesamthaushaltsplans für das Haushaltsjahr 1994; Rechnungshof der Europäischen Gemeinschaften 1995b, S. 1

448 Vgl. Harden/White/Donnelly 1995, S. 12

449 So werden beispielsweise zum Beleg der statistischen Zuverlässigkeit das zugrundegelegte Konfidenzniveau (95%) und eine maximal zulässige Fehlertoleranz (700 Mio. ECU) erwähnt und die Definition des Fehlerbegriffes wird erläutert; vgl. Rechnungshof der Europäischen Gemeinschaften 1995b, S. 17.

450 Rechnungshof der Europäischen Gemeinschaften 1995b, S. 8

Information erst gar keine Aussage - also auch keine Fehlerfeststellung - gemacht werden konnte. Somit kann der Rechnungshof in seiner DAS für ein knappes Zehntel des EU-Haushalts keine Gewähr hinsichtlich der Ordnungsmäßigkeit und der Rechtmäßigkeit übernehmen.⁴⁵¹

D. Die externe Finanzkontrolle durch das Europäische Parlament

1. Die Bedeutung des Parlaments als Finanzkontrollinstitution

In engem Zusammenhang mit der Arbeit des Rechnungshofes steht die Funktion der Entlastung der Exekutive durch das Parlament. Im Sinne der klassischen Gewaltenteilung obliegt dem Parlament die (Letzt-)Entscheidung darüber, ob die Verwaltung die von ihm bewilligten Mittel auch in seinem Sinne verwendet hat. Finanzkontrolle durch das Parlament ist also auch politische Kontrolle der Regierung im Sinne staatlicher „checks and balances“, die Regierungsmacht wird als vom Parlament abgeleitet verstanden und folgerichtig von diesem auch kontrolliert. Die Entlastungsentscheidung stellt dabei das förmliche Ende des Rechnungsprüfungsverfahrens und damit auch das Ende eines Haushaltsjahres dar.⁴⁵²

Angesichts des vergleichsweise geringen Mitarbeiterstabs des Parlaments und insbesondere des Rechnungsprüfungs- bzw. Finanzkontrollausschusses kommt den Berichten des Rechnungshofes eine große faktische Bedeutung zu. Während *Friedmann* die Berichtstätigkeit des Rechnungshofes als einen stetigen Informationsstrom betrachtet, der dem Parlament hilft, seine umfassende Kontrollfunktion wahrzunehmen, wird *Blasius* bereits deutlicher, wenn er - unter Bezugnahme auf *Heuer* - feststellt, daß parlamentarische Finanzkontrolle ohne Vorarbeiten des Rechnungshofs gar nicht möglich wäre. Die gesetzgebenden

451 Vgl. Rechnungshof der Europäischen Gemeinschaften 1995b, S. 9f.; Die Zeit vom 17.11.1995, S. 40

452 Vgl. *Friedmann* 1989, S. 158. Die Kontrolle der Regierung durch das Parlament ist auch dann von Bedeutung, wenn die Regierung von der Parlamentsmehrheit bestellt wird: Zum einen beinhaltet die Kontrollfunktion des (gesamten) Parlaments auch die Information der Opposition über das Regierungshandeln, zum anderen gibt es der Mehrheitsfraktion zumindest theoretisch die Möglichkeit, politische Entwicklungen zu kontrollieren und für zukünftige Entwicklungen zu steuern; vgl. *Piduch* 1973, S. 229.

Organe verlassen sich in weitem Maße auf die Unabhängigkeit, Objektivität und Sachkenntnis dieses Prüfungsorgans.⁴⁵³ Die Rechnungshofberichte sind in aller Regel die einzige Grundlage, aufgrund der die Entlastungsentscheidung vorgenommen wird. Somit entscheidet das Parlament zwar als politische Kontrollinstanz, besitzt dazu aber keine (oder zumindest kaum) Informationen, die über den Kenntnisstand des Rechnungshofs hinausgehen. Darin läßt sich entweder eine Aufwertung der Rechnungshofberichte als alleinige Informationsquelle der Entlastungsentscheidung oder aber eine Abwertung der Parlamentsentscheidung als bestätigenden parlamentarischen Vollzug des Rechnungshofberichtes sehen. Für den Fall der Bundesrepublik faßt *Tiemann* zusammen:

„Die Berichte des Bundesrechnungshofes gelangen also, weitgehend unverfälscht - oder besser: ungenutzt - durch die Ausschußberatungen, in das Plenum des Bundestags.“⁴⁵⁴

Das „Desinteresse an parlamentarischer Finanzkontrolle“⁴⁵⁵ wird durch die Tatsache verstärkt, daß zum Zeitpunkt der Entlastungsentscheidung die betreffende Haushaltsperiode oft länger als ein Jahr zurückliegt: Wenn im Jahr $n+2$ die Kontrolle der Haushaltsperiode n ansteht, so ist im parlamentarischen Kalender der Haushalt für $n+1$ und $n+2$ bereits erörtert und verabschiedet, der für $n+1$ bereits verausgabt. Schon die Verfallsrate der menschlichen Erinnerung weist darauf hin, daß dann für die Haushaltsperiode n zwangsläufig nur noch geringes Interesse besteht. Dafür kann auch die unterschiedliche Öffentlichkeitswirkung, die der Verabschiedung und der Entlastung des Budgets zukommt, als Beleg angeführt werden: Erstere werden live im Fernsehen übertragen, letztere bestenfalls als Meldung in den Zeitungen erwähnt.

2. Die politische Haushaltskontrolle des Europäischen Parlaments

Das Europäische Parlament nimmt die Aufgabe der externen Finanzkontrolle im Sinne einer politischen Kontrolle vor. Die inhaltliche Arbeit leistet maß-

453 Vgl. Blasius 1988, S. 820; Friedmann 1989, S. 176

454 Tiemann 1977, S. 97. Ähnliches gilt für Großbritannien und die USA, vgl. Schäfer 1977, S. 546.

455 Vgl. Tiemann 1977, S. 99

geblich der Haushaltskontrollausschuß des Parlaments auf der Grundlage der Berichte des Europäischen Rechnungshofs.⁴⁵⁶ Wurde bei der Darstellung der Finanzkontrolle durch den Rechnungshof die mangelnde Transparenz der Vorgehensweise bei Kontrollen angeführt, so scheint dieses Problem auch für die Haushaltskontrolle durch das Europäische Parlament zu bestehen. Die Abgeordnete *Theato*, Mitglied des Haushaltskontrollausschusses, äußert sich dazu wie folgt:

„Eines der grundlegenden Probleme der gemeinschaftlichen Finanzkontrolle ist der Mangel an klaren Arbeitskonzepten und gemeinschaftsweiten Standards für Kontrollsysteme, ein ungenügender Informationsaustausch und das Fehlen einheitlicher Grundbegriffe zur Definition von Unregelmäßigkeiten gegen den Gemeinschaftshaushalt.“⁴⁵⁷

Angesichts eines seit 1979 direkt gewählten Parlaments, das praktisch nur in Haushalts- und Haushaltskontrollangelegenheiten Befugnisse hat, ist das ein ernüchternder Befund. Gleichwohl darf nicht vergessen werden, daß dem Europäischen Parlament nicht die Rolle zukommt, die festgestellten Defizite zu beheben: Die Kompetenzverteilung in der Europäischen Union weist diese Rolle dem Rat zu.

Die wichtigste Funktion der Haushaltskontrolle durch das Europäische Parlament ist der Entlastungsbeschluß, den das Parlament der Kommission für die Haushaltsführung erteilt. Er gilt als „der bedeutsamste institutionelle Ausdruck der Kontrollfunktion“⁴⁵⁸, die das Parlament ausübt. Das Entlastungsverfahren selbst ist in Art. 206 EGV und in der Haushaltsordnung festgelegt, es schließt sich unmittelbar an die Berichterstattung des Rechnungshofs an: Rat und Parlament prüfen die Rechnungslegung und die Vermögensübersicht sowie den Jahresbericht des Rechnungshofs und die Antworten der Organe. Zunächst beschließt der Rat mit qualifizierter Mehrheit, ob er eine Entlastung der Kommission empfiehlt und leitet diesen Beschluß dem Parlament zu. Die Kommission hat die Pflicht, dem Parlament alle notwendigen Informationen über einzelne Ausgaben oder die Funktionsweise der Finanzkontrollsysteme zu

456 Vgl. Parlamentarische Kontrolle der gemeinschaftlichen Finanzen 1988, S. 10

457 *Theato*/Graf 1994, S. 120

458 Parlamentarische Kontrolle der gemeinschaftlichen Finanzen 1988, S. 11

übermitteln, wenn es dies vor der Entlastungsentscheidung fordert. Das Parlament entscheidet dann über die Entlastung auf der Grundlage des Berichts des Haushaltskontrollausschusses bis zum 30. April des Jahres $n+2$.⁴⁵⁹

3. Die Bedeutung des Entlastungsbeschlusses

Mit dem Entlastungsbeschuß billigt das Europäische Parlament die Haushaltsführung der Kommission für die betreffende, zum Zeitpunkt der Entlastungsentscheidung immerhin etwa eineinhalb Jahre zurückliegende Budgetperiode.⁴⁶⁰ Ob das Parlament die Entlastung verweigern kann, ist umstritten.⁴⁶¹ Die Verweigerung und mögliche Konsequenzen daraus sind weder in den Gründungsverträgen noch in der Haushaltsordnung vorgesehen. So war lange Zeit umstritten, ob die Verweigerung der Entlastung als Ausdruck des Mißtrauens die Kommission zum Rücktritt zwingen würde. Nach der Verweigerung des Entlastungsbeschlusses für das Haushaltsjahr 1982 trat die Kommission allerdings nicht zurück, weswegen ihr Mandat ohne Entlastung auslief.⁴⁶² Nachträglich nahm das Parlament den Rechnungsabschuß der Kommission „zur Kenntnis“⁴⁶³, woraus *Bieber* schließt, es sei eine technische, nicht aber eine politische Entlastung erfolgt.⁴⁶⁴ Diese faktische Folgenlosigkeit der Entlastungsverweigerung deckt sich mit der gängigen Praxis der Mitgliedstaaten. So sind auch in der Bundesrepublik an die Nichterteilung der Entlastung keine Konsequenzen für die Regierung gebunden.⁴⁶⁵ Die genuin politische Kontrolle wird damit zum parlamentarischen Feigenblatt administrativer Sorglosigkeit in

459 Vgl. Theato/Graf 1994, S. 129f.

460 Die Entlastungsentscheidung für 1992 fand sogar erst 1995 statt, vgl. den Bericht über die Entlastung der Kommission zur Ausführung des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Gemeinschaften für das Haushaltsjahr 1992 des Ausschusses für Haushaltskontrolle (Bericht Cornelissen), Dokument PE 207.518/end/Teil A+B vom 21.3.1995.

461 „Eine endgültige Entlastungsverweigerung ist nicht zulässig“; Geiger 1995, Art. 206 Rn. 8, S. 721, anderer Ansicht Kannengießler 1995, S. 58.

462 Vgl. Friedmann 1994a, S. 28

463 Magiera 1995, Rn. 7

464 Vgl. Bieber 1991, Rn. 6

465 Vgl. Rüping 1982, S. 213ff. *Kannengießler* weist zurecht darauf hin, daß in parlamentarischen Demokratien, in denen die Parlamentsmehrheit die Regierung trägt, Entlastungsverweigerungen praktisch kaum vorkommen; vgl. *Kannengießler* 1995, S. 60.

der Finanzwirtschaft. *Heinig's* sarkastische Bemerkung, es gehe nur noch um die „Wegräumung der 'Budgetleiche'“,⁴⁶⁶ hat demzufolge nach wie vor Gültigkeit.

Häufiger als die Entlastungsverweigerung ist die Entlastung unter Vorbehalt, bei der der Kommission Auflagen erteilt werden, deren Erfüllung Voraussetzung für die endgültige Erteilung der Entlastung ist.⁴⁶⁷ Diese sogenannten Bemerkungen ziehen die Pflicht der Kommission nach sich, „alle zweckdienlichen Maßnahmen“⁴⁶⁸ zu treffen, um den Forderungen in den Bemerkungen nachzukommen.⁴⁶⁹ Darüber hinausgehende Möglichkeiten, die Kommission zu einem bestimmten Verhalten zu veranlassen, besitzt das Europäische Parlament nicht. Dennoch mißt es der Haushaltskontrolle insgesamt und der Entlastung im besonderen einen hohen Stellenwert bei, denn dies ist die einzige Befugnis, die in seiner alleinigen Zuständigkeit liegt.

Nach dieser Darstellung der Finanzkontrolleinrichtungen in der Europäischen Union - Finanzkontrolleur, Rechnungshof, Parlament - wird auf deren Zusammenwirken bei der Kontrolle des Milchsektors eingegangen. Dieses Beispiel verdeutlicht die Probleme, die sich aus der unterschiedlichen Verteilung der Kontrollkompetenzen und dem jeweiligen Selbstverständnis ergeben. Anhand der Kontrolle der Milchquote werden exogene und endogene Beschränkungen der europäischen Finanzkontrolle deutlich, die abschließend analysiert werden.

466 Heinig 1949, S. 11

467 Vgl. Magiera 1995, Rn. 7

468 Art. 206 Abs. 3

469 Vgl. den Bericht über die Entlastung der Kommission zur Ausführung des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Gemeinschaften für das Haushaltsjahr 1993 des Ausschusses für Haushaltskontrolle (Bericht Samland), Dokument PE 212.091/end/Teil A + B vom 23.3.1995.

II. DIE FINANZKONTROLLE DER EUROPÄISCHEN UNION AM BEISPIEL DER MILCHMARKTORDNUNG

A. Hintergrund: Die Milchmarktordnung als Teil der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der EU

1. Die GAP als Grundstein europäischer Integration

Die Funktionsweise der Europäischen Agrarpolitik, insbesondere der Milchmarktordnung, sind für die anschließende Analyse der Finanzkontrolle in der EU am Beispiel des Milchmarktes von grundlegender Bedeutung. Auf sie wird daher im folgenden eingegangen.

Zu Gründungszeiten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, in den Römischen Verträgen von 1957, war die Landwirtschaft als Politikfeld europäischer Zuständigkeit fast nicht vorhanden: Lediglich zehn der 248 Artikel des Vertragswerks (Art. 38 bis 47 EWGV) sind ihr gewidmet, und ihre Formulierung ist derart vage, daß es schwierig ist, darin den Ankerpunkt europäischer Agrarpolitik erkennen zu wollen. Gleichwohl sind die Konflikte, die diesen Politikbereich bis heute prägen, bereits damals in ihrer Anlage erkennbar, denn grundlegend antinome Ziele sollten gleichzeitig erreicht werden: Die Absicht der Verträge war es, der in der Landwirtschaft beschäftigten Bevölkerung einen angemessenen Lebensstandard zu sichern und zugleich den Konsumenten erschwingliche Preise zu gewährleisten. Es sollten also sowohl die Interessen der Produzenten als auch die der Konsumenten durch politische Maßnahmen verfolgt werden. Dementsprechend unterschiedlich waren die Ansichten der sechs Gründungsstaaten der Gemeinschaft⁴⁷⁰ in essentiellen Fragen, wie z.B. dem zulässigen Umfang von Eingriffen zum Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf den Agrarmärkten, den angestrebten Preisniveaus im Agrarsektor oder der Rolle von Drittlandsimporten bei der Versorgung einzelner Mitgliedstaaten mit Nahrungsmitteln.⁴⁷¹

Im Juli 1958 wurden im italienischen Stresa die ungenauen Bestimmungen zu Orientierungslinien weiterentwickelt. Die wesentlichen Punkte waren die Verbesserung der europäischen Agrarstrukturen und die Anhebung der

470 Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und die Niederlande.

471 Vgl. Rodemer 1980, S. 1; Calmes/Mykolenko 1985, S. 7, Günemann 1981, S. 6f.

Agrarpreise auf ein einheitliches Niveau in allen Mitgliedstaaten, wobei dies angesichts höherer Preise in den EWG-Staaten als auf dem Weltmarkt implizit eine Abschirmung der Märkte bedeutete, nicht zuletzt um einen höheren Grad der Selbstversorgung zu erreichen.⁴⁷² Im Jahre 1962 schließlich wurde die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der Europäischen Union ins Leben gerufen, deren Ziel ein gemeinsamer Markt im Bereich der Agrarprodukte war. Binnenzölle - zunächst nur für einige Agrarprodukte - fielen weg, gleichzeitig wurde ein System sogenannter Agrarabschöpfungen eingeführt, das mit Gleitzöllen die betreffenden Produkte bei der Einfuhr aus Drittstaaten auf EWG-Preisniveau anhob.⁴⁷³

2. Die Grundprinzipien der GAP

Vier Grundprinzipien kennzeichnen die Gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Gemeinschaft von Beginn an. Sie konkretisieren die Orientierungslinien und machen die Zielkonflikte deutlich, die aus der Vermischung allokativer und distributiver Zielsetzungen entstehen:

1. Die Einheit des Marktes wird gewährleistet durch den freien Verkehr landwirtschaftlicher Güter und die Einheitlichkeit der Preise innerhalb der Gemeinschaft.⁴⁷⁴
2. Die Gemeinschaftspräferenz räumt dem Absatz gemeinschaftlicher Produkte Vorrang ein. Ziel ist es, den Bedarf an Nahrungsmitteln „aus Sorge um die Sicherstellung der Versorgung mit einem Minimum an Drittlandsimporten“⁴⁷⁵ zu decken, vulgo Autarkie. Die Mittel zur Gewährleistung dieser Zielvorstellung sind Agrarabschöpfungen (Importzölle) und Erstattungen (Exportsubventionen).
3. Die finanzielle Solidarität entsteht durch Garantieprieße für Agrarprodukte und Strukturhilfen. Die Organisationsform ist der Europäi-

472 Vgl. Teulon 1993, S. 9

473 Vgl. Teulon 1993, S. 8

474 Vgl. Schrader 1993, S. 4

475 Teulon 1993, S. 15

sche Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL).⁴⁷⁶

4. Interventionen auf den Märkten sollen Angebot und Nachfrage auf den Agrarmärkten ins Gleichgewicht bringen. Um den Landwirten Garantiepreise für ihre Produkte gewähren zu können, werden entstehende Überschußmengen im Rahmen sogenannter „Marktordnungen“ aufgekauft und gelagert. Dies betrifft mehr als 90 Prozent der gemeinschaftlichen Agrarproduktion.⁴⁷⁷

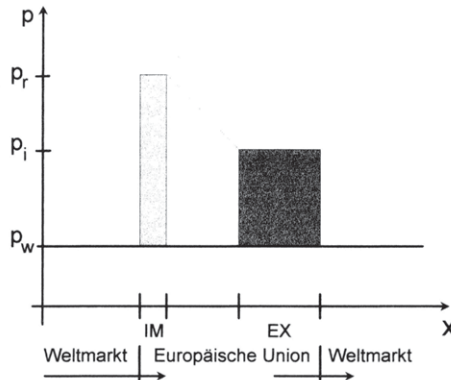
Mit dieser Form der Ausgestaltung lehnt sich die GAP an das französische System der Marktverwaltung an, das nach dem Zweiten Weltkrieg installiert wurde, um mit Garantiepreisen der Nahrungsmittelknappheit und Versorgungsengpässen Herr zu werden.⁴⁷⁸ Aus ökonomischer Sicht fällt die gleichzeitige Verfolgung allokativer Ziele (Versorgungssicherheit) und distributiver Ziele (Einkommen der Landwirte, erschwingliche Verbraucherpreise) auf. Die Agrarmärkte sollten über die Garantiefonds mit einer Bewirtschaftung der Preise und über die Handels- und die Strukturpolitik mit einer Einflußnahme auf die Mengen gesteuert werden. Die Funktionsweise der Agrarmärkte in der Gemeinschaft läßt sich demnach wie folgt darstellen:

476 Vgl. Teulon 1993, S. 16

477 Vgl. Thiel 1992, S. 80; Wehrt 1989, S. 69

478 Vgl. Teulon 1993, S. 22; Tangermann 1981, S. 27

Abb. 13: Schema der Agrarmärkte in der EU



In der Abbildung gibt es für ein beliebiges, homogenes landwirtschaftliches Gut drei verschiedene Preisniveaus: p_r stellt den sogenannten Richtpreis dar, der im Rat der Landwirtschaftsminister jährlich politisch festgelegt wird und als angepeilter innergemeinschaftlicher Preis gilt. Preis p_i ist der Interventionspreis, ein garantierter Mindestpreis, zu dem die staatliche Interventionsstellen das Gut abzunehmen verpflichtet sind und p_w schließlich ist der Preis für das Gut auf dem Weltmarkt.

Gemäß der Zielsetzung der europäischen Agrarpolitik, (Binnen-) Versorgungssicherheit und ein angemessenes Einkommen der Landwirte gleichzeitig zu erreichen, besteht ein Schutz vor Einfuhren aus Drittländern zum niedrigeren Weltmarktpreis. Importe werden durch Agrarabschöpfungen auf die Höhe des Richtpreises geschleust (Schraffierung links, IM) und sind somit für Konsumenten in der EU erheblich verteuert. Die Binnennachfrage deckt ihren Bedarf zu Preisen zwischen dem Interventionspreis und dem Richtpreis, dessen Höhe bisher aber nie ganz erreicht wurde. Die in der Gemeinschaft erwirtschafteten Überschüsse werden mit Hilfe von Exporterstattungen auf Weltmarktpreisniveau geschleust (Schraffierung rechts, EX) und außerhalb der Gemeinschaft verkauft.⁴⁷⁹

479 Vgl. Wehrt 1989, S. 68

3. Die Entstehung der Überschüsse und Reformansätze

Die garantierten Preise für unbegrenzte Produktionsmengen stimulierten die Produktion ganz erheblich. Die für Zeiten der Knappheit konzipierten Mechanismen sorgten rasch für einen hohen Versorgungsgrad in der Gemeinschaft. So wurde nach anfänglich großen Nachfrageüberhängen bei den meisten Agrarerzeugnissen nach und nach der Zustand der Selbstversorgungsfähigkeit erreicht bzw. übertroffen.⁴⁸⁰ Bereits Ende der sechziger Jahre wurden die Agrarüberschüsse zum Problem, zunächst vor allem im Milchsektor. Die Kommission legte 1968 ein Memorandum zur Reform der Landwirtschaft in der Gemeinschaft vor, das neben Flächenstillegungen und Abschichtprämien eine grundsätzliche Neuausrichtung unter dem Zeichen „mehr Markt und weniger Administration“ vorsah. Die geplanten Reformen zur Eindämmung bestehender und zur Verhinderung künftiger Agrarüberschüsse wurde von den Interessenvertretern der Landwirtschaft nicht nur abgelehnt, sondern auch wirksam verhindert. Im gleichen Jahr fand die erste große Bauerndemonstration in Brüssel statt, bei der gegen die geplanten Maßnahmen zur Begrenzung der Überschüsse protestiert wurde. Der Agrarministerrat lehnte den Reformvorschlag schließlich ab, was für die Kommission einen „spektakulären politischen Mißerfolg“⁴⁸¹ darstellte.

Erst im Jahre 1981 beauftragte der Ministerrat die Kommission zu einem neuen Versuch, der in das sogenannte „Grünbuch“ von 1985 mündete. Darin wird zwar eine realistischere Preispolitik mit Blick auf das Weltmarktpreisniveau angemahnt und der Zwang zu mehr Wettbewerb unter den Landwirten betont, zugleich werden aber keine tatsächlichen Schritte hin zu mehr Markt unternommen, hingegen aber die Bedeutung strukturpolitischer Maßnahmen besonders hervorgehoben. Landwirte, die ihre Produktion aufgeben, sollen ebenso finanziell unterstützt werden wie ihre Kollegen, die ihre Ertragsflächen reduzieren. Umgesetzt wurden diese Pläne dann mit mehr Dirigismus statt mit mehr Markt im Rahmen sogenannter Quotenregelungen, die zuerst im Zuckersektor, später auch bei den meisten anderen Produkten eingeführt wurden.⁴⁸² Die garantiert abgenommene Gesamtmenge wurde durch individuell

480 Vgl. Teulon 1993, S. 44, Thiel 1992, S. 86

481 Tangermann 1981, S. 40

482 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 25.11.1994, S. 17

zugewiesene Quoten quasi „gedeckelt“, indem eine maximale Menge pro Landwirt festgelegt wurde. Auch für landwirtschaftliche Nutzflächen, die brach liegen gelassen wurden, bekam der Landwirt finanzielle Unterstützung; faktisch eine Prämie fürs Nichtproduzieren.

Der jüngste Reformvorstoß datiert aus dem Jahr 1992; er fordert als weitergehende Maßnahme die Hinwendung von Quantität zu Qualität und lehnt sich auf der Finanzierungsseite tendenziell an das amerikanische System direkter Einkommenbeihilfen an.⁴⁸³ Die Reform erwies sich bei der Entlastung der Märkte von Überschüssen bislang allerdings als weitgehend wirkungslos. Zwar wurde ein Teil der staatlichen Stützpreise gesenkt, doch erreichte man damit im wesentlichen nur neue Fehlallokationen durch die Verzerrung der Preisrelationen. Tatsächlich erweist sich die Durchführung und Kontrolle - wie im Fall der Milchquoten noch zu zeigen sein wird - als viel zu bürokratisch. In der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung* findet sich das deutliche Urteil:

„[Die Reform ist, H.M.W.] halbherzig, sozial unausgewogen, unsäglich bürokratisch, demotivierend, alles in allem ungenügend, daher reformbedürftig.“⁴⁸⁴

4. Der Milchmarkt in der EU

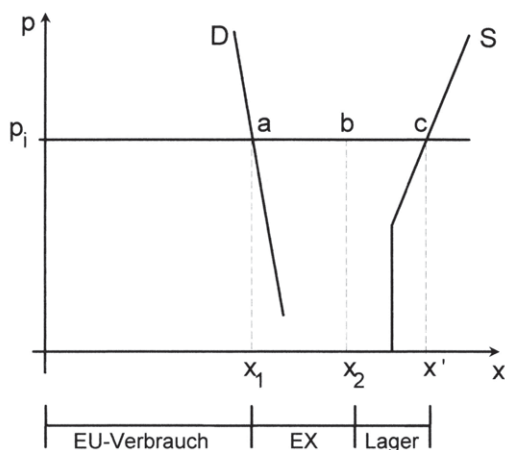
a. Die Nachfrage nach Milch und Milcherzeugnissen

Die folgende graphische Darstellung schematisiert die Angebots- und Nachfragesituation des Milchmarktes in der EU. Die verwendeten Zahlen entstammen dem Sondergutachten des Europäischen Rechnungshofs 1994 und beziehen sich auf das Milchwirtschaftsjahr 1990.

483 Vgl. Teulon 1993, S. 98

484 Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 19.4.1994, S. 15. Eine ordnungspolitische Analyse der europäischen Agrarpolitik findet sich bei Sievert 1982, S. 9ff., die insbesondere dadurch beeindruckt, daß sie auch heute, 14 Jahre später, noch ohne Abstriche zutrifft, was sowohl als Beleg für die Fundiertheit der Argumente Sieverts, aber auch als Ausdruck des Beharrungsvermögens grundsätzlicher Probleme der EG-Agrarpolitik verstanden werden kann, vgl. auch Sachverständigenrat 1980, S. 177ff., Blümle 1994, S. 218.

Abb. 14: Der Milchmarkt in der EU



Im Jahre 1990 beträgt der Verbrauch von Milch und Milcherzeugnissen in der Gemeinschaft 91 Mio. Tonnen ($0 \rightarrow x_1$), womit die seit Mitte der achtziger Jahre rückläufige Tendenz fortgesetzt wird (1987: 95 Mio. Tonnen).⁴⁸⁵ Nur etwa ein Viertel der Milcherzeugung wird in Form frischer Erzeugnisse wie Milch oder Joghurt verbraucht, der Rest wird zu länger haltbaren Produkten wie Butter (36%), Käse (23%), Milchpulver (5%) und Kondensmilch (2%) weiterverarbeitet.

Schätzungen der Preiselastizität der Nachfrage weisen - je nach Milcherzeugnis - Werte zwischen -0,1 und -0,3 auf.⁴⁸⁶ Die stilisierte Nachfragekurve D im obigen Diagramm verläuft daher im relevanten Bereich steil. Neben dem Preis als Parameter wird die Verbrauchsentwicklung auch durch Änderungen der Verbrauchergewohnheiten beeinflusst. Der Trend zu leichter und kalorienarmer Ernährung schlägt sich auch hier nieder: So nimmt der Butterverbrauch seit Jahren ab, während aus Pflanzenfett gewonnene Margarine und Diätbutter, die

485 Vgl. Pflugfelder/Doluschitz/Böckenhoff 1991, S. 27; Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1992a, S. T/275; Rechnungshof der Europäischen Gemeinschaften 1994a, S. 7

486 Vgl. Blättner 1987, S. 56; ähnlich Henrichsmeyer 1991, S. 310, Koester 1981, S. 67

zu Teilen aus Nichtmilchfetten besteht, stärker nachgefragt wird.⁴⁸⁷ Zum Verbrauch an Milcherzeugnissen in der Gemeinschaft kommt auf der Nachfrageseite der Nettoexport aus der EU in Höhe von knapp 9 Mio. Tonnen ($x_1 \rightarrow x_2$): Im Jahre 1990 stehen der Einfuhr von 4 Mio. Tonnen (im wesentlichen aus Staaten des Commonwealth nach Großbritannien) Ausfuhren von 12,8 Mio. Tonnen gegenüber. Die EU erreicht damit einen Anteil am Welthandelsvolumen von knapp 50 Prozent. Damit ist, was die expansive Entwicklung der Ausfuhren in den letzten Jahren betrifft, eine gewisse Sättigung erreicht. In den Teilen der Welt, in denen noch eine zahlungskräftige Nachfrage besteht, insbesondere in Asien, werden traditionell weniger Milcherzeugnisse als in westlichen Industriestaaten verbraucht, was die Möglichkeiten der Exportausweitung begrenzt.⁴⁸⁸

Letztendlich werden auch die 2 Mio. Tonnen zur Nachfrageseite gezählt, die zu haltbaren Milchprodukten wie Magermilchpulver oder Butter verarbeitet und in öffentlichen oder privaten Lagerhäusern eingelagert werden ($x_2 \rightarrow x'$). Die gemeinschaftlichen Lagerbestände schwanken allerdings erheblich im Zeitablauf.⁴⁸⁹

b. Das Angebot von Milch und Milcherzeugnissen

Im Jahre 1990 belief sich die gesamte Milcherzeugung in der EG auf 109 Mio. Tonnen ($0 \rightarrow x'$) und entsprach damit 22 Prozent der Weltmilcherzeugung. Dies wiederum entsprach einem innergemeinschaftlichen wertmäßigen Anteil an der gesamten Landwirtschaftsproduktion von knapp 16 Prozent. Milch ist somit bis zu Anfang der achtziger Jahre das wichtigste Agrarerzeugnis der Gemeinschaft. Allein Frankreich und die Bundesrepublik Deutschland produzieren etwa die

487 Rechnungshof der Europäischen Gemeinschaften 1994a, S. 7

488 Vgl. Rechnungshof der Europäischen Gemeinschaften 1994a, S. 8

489 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1992a, S. 80, Rechnungshof der Europäischen Gemeinschaften 1994a, S. 43f. Die Ende 1990 gelagerten 585.000 Tonnen Butter und Magermilchpulver hatten einen Wert von etwa 700 Mio. ECU, die Lagerhaltungskosten im betreffenden Jahr betrugen 1.870 Mio. ECU und überstiegen damit den (bilanziellen) Wert der gelagerten Ware um mehr als das zweieinhalbfache, vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1992a, S. T/90.

Hälfte des gesamten Angebots. Der steile Verlauf der Angebotskurve S ergibt sich aus dem kurzfristig starren und mittelfristig relativ unelastischen Milchangebot, das sich wiederum am relativ unelastischen Milchkuhbestand, der im Zeitablauf wenig schwankt, orientiert.⁴⁹⁰

Seit Beginn der GAP im Jahre 1962 befindet sich der EG-Milchmarkt im Ungleichgewicht, d.h. das Angebot übersteigt hier die Nachfrage. Mit anderen Worten: Der Selbstversorgungsgrad liegt wesentlich höher als 100 Prozent.⁴⁹¹ Obwohl zahlreiche Programme zur Reduzierung des Milchkuhbestandes⁴⁹², zur Steigerung der Exporte, zur „Nichtvermarktung“ (Wegschütten) von Milch und zur Kontingentierung der Produktion aufgelegt worden waren, hat sich an dieser Situation bis heute im wesentlichen nichts geändert.⁴⁹³ Obwohl sich die Gesamterzeugung 1990 auf rund 109 Mio. Tonnen belief, betrug der vermarktete Teil der Erzeugung lediglich rund 102 Mio. Tonnen. Der Begriff *vermarktete* Erzeugung erklärt einen Teil der Differenz zwischen Verbrauch (91 Mio. Tonnen) plus Nettoexport (9 Mio. Tonnen) auf der einen Seite sowie Angebot (109 Mio. Tonnen) auf der anderen Seite: Rund 6 Prozent der Milcherzeugung (knapp 7 Mio. Tonnen) sind als landwirtschaftlicher Eigenverbrauch *nichtvermarktete* Erzeugung, dienen dem Bauer also beispielsweise zur Kälberfütterung. Die nachfolgende Grafik verdeutlicht den Zusammenhang:

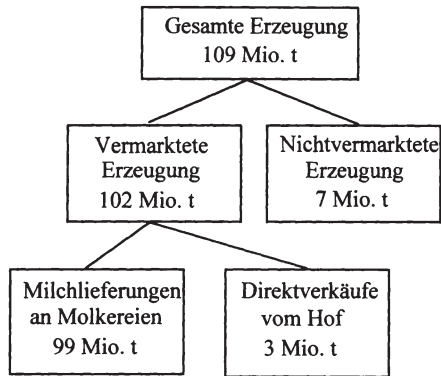
490 Vgl. Henrichsmeyer/Witzke 1991, S. 275 und 292

491 In der Bundesrepublik liegt der Angebotsüberschuß nach Aussagen des Bundesfachverbandes der Marktmolkereien bei rund 15 Prozent, vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 10.5.1995, S. 16.

492 Vgl. Pflugfelder/Doluschitz/Böckenhoff 1991, Rechnungshof der Europäischen Gemeinschaften 1992b, S. 54 sowie Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 29.11.1994, S. 18

493 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1992a, S. 82

Abb. 15: Milcherzeugung in der EU 1990



c. Preise, Mengen, Quoten

Im Rahmen der Ministerratstagungen der Landwirtschaftsminister werden für jedes Wirtschaftsjahr die Agrarpreise neu ausgehandelt. Festgelegt wird dabei der Richtpreis, der als Orientierungsgröße vorgegeben wird sowie der Interventionspreis als Mindestpreis, zu dem staatliche Interventionsstellen verpflichtet sind, Milcherzeugnisse anzukaufen.⁴⁹⁴ Die Interventionspreise für Milch und Molkereiprodukte liegen dabei bis zum dreifachen über den Preisen des Weltmarkts, obwohl diese sich gegenüber 1986 praktisch verdoppelt haben.⁴⁹⁵ In Abb. 14 auf Seite 187 ist der tatsächlich realisierte Preis der Interventionspreis p_i , der den Markt insofern räumt, als sich im Schnittpunkt d mit der Angebotsfunktion S über die Fläche $\overline{0 x' c p_i}$ die Gesamterträge der Anbieter abbilden lassen. Davon zahlen die Verbraucher direkt $\overline{0 x_1 a p_i}$, die Fläche $x_1 x_2 b a$ sind Exporterlöse, die allerdings in Höhe der Differenz zwischen p_i und dem niedrigeren Weltmarktpreisniveau subventioniert sind und damit vom Steuerzahler indirekt bezahlt werden, und schließlich sind $\overline{x_2 x' c b}$ die für Lagerhaltung bzw. Vernichtung an die Erzeuger gezahlten Erlöse, die ebenfalls vom Steuerzahler aufzubringen sind. Zu diesen direkten und indirekten Kosten

494 Vgl. Schrader 1989, S. 68

495 Vgl. Rechnungshof der Europäischen Gemeinschaften 1994a, S. 5

der Milchmarktordnung kommen die laufenden Kosten für die Lagerhaltung, die direkten Einkommensbeihilfen und die Verwaltungskosten, die bei der Planung, Umsetzung und Überwachung der Marktordnung anfallen.

Zur Eindämmung der Überschüsse wurde im Jahre 1977 die sogenannte Mitverantwortungsabgabe („lineare Abgabe“) eingeführt, die einen engeren Zusammenhang zwischen der Erzeugung und den Kosten für den Absatz herzustellen versuchte. Einer stärkeren Ausrichtung des Milchmarktes am tatsächlichen Verbrauch begegnete der Rat mit der Ansicht, „daß eine direkte Preissenkung, die zum Ausgleich des Marktes ausgereicht hätte, nicht ins Auge gefaßt werden konnte, da dies eine einschneidende Kürzung der Einkommen der landwirtschaftlichen Erzeuger bedeutet hätte.“⁴⁹⁶ So kam es zu einer indirekten Preissenkung, denn die Abgabe, die pro produzierter Liter Milch zu entrichten war, wirkte wie eine Senkung der administrierten Preise: Sie belastete den vermarkteten Teil der Erzeugung, also Lieferungen an Molkereien und Direktverkäufe, mit zunächst 1,5 Prozent, später 3 Prozent des Richtpreises⁴⁹⁷, wodurch der Ertrag pro erzeugtem Liter Milch für den Landwirt abnahm.

Eine mengen senkende Wirkung dieser Maßnahme blieb allerdings aus, denn zur Aufrechterhaltung des alten Einkommensniveaus war der Landwirt gezwungen, die niedrigeren Litererlöse durch Mehrproduktion zu kompensieren.⁴⁹⁸ Im Zuge der Agrarpreisverhandlungen für das Wirtschaftsjahr 1984/85 wurde daher eine weitere Maßnahme zur Eindämmung der Milchproduktion erlassen. Diese sogenannte „zusätzliche Abgabe“ hieß im deutschen fortan „Milchquote“.⁴⁹⁹ Jedem einzelnen Erzeuger wird danach eine jährliche Referenzmenge (Produktionsquote) als Obergrenze zugeteilt, bei deren Überschreitung er eine Geldbuße, eben die zusätzliche Abgabe, zu zahlen hat.⁵⁰⁰ Einzelwirtschaftlich kommt diese Regelung einem Produktionsverbot jenseits der Referenzmenge gleich, da die Abgabe Prohibitivcharakter hat. Ökonomisch

496 Rechnungshof der Europäischen Gemeinschaften 1994a, S. 11; vgl. auch Henrichsmeyer/Rauer/Gans 1981, S. 51 sowie die aufschlußreiche Analyse unterschiedlicher agrarpolitischer Interessen der EG-Mitgliedstaaten bei Tangermann 1981, S. 22ff.

497 Vgl. VO Rat EWG 1079/77 vom 17.5.1977, ABl. L 131 vom 26.5.1977, S. 6; vgl. Teulon 1993, S. 90

498 Vgl. Voß 1987, S. 56

499 Vgl. VO Rat EWG 856/84 vom 31.3.1984, ABl. L 90 vom 1.4.1984, S. 10

500 Vgl. Voß 1985, S. 871f.

bemerkenswert ist hierbei, daß nach dem faktischen Scheitern der Marktsteuerung über administrierte Preise dies auch eine Bewirtschaftung der Produktionsmengen bedeutet. Mit der individuellen Zuweisung von Produktionsobergrenzen wird dem einzelnen Milcherzeuger die Menge faktisch vorgeschrieben.

Die praktische Gestaltung der Milchquote zeigt das folgende Beispiel: Bei einem Milchrichtpreis von 270 ECU je Tonne Milch (1990/91) erzeugt ein Landwirt mit 20 Kühen 100 Tonnen Milch.⁵⁰¹ 90 Tonnen liefert er an eine Molkerei, 10 Tonnen verkauft er direkt vom Hof. Seine Quotenreferenzmenge liegt bei 85 Tonnen für Lieferungen und bei 5 Tonnen für Direktverkäufe. Für den Anteil seiner Erzeugung, den er bei Molkereien anliefert, werden ihm für die über seine Referenzmenge hinausgehenden Lieferungen 115 Prozent des Richtpreises abgezogen. Für den „direkt“ verkauften, also den vom Hof ohne Molkerei vermarkteten Anteil, werden ihm oberhalb der Referenzmenge 75 Prozent des Richtpreises abgezogen. Der Preis, den die Molkerei pro Tonne zahlt (Interventionspreis), liegt bei 240 ECU, der Erlös bei Direktverkäufen etwas darüber bei 250 ECU je Tonne. Sein Gesamterlös ohne Milchquote käme demnach auf 24.100 ECU⁵⁰², unter Berücksichtigung der Milchquote erlöst er nun 19.090 ECU⁵⁰³. Hätte er die über seine Referenzmenge hinausgehende Erzeugung nicht produziert, läge sein Gesamterlös bei 21.650 ECU⁵⁰⁴. Als Fazit läßt sich festhalten, daß hier die Produktion über die Quote hinaus dem Landwirt einen effektiven Verlust in Höhe von 2.560 ECU bringt, verglichen mit der Produktion im Rahmen der Quotenvorgabe.

d. Haushaltswirkungen der Milchmarktordnung

Der Milchsektor stellte bis 1989 den größten Einzelposten innerhalb der Gemeinsamen Agrarpolitik dar, seither ist er der zweitgrößte Posten. Haushalt-

501 Das entspricht einer Milchleistung von 5 Tonnen jährlich pro Kuh, vgl. Faustzahlen für Landwirtschaft und Gartenbau 1993, S. 187.

502 $90t \times 240 \text{ ECU} + 10t \times 250 \text{ ECU}$

503 $85t \times 240 \text{ ECU} + 5t \times 250 \text{ ECU}$, abzüglich $5t \times 310 \text{ ECU}$ [115% des Richtpreises von 270 ECU] + $5t \times 202 \text{ ECU}$ [75% des Richtpreises]

504 $85t \times 240 \text{ ECU} + 5t \times 250 \text{ ECU}$

technisch werden sämtliche Agrargarantieausgaben den Mitgliedstaaten in Form sogenannter monatlicher Vorschüsse zur Verfügung gestellt, faktisch handelt es sich hierbei um Erstattungen an die Mitgliedstaaten.⁵⁰⁵ Im Rahmen eines am Ende des Wirtschaftsjahres stattfindenden Rechnungsabschlußverfahrens werden diese Vorauszahlungen den tatsächlich benötigten Mitteln gegenübergestellt.⁵⁰⁶

Aufschlußreich bei der Analyse budgetärer Auswirkungen der Milchquote ist eine Gegenüberstellung der Einnahmen und Ausgaben, die durch die Quotenregelung verursacht wurden. Der Rechnungshof berechnet Ausgaben in Höhe von 2.785 Mio. ECU und Einnahmen in Höhe von 981 Mio. ECU für den Zeitraum 1984 bis 1990 unter der Annahme, daß sich alle anderen Ausgaben (Ausfuhrerstattungen, Lagerhaltungskosten, Preisausgleichsbeihilfen) genau so entwickelt hätten, wenn die Quote nicht eingeführt worden wäre. Zu den so ermittelten Nettoausgaben von 1.804 Mio. ECU setzt der Rechnungshof die Verringerung der jährlichen Milcherzeugung in Höhe von 8 Mio. Tonnen in Bezug und kommt so auf Kosten von rund 225 ECU/Tonne, die damit fast ebenso hoch wären wie der Richtpreis für das Wirtschaftsjahr 1991/92 (268 ECU/Tonne). Die Ausgaben der Europäischen Union für einen Liter Milch, der nicht produziert wird, wären damit genau so hoch wie der Preis, der für einen Liter produzierte Milch ausgegeben wird.⁵⁰⁷

Die Kommission weist in ihrer Antwort auf diese Rechnung darauf hin, daß nur der Vergleich der Nettoausgaben 1984-1991 mit der *kumulierten* verringerten Milcherzeugung 1984-1991 statthaft sei. Ausgehend vom Stand der Milcherzeugung Anfang 1984 (119 Mio. Tonnen/Jahr) müsse die seitherige jährliche Verringerung zu diesem Ausgangswert in Bezug gesetzt und kumuliert werden. Dadurch ergebe sich eine Verringerung der Milcherzeugung in Höhe von 42 Mio. Tonnen und damit ein Wert für die Beihilfe pro nichterzeugter Tonne von 43 ECU/Tonne - erheblich weniger als die rund 225 ECU/Tonne, die der Rechnungshof ermittelt hat. Würde man dann den jährlichen Anstieg der Milcherzeugung vor 1984 in Höhe von jährlich ca. 2 Prozent zugrundelegen

505 Vgl. Rechnungshof der Europäischen Gemeinschaften 1989, S. 38

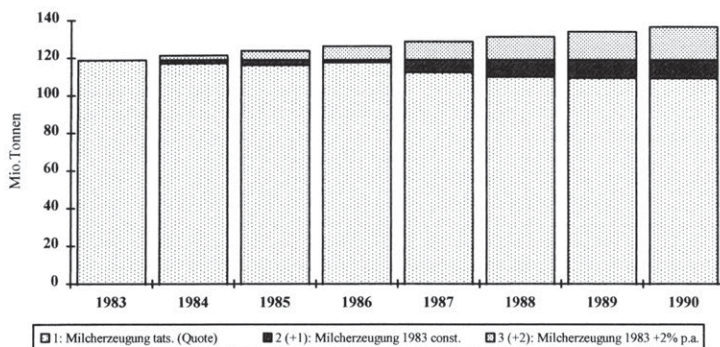
506 Vgl. Rechnungshof der Europäischen Gemeinschaften 1989, S. 59; Rechnungshof der Europäischen Gemeinschaften 1993, S. 42

507 Vgl. Rechnungshof der Europäischen Gemeinschaften 1994a, S. 26

und fortschreiben, wären von 1984 bis 1991 weitere 68,9 Mio.Tonnen produziert worden. Der Produktionsrückgang belief sich damit insgesamt auf 110,6 Mio. Tonnen, die Kosten für eine Tonne nicht produzierter Milch lägen dann bei nur noch 16,3 ECU/Tonne.⁵⁰⁸ Einige Ausgaben sind hierbei allerdings noch nicht berücksichtigt. Werden die Ausgaben der Mitgliedstaaten für die Durchführung der Quotenregelung einbezogen, nähern sich die Kosten für eine produzierte und eine nicht produzierte Tonne wieder einander an.

Die folgende Abbildung verdeutlicht die Entwicklung: Abgetragen ist die tatsächliche Entwicklung seit 1983 unter der Quotenregelung (1), die Entwicklung, wenn die Produktion seit 1983 konstant geblieben wäre (2) und die Entwicklung bei Fortschreibungen der jährlichen Steigerungsraten um 2 Prozent vor der Quotenregelung (3):

Abb. 16: Entwicklung der Milcherzeugung in der Gemeinschaft⁵⁰⁹



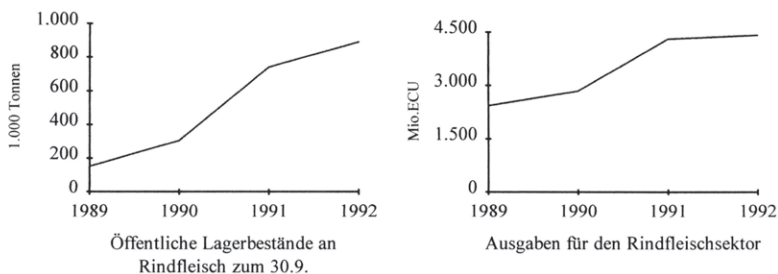
Je höher der Bezugswert für den Produktionsrückgang gewählt wird (1983 + 2% p.a. > 1983 const. > 1983 tats.), mit dem die Ausgaben für die Maßnahmen zur Erreichung dieses Rückgangs verglichen werden, desto günstiger erscheinen die Relationen.

508 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1994a, S. 62

509 Quelle: Rechnungshof der Europäischen Gemeinschaften 1994a, S. 26; Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1994a, S. 62

Neben den budgetären Auswirkungen der Quotenregelung im Milchsektor seien abschließend deren Wechselwirkungen mit anderen Marktordnungen erwähnt. Der Rückgang der Produktionsziffern bei Milch und Milcherzeugnissen wurde mit Beihilfen zur Produktionsaufgabe oder -reduzierung erkaufte, was zwangsläufig mit einer Verringerung des Milchkuhbestandes einherging. Der Rückgang an Milchkuhen hatte allerdings eine entsprechende Zunahme der Rindfleischbestände zur Folge, da die Milchkuhe geschlachtet wurden. Dies führte zu einer Zunahme des Angebots auf dem Markt für Rindfleisch, dessen Überschüsse dadurch kräftig anstiegen, wodurch wiederum die Kosten für Interventionen auf dem Markt für Rindfleisch erheblich gestiegen sind.⁵¹⁰ Bei der Betrachtung der Haushaltswirkungen müßte diese Weiterwälzung der Ausgaben vom einen auf den anderen Sektor daher eigentlich berücksichtigt werden. Die folgenden Grafiken veranschaulichen diesen Anstieg der Interventionsbestände und der damit verbundenen Ausgaben des Rindfleischsektors im Zeitraum 1989 bis 1992:

Abb. 17: Lagerbestände und Ausgaben im Rindfleischsektor der EU⁵¹¹



Zusammenfassend läßt sich festhalten: Die Entwicklung der Agrarpolitik in der Europäischen Union ist durch die Bestrebung gekennzeichnet, gleichzeitig konkurrierende alloкатive und distributive Ziele zu erreichen. Agrargarantien und Strukturhilfen haben nach Einführung der Gemeinsamen Agrarpolitik im

510 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 29.11.1994, S. 18; Pflugfelder/Doluschitz/Böckenhoff 1991, Rechnungshof der Europäischen Gemeinschaften 1992b, S. 54

511 Quelle: Rechnungshof der Europäischen Gemeinschaften 1993, S. 45; 1992b, S. 51; 1991, S. 53; 1990, S. 51

Milchsektor dazu geführt, daß die Produktion stetig anstieg und das Angebot die Nachfrage schnell überstieg. Die Ausgaben für die notwendige Vermarktung, Lagerung oder Ausfuhr der überschüssigen Milchproduktion stiegen rapide an. Da sich eine marktwirtschaftliche Neuausrichtung zur Behebung der allokativen Ineffizienzen des Milchmarkts politisch als nicht durchführbar erwies, wurden die administrierten Preise durch Mengenvorgaben ergänzt. Die Durchführung der Quotenregelung, verbunden mit Beihilfeprogrammen für die Aufgabe der Milcherzeugung, verursachte erhebliche Kosten: Je nach Berechnung kostet eine nichtproduzierte Tonne Milch die Gemeinschaft annähernd so viel wie eine produzierte Tonne Milch. Nach dieser Darstellung der Funktionsweise der Milchmarktordnung in der Europäischen Union wird im folgenden zu zeigen sein, zu welchen Feststellungen die Finanzkontrolle bei der Prüfung des Milchmarktes kam.

B. Feststellungen der Finanzkontrolle zum Milchsektor

1. Vorbemerkung

Die Milchquote stellt die „zentrale Maßnahme zur Begrenzung der Erzeugung“⁵¹² dar. Zahlreiche Einzelaspekte haben aber verhindert, daß die Quotenregelung in der Praxis so funktioniert, wie in den Gemeinschaftsverordnungen vorgesehen. Im folgenden wird daher zu zeigen sein, welche Probleme mit der Durchführung der Quotenregelung in der Europäischen Union verbunden sind und durch die Finanzkontrolle bemängelt wurden. Der Europäische Rechnungshof hat diesem Thema neben den Bemerkungen in den Jahresberichten bereits zwei Sonderberichte gewidmet, die auf etliche Schwachstellen hinweisen. Die Kommission hat dazu in Antworten jeweils Stellung bezogen.⁵¹³ Die Feststellungen, die mit der Anwendung der Milchquote verbunden sind, werfen somit auch ein Licht auf das Kontrollverständnis der Beteiligten in der Finanzkontrolle. Darauf wird im Anschluß an die Darstellung der Probleme eingegangen.

512 Rechnungshof der Europäischen Gemeinschaften 1994a, S. 12

513 Vgl. Rechnungshof der Europäischen Gemeinschaften 1987; Rechnungshof der Europäischen Gemeinschaften 1994a

2. Die (Nicht-)Anwendung der Milchquote in den Mitgliedstaaten

a. *Die unterschiedliche Umsetzung der gemeinschaftlichen Vorschriften*

Um das Ziel der Produktionsmengenreduzierung mit der Einführung der Milchquote zu erreichen, ist die individuelle Zuordnung der Quoten quasi das Herzstück der Regelung. Durch die jedem einzelnen Landwirt zugewiesenen Höchstmengen, verbunden mit finanziellen Konsequenzen bei ihrer Überschreitung, soll sowohl die individuelle Verantwortlichkeit für die Einhaltung der Mengen als auch die Einhaltung der angestrebten Gesamtmenge erreicht werden. Doch bereits die Ermittlung der zugrundezulegenden Referenzmengen erwies sich als überaus schwierig. Auf Produktionszahlen des Jahres 1981, die als Referenzzahlen vorgesehen waren, konnte mangels statistischer Daten nicht in allen Mitgliedstaaten zurückgegriffen werden. In den Folgejahren kam es dadurch zu zahlreichen nachträglichen Änderungen und Ausnahmen. Grundsätzlich gab es wegen der äußerst komplizierten Formulierung der einzelnen Rechtsvorschriften erhebliche Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Milchquoten. So mußte die zugrundeliegende Rechtsverordnung zur Anwendung der Milchquote mehrfach geändert werden, wodurch die Komplexität und Undurchschaubarkeit der Regulierungen eher erhöht als beseitigt wurde.⁵¹⁴ Der durch zahlreiche Klagen von Landwirten mit der Milchquote vertraute Präsident des Finanzgerichts Hamburg, Voß, konstatiert:

„Für den durchschnittlichen Berater, geschweige denn für den Bauern selbst, ist das Verfahren kaum durchschaubar.“⁵¹⁵

b. *Informationsprobleme zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten*

Grundsätzlich sind die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, der Kommission Informationen bezüglich der Durchführung und Kontrolle der Milchquotenregelung auf nationaler Ebene zu übermitteln.⁵¹⁶ Eine Prüfung des Europäischen

514 Vgl. Rechnungshof der Europäischen Gemeinschaften 1994a, S. 16; Voß 1987, S. 55ff.

515 Voß 1985, S. 875

516 In der entsprechenden Verordnung der Gemeinschaft heißt es, die Mitgliedstaaten treffen „[...] die erforderlichen zusätzlichen Maßnahmen, (a) um die Erhebung der

Rechnungshofs bei den Dienststellen der Kommission ergab jedoch, daß die Informationen der Mitgliedstaaten weder systematisch noch innerhalb vorgesehener Fristen der Kommission übermittelt werden, weshalb der Rechnungshof zu dem Schluß kommt:

„Unter diesen Umständen kann die Kommission die Verwaltung des Systems auf der Ebene der Mitgliedstaaten nicht vollständig und wirksam überwachen.“⁵¹⁷

In ihrer Antwort auf diese Feststellung führt die Kommission aus, daß auch sie die Besorgnis des Hofes über fehlende und unvollständige Information teilt.⁵¹⁸ Insbesondere das Verhältnis von Milchlieferungen an Molkereien zu Direktverkäufen vom Hof beruht auf Schätzungen der Kommission, da lediglich fünf Mitgliedstaaten die tatsächlichen Mengen der Direktverkäufe mitteilen.⁵¹⁹ Unbekannt ist, ob die anderen Mitgliedstaaten die Menge der Direktverkäufe in ihrem Land der Kommission lediglich nicht mitteilen oder aber selbst gar nicht kennen.

c. Die Übertragbarkeit der Quoten

Neben den fehlenden statistischen Angaben der Mitgliedstaaten und der Interpretationsfähigkeit der Vorschriften wird die Intention der individuellen Quotenzuweisung durch deren Übertragung verwässert. Dabei gibt es zwei Arten der Quotenübertragungen: Erstens die Übertragung zwischen den Quoten für Lieferungen und Direktverkäufe eines einzelnen Landwirts, zweitens die Übertragung der Quoten zwischen den Landwirten. Im ersten Falle kommen Quotenüberschreitungen regelmäßig nur bei den Lieferungen vor, weswegen in

Abgabe sicherzustellen, insbesondere Kontrollmaßnahmen und Maßnahmen zur Unterrichtung der Betroffenen über die Verwaltungs- oder Strafmaßnahmen, mit denen die Nichtbeachtung der Vorschriften dieser Verordnung geahndet werden können; (b) um die Fälle der vollständigen beziehungsweise teilweisen Aufgabe der Milcherzeugung [...] zu überwachen“; VO (EWG) Nr. 1564/88 der Kommission vom 3.6.1988, ABl. Nr. L 139 vom 4.6.1988, S. 12.

517 Rechnungshof der Europäischen Gemeinschaften 1994a, S. 23

518 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1994a, S. 61

519 Vgl. Rechnungshof der Europäischen Gemeinschaften 1994a, S. 23

einzelnen Mitgliedstaaten Kontingente von den Direktverkäufen auf die Lieferungen übertragen wurden („Korrekturen“), um die Quotenabgabe zu umgehen. So schrumpften in Griechenland die Direktverkäufe aufgrund von Übertragungen von 116.000 Tonnen im Jahre 1984/85 auf gerade noch 4.528 Tonnen 1991/92, während die Lieferungen in entsprechendem Maße - von 472.000 auf 525.985 Tonnen zunahmen.⁵²⁰

Auch auf der Ebene des einzelnen Erzeugers erweisen sich die Quoten mobiler als ursprünglich beabsichtigt: Ohne auf alle bestehenden Möglichkeiten im einzelnen einzugehen, läßt sich festhalten, daß im Rahmen sogenannter „vorübergehender Überlassungen“ Erzeuger ihre Quoten an andere Erzeuger zeitweise übertragen (verpachten) können. Zum Teil sind diese an Landübertragungen gebunden. Anhand der Differenz zwischen Land *mit* und Land *ohne* Quote läßt sich der Wert der Quoten schätzen: Je nach Region liegt der Preis für einen zusätzlichen Liter Milch beim sechsfachen des Interventionspreises. Das führt zu Renteneinkommen bei Quotenbesitzern, die selbst nicht erzeugen, ihre Quote jedoch verpachten.⁵²¹ So kam es auch zu Mitnahmeeffekten bei Erzeugern, die ihre Produktion einstellen wollten, nun aber durch die Verpachtung ihrer Quoten ein zusätzliches Ruhegehalt beziehen.⁵²²

d. Die verzögerten Rückzahlungseingänge

Neben den Verrechnungen führen Verzögerungen bei der Einziehung der Einnahmen seitens der Gemeinschaft zu einer Verwässerung der beabsichtigten Wirkung: Vorschriftsgemäß ist die Zahlung der Zusatzabgabe (Quotenüberschreitung) innerhalb von drei Monaten nach Ende des Milchwirtschaftsjahres zu leisten. Der Betrag wird von den Käufern, also den Mol-

520 Vgl. Rechnungshof der Europäischen Gemeinschaften 1994a, S. 18

521 Vgl. Die Woche vom 2.12.1994 sowie Badische Zeitung vom 22.3.1995, die von einem Strafverfahren gegen einen südbadischen Bauern vor dem Amtsgericht Freiburg berichtet. Der Bauer hatte seine Quote überschritten und die Quote seines Nachbarn dadurch „gepachtet“, daß er seine Kühe auf dessen Weide hielt. Der Nachbarbauer, der seine eigne Milchquote nicht ausgeschöpft hatte, war als „Gastgeber“ der Kühe auch Eigentümer der Milch, weswegen der Amrichter den Bauern im übrigen auch freisprach.

522 Vgl. Rechnungshof der Europäischen Gemeinschaften 1994a, S. 26

kereien, den Bauern bei Anlieferung abgezogen und an die Gemeinschaft überwiesen.⁵²³ Der Europäische Rechnungshof stellt hierzu fest:

„Von seltenen Ausnahmen abgesehen, erfolgte keine Zahlung der Käufer innerhalb der vorgesehenen Frist. In einigen Mitgliedstaaten sind die Käufer mit einem Teil der Zusatzabgabe mehrere Jahre im Zahlungsrückstand.“⁵²⁴

Zu den Ursachen befindet der Rechnungshof an gleicher Stelle:

„In keinem Mitgliedstaat wurden besondere Verwaltungs- oder Strafmaßnahmen für den Fall festgesetzt, daß weder der Käufer noch der Erzeuger seine Schulden innerhalb der vorgesehenen Frist bezahlt.“

Nach einer Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs kann die Kommission mittlerweile die ihr zustehenden Beträge von den Vorauszahlungen an die Mitgliedstaaten abziehen.⁵²⁵ Damit werden die Molkereien bzw. die Erzeuger allerdings nicht unmittelbar erreicht, die beabsichtigte individuelle Verantwortlichkeit wird nicht hergestellt. Zu den bisher aufgeführten quantitativen Aspekten kommt nun noch ein qualitativer, der im folgenden erörtert wird.

e. Ein qualitativer Aspekt: Der Fettgehalt der Milch

Da mit der Bewirtschaftung von Preisen und Mengen zwei von drei Wettbewerbsparameter der Dispositionsfreiheit der Milcherzeuger entzogen sind, bleibt als letzter Ausweg eine Veränderung der Qualität: Milch ist im Sinne der Quote nicht gleich Milch; das heißt, „Quotenmilch“ ist kein homogenes Gut. Zur Feststellung der Milchmengen bestimmt die Kommission nämlich „die als repräsentativ angesehenen Eigenschaften der Milch, insbesondere ihren Fettgehalt.“⁵²⁶ Übersteigt die gelieferte Milch einen sogenannten Refe-

523 Vgl. VO (EWG) Nr. 1564/88 der Kommission vom 3.6.1988, ABl. Nr. L 139 vom 4.6.1988, S. 12

524 Rechnungshof der Europäischen Gemeinschaften 1994a, S. 19

525 Vgl. EuGH Rechtssache C-342/89 und C-346/89

526 VO (EWG) Nr. 857/84 des Rates vom 31.3.1984, ABl. Nr.L 90 vom 1.4.1984, S. 13

renzfettgehalt, so wird die Menge nach einer festgelegten Formel erhöht. Die Bedeutung dieses qualitativen Aspekts zeigt sich daran, daß die Verbesserung der Milchqualität einer zusätzlichen Erzeugung von 178.000 Tonnen Butter oder 10 Prozent der Gesamtbuttererzeugung in der Gemeinschaft entspricht, mit der Folge, daß „die Gesamtmenge der Überschreitungen der Garantiemengen zur Hälfte auf die Erhöhung des Fettgehaltes zurückzuführen ist.“⁵²⁷ Dennoch hat diese Tatsache nicht dazu geführt, daß die Zusatzabgaben in gleichem Maße gestiegen sind wie der Referenzfettgehalt. In einigen Ländern wird der Fettgehalt der gelieferten Milch überhaupt nicht erfaßt, in anderen wiederum führt eine Art nationaler Referenzfettgehalt zur Aufrechnung der Milcherzeuger untereinander.⁵²⁸

Neben den hier dargestellten administrativen Problemen mit der Umsetzung der Milchquotenregelung in den Mitgliedstaaten, auf die die Finanzkontrolle mehrfach aufmerksam gemacht hat, zeigen sich bei der Betrachtung des Rechnungsablußverfahrens für das Haushaltsjahr 1989/90 wesentlich grundsätzlichere Probleme, die die Finanzkontrolle der Europäischen Union bis 1995 beschäftigten.

3. Die Rechnungsablußverfahren für 1989 und 1990

Im Rahmen des Rechnungsablußverfahrens wird die Summe der monatlichen Vorauszahlungen der Gemeinschaft an die Mitgliedstaaten zur Durchführung der gemeinsamen Agrarpolitik innerhalb eines Jahres mit den Belegen der Mitgliedstaaten überprüft und den tatsächlichen Gegebenheiten angepaßt („apurement des comptes“). Lagen die monatlichen Vorauszahlungen unterhalb des tatsächlichen Bedarfs, entstehen Forderungen des entsprechenden Mitgliedstaates gegenüber der Kommission und vice versa. Die Feststellung des Rechnungsabchlusses durch die Kommission für den Bereich der Agrargarantieausgaben im Haushaltsjahr 1989 erging am 23. September 1992.⁵²⁹ Da in Ita-

527 Rechnungshof der Europäischen Gemeinschaften 1994a, S. 20

528 Vgl. Rechnungshof der Europäischen Gemeinschaften 1994a, S. 21

529 Entscheidung 92/491 (EWG) der Kommission vom 23.9.1992, ABL. Nr. L 298 vom 14.10.1992, S. 23. Der vergleichsweise lange Zeitraum zwischen Ende des Haushaltsjahres und Feststellung des Rechnungsabchlusses liegt zum einen an der Verzögerung der Prozedur seitens der Mitgliedstaaten, zum anderen an der schlechten Perso-

lien weder den Milcherzeugern noch den Molkereien individuelle Quoten zugeteilt und keine Zahlen über die Milcherzeugung pro Landwirt oder Molkerei erhoben wurden und in Spanien zwar Quoten zugeteilt, aber keine Abgaben erhoben wurden, hatte die Kommission Rückzahlungsansprüche gegen Italien in Höhe von 536 Mio. ECU und gegen Spanien in Höhe von 168 Mio. ECU.⁵³⁰

Diese Beträge errechneten sich aus statistischen Angaben Italiens und Spaniens.⁵³¹ Im Laufe des Jahres 1992 beantragte erst Spanien, später auch Italien eine Anhebung der nationalen Quote mit der Behauptung, „die ursprünglich festgesetzten Quoten beruhten auf fehlerhaften, unzuverlässigen Statistiken.“⁵³² Gleichzeitig wurden der Kommission von beiden Ländern höhere Angaben hinsichtlich der (bisherigen) Milchlieferungen übermittelt. Die Kommission ihrerseits verglich nun die neuen Zahlen über Milchlieferungen, die die Erhöhung der Quoten begründen sollten, mit den bis dato gültigen nationalen Quoten der beiden Länder und setzte im Rahmen der Entscheidung über den Rechnungsabschluß 1989 Rückzahlungen in entsprechender Höhe für Italien und Spanien fest. Zwischen der Kommission und den betroffenen Mitgliedstaaten wurde eine „Ratenzahlung“ vereinbart, die im Januar, Februar und März 1993 hätte erfolgen sollen. Allerdings ging nur jeweils eine der Raten ein: 53,2 Mio. ECU aus Spanien und 93,2 Mio. ECU aus Italien, beide Anfang 1993.⁵³³

Zeitgleich fanden Verhandlungen im Rat (nicht-öffentlich und nicht-veröffentlicht) über die beantragte Erhöhung der Quoten im Falle Spaniens und Italiens statt. Grundlage waren die Produktionsangaben, die zu den Rückforderungen der Kommission geführt hatten. Im Mai 1992 wurden für Spanien, im Dezember 1992 für Italien „Kompromisse“ gefunden. Sie sahen Quotenanhebungen kombiniert mit Rückkaufmaßnahmen vor. Die Kommission beschloß nun, diesen Kompromiß bezüglich der Quotenanhebung auch für die anstehende

nalausstattung der Rechnungsabteilung der DG VI (1989: 31 Mitarbeiter), vgl. Rechnungshof der Europäischen Gemeinschaften 1989, S. 39; Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1989a, S. 259.

530 Vgl. Rechnungshof der Europäischen Gemeinschaften 1993, S. 48

531 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1994b, S. 304

532 Rechnungshof der Europäischen Gemeinschaften 1994b, S. 45

533 Vgl. Rechnungshof der Europäischen Gemeinschaften 1993, S. 48

Rechnungsabschlußentscheidung für 1989, allerdings nur im Falle Spaniens, rückwirkend anzuwenden, ohne dafür eine Rechtsgrundlage zu haben. Eine rückwirkende Angleichung im Falle Italiens fand nicht statt.⁵³⁴

Gleichzeitig legte der Rat neue Gesamtmengen für Milchlieferungen und Direktverkäufe fest. Für Spanien wurde eine Erhöhung der Gesamtmengen um 0,5 Mio. Tonnen zuzüglich einer Übertragung von Direktverkäufen auf Lieferungen in Höhe von 0,15 Mio. Tonnen beschlossen, für Italien eine Erhöhung der Gesamtmengen um 0,9 Mio. Tonnen. Die Beschlüsse bezogen sich auf das Wirtschaftsjahr 1993/94, ihre zukünftige Gültigkeit wurde an die Erfüllung bestimmter Voraussetzungen geknüpft.⁵³⁵

Vor dem Hintergrund dieses Ratsbeschlusses setzte die Kommission im Juli 1993 - nach der rückwirkenden Erhöhung der Mengen für Spanien - eine Verminderung der von Spanien und Italien für 1989 zurückzuzahlenden Beträge fest. Daraufhin wurde im September 1993 die Rechnungsabschlußentscheidung für 1989, die 1992 getroffen worden war, nochmals rückwirkend geändert.⁵³⁶ Die zu zahlenden Beträge verringerten sich so im Falle Italiens von 536 Mio. ECU auf 104 Mio. ECU, im Falle Spaniens von 168 Mio. ECU auf 35 Mio. ECU.⁵³⁷ Die Regelungen enthielten zudem eine Anwendung der höheren Quoten, die Spanien zugestanden worden waren, nun auch für Italien. Aufgrund der Rückwirkung dieser Beschlüsse verweigerte der Finanzkontrolleur der Kommission seinen Sichtvermerk zur geänderten Rechnungsabschlußentscheidung - allerdings nur für den Fall Italiens. Die Kommission setzte sich über diese Sichtvermerksverweigerung mit dem Hinweis auf die Gleichbehandlung von Spanien und Italien hinweg - mit dem Ergebnis, daß beiden Ländern die rückwirkend festgelegten Vergünstigungen zugestanden wurden.⁵³⁸

534 Vgl. VO (EWG) Nr.1560/93 des Rates vom 14.6.1993, ABl. L 154 vom 25.6.1993, S. 30

535 Vgl. Artikel 1 VO (EWG) Nr.1560/93 des Rates vom 14.6.1993, ABl. L 154 vom 25.6.1993, S. 30

536 Vgl. Entscheidung 93/524/EWG der Kommission vom 27.9.1993 zur Änderung der Entscheidung 92/491/EWG hinsichtlich der Rechnungsabschlüsse Spaniens und Italiens für die im Haushaltsjahr 1989 finanzierten Ausgaben; ABl. L 252 vom 9.10.1993.

537 Vgl. Rechnungshof der Europäischen Gemeinschaften 1994b, S. 47

538 Vgl. Entscheidung C (93) 2552 endg. der Kommission vom 27.9.1993

Im Rahmen der nächsten Rechnungsabschlußentscheidung für das Wirtschaftsjahr 1990 im November 1993⁵³⁹ legte die Kommission abermals - wieder rückwirkend - die höheren Quoten zugrunde. Diesmal verweigerte der Finanzkontrolleur seinen Sichtvermerk nicht, mit der Begründung, daß die im Vorjahr getroffene Entscheidung der Kommission - die sich über seine Sichtvermerksverweigerung hinweggesetzt hatte - grundlegende Bedeutung gehabt habe und damit auch für spätere Jahre ihre Gültigkeit behalte.⁵⁴⁰

Gegen die Änderung der Rechnungsabschlußentscheidung für 1989 und die Rechnungsabschlußentscheidung 1990 durch die Kommission reichte Großbritannien wegen fehlender Befugnisse der Kommission Klage beim Europäischen Gerichtshof ein.⁵⁴¹ Zur Entscheidung lag nun die Frage vor, ob die Kommission korrekt und im Rahmen ihrer Befugnisse gehandelt hatte, als sie die Forderungen der Gemeinschaft gegen Italien und Spanien aufgrund der rückwirkenden Anwendung des Ratsbeschlusses reduzierte. Die Beträge, um die es sich mittlerweile handelte, waren erheblich: Von 1989 bis 1993 hatte sich für Italien eine Summe von 2.300 Mio. ECU angesammelt, die von der Kommission auf 1.200 Mio. ECU reduziert worden war, für Spanien waren es 1.250 Mio. ECU statt ursprünglich 1.900 Mio. ECU.⁵⁴²

Die italienische Regierung schätzte ihre Chancen in dem Verfahren als „nicht besonders hoch“⁵⁴³ ein und mußte befürchten, daß die Kommissionsentscheidung zur Reduzierung der Zahlungen aufgehoben und statt 1.200 Mio. ECU nun 2.300 Mio. ECU zu zahlen sein würden. Rom bemühte sich daher um eine „politische Lösung“, indem die Kommissionsentscheidung nachträglich durch einen erneuten Ratsbeschluß abgesegnet werden sollte. Der Fall wurde somit indirekt Gegenstand der Ratsverhandlungen des Rates der Finanzminister im

539 Vgl. Entscheidung 93/686/EG der Kommission vom 25.11.1993, ABl. L 301 vom 8.12.1993

540 Vgl. Kommission 1994b, S. 303

541 Vgl. Rechtssachen C-471/93, ABl. C 18 vom 21.1.1994 sowie C-47/94, ABl. C 90 vom 26.3.1994

542 Vgl. Rechnungshof der Europäischen Gemeinschaften 1994b, S. 47; Frankfurter Allgemeine Zeitung von 22.10.1994, S. 13; Financial Times vom 7.10.1994; Die Welt vom 2.8.1994; Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 30.7.1993; S. 9; Leschke 1994, S. 315, Fn. 68

543 Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 8.10.1994, S. 12

Oktober 1994, bei denen die Erhöhung der Eigenmittel der EU von 1,20 auf zunächst 1,21 und später 1,27 Prozent des Bruttosozialprodukts in der Gemeinschaft vorgesehen war. Es handelte sich nur noch um den formellen Vollzug eines Beschlusses, den die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union auf dem Gipfeltreffen in Edinburgh 1992 bereits getroffen hatten.⁵⁴⁴ Um der Verurteilung vor dem Europäischen Gerichtshof und den fälligen Milliardenausgaben für Strafgeelder zu entgehen, setzte die italienische Regierung „auf eine Taktik, die gemeinhin als Erpressung bezeichnet wird und auf Diplomatendeutsch 'Junktimslösung' heißt.“⁵⁴⁵ Sie drohte damit, den Beschluß über die Erhöhung der EU-Eigenmittel zu blockieren, wenn kein Kompromiß hinsichtlich der Milchquotenrückforderung durch die Gemeinschaft im Ministerrat gefunden werde. Da der Haushaltsbeschluß nur einstimmig gefaßt werden konnte, war die angedrohte Blockade Italiens eine wirksame Drohgebärde. Eine Verzögerung der Eigenmittelerhöhung hätte zum einen die Europäische Union zum Jahresanfang 1995 ohne rechtskräftigen Haushalt dastehen lassen, zum anderen eine Erhöhung der Mittel aus dem Kohäsionsfonds für Griechenland, Irland, Portugal und Spanien in Höhe von 18 Prozent verzögert - Mittel, auf die diese Länder nach eigenen Angaben dringend angewiesen waren, um die Erweiterung der Union von 12 auf 15 Mitglieder zu verkraften. Mit der Blockade der Kohäsionsfondserhöhung wäre demzufolge auch eine Zustimmung dieser Länder zur EU-Erweiterung gefährdet gewesen. Das „Angebot“ Italiens sah daher vor, die Berechnungsgrundlage der Milchquoten für die Jahre 1989 bis 1993 nachträglich neu festzusetzen, wodurch sich die Höhe der Rückzahlungsverpflichtungen von 2.300 auf zumindest 1.600 Mio. ECU reduziert hätten. Großbritannien sollte sich im Gegenzug dazu verpflichten, seine Klage zurückzunehmen.⁵⁴⁶

Der am 21. Oktober 1994 auf einer Sondersitzung des Rates der Finanzminister auf Vorschlag und Vermittlung des damaligen Vorsitzenden *Waigel* getroffene Kompromiß sah schließlich vor, die Berechnungsgrundlage der Milchquoten für die Jahre 1989 bis 1993 neu festzusetzen. Für Italien bedeutete dies eine Reduzierung der Strafe von den befürchteten 2.300 Mio. ECU auf 1.900 Mio.

544 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 24.10.1994, S. 15

545 Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 8.10.1994, S. 12

546 Vgl. Financial Times vom 7.10.1994; Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 8.10.1994, S. 12

ECU, für Spanien auf 1.300 Mio. ECU. Italien zog daraufhin seine Drohung, den Eigenmittelbeschuß zu gefährden, zurück, während Großbritannien sich bereit erklärte, die Klage vor dem Europäischen Gerichtshof zurückzuziehen.⁵⁴⁷ Die *Frankfurter Allgemeine Zeitung* kommentierte dies zutreffend:

„Dieser Kuhhandel muß den Eindruck verfestigen, daß ein einmal getroffener rechtskräftiger Beschuß durch ein willkürliches Junktim zur Disposition gestellt werden kann. Europas Steuerzahler wird die Neufestsetzung der Strafe wohl über 1,3 Milliarden DM [ca. 650 Mio. ECU, H.M.W.] kosten. Ärgerlicher ist die Erkenntnis, daß sich Erpressung in der Gemeinschaft offenbar immer wieder lohnt.“⁵⁴⁸

Das Europäische Parlament kritisierte die Kommission, aber auch die Rolle des Rates im Zusammenhang mit der Milchquotenregelung. Die Entlastung der Kommission für das Haushaltsjahr 1992 wurde unter anderem deshalb verschoben, weil sie sich über die Sichtvermerksverweigerung des Finanzkontrolleurs hinweggesetzt hatte. In der Entschließung des Parlaments heißt es zur Rolle der Kommission:

„Das Parlament [...] vertritt die Auffassung, daß die Kommission auf diese Weise die Wirksamkeit des Milchquotensystems untergraben und eine Mißachtung der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften gutgeheißen hat.“⁵⁴⁹

Ein vorläufiges Ende fand die Diskussion um die Höhe der Nachforderungen der Gemeinschaft gegen Italien und Spanien mit einem Beschuß des Agrarministerrats vom Mai 1995, mit dem die Europäische Union endgültig auf die Nachforderungen in Höhe der zu diesem Zeitpunkt noch fälligen 1.200 Mio. ECU verzichtete.⁵⁵⁰ Damit sind weniger als die Hälfte der ursprünglich geforderten Zahlungen - die eigentlich nicht zur politischen Disposition stehen,

547 Vgl. *Neue Zürcher Zeitung* vom 24.10.1994

548 *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 24.10.1994, S. 15

549 Entschließung A3-177/94 vom 21.4.1994, ABl. C 128 vom 9.5.1994

550 Vgl. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 31.5.1995, S. 15; *Handelsblatt* vom 30.5.1995, S. 8.

sondern an den Tatbestand der Quotenüberschreitung geknüpft sind - geleistet worden.

Abschließend sei noch angemerkt, daß es sich im Fall der Milchquoten nicht um Betrugsfälle gegen die Gemeinschaft handelt, sondern um die Kombination aus Gestaltungsfreiraum der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung von Marktordnungen und politischen Änderungen administrativer Gemeinschaftsentscheidungen. Die Betrugsbekämpfungseinheit UCLAF konstatiert, daß von den im Zeitraum 1972 bis 1991 insgesamt zu Unrecht gewährten Mitteln nur 10 Prozent wieder eingezogen wurden; 1,2 Prozent gelten als verloren und mehr als 88 Prozent der Beträge, etwa 673 Mio. ECU, sind noch einzufordern.⁵⁵¹ Diese Zahl bezieht sich wohlbermerkt auf die Fälle, in denen Betrug aufgedeckt und nachgewiesen wurde - im Agrarsektor 1990 beispielsweise 138 Mio. ECU, 0,5 Prozent des Agrarhaushalts. Die Betrugsbekämpfungseinheit UCLAF geht von 0,6 Prozent, EU-Kommissarin *Gradin* von 1 Prozent, ein Bericht des britischen Oberhauses von 9 Prozent und der Präsident des Europäischen Rechnungshofs, *Friedmann*, sogar von 10 Prozent des EU-Gesamthaushaltes aus, die mißbräuchlich verwendet werden.⁵⁵² Die Schätzungen schwanken demnach zwischen 700 Mio. und 7 Mrd. ECU bei einem Gesamthaushalt von rund 70 Mrd. ECU im Jahr 1994.⁵⁵³

C. Zusammenfassung der Kontrollprobleme im Milchsektor

Faßt man die zur Kontrolle der Milchquote ausgeführten Probleme zusammen, so bleibt festzuhalten: Die Schwierigkeiten bei der Ermittlung der Referenzmengen, die unterschiedliche Anwendung in den einzelnen Mitgliedstaaten, die Übertragbarkeit und teilweise Nichtzuweisung von Quoten sowie die qualitative Umgehung durch den erhöhten Fettgehalt der Milch erschweren eine wirksame Kontrolle. Fehlende Sanktionen auf Ebene der Nationalstaaten führen dazu, daß die Mißachtung von Gemeinschaftsvorschriften oder die verzögerte Zahlung an die Gemeinschaft praktisch ohne Folgen bleiben. Die

551 Vgl. Dumont 1994, S. 35

552 Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 17.2.1995; S. 15 und vom 9.2.1995, S. 17; Neue Zürcher Zeitung vom 26.11.1994

553 Vgl. Haushaltsvademekum 1993, S. 20

geschilderten Maßnahmen, die eine Verwässerung der Abschreckungswirkung der Milchquoten bewirken, lassen den Europäischen Rechnungshof zu dem Schluß kommen,

„daß die nationalen Behörden zum einen versucht haben, sich gegen eine Schwemme von Verwaltungsakten zu schützen und zum anderen bemüht waren, die Milcherzeuger dabei zu unterstützen, die Auswirkungen sowohl der Quoten selbst, als auch der im Falle ihrer Überschreitung fälligen Zusatzabgabe soweit wie möglich zu verringern.“⁵⁵⁴

Die ursprüngliche Idee, mit dem Instrument der Milchquote alle Milcherzeuger der Gemeinschaft gleichermaßen zu erfassen, muß daher als gescheitert angesehen werden. Zusammen mit dem Hinweis auf fehlende Kontrolle und Überwachung bezeichnet der Europäische Rechnungshof die Quotenregelung in den Ländern als „völlig unwirksam“.⁵⁵⁵

Zur Behebung der festgestellten Mängel fordert der Europäische Rechnungshof eine Reihe von Maßnahmen, die allesamt dadurch gekennzeichnet sind, daß sie eine Verschärfung der Kontrollen durch die Mitgliedstaaten, strengere Strafen bei Quotenüberschreitungen und eine dichtere Überwachung durch die Kommission anregen.⁵⁵⁶ Lediglich für Quotenübertragungen wird ein geregelter Markt anstelle des illegalen Handels gefordert. Der Rechnungshof bewegt sich bei seinen Vorschlägen im engen Rahmen administrativer Rationalität, obwohl er in die Diagnose das eigentliche Problem erkennt, wenn er feststellt, daß

554 Rechnungshof der Europäischen Gemeinschaften 1994a, S. 22

555 Rechnungshof der Europäischen Gemeinschaften 1994a, S. 24; Theato/Graf 1994, S.123f.

556 „Nach Ansicht des Hofes sollte die Kommission darüber wachen, daß die Mitgliedstaaten die Einhaltung der für die Direktverkäufe zugewiesenen individuellen Quoten angemessen kontrollieren. [...] Der Hof ist der Ansicht, daß die Milcherzeuger bei einer Überschreitung des Referenzfettgehalts stärker bestraft werden sollten [...]. Es ist Aufgabe der Kommission, die Anwendungsmodalitäten stärker zu überwachen [...]. Acht Jahre nach Einführung der Quotenregelung muß die Kommission endlich alle erforderlichen Maßnahmen treffen, damit die Quotenregelung der Gemeinschaft in allen Mitgliedstaaten uneingeschränkt angewandt wird.“ Rechnungshof der Europäischen Gemeinschaften 1994a, S. 28f.

„[...] bestimmte Ziele der gemeinsamen Agrarpolitik (Rationalisierung der landwirtschaftlichen Erzeugung, angemessene Preise für die Verbraucher) im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse nicht erreicht werden.“⁵⁵⁷

Dennoch wird das Instrument, mit dem die Ziele erreicht werden sollten, nicht hinterfragt. Die Frage, ob denn die Quotenregelung als Instrument überhaupt zielführend sein kann, wird nicht gestellt. Nicht nur die (übergeordneten politischen) Ziele werden als Datum akzeptiert, sondern auch das Instrument zu deren Erreichung. Der eigentlichen Aufgabe der Finanzkontrolle, die Instrumente auf deren Beitrag zur Zielerreichung zu untersuchen, wird nicht nachgekommen. Der Rechnungshof stellt zwar fest, die Milchquote habe „niemals die notwendige Höhe erreicht [...], um das Verhalten der Milcherzeuger spürbar zu beeinflussen“⁵⁵⁸, untersucht aber an keiner Stelle, ob das Instrument der Milchquote als Bewirtschaftungssystem der Preise und der Mengen innerhalb der atomistischen Milcherzeugerstruktur in der Europäischen Union überhaupt dazu geeignet sein kann, den Markt ins Gleichgewicht zu bringen.

Ein weiteres Problemfeld der Finanzkontrolle stellt die „politische Lösung“ der Rechnungsabschlußentscheidungen für 1989 und 1990 dar. Hier treten tiefer liegende institutionelle Defizite der Finanzkontrolle auf europäischer Ebene zutage: Die Kommission wendete im Rahmen der Rechnungsabschlußentscheidung für 1989 einen Beschluß des Rates rückwirkend an, wodurch Italien und Spanien trotz Nichtanwendung der Quoten begünstigt wurden. Der interne Finanzkontrolleur der Kommission verweigerte dieser Entscheidung seinen Sichtvermerk für den Fall Italiens, worüber sich die Kommission mit dem Hinweis auf Gleichbehandlung hinwegsetzte. Damit waren die Möglichkeiten der internen Finanzkontrolle erschöpft. Obwohl der Hinwegsetzungsbeschluß der Kommission zwar dem Rechnungshof mitgeteilt werden mußte, konnte dieser die Vorgehensweise der Kommission im Rahmen seiner Berichterstattung über den Rechnungsabschluß im Jahresbericht nur beanstanden. Weitergehende Maßnahmen blieben dem Rechnungshof verwehrt.

557 Rechnungshof der Europäischen Gemeinschaften 1994a, S. 29

558 Rechnungshof der Europäischen Gemeinschaften 1994a, S. 29

Das Europäische Parlament als Haushaltskontrollorgan verschob zwar die Entlastung der Kommission für das Haushaltsjahr 1992, die für das Frühjahr 1994 vorgesehen war, verweigerte sie letztlich aber nicht. Sie wurde im April 1995 erteilt, weil auch dem Parlament bewußt war, daß zwar die Kommission mit dem Hinwegsetzungsbeschluß gegen die finanziellen Interessen der Gemeinschaft gehandelt hatte, das eigentliche Zuwiderhandeln gegen gemeinschaftliche Vorschriften aber im Rat gebilligt wurde. Gegen derartige Beschlüsse des europäischen Gesetzgebers erweist sich auch das Europäische Parlament als machtlos: Die Entlastung für die Haushaltsführung wird der Kommission erteilt, nicht dem Rat. Das Parlament kann zur Haltung des Rates nur äußern:

„[Das Europäische Parlament] bedauert die Rolle, die der Rat in verschiedenen Sektoren (z.B. bei den Milchquoten oder im Weissektor) gespielt hat, indem Beschlüsse auf der Grundlage politischer Kriterien und unter Mißachtung der Erfordernisse der Märkte sowie der Interessen der europäischen Steuerzahler gefaßt wurden“⁵⁵⁹

Die „Kompromißlösung“, die die Vertreter der nationalen Regierungen im Rat getroffen haben, setzt alle Bemühungen der Finanzkontrollinstitutionen der Gemeinschaft außer Kraft. Da der Rat in seinen Beschlüssen nicht an nationales Recht gebunden ist und auch von keiner anderen Institution zur Rechenschaft gezwungen werden kann, enden die Möglichkeiten öffentlicher Finanzkontrolle in der Europäischen Union an den Grenzen unkontrollierbarer und nicht-öffentlicher Ratsentscheidungen.⁵⁶⁰ Die dieser Konstruktion zugrundeliegenden Mechanismen sowie ihre Konsequenzen und Probleme für die Finanzkontrolle werden im folgenden vor dem Hintergrund der institutionenökonomischen Theorie untersucht.

559 Entschließungsantrag des Europäischen Parlaments, Dokument PE 212.091/end/Teil A+B, S. 9. Der Antrag wurde im Haushaltskontrollausschuß mit 4 Enthaltungen (!) angenommen.

560 Vgl. Hagedorn/Schmitt 1985, S. 282

FÜNFTES KAPITEL: KONSEQUENZEN FÜR DIE ÖFFENTLICHE FINANZKONTROLLE

Männer von Verstande und gutem Willen, die nicht von unendlichen Sorgen für Kleinigkeiten erdrückt werden, schaffen in einer unvollkommenen Ordnung der Materialien mehr Nützlichendes als der vollständigste Mechanismus, bey welchem nichts Geringes durch die Lücken entweichen kann, der Aufseher aber die Aufmerksamkeit für das Wichtige verliert. Vergebens ordnet man Revision und Superrevision an und häuft Controlle auf Controlle, um Mißbräuche zu verhindern. Vergebens wird ein Heer von Zivilbediensteten in ein unverständliches Aufgebot gesetzt, um jedem Groschen nachzujagen, der aus den Reihen zu desertieren drohet, wenn man den Verstand und die Aufmerksamkeit lähmt, welche Thaler in die Rechnung hineinschaffen könnten.

A. W. v. Rehberg ⁵⁶¹

I. DIE FINANZKONTROLLE IN DER EUROPÄISCHEN UNION INSTITUTIONENÖKONOMISCH ANALYSIERT

A. Exogene Beschränkungen der Kontrolle

1. Europäische Finanzkontrolle aus property rights-Sicht

Im folgenden werden die Ergebnisse der Fallstudie vor dem Hintergrund der theoretischen Ausführungen zur Institutionenökonomik analysiert. Als Ausgangspunkt wird zunächst die Allokation der property-rights auf europäischer Ebene dargestellt, bevor die Beziehungen der Akteure zueinander untersucht werden. Die Principal/Agent- und die Public Choice-Theorie liefern hier den Rahmen für die bereits im dritten Kapitel allgemein festgestellten Defizite der Finanzkontrolle nun auf Ebene der Europäischen Union: Begrenzungen durch

561 Hannöverscher Finanzrat A. W. v. Rehberg: Über die Staatsverwaltung deutscher Länder und die Dienerschaft des Regenten, Hannover 1807, S.52f.

die institutionellen Rahmenbedingungen und durch fehlende Sanktionsmöglichkeiten sind exogene Beschränkungen der europäischen Finanzkontrolle. Danach werden die endogenen Grenzen der Finanzkontrolle in der Europäischen Union untersucht, deren Ursachen mit politökonomischen Argumenten analysiert werden: Untersucht wird das Interesse der jeweiligen Akteure in der Gemeinschaft an wirksamer Finanzkontrolle.

Die Allokation der property-rights, so wurde ausgeführt, ist von entscheidender Bedeutung für die Zuordnung des Handlungsergebnisses zum Handelnden. Kennzeichnend für den öffentlichen Sektor war die Diskrepanz zwischen usus-Recht, das Bürokraten im Wege der Mittelbewirtschaftung öffentlicher Gelder ausüben und den geringen Kontrollmöglichkeiten der Bürger als Eigentümer mittels abusus- bzw. transfer-Recht, die auf „exit“ bzw. „voice“ im Sinne *Hirschmans* beschränkt bleiben. Auf Ebene der Europäischen Union stellt sich die Allokation der property-rights ähnlich dar: Auch hier verfügen Bürokraten (der Kommission) über das usus-Recht, ein usus-fructus-Recht ist nicht definiert, weswegen sich verschiedene Interessen (Nettoempfängerstaaten, Subventionsempfänger, Betrüger) darum bemühen, sich die „benefits“ der Gemeinschaftspolitiken anzueignen.⁵⁶² Das abusus-/transfer-Recht in den Händen der Bürger wird zwar dadurch erleichtert, daß „exit“ durch den freien Personenverkehr und die Unionsbürgerschaft erleichtert worden ist. Gleichzeitig aber ist ein Abwandern von einem Mitgliedstaat in einen anderen aufgrund der geringe Bedeutung des EU-Anteils an der gesamten Abgabenlast unwahrscheinlich.⁵⁶³ Die Widerspruchsmöglichkeit des Bürgers findet nur sehr indirekt über die nationalen Parlamente und Regierungen, nicht aber über das Europäische Parlament auf den Ministerrat statt, dessen Nichtöffentlichkeit eine Zuordnung von Verantwortlichkeiten überdies erschwert. Ob schließlich die Ausgaben der Europäischen Union überhaupt Einfluß auf eine nationale Wahlentscheidung haben, ist zumindest zweifelhaft. Als Ausgangspunkt bleibt festzuhalten, daß die Allokation der property-rights in der Europäischen Union durch das Auseinanderfallen von Kompetenz und Mandat geprägt ist; über

562 Vgl. Picot/Kaulmann 1985, S. 964

563 In Deutschland zahlt eine vierköpfige Familie etwa 2.000 DM jährlich für die EU, so *Friedmann* in einem Interview des Spiegel vom 21.11.1994, S. 29.

kollektives Eigentum wird weitgehend ohne Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten der Eigentümer verfügt.

2. Principals und Agents in der Europäischen Union

a. *Der (Minister-)Rat*

Die Finanzkontrolle in der Europäischen Union findet in institutionalisierter Form durch interne und externe Kontrolleinrichtungen statt, die letztendlich dem Bürger als Steuerzahler „value for money“ sichern sollen.⁵⁶⁴ Sie sind in ein Geflecht multipler Principal/Agent-Beziehungen eingebunden, die sowohl für die im folgenden diskutierten Kontrollmöglichkeiten (exogene Grenzen) als auch für später betrachteten Kontrollanreize (endogene Grenzen) konstituierend sind. Durch die politische Koordination nationaler Politiken auf europäischer Ebene kommt zu den Principal/Agent-Beziehungen auf nationaler Ebene eine weitere hinzu. Die wohl bedeutendste Besonderheit der Entscheidungsfindung auf europäischer Ebene ist die Gesetzgebung durch die nationalen Exekutiven im Europäischen Rat bzw. im Ministerrat. Die Rückkopplung des europäischen Gesetzgebers zum Bürger und damit die Legitimation findet nur sehr indirekt statt. Dieser Tatbestand wird üblicherweise als „Demokratiedefizit“⁵⁶⁵ bezeichnet: Die Präferenzen des Bürgers als Steuerzahler werden über Wahlen vermittelt, wobei hier eine geteilte Repräsentation stattfindet: Erstens über die Wahl zum nationalen Parlament, das die Regierung wählt, die dann im Ministerrat zum Gesetzgeber wird und dort sowohl über die Höhe als auch über einen Teil der Verwendungsstruktur des Haushalts (mit-)entscheidet. Zweitens über die Wahl zum Europäischen Parlament, das die Funktion der Haushaltsbehörde innehat, über einen weiteren Teil der Mittel auf EU-Ebene entscheidet und die Haushaltskontrolle über die Mittelverwendung - sofern sie durch die Kommission geschieht - ausübt.

Für die Vertretung der Bürger durch den Ministerrat, der als europäischer Gesetzgeber die Ausgestaltung der Institutionen maßgeblich beeinflussen kann, lassen sich folgende Restriktionen aufzeigen: Die Regierungsvertreter agieren

564 Vgl. Marty-Gauquié 1988, S. 139

565 Grimm 1994, S. 13; Scharpf 1994, S. 165

auf nationaler Ebene als Agent des Parlaments (bzw. dessen Mehrheitsfraktion) und unter den Restriktionen grundgesetzlicher Bestimmungen, in der Bundesrepublik beispielsweise das Rechtsstaats- oder das Bundesstaatsprinzip. In gewisser Weise übt auch der politische Wettbewerb (wenn auch begrenzt) und der damit verbundene Wiederwahlzwang eine Disziplinierungsfunktion aus, die dafür sorgt, daß politische Präferenzen der Wähler zumindest in gewissen Grenzen beachtet werden müssen. Die Vergleichbarkeit der Regierungsleistung mit ausländischen Regierungen bringt eine zusätzliche Wettbewerbskomponente, die über die Möglichkeit der Abwanderung (wenn nicht durch Bürger, so durch Produktionsverlagerungen) den Regierungen Wählerpräferenzen signalisiert.

Auf der Ebene des Ministerrates sind diese Mechanismen völlig ausgehebelt: Die Regierungsvertreter sind als Ratsmitglieder inhaltlich und verfahrenstechnisch nur an Gemeinschaftsrecht, nicht aber an das Recht ihres Mitgliedstaates gebunden. Ein Rechtsschutz gegenüber ihrem Abstimmungsverhalten in den Mitgliedstaaten existiert nicht. Sie tagen unter Ausschluß der Öffentlichkeit, eine Zuordnung von Ergebnissen und Abstimmungsverhalten ist damit nicht möglich. Der (faktische) Zwang zur Einstimmigkeit führt zu log-rolling und fördert politische Kartellierung der nationalen Interessen auf europäischer Ebene. Absprachen auf Gemeinschaftsebene können zudem politischen Wettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten verhindern und den (ohnehin geringen) Wettbewerbsdruck für Politiker auf nationaler Ebene zusätzlich abschwächen.⁵⁶⁶ Diese Mechanismen erhöhen die Informationskosten der Bürger als den letztendlichen Principals und erweitern den Handlungsspielraum der Ratsvertreter als Agents; die Rückkopplung zum Bürger und dessen Interessen findet nur sehr vermittelt statt.⁵⁶⁷

b. Die Europäische Kommission

Die Europäische Kommission als Quasi-Exekutive wird in der Gemeinschaft zum Agent des Rates, wobei in bestimmten Fällen das Europäische Parlament

566 Vgl. Prosi 1991, S. 135

567 Vgl. Witte 1994, S. 256ff.

ein Mitentscheidungsrecht hat und damit zum Co-Principal wird.⁵⁶⁸ Die Kommission hat das alleinige Recht, Vorschläge zur Weiterentwicklung der Europäischen Union einzubringen. Sie ist also an der Entscheidungsvorbereitung selbst maßgeblich beteiligt. Über dieses exklusive Initiativrecht kann die Kommission ihre (zukünftigen) Aufgabengebiete vorbehaltlich einer Zustimmung des Rates quasi selbst definieren und ihren Einflußbereich unter dem Verweis auf das Voranbringen der Integration erheblich erweitern. Mit den Worten von *Vaubel*:

„Mißt man die Macht nicht am Haushaltsumfang, sondern am diskretionären Spielraum (Mangel an Kontrolle), so ist die EG-Kommission wohl allen Mitgliedsregierungen weit voraus.“⁵⁶⁹

Die Kommission selbst hat in den Mitgliedstaaten, in denen die Politik der Europäischen Union konkret ausgeführt wird, keinen eigenen Verwaltungsunterbau und bedient sich deshalb - neuerdings auch mit dem Hinweis auf Subsidiaritätserwägungen - der nationalen Verwaltungen, die damit zu Agents der Kommission werden. Die Kontrolle der Kommission über die Verwendung von Gemeinschaftsmitteln durch die nationalen Verwaltungen (etwa 80 Prozent des EU-Haushalts) ist aufgrund dieser Strukturen stark eingeschränkt. Die interne Finanzkontrolle der Kommission ist bei ihrer Kontrolltätigkeit auf die Mitarbeit der nationalen Behörden angewiesen. In vielen Fällen, in denen der Europäische Rechnungshof die Rechnungsführung der Kommission bemängelt, verweist die Kommission in ihren Antworten auf die im EG-Vertrag geregelte Verantwortlichkeit der Mitgliedstaaten, die keine Informationen übermitteln.⁵⁷⁰ Die Kommission selbst hat keine Befugnisse zur Durchsetzung ihres Anspruchs auf Information und Kooperation der Mitgliedstaaten. Bei Betrugsfällen ist es für die Mitgliedstaaten sogar mit negativen finanziellen Risiken verbunden, veruntreuten Gemeinschaftsmitteln nachzuspüren: Die Suche selbst bindet Mittel und Personal, und aufgedeckte Beträge müssen an den EU-Haushalt abgeführt werden - selbst wenn sie vom eigentlichen Betrüger nicht (mehr) beizutreiben sind.⁵⁷¹ Der Vorsitzende des Haushaltsausschusses des

568 Vgl. Blankart 1995, S. 165

569 Vaubel 1992, S. 58

570 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1994a, S. 61; Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1994b, S. 302 und 304

571 Vgl. Theato/Graf 1995, S. 170

Europäischen Parlaments, *Samland*, charakterisiert die Haltung der Mitgliedstaaten wie folgt:

„Es ist ja nicht unser Geld, wir brauchen es deshalb auch nicht zu kontrollieren.“⁵⁷²

Die Formulierung in Art. 209a EGV, daß die Mitgliedstaaten zur Bekämpfung von Betrügereien, die sich gegen die finanziellen Interessen der Gemeinschaft richten, die gleichen Maßnahmen ergreifen sollen, die sie auch zur Bekämpfung von Betrügereien ergreifen, die sich gegen ihre eigenen finanziellen Interessen richten, klingt vor diesem Hintergrund hohl, denn die institutionelle Ausgestaltung der Zuständigkeiten der Finanzkontrolle in der Gemeinschaft verhindern die Durchsetzung dieser Forderung.

In vielen Fällen werden den mittelverwendenden Stellen und der internen Finanzkontrolle der Kommission Fehler vorgeworfen, zu deren Behebung nicht sie, sondern nur der Rat imstande wäre - er aber ist nicht Gegenstand der institutionalisierten Finanzkontrolle. Sicherlich ist *Grossekettler* beizupflichten, wenn er fordert:

„Das interne Kontrollsystem der Kommission muß vor allem im Hinblick auf die Agrarausgaben [und die Mitteleintreibung] verbessert werden. Wenn manche Staaten hier nicht mitziehen wollen, sollten die Kommission und vor allem der Rechnungshof Roß und Reiter nennen.“⁵⁷³

Gleichwohl bleiben damit die eigentlichen Zuständigkeiten verdeckt: Selbst wenn der Rechnungshof „Roß und Reiter“ nennt - was er im Falle der Milchquoten mit Italien und Spanien deutlich getan hat - kann eine Änderung der Ursachen der festgestellten Kontrolldefizite nur durch den Rat als Gesetzgeber erfolgen. Dabei müßten manche Mitgliedstaaten gegen ihre eigenen Interessen stimmen - ein Zugeständnis, das von den anderen Mitgliedstaaten gegen Zusagen „erkauft“ werden müßte.⁵⁷⁴

572 Handelsblatt vom 15.11.1995

573 Grossekettler 1993, S. 242

574 Vgl. Vaubel 1992, S. 37

Nicht nur wegen der angemahnten Verbesserungen zur Kontrolle der Mittelverwendung in den Mitgliedstaaten ist die Wirksamkeit des internen Kontrollsystems großen Zweifeln ausgesetzt. *Marty-Gauquié* sieht die interne Kontrolle durch die institutionelle Einbindung des Finanzkontrolleurs und die materiellen Bewertungsschwierigkeiten bei der Erteilung des Sichtvermerks einer strukturellen Schwächung ausgesetzt, die ihre Bedeutung herabsetzt.⁵⁷⁵ Gestützt wird diese Befürchtungen durch Äußerungen des Europäischen Parlaments, daß in vielen Fällen nicht der vorgesehene Weg der internen Finanzkontrolle bei Verweigerung des Sichtvermerks beschritten wird, indem sich die höchste Stelle eines Organs über die Verweigerung hinwegsetzt, sondern häufig nachträglich gestellte Anträge auf Sichtvermerkerteilung gewährt werden.⁵⁷⁶

c. *Der Europäische Rechnungshof*

Der Europäische Rechnungshof, der sich aufgrund seiner Unabhängigkeit als Anwalt der Steuerzahler fühlen könnte, verdankt sein Entstehen dem Europäischen Parlament und sieht sich daher auch in der Rolle des Agent.⁵⁷⁷ Exogene Schranken werden seiner Arbeit allein durch die Größe der EU und durch personelle Beschränkungen gesetzt. Die Kontrollmöglichkeiten sind zudem durch die Unvollständigkeit des Rechnungswesens der Europäischen Union begrenzt, sodaß allein aufgrund der Datenbasis eine Analyse der Kommissionstätigkeit erschwert wird.⁵⁷⁸ Neben diesen Faktoren ist er in vielen Fällen auch auf die Kooperation der Geprüften in der Kommission bzw. in den Verwaltungen der Mitgliedstaaten angewiesen, die er nicht zur Mitarbeit zwingen kann. Dabei steht das „Informationsmonopol der Behörden“⁵⁷⁹ einer

575 *Marty-Gauquié* 1988, S. 142

576 Vgl. Bericht über die Entlastung der Kommission für die Ausführung des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Gemeinschaften für das Haushaltsjahr 1992 des Ausschusses für Haushaltskontrolle (Bericht Cornelissen), Dokument PE 207.518/end/Teil A+B vom 21.3.1995, S. 12

577 Der Europäische Rechnungshof wurde im Rahmen der „Stärkung der Haushaltsbefugnisse des Europäischen Parlaments“ gegründet, vgl. *Friedmann* 1994a, S. 13.

578 Vgl. *Lüder/Hinzmann/Kampmann/Otte* 1991, S. 13

579 *Greifeld* 1981, S. 105

wirksamen Kontrolle oft entgegen. Im Fall der Milchquoten stellt der Rechnungshof beispielsweise fest:

„Zu einer Reihe von Fällen im Zusammenhang mit der Rechnungsabschlußentscheidung zum Haushaltsjahr 1989 stellte die Kommission keine Belegunterlagen zur Verfügung mit der Behauptung, diese existierten nicht. Darüber hinaus gewährte die Kommission dem Hof bei der Prüfung im Februar 1994 nicht den Zugriff auf sämtliche verfügbaren Unterlagen; sie behauptete, einige davon stünden im Zusammenhang mit der Vorbereitung eines Ratsbeschlusses über die Milchquoten.“⁵⁸⁰

Der diskretionäre Handlungsfreiraum der Kommission wirkt hier auch gegen den Rechnungshof, der die Herausgabe einzelner Dokumente - zu der die Kommission verpflichtet ist⁵⁸¹ - nur in zeitraubenden Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof erstreiten könnte.

d. Das Europäische Parlament

Das Europäische Parlament als Agent, das seit 1979 direkt gewählt wird, beruft sich auf das Mandat des europäischen Bürgers als Principal. Anders als in nationalen Regierungssystemen hat das Parlament aber keine legislativen Befugnisse, erst seit dem Vertrag von Maastricht gilt in einzelnen Bereichen ein Mitentscheidungsrecht. Es hat auch keinen Einfluß auf die Zusammensetzung der Kommission als Exekutive. Das Parlament kann auch nicht selbst Principal sein, der sich zur Umsetzung des Wählerwillens einer Exekutive als Agent bedient. Lediglich das Verhältnis zum Rechnungshof kann aus dem Selbstverständnis der Organe als Principal/Agent-Beziehung verstanden werden, eine (auch nur implizite) vertragliche Bindung existiert nicht. *Witte* erklärt die Existenz des Parlaments und seine Direktwahl mit der Ablenkung der Wählerre-

580 Rechnungshof der Europäischen Gemeinschaften 1994b, S. 45. Die Kommission antwortete darauf mit der Bemerkung, dem Hof seien „[...] praktisch keine wesentlichen Informationen vorenthalten“ worden, Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1994b, S. 301.

581 Vgl. Art 87a HHO-EG

aktionen. Der Wähler als Principal wählt hier einen Agent „für Europaangelegenheiten“, der kaum Einfluß auf dieses Themengebiet hat:

„Der durch Europawahlen geäußerte Wählerwille wird systematisch ins Leere gelenkt.“⁵⁸²

Dem Parlament fehlt es folglich nicht am Mandat, sondern an den Kompetenzen. Es kann hat zwar einen Principal, wird aber aufgrund fehlender Befugnisse nicht zu dessen Agent. Die Situation läßt sich spiegelbildlich zur Stellung des Rates auffassen, der zwar kein Mandat der Bürger, aber die legislativen Kompetenzen in der Gemeinschaft besitzt.

e. Die multiplen Principal/Agent-Beziehungen auf europäischer Ebene

Die Agents auf europäischer Ebene sind durch einen diskretionäre Handlungsspielräume und durch Principals gekennzeichnet, die meist noch nicht einmal formal als Auftraggeber betrachtet werden können. Die Möglichkeiten des Wählers als letztentlichem Principal, auf die Anreiz- und Kontrollstrukturen Einfluß zu nehmen, sind minimal: Zum diskretionären Handlungsspielraum der Agents, insbesondere der Regierungsvertreter im Rat, gehört selbst die Fähigkeit, Kompetenzen ohne die Zustimmung des Bürgers oder der nationalen Parlamente auf die Ebene der Europäischen Union zu verlagern. Die Agents sind also nicht nur in der Lage, innerhalb ihres Handlungsfreiraums zu agieren, sondern können diesen auch vergrößern, ohne dafür zur Rechenschaft gezogen werden zu können. Für die Finanzkontrolle bedeutet dies ein erhebliches Kontroll- und Steuerungsdefizit aufgrund des institutionellen Arrangements. Graphisch lassen sich diese Beziehungen der verschiedenen Ebenen vereinfacht so darstellen:

Abb. 18: Multiple Principal/Agent-Beziehungen in der EU



3. Finanzkontrolle ohne Sanktionsgewalt

Eine zusätzliche exogene Schranke der Finanzkontrolle ist die Sanktionslosigkeit ihres Handelns: Festgestellte Defizite können zwar bemängelt werden, aber weder die internen noch die externen Finanzkontrolleinrichtungen verfügen über Kompetenzen, diese zu beheben. Drei unterschiedliche Erklärungsansätze lassen sich dafür angeben: Erstens die historische Entwicklung der Finanzkontrolle, die in ihren (neuzeitlichen) Anfängen für die Interessen eines Monarchen arbeitete, der aufgrund gleichgerichteter Interessen die Sanktionsgewalt sicherstellte. Mit dem Wandel zur parlamentarischen Demokratie wurde das Parlament zum Principal, wodurch sich das Interesse zunehmend verlagerte.⁵⁸³ Die zweite Erklärung ergibt sich daher aus den Aussage zur

583 Vgl. Stern 1989, S.18

Principal/Agent-Theorie: Die jeweiligen Agents (Regierungen, Kommission, Rat) haben kein Interesse daran, ihren diskretionären Spielraum einzuengen. Die Kommission müßte dafür dem Rat einen Gesetzesvorschlag unterbreiten, womit sich die Kommission selbst einer stärkeren Kontrolle unterwürfe. Auch die Mitgliedstaaten im Rat würden originäre und souveräne Kompetenzen abgeben, wenn sie dem Rechnungshof Sanktionsrechte wie z.B. die Verhängung von Bußgeldern oder die Möglichkeit der Klageerhebung einräumten. Der dritte Erklärungsversuch führt über die mangelnde demokratische Legitimation des Rechnungshofs. Da die Mitglieder des Europäischen Rechnungshofs vom Rat gewählt werden, sind die Kandidaten nicht direkt demokratisch legitimiert. Dies trifft allerdings auch für die meisten Ratsmitglieder selbst zu, da sie als nationale Regierungsvertreter zur Exekutive gehören und in dieser Funktion ebenfalls nicht direkt gewählt sind.

Angesichts diskretionärer Handlungsspielräume der politischen Entscheidungsträger und der Einflußmöglichkeiten organisierter Interessen zu Lasten der Allgemeinheit ließe sich zugunsten eines mit begrenzten Sanktionsmöglichkeiten ausgestatteten Rechnungshofs argumentieren. Diese Idee wird hier dennoch nicht weiter verfolgt, und zwar aus drei Gründen: Erstens entsteht bei allen unabhängigen Institutionen das Problem ihrer Kontrolle. Eine sanktionierender Rechnungshof würde die Frage nach den Grenzen der Politikbereiche, die unabhängig geregelt werden sollen und denen, die dem politischen Kräftespiel verbleiben, aufwerfen. Da sich diese Grenze nicht ohne Willkür ziehen ließe, wäre damit in letzter Konsequenz auch die Abschaffung der Demokratie zu begründen.⁵⁸⁴ Zweitens wäre abzusehen, daß die Einflußnahme der Politik auf die Arbeit des Rechnungshofs und damit dessen politische Instrumentalisierung dadurch größer würde. *Starbatty* schreibt in einem Leserbrief an die *Frankfurter Allgemeine Zeitung*:

„Was geschähe aber, wenn die Rechnungshöfe nicht bloß kritisiert und aufdeckten, sondern auch Sanktionen verhängten, also mit ihrem Schwert zuschlagen dürften? Wir wissen inzwischen, daß die Parteien alle herausragenden Stellen von politischer Bedeutung mit Leuten ihres Vertrauens besetzen. Ämterpatronage im Dienste der Parteiinteressen ist in unserem Land zur Regel geworden. Wenn den Rechnungshöfen neben den Kontroll- auch Exekutiv-

584 Vgl. Leschke 1994, S.297

funktionen zukämen, dann können wir aus allem, was wir bisher erfahren haben, nicht damit rechnen, daß sich Rechnungshöfe als weiße Ritter mit gezücktem Schwert für die Steuerzahler in die Schanze schlagen; sie werden wohl eher den Grundsätzen der weisen Affen folgen: Nichts hören, nichts sehen, nichts sagen.“⁵⁸⁵

Drittens ist der Idee eines mit Sanktionen bewehrten Rechnungshofs entgegenzuhalten, daß ein Kontrollorgan ohne Sanktionsmöglichkeiten auch keines besonderen Rechtfertigungsmechanismus' bedarf. Die Stärke des Rechnungshofs könnte gerade in der Sanktionslosigkeit seiner Arbeit zu finden sein, ohne daß diese bisher hinreichend genutzt worden wäre. Bemerkungen, die keine unmittelbaren Folgen zeitigen, können die Probleme deutlicher benennen. Ein Rechnungshof mit Exekutivgewalten müßte sehr viel mehr politische Rücksicht nehmen. Daß diese vermeintliche Schwäche des Rechnungshofs als Stärke verstanden werden kann, wird noch zu zeigen sein. Abschließend werden die einzelnen Akteure, die an der Finanzkontrolle in der Europäischen Union beteiligt sind, daraufhin untersucht, welchen Einfluß ihre Interessenlage auf die Finanzkontrolle erwarten läßt.

B. Endogene Beschränkungen der Kontrolle

1. Zur politischen Ökonomie der europäischen Finanzkontrolle

Mit der Untersuchung der property rights und der Principal/Agent-Beziehungen in der Europäischen Union wurde aufgezeigt, welchen exogenen Beschränkungen die europäische Finanzkontrolle unterliegt. Im folgenden wird dargelegt, welche endogenen Begrenzungen hinzukommen: Anhand politökonomischer Argumente läßt sich zeigen, wie neben den begrenzenden institutionellen Bedingungen die Interessen der Akteure eine wirksame Finanzkontrolle auf europäischer Ebene verhindern. Vor dem Hintergrund der Theorie des kollektiven Handelns werden die einzelnen Organe noch einmal unter dem Gesichtspunkt betrachtet, welche Ziele die agierenden Individuen verfolgen und welche Konsequenzen sich daraus für die Finanzkontrolle ergeben.

2. Die Interessenlage der Kommission

Der diskretionäre Handlungsspielraum der Kommission wird bürokratietheorietisch zur Maximierung des Budgets genutzt: Den leitenden Beamten der Kommission wird ein Interesse an der Ausdehnung ihres Einflußbereichs, einer Erhöhung der Anzahl ihrer Mitarbeiter und ihres Einkommens unterstellt, während *shirking* nur als Motiv für Beamte ohne Aufstiegschancen von Bedeutung ist. Die Kommission selbst hat also nicht nur die Möglichkeit, Kontrollen zu erschweren, sondern auch ein Interesse an geringer Kontrolle ihres eigenen Handelns: In einer Untersuchung des internen Kontrollsystems der Kommission heißt es:

„In den Berichten des Finanzkontrolleurs an sein Organ über die nicht festgestellten oder nicht eingezogenen Forderungen finden die wichtigsten dieser Forderungen auch weiterhin keine Beachtung, nämlich die aufgrund von Betrügereien und Unregelmäßigkeiten einzuziehenden Beträge in den peripheren Verwaltungen (Eigenmittel, EAGFL-Garantie).“⁵⁸⁶

Im Fall der Milchquotenregelung sorgt beispielsweise die Kompliziertheit der Vorschriften für eine große Bedeutung der Agrarbürokratie; die Bewirtschaftung von Preisen und Mengen sichert den damit befaßten Beamten der Kommission einen erheblichen Einfluß. Vorschläge zu einer stärker am Markt orientierten Ausrichtung der Agrarpolitik dürfen von der Kommission also nicht erwartet werden, denn damit ginge ein politischer und budgetmäßiger Bedeutungsverlust einher.⁵⁸⁷

3. Die Interessenvielfalt des Rates

Aus politökonomischer Sicht lassen sich die Interessen des Rates wie folgt darstellen. Die Europäische Union stellt eine Institution dar, an die die nationalen Regierungen das „schmutzige Geschäft“ der Befriedigung europaweit homogener Interessen delegieren. Die Zentralisierung agrarpolitischer Kompetenzen auf EU-Ebene verringert den Rechtfertigungsdruck gegenüber den Wählern,

586 Rechnungshof der Europäischen Gemeinschaften 1989, S. 40

587 Vgl. Wenzler 1996, S. 80

denn durch die Verlagerung auf den - durch Intransparenz gekennzeichneten - (Minister-)Rat werden die Informationskosten der Wähler erhöht und die Informations- und Kontrollmöglichkeiten der Wähler und der nationalen Politiker geschwächt. Daher fehlt den nationalen Regierungsmitgliedern der Anreiz, wirkungsvolle Kontrollen über den Rat auf europäischer Ebene zu installieren: Immer noch ist Brüssel für den Wähler weit weg und für nationale Regierungen ein guter Ort, unpopuläre Entscheidungen zu treffen um dann vor den Wählern „Europa“ dafür verantwortlich zu machen.⁵⁸⁸ Vaubel verweist in diesem Zusammenhang exemplarisch auf die mit der europäischen Harmonisierung begründete Mehrwertsteuererhöhung in Deutschland 1992, bei der der Rat zum Ausweichort unangenehmer Gesetzgebung wurde.⁵⁸⁹

Für die Finanzkontrolle gilt dieses Kartell nationaler Interessenverlagerung nicht in gleichem Maße. Da die Europäische Union hauptsächlich durch beitragsähnliche Mittel der Mitgliedstaaten finanziert wird, haben die Nettozahlerstaaten und insbesondere Deutschland ein prinzipielles Interesse an einer wirtschaftlichen Mittelverwendung.⁵⁹⁰ Für eine wirksamere Finanzkontrolle bedürfte es aber auch der Zustimmung - zumindest einiger - Nettoempfängerstaaten, deren Interesse an einer schärferen Kontrolle geringer sein dürfte: Selbst wenn die Mittel in einem Nettoempfängerstaat unwirtschaftlich verwendet werden, sie kommen immerhin (Teilen) der dortigen Bevölkerung zugute, während sie ohne die Europäische Union gar nicht ausgegeben würden. Im Fall der Milchquoten zeigt sich dies daran, daß einige Mitgliedstaaten keinerlei Verwaltungs- oder Strafmaßnahmen für den Fall eines Verstoßes gegen das geltende Gemeinschaftsrecht festgesetzt hatten und somit ihr Desinteresse an einer wirksamen Kontrolle bekundeten. In Fällen vorgeschriebener Einstimmigkeit im Rat könnte Deutschland dann zwar eine hold up-Situation durch das Blockieren von Entscheidungen herbeiführen. Dies allerdings kollidiert mit dem Anspruch Deutschlands, die europäische Einigung voranzutreiben. In Einstimmigkeitsfragen (Währungsunion, Ost-Erweiterung) hat Deutschland daher kein Interesse an einer Blockade dieser Entscheidungen.

588 Vgl. Bohley 1993, S. 42

589 Vgl. Vaubel 1992, S. 45

590 Vgl. Financial Times vom 19.5.1994, S. 15

4. Der Interessenzwiespalt des Europäischen Parlaments

Das Interesse des Parlaments liegt prima facie in einer wirkungsvollen Überwachung der Mittelverwendung durch die Kommission als Zeichen dafür, daß die dem Parlament übertragenen Aufgaben dort gewissenhaft wahrgenommen werden und um dem Bürger zu signalisieren, das Europäische Parlament handle in seinem Sinne. Gleichzeitig wird das Parlament aber bemüht sein, von der Europäischen Union nicht den Eindruck einer verschwenderischen Bürokratie in Brüssel entstehen zu lassen, wenn es langfristig an politischem Gewicht durch die Verlagerung von Kompetenzen auf die Europäische Union gewinnen will.⁵⁹¹ An einer allzu wirksamen Kontrolle der europäischen Finanzen kann dem Parlament aber dennoch nicht gelegen sein, weil einerseits der Öffentlichkeit die Kontrollaufgabe des Parlaments nicht hinreichend bekannt sein dürfte und andererseits dessen tatsächliches Kontrollinteresse nur als Zwischenstation zur Erlangung weitergehender Kompetenzen betrachtet werden kann.⁵⁹² Deutlich wird dies in der Aufforderung des Europäischen Parlaments, die Vorlage des Jahresberichts des Rechnungshofs habe „[...] den Medien und der Öffentlichkeit ein *ausgewogenes* Bild von der Ausführung des Haushaltsplans [zu vermitteln] - ein Ziel, dem das Parlament *größte Bedeutung* beimißt.“⁵⁹³ Das Parlament solle sich eingehender mit den Auswirkungen befassen, die der Jahresbericht des Rechnungshof auf die Öffentlichkeit in den Mitgliedstaaten habe:

„In einer Zeit des nachlassenden öffentlichen Engagements für das europäische Aufbauwerk und zunehmenden Nationalismus wird dies zu einer lebenswichtigen Frage. [...] Ihr Berichterstatter ist davon überzeugt, daß er für viele Mitglieder des Parlaments spricht, wenn er tiefe Betroffenheit äußert über die mit der Darstellung des Berichts des Rechnungshofs für das Haushaltsjahr 1993 vermittelte Botschaft und ihrer Aufnahme durch die Medien: ein von einer unfähigen Kommission schlecht ausgeführter Haushaltsplan, der jeder Art von Betrügnern und Verbrechern ideale Voraussetzungen

591 Vgl. Grimm 1994, S. 13f.

592 Vgl. Vaubel 1992, S. 48

593 Entschließungsantrag des Europäischen Parlaments, Dokument PE 212.091/end/Teil A+B, S. 8 (Hervorhebungen H.M.W.)

bietet, wobei die Aufgaben und die Verantwortung der Mitgliedstaaten nur sehr begrenzt ins Spiel geführt werden.“⁵⁹⁴

Das Europäische Parlament bewegt sich also in einem schwierigen Spannungsfeld, da es einerseits mehr Kompetenzen für Europa, insbesondere für sich selbst fordert und andererseits dem Wähler signalisieren muß, aktiv gegen die in Brüssel vermutete Mißwirtschaft anzugehen.

5. Die politische Selbstbeschränkung des Rechnungshofs

Der politökonomische Zugang zum Eigeninteresse des Europäischen Rechnungshofs erschließt sich über dessen Mitglieder, die von den nationalen Regierungen über den Rat bestellt werden. Angesichts richterlicher Unabhängigkeit und diplomatischem Status findet eine Rückkopplung an die Interessen des eigenen Mitgliedstaates nur über die Wiederwahlrestriktion statt. Eine weitere Amtsperiode wird nur über die Nominierung durch die eigene Regierung erreicht, was aus politökonomischer Sicht tendenziell zu einem „heimatfreundlichen“ Verhalten führt. Abgeschwächt wird dies allerdings durch die sechsjährige Amtszeit der Mitglieder des Rechnungshofs, die meist über eine Legislaturperiode in den Mitgliedstaaten hinausgeht. Wenn die Rechnungshofmitglieder im Fall eines Regierungswechsels im Heimatland ohnehin keine Verlängerung ihres Mandats erwarten dürfen, kann sich auch ihre Loyalitätspflicht in Grenzen halten.

Dieses Argument der schwachen Loyalitätspflicht gegenüber den nationalen Regierungen ist das einzige politökonomische Erklärungsmuster für den „political self-restraint“ des Europäischen Rechnungshofs. Die Zurückhaltung des Rechnungshofs kann darüber hinaus nur mit der Anlehnung an nationalstaatliche Konstruktionen und deren Traditionen erklärt werden. Da zu Mitgliedern „[...] Persönlichkeiten auszuwählen [sind], die in ihren Ländern Rechnungsprüfungsorganen angehören oder angehört haben oder für dieses

594 Entschließungsantrag des Europäischen Parlaments, Dokument PE 212.091/end/Teil A+B, S. 19. Unweigerlich fühlt man sich an *Goethes* Zauberlehrling erinnert: „Die ich rief, die Geister, werd' ich nun nicht los“; Goethe 1992, S. 82.

Amt besonders geeignet sind“⁵⁹⁵, besteht eine gewisse Prägung ihres Verhaltens durch diese Voraussetzung.

Kennzeichnend für diese Haltung des Rechnungshofs ist die Beschränkung der Untersuchungen auf beobachtbare und meßbare Kontrollergebnisse, in der Regel gestützt auf Zahlen des öffentlichen Rechnungswesens. Die Prüfung des finanzwirksamen Handelns wird auf die Prüfung des ausgabe- (bzw. einnahme-)wirksamen Handelns beschränkt. Auf die Ursachen für allokativen Ineffizienzen wird nicht eingegangen, wie das Beispiel der Finanzkontrolle der Milchquoten gezeigt hat. *Frey/Serna* bemängeln die Vernachlässigung dieser Perspektive gerade in der Agrarpolitik:

„Zwar werden Verfehlungen gegen die bestehenden Vorschriften in Rechnungshofberichten durchaus moniert, aber die gigantische volkswirtschaftliche Ineffizienz der Agrarinterventionen bleibt unerwähnt.“⁵⁹⁶

Daß es sich nicht (vorrangig) um ein Problem fehlender Erkenntnisse oder mangelnden ökonomischen Sachverstandes handelt, zeigt die Aussage des früheren Präsidenten des Europäischen Rechnungshofs, *Mart*, bei einem Kongreß des Bundes der Steuerzahler:

„Schließlich können Kontrollen nur dann dazu beitragen, Verwaltungssysteme zu verbessern, wenn die Systeme überhaupt kontrollierbar sind. Die permanente Überreglementierung, insbesondere der gemeinsamen Landwirtschaftspolitik, muß einem System weichen, das sich größtenteils selbst korrigiert und das überschaubar und durchführbar ist.“⁵⁹⁷

Wenngleich die Konsequenz dieser Forderung vom Rat als europäischem Gesetzgeber gezogen werden muß, so ist es doch die Aufgabe des Rechnungshofs, auch in seinen Berichten auf allokativen Ineffizienzen hinzuweisen und sich mit

595 Art. 188b Abs. 1 EGV

596 *Frey/Serna* 1990, S. 257. Zitiert werden dort eine Studie der OECD, die die volkswirtschaftlichen Kosten der EG-Agrarpolitik auf 2,8% des BSP der Gemeinschaft oder 93% der im Agrarsektor erwirtschafteten Wertschöpfung schätzt und eine Untersuchung des IWF, derzufolge das Sozialprodukt in Deutschland ohne die gemeinsame Agrarpolitik um 3,5% höher sein könnte.

597 *Mart* 1989, S. 59

ökonomischen Argumenten für mehr Wirtschaftlichkeit in der Europäischen Union einzusetzen. In den Veröffentlichungen des Rechnungshofs geschieht aber genau dies nicht: Ohne zur Zurückhaltung verpflichtet zu sein, macht der Rechnungshof vor einer Analyse der Ursachen festgestellter Unwirtschaftlichkeiten halt. Dabei ist das Aufzeigen der allokativen Folgen öffentlicher Mittelverwendung und der Kosten für den Steuerzahler, die mit den politisch beschlossenen Instrumenten verursacht werden, eine Aufgabe, die der Rechnungshof leisten könnte und auch leisten müßte, wenn *Friedmanns* Aussage zutreffen soll:

„Rechnungshöfe sind die obersten Anwälte des Steuerzahlers; sie sind das öffentliche finanzielle Gewissen.“⁵⁹⁸

Im Gegensatz dazu führt die bestehende Situation im Sinne der Aussagen der Principal/Agent-Theorie, der Ökonomischen Theorie der Politik und der Bürokratie zur Verfestigung politischer Interessenkartelle auf europäischer Ebene, zu denen es auf institutioneller Ebene kein Gegengewicht gibt.⁵⁹⁹ Unter welchen Voraussetzungen der Rechnungshof sich als Gegengewicht eignet, wird im folgenden Kapitel zu untersuchen sein.

II. ANSÄTZE FÜR EINE BESSERE FINANZKONTROLLE IN DER EUROPÄISCHEN UNION

A. Ausgangslage

Die institutionenökonomische Analyse der öffentlichen Finanzkontrolle hat gezeigt, daß in einer pluralistischen Demokratie multiple Principal/Agent-Beziehungen im öffentlichen Sektor bestehen, die zu diskretionären Handlungsspielräumen der Agents führen. Mit der Ökonomischen Theorie der Politik konnten diese Interessenkonstellationen der Akteure in der Europäischen Union untersucht werden. Die Erkenntnisse deuteten darauf hin, daß es kein institutionalisiertes Interesse an wirksamer Finanzkontrolle gibt. Die Analyse der Allokation der property rights in der Europäischen Union zeigte die

598 Die Welt vom 26.1.1995

599 Vgl. von Arnim 1989. S. 49

Trennung von Kompetenz und Mandat der Agents auf, die zu einer abnehmenden Zurechenbarkeit der Verantwortlichkeiten führen.

Für die Finanzkontrolle ergab sich aus diesem institutionellen Arrangement das Fehlen eines Principal, der ein Eigeninteresse an wirksamer Finanzkontrolle hat, sowie eine inhaltliche Selbstbeschränkung, die sich nur historisch erklären läßt. Mit der Entwicklung vom Rechtsstaat zum Leistungsstaat ist kein entsprechender Wandel der Finanzkontrolle einhergegangen: Im früheren protective state genügte eine Finanzkontrolle anhand der Überprüfung der Recht- und Ordnungsmäßigkeit. Mit dem Wandel des Staatsverständnisses hin zum productive state, der nicht nur für formelle Gleichbehandlung, sondern auch für materielle Angleichung der Vermögenspositionen sorgt und dazu sowohl Eingriffe in die Allokation vornimmt als auch einen großen Teil des Sozialprodukts selbst umverteilt, hat die Notwendigkeit der Kontrolle über die Verwendung dieser Mittel, nicht aber ihre tatsächliche Kontrolle kontinuierlich zugenommen.⁶⁰⁰ Für die Europäische Union und - im speziellen Fall die gemeinschaftliche Agrarpolitik - gilt dies in besonderer Weise. Hier werden - zum Teil konkurrierende - allokativen und distributiven Zielsetzungen mit Steuergeldern zu erreichen versucht, über deren Verwendung quasi im kontrollfreien Raum entschieden wird.

Die im folgenden zu erörternden Ansätze zur Verbesserung der europäischen Finanzkontrolle lassen sich einteilen in systemverändernde Vorschläge und Vorschläge im Rahmen des bestehenden institutionellen Systems. Erstere zielen auf die Kompetenzbegrenzung der Gemeinschaft durch Verfassungsgrenzen, um durch die Berücksichtigung institutionenökonomischer Zusammenhänge Kontrollprobleme von vornherein zu vermeiden.⁶⁰¹ Die systemverbessernden Vorschläge nehmen die gegebenen Entscheidungsstrukturen und Zuständigkeiten in der Europäischen Union als grundsätzlich gegeben an und versuchen, wirksamere Finanzkontrolle innerhalb dieser Rahmenbedingungen zu ermöglichen.⁶⁰² Sie setzen bei der Veränderung der organisatorischen Ausgestaltung an, um dadurch letztlich zu inhaltlichen Verbesserungen der

600 Vgl. Engelhardt/Hegmann 1993, S. 17

601 Vgl. Streit 1996; Gerken 1995; Dichmann 1994, Scharpf 1994, Leschke 1994, Prosi 1991 sowie von Hayek 1991

602 Vgl. Streim 1994, Backhaus 1994; Gantner 1990; Bartel/Schneider 1989; Andrae/Mitteregger 1984

Finanzkontrolle zu gelangen. Im folgenden wird zunächst die verfassungsrechtliche Begrenzung staatlichen Handelns als systemverändernder Ansatz erörtert.

B. Verfassungsgrenzen staatlichen Handelns

Eine im Allokationssinne effiziente Verwendung öffentlicher Mittel durch eine Dichotomie zwischen staatlicher Hoheitsverwaltung einerseits und privaten Unternehmen andererseits bedarf der Umsetzung auf der Ebene der Politik. Mit der Ökonomischen Theorie der Politik konnte gezeigt werden, daß Politiker erstens ein Interesse an der Ausweitung öffentlicher Leistungen zur Befriedigung stimmenrelevanter Gruppeninteressen haben, und daß sie zweitens durch bürokratische und öffentlich-wirtschaftliche Leistungserstellung ihren Einflußbereich auszudehnen vermögen. Eine Orientierung an ökonomischen Effizienzkriterien führt dagegen zur Verringerung ihres diskretionären Handlungsspielraums, weshalb die Chancen einer Realisierung auf der einfachgesetzlichen Ebene eher gering einzuschätzen sind.

Die Vorschläge zur Begrenzung des diskretionären Handlungsspielraums interessegeleiteter Politiker setzen daher auf der Verfassungsebene an.⁶⁰³ Sie stellen für die Finanzkontrolle den Versuch dar, über Verfassungsregeln die Frage Streims, „[...] how can it be ensured that the politicians would really use the audit results?“⁶⁰⁴ zu beantworten.⁶⁰⁵ Auf konstitutioneller Ebene wären strikt subsidiäre Kompetenzzuweisungen durchzusetzen, die verhindern sollen, daß für privat zu bewältigende Aufgaben über politische Kompetenzanziehung kollektive Lösungen gefunden werden.⁶⁰⁶ Die Ausgestaltung politischen Handelns geschähe unter der strengen Restriktion einer Verfassung, die sich aus der *Hobbesschen* Fiktion legitimiert, eine Übereinkunft der Individuen einer Gesellschaft über die Grenzen kollektiven Handelns zu sein.

603 Vgl. von Hayek 1991, Buchanan 1984

604 Streim 1994, S. 187

605 Vgl. Schemmel/Borell 1992, S. 52ff.

606 Vgl. Böhm 1966, S. 143

Die für die Situation des Wohlfahrtsstaats konzipierten Vorschläge, Verfassungsgrenzen staatlichen Handelns zu verankern, bringen eine Reihe methodischer und staatsphilosophischer Probleme mit sich, die hier nicht vertieft werden sollen⁶⁰⁷, doch selbst *Buchanan* erkennt, daß zu deren Durchsetzung „[...] eine grundlegende Verfassungsreform, ja eine Revolution vonnöten sein könnte.“⁶⁰⁸ Für die Europäische Union haben Verfassungsgrenzen legislativen Handelns aus zwei Gründen keine unmittelbare Bedeutung: Die Europäische Union hat keine Verfassung, die das Handeln der Politiker begrenzen könnte und kein Staatsvolk als verfassungsgebenden Souverän. *Möschel* zeigt, daß das primäre Gemeinschaftsrecht zwar materiellen Verfassungscharakter hat, nicht aber formell als Verfassung bezeichnet werden kann, weil die europäische Hoheitsgewalt staatenvermittelt ist.⁶⁰⁹ *Huber* weist darauf hin, daß es kein europäisches Staatsvolk als „pouvoir constituant“ und keine „europäische Identität“ gibt, weswegen eine unmittelbare Legitimation europäischer Gemeinschaftsgewalt ausgeschlossen ist.⁶¹⁰

Die Verfassungsgrenzen staatlichen Handelns könnten vor dem Hintergrund der institutionellen Zuständigkeiten in der Europäischen Union nur auf nationalstaatlicher Ebene errichtet werden, da die Rechtsetzungskompetenz des Rates nur durch Übereinkunft der nationalen Regierungsmitglieder begrenzt werden könnte. Diese wiederum müßten auf nationaler Ebene selbst beschränktem Handeln unterworfen sein, um auf diese Weise auch Begrenzungen für Kompetenzübertragungen auf die Europäische Ebene zu unterliegen. Die Folge davon wäre eine strikt subsidiäre Kompetenzausgestaltung in der Europäischen Union, die angesichts der Ausgangssituation nicht erwartet werden kann.⁶¹¹ Im folgenden werden daher mögliche Veränderungen im Rahmen des bestehenden Systems diskutiert, die sich als organische Konsequenzen der vorstehenden Analyse begreifen lassen.

607 Vgl. dazu de Jasay 1991, S. 93ff.

608 Vgl. *Buchanan* 1984, S. 239

609 Vgl. *Möschel* 1996, S. 51

610 Vgl. *Huber* 1994, S. 184; *Grimm* 1994, S. 16

611 Vgl. *Wenzler* 1996, S. 82

C. Organisatorische Veränderungen

1. Änderung der Bestellung von Rechnungshofmitgliedern

Die politökonomische Untersuchung konnte als einzige Begründung für den political self-restraint des Europäischen Rechnungshofs die Wiederwahlmöglichkeit der Mitglieder identifizieren. Ihre Ernennung durch den Rat setzt ihre Auswahl durch die jeweilige nationale Regierung voraus und birgt daher die Gefahr einer eingeschränkten Unabhängigkeit gegenüber der eigenen Regierung, um sich eine Wiederwahloption aufrecht zu erhalten. Eine Möglichkeit, die Mitglieder von dieser Wiederwahlrestriktion zu entbinden, stellt folglich die Abschaffung der Wiederwahlmöglichkeit dar. Statt dessen könnte die Bestellung auf Lebenszeit (d.h. bis zum Pensionsalter) erfolgen. Die Gefahr des moral hazard, der ein potentiell wiederzuwählendes Mitglied unterliegt, würde damit ex ante reduziert; zugleich wäre die rechtlich garantierte Unabhängigkeit ohne potentielle Einschränkung verwirklicht.

Anstelle der Wahl der Rechnungshofmitglieder durch die nationalen Regierungen im Rat wird verschiedentlich ihre Direktwahl durch das Volk oder durch das (Europäische) Parlament gefordert.⁶¹² Mit einer Direktwahl ist angesichts fehlender Durchsetzungsbefugnisse des Rechnungshofs allerdings die Gefahr der Ablenkung des Wählerwillens - ähnlich wie bei der Wahl des Europäischen Parlaments - verbunden. Mit der einhergehenden Aufwertung eines direkt legitimierten Rechnungshofs innerhalb des europäischen Institutionengefüges bestünde zudem die Gefahr einer Parteipolisierung, die nach *Bartel/Schneider* letztlich kontraproduktive Folgen zeitigen würde.⁶¹³ Außerdem würde eine weitere Direktwahl eines europäischen Organs der Entstehung eines „Vielparlamentenstaats“⁶¹⁴ Vorschub leisten, in dem die Zuordnung von Kompetenz und Mandat noch stärker verwischt würde. Die Wahl der Mitglieder des Europäischen Rechnungshofs durch das Europäische Parlament weist den Nachteil auf, daß es den tatsächlich bestehenden, in der vorliegenden

612 Vgl. Frey/Serna 1990, S. 263; Bartel/Schneider 1989, S. 263; Frankfurter Institut 1991, S. 50f.; Sigg 1983, S 59; Streim 1994, S. 184

613 Vgl. Bartel/Schneider 1989, S. 249

614 Leschke 1994, S. 297

Arbeit jedoch widerlegten Eindruck verstärken würde, das Parlament sei Principal des Rechnungshofs.

2. Trennung von Finanzkontrolle und Haushaltsentlastung

Die traditionelle Einbindung der Finanzkontrolle durch den Rechnungshof in den Haushaltskreislauf der Europäischen Union führt zu einer Formalisierung der Prüfungstätigkeit und bindet den Rechnungshof durch die inhaltliche Entlastungsvorbereitung an das Parlament. Diese Parlamentsorientierung der Kontrolltätigkeit birgt die Gefahr in sich, daß sich der Rechnungshof von der unabhängigen und institutionell eigenständigen Kontrolle zunehmend zur Kontrolle im Sinne der Parlamentsinteressen entwickelt. In der Europäischen Union bewirkt diese Zuarbeit des Rechnungshofs zum Parlament eine Beschränkung der Prüfungsreichweite auf die Tätigkeit der Kommission, der vom Parlament die Entlastung erteilt wird. Die Untersuchung bleibt damit auf Fragen der Durchführung einzelner Maßnahmen beschränkt.

Zudem steht das Parlament im Interessenkonflikt zwischen dem Mandat zur Haushaltskontrolle und der Forderung nach mehr Kompetenzen für sich selbst, der wiederum Rechnungshofberichte über Unwirtschaftlichkeiten in der Europäischen Union entgegenarbeiten. Die enge Bindung des Rechnungshofs an das Parlament ist aber auch aufgrund unterschiedlicher demokratischer Legitimationen problematisch. Während das Europäische Parlament unter fehlenden Befugnissen leidet, kann der Rechnungshofs die Legitimation seines Handelns gerade mit diesem Fehlen eigener Durchsetzungsbefugnisse begründen. Er kann also von einer stärkeren Abkopplung vom Parlament profitieren und sein eigenes Profil als unabhängige Institution im Sinne eines „unmittelbaren Treuhänders der Interessen des Volkes und der Allgemeinheit“⁶¹⁵ schärfen. Vorbild dafür könnten andere unabhängige Institutionen sein wie beispielsweise die Deutsche Bundesbank, die sich mit offensichtlichem Erfolg ausschließlich der Geldwertstabilität verpflichtet fühlt, oder die unabhängigen Gerichte, die „im Namen des Volkes“ und nicht dem des Gesetzgebers urteilen.⁶¹⁶ In diesem Zusammenhang bereits erfüllt ist zumindest die

615 Von Mutius 1989, S. 316

616 Vgl. von Arnim 1989, S. 52

Forderung, der Rechnungshof müsse seine Berichte selbständig veröffentlichen dürfen.⁶¹⁷

In der Europäischen Union gipfelt die Verbindung von Finanzkontrolle durch den Rechnungshof und Haushaltsentlastung durch das Parlament darin, daß der Rechnungshof neuerdings zusätzlich zur jährlichen Berichterstattung eine Zuverlässigkeitserklärung (DAS) über die Rechnungsführung der Gemeinschaft zu erstellen hat, die vorbereitend zum Entlastungsbeschluß vorgelegt wird. Diese Zertifizierung führt dazu, daß formale Aspekte der Kontrolle stärker in den Vordergrund rücken, während die eigentliche Aufgabe des Rechnungshofs, dem Bürger Transparenz über die finanziellen Auswirkungen öffentlichen Handelns zu verschaffen, vernachlässigt wird. Eine Möglichkeit, dem Rechnungshof die Konzentration auf seine „Kernkompetenzen“ zu ermöglichen, stellt die im folgenden vorgeschlagene Teilprivatisierung der Aufgaben dar.

3. Teilprivatisierung der Rechnungshoftätigkeit

Um dem Rechnungshof die ausschließliche Beschäftigung mit Wirtschaftlichkeitskontrollen zu ermöglichen, sollte eine Privatisierung der Prüfungsaufgaben, die sich mit der rein buchhalterischen Kontrolle befassen, in Erwägung gezogen werden. Dies betrifft insbesondere die Ordnungsmäßigkeitsprüfung, die beispielsweise an private Wirtschaftsprüfungsgesellschaften vergeben werden könnte. Durch die komparativen Vorteile der Gesellschaften bei der Buchprüfung wäre zudem eine Beschleunigung des Rechnungslegungs- und Kontrollverfahrens zu erreichen.⁶¹⁸ Durch den Praxisvergleich mit anderen öffentlichen und privaten Rechnungsführungssystemen wären sie auch in der Lage, Verbesserungsmöglichkeiten des öffentlichen Rechnungswesens der Europäischen Union zu erkennen. Der Rechnungshof könnte sich in weit größerem zeitlichen Umfang mit den - für seine Arbeit als zentral erachteten - Fragen allokativer Effizienz befassen.

617 Vgl. von Arnim 1984, S. 26

618 Vgl. Backhaus 1994, S. 82

In diesem Sinne kann auch das DAS-Zertifikat, das der Europäische Rechnungshof zu erstellen hat, als ein Schritt in die falsche Richtung angesehen werden: Der Europäische Rechnungshof wird zur Abgabe eines an formalen, buchhalterischen Kriterien orientierten Testats - vergleichbar dem eines Wirtschaftsprüfers - verpflichtet, während er die Ordnungsmäßigkeit seiner eigenen Rechnungsführung von privaten Wirtschaftsprüfern zertifizieren läßt.⁶¹⁹ Die Befreiung des Rechnungshofs von formalen Prüfungen durch dieses „Contracting-out“ könnte so ein wesentlicher Schritt zur Intensivierung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sein.⁶²⁰

Eine vollständige Privatisierung des Rechnungshofs schlagen *Andreae/Mitteregger* vor: Im Wege der öffentlichen Ausschreibung sollen sich private Beratungsgesellschaften um Prüfaufträge bewerben, wobei der Wettbewerb zwischen den Gesellschaften und die vermutete Öffentlichkeitswirkung für eine hohe Qualität der Prüfungsergebnisse sorgen sollen.⁶²¹ *Toma* diskutiert darüber hinaus die Bezahlung dieser privaten Finanzkontrolleure durch „Fangprämien“, die sich am Umfang aufgedeckter öffentlicher Verschwendung zu orientieren hätten.⁶²² Neben dem Problem des Auffindens geeigneter Kriterien zur Erfolgsmessung der Prüfungstätigkeit befürchten *Frey/Serna* eine Konzentration auf Prüfungen, bei denen der Nachweis öffentlicher Ineffizienzen mit geringem Aufwand erbracht werden könne.⁶²³ Gleichzeitig würden weniger evidente Verstöße und schwieriger nachzuweisende Ineffizienzen unentdeckt bleiben. Eine Ausweichreaktion der Bürokratie im Sinne eines „slack-seeking“ wäre zu befürchten, wenn sich bürokratische Ineffizienz in

619 Vgl. Friedmann 1994b, S. 53

620 Vgl. Frey 1994, S. 171; Bartel/Schneider 1989; Andreae/Mitteregger 1984, S. 159

621 Vgl. Andreae/Mitteregger 1984, S. 158. Die für die interne Finanzkontrolle der Europäischen Kommission zuständige Generaldirektion XX hat diese Idee bereits umgesetzt und verschiedene private Wirtschaftsprüfer mit der Wahrnehmung bestimmter Prüfaufgaben, insbesondere im Bereich öffentlicher Unternehmen der Gemeinschaft, betraut.

622 Vgl. Toma 1989, S. 247

623 Vgl. Frey/Serna 1990, S. 264

zahlenmäßig schwer nachweisbare Bereiche, beispielsweise durch „Dienst nach Vorschrift“ verlagern würde.⁶²⁴

4. Einrichtung eines „Wissenschaftlichen Beirats beim Europäischen Rechnungshof“

Die in der vorliegenden Arbeit bereits mehrfach erwähnte und als zentral angesehene Konsequenz, die Aufgabendefinition der Finanzkontrolle auf die finanziellen Konsequenzen öffentlicher Mittelverwendung auszurichten, steht auch im Mittelpunkt der nächsten Forderung. Um ökonomische Ineffizienz bei öffentlicher Leistungserstellung transparent zu machen und die eingesetzten Mittel auf ihre Zielerreichung hin zu beurteilen, sind in vielen Fällen spezifische fachliche, insbesondere ökonomische Kenntnisse erforderlich, zu deren Verstärkung beim Rechnungshof die Einrichtung eines „Wissenschaftlichen Beirats“ vorgeschlagen wird. Damit würde eine engere Verzahnung von Wissenschaft und Finanzkontrolle erreicht, die einerseits die zunehmende Bedeutung der Finanzkontrolle im heutigen Leistungsstaat unterstreichen und andererseits den inhaltlichen Aussagen der Rechnungshofberichte größeres Gewicht geben würde. Davon ausgehend könnten gutachterliche Tätigkeiten auch an externe Wirtschaftsforschungs- und Universitätsinstitute vergeben werden, um deren ökonomischen Sachverstand bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu nutzen, ohne daß dadurch der Anteil an Ökonomen im öffentlichen Dienst erhöht werden müßte. Für eine noch engere Verzahnung von (Wirtschafts-)Wissenschaft und Finanzkontrolle ist es schließlich denkbar, ein Studienzentrum beim Rechnungshof einzurichten, das Seminare zu ausgewählten Fragen der Finanzkontrolle mit Experten aus öffentlicher Verwaltung, Wissenschaft und privaten Unternehmensberatern veranstaltet.⁶²⁵

D. FAZIT

Die rationale Selbstbindung handelnder Politiker und eine anreizkonforme Ausgestaltung der Vertragsbeziehungen im institutionenökonomischen Sinne

624 Vgl. Frey 1994, S. 169

625 Vgl. Bartel/Schneider 1989, S. 263ff.

ist vorerst nicht zu erwarten. Die individuelle Freiheit wird - so sie sich in der Entscheidung über die Verwendung des Einkommens ausdrückt - weiterhin zu großen Teilen durch kollektive Mitentscheidung eingeschränkt, ohne daß grundlegende Verbesserungen erkennbar sind. Es konnte jedoch gezeigt werden, daß kleine Schritte durch eine institutionelle Verbesserung der öffentlichen Finanzkontrolle möglich sind. Mit der Veränderung der organisatorischen Rahmenbedingungen der öffentlichen Finanzkontrolle in der Europäischen Union lassen sich konkrete inhaltliche Verbesserungen der Kontrolltätigkeit erreichen. Vor dem Hintergrund der institutionenökonomischen Analyse der Arbeit zielen diese Verbesserungen insgesamt darauf ab,

- ▶ die Stellung des Rechnungshofs als unabhängige Institution und als Anwalt des Steuerzahlers zu begreifen,
- ▶ die Sanktionslosigkeit der Rechnungshoftätigkeit als dessen Stärke zu betrachten,
- ▶ bei der öffentlichen Leistungserstellung die gewählten Mittel auf ihren Zielbeitrag zu untersuchen,
- ▶ die Aufmerksamkeit der Prüfungstätigkeit von den Zahlen des öffentlichen Rechnungswesens auf die ökonomischen Konsequenzen öffentlicher Mittelverwendung zu lenken,
- ▶ die Wirtschaftlichkeit öffentlicher Leistungserstellung auch unter dem Gesichtspunkt ihres Zustandekommens und möglicher Alternativen zu untersuchen,
- ▶ die Notwendigkeit öffentlicher Leistungserstellung grundsätzlich mit institutionenökonomischen Argumenten zu hinterfragen, und somit
- ▶ zur Beantwortung der Frage *Poppers*, „[...] wie können wir die politischen Institutionen so organisieren, daß es schlechten oder unkompetenten Herrschern unmöglich ist, allzu großen Schaden anzurichten“⁶²⁶, einen kleinen Beitrag zu liefern.

LITERATURVERZEICHNIS

Aigner 1978

Heinrich Aigner: Finanzkontrolle der Europäischen Gemeinschaften: Entwicklung und Perspektiven, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 9.Jg., Heft 2, Juni 1978, S. 186-192

Akerlof 1970

George A. Akerlof: The Market for „Lemons“: Quality Uncertainty and the Market Mechanism, in: Quarterly Journal of Economics, Vol. 84, 1970, S. 488-500

Alchian / Demsetz 1972

Armen A. Alchian, Harold Demsetz: Production, Information Costs, and Economic Organization, in: American Economic Review, Vol. 62, 1972, S. 777-795

Alchian / Demsetz 1973

Armen A. Alchian, Harold Demsetz: The Property-Rights Paradigm, in: Journal of Economic History, Vol. 33, 1973, S. 16-27

Alchian / Woodward 1987

Armen A. Alchian, Susan E. Woodward: Reflections on the Theory of the Firm, in: Journal of Institutional and Theoretical Economics, Vol. 143, 1987, S. 110-136

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (ABl.), Reihen L und C, verschiedene Jahrgänge

Andreae / Mitteregger 1984

Clemens-August Andreae, Rosa Mitteregger: Privatisierung des Rechnungshofes? Einige unorthodoxe Gedanken zur Erhöhung der Effizienz der öffentlichen Finanzkontrolle in Österreich, in: Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich, 25. Jg., 1984, S. 154-161

von Arnim 1978

Hans Herbert von Arnim: Wirksamere Finanzkontrolle bei Bund, Ländern und Gemeinden. Analysen und Reformvorschläge [Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler, Heft 42], Wiesbaden 1978

von Arnim 1983

Hans Herbert von Arnim: Grundprobleme der Finanzkontrolle, in: Deutsches Verwaltungsblatt vom 1.7.1983, S. 664-675

von Arnim 1984

Hans Herbert von Arnim: Staatslehre der Bundesrepublik Deutschland, München 1984

von Arnim 1988

Hans Herbert von Arnim: Wirtschaftlichkeit als Rechtsprinzip [Schriften zum Öffentlichen Recht, Band 536], Berlin 1988

von Arnim 1989

Hans Herbert von Arnim: Finanzkontrolle in der Demokratie. Einordnung der Rechnungshofkontrolle in das politisch-administrative System der Bundesrepublik Deutschland, in: Ders. (Hrsg.): Finanzkontrolle im Wandel, Vorträge und Diskussionsbeiträge der 15. Verwaltungswissenschaftlichen Arbeitstagung 1988 des Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer [Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Band 105], Berlin 1989, S. 39-63

von Arnim 1993

Hans-Herbert von Arnim: Staat ohne Diener. Was schert die Politiker das Wohl des Volkes?, München 1993

Arrow 1963

Kenneth J. Arrow: Social Choice and Individual Values, New Haven and London 1963²[1951]

Arrow 1969

Kenneth J. Arrow: The Organization of Economic Activity. Issues Pertinent to the Choice of Market versus Nonmarket Allocation, in: US Joint Economic Committee (Hrsg.): The Analysis and Evaluation of Public Expenditure. The PPBS System, Vol.I, 91st Congress, 1st session, Washington 1969, S. 47-64

Arrow 1971

Kenneth J. Arrow: Economic Welfare and the Allocation of Resources for Invention, in: Nathan Rosenberg (Hrsg.): The Economics of Technical Change, Harmondsworth 1971, S. 164-181

Axelrod 1984

Robert Axelrod: The Evolution of Cooperation, New York/NY 1984

Backhaus / Wagner 1979

Jürgen Backhaus, Richard E. Wagner: Finanzpolitik in der Demokratie. Eine neocameralistische Einschätzung der zeitgenössischen Haushaltswirtschaft [Diskussionsbeiträge des Fachbereichs Wirtschaftswissenschaft und Statistik, Universität Konstanz, Serie B, Nr.4], Konstanz 1979

Backhaus 1994

Jürgen Backhaus: The Economic Functions of Supreme Auditing Institutions: Purpose of the Conference, in: European Journal of Law and Economics, Vol. 1, 1994, S. 81-84

Barry 1979

Brian M. Barry: Die ökonomische Theorie der Demokratie, in: Werner W. Pommerehne, Bruno S. Frey: Ökonomische Theorie der Politik, Berlin 1979, S. 227-248

Bartel / Schneider 1989

Rainer Bartel, Friedrich Schneider: Der Rechnungshof auf dem Prüfstand. Die zentrale Effizienzkontrolle aus Sicht der Ökonomie, in: Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich, 30.Jg., Heft 4, Dezember 1989, S. 237-285

Bartel / Rietschoten 1991

Rainer Bartel, Kees van Rietschoten: Eine Vision von moderner öffentlicher Finanzkontrolle. Ein Plädoyer für mehr Ökonomie und weniger Interessenpolitik in der öffentlichen Finanzwirtschaft, in: Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich, 32. Jg., 1991, S. 151-187

Bartel / Schneider 1994

Rainer Bartel, Friedrich Schneider: Efficiency and Effectiveness Control Based on Economic Analysis. The Example of the Austrian Court of Audit, in: European Journal of Law and Economics, Vol. 1, 1994, S. 237-262 *Becker 1982*

Gary S. Becker: Der ökonomische Ansatz zur Erklärung menschlichen Verhaltens [Die Einheit der Gesellschaftswissenschaften, Band 32], Tübingen 1982

Bernholz 1993

Peter Bernholz: Public Choice Theory: Some Items for a Research Agenda, in: Public Choice, Vol. 77, 1993, S. 29-37

Bernholz / Breyer 1994

Peter Bernholz, Friedrich Breyer: Grundlagen der Politischen Ökonomie, Band 2, Ökonomische Theorie der Politik, Tübingen 1994³ [1972]

Bieber 1991

Roland Bieber: Art. 206b, in: Hans von der Groeben, Jochen Thiesing, Claus-Dieter Ehlermann (Hrsg.): Kommentar zum EWG-Vertrag, Band 4, München 1991

Blättner 1987

Hans-Martin Blättner: Methoden und Wirkungen von Subventionen. Dargestellt am EG-Milchmarkt, Würzburg 1987

Blankart 1995

Charles B. Blankart: Diskussionsbeitrag zum Artikel von Heinrich Matthes: Die Finanzverfassung eines geeinten Europa, in: Lüder Gerken (Hrsg.): Europa zwischen Ordnungswettbewerb und Harmonisierung, Berlin u.a. 1995, S. 161-165

Blasius 1988

Hans Blasius: Recht und Finanzkontrolle in den Gestaltungsräumen von Politik und Verwaltung, in: Die Öffentliche Verwaltung, 41.Jg., Heft 19, Oktober 1988, S. 819-828

Blasius 1991

Hans Blasius: Die Bedeutung der Finanzkontrolle und die Stellung der Rechnungshöfe, in: Verwaltungsführung, Organisation, Personal, Heft 2, 1991, S. 87-90 (Teil 1); Heft 3, 1991, S.158-163 (Teil 2)

Blümle 1994

Gerold Blümle: Probleme der Förderung agrarpolitischer Maßnahmen in den früheren Planwirtschaften Mittel- und Osteuropas, in: Friedmann, Bernhard (Hrsg.): Der Europäische Rechnungshof und die Wirtschafts- und Finanzhilfen der EU für Mittel- und Osteuropa, Köln/Luxemburg 1994, S. 213-225

Böhm 1996 Franz Böhm: Privatrechtsgesellschaft und Marktwirtschaft, in: ORDO. Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Band 17, 1966, S. 75-151

Bös 1978

Bös, Dieter: Effizienz des öffentlichen Sektors aus volkswirtschaftlicher Sicht, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, 114. Jg., Heft 3, 1978, S.287-313

Bohley 1993

Peter Bohley: Europäische Einheit, föderatives Prinzip und Währungsunion: Wurde in Maastricht der richtige Weg beschritten?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte [Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“], B1/1993 vom 1.1.1993, S. 34-45

Bouillon 1991

Hardy Bouillon: Ein Maulkorb für den Leviathan: Intra- und intergruppenbedingte Grenzen der Staatstätigkeit, in: Gerard Radnitzky, Hardy Bouillon (Hrsg.): Ordnungstheorie und Ordnungspolitik, Berlin 1991, S. 105-118

Boulding 1952

Kenneth E. Boulding: Welfare Economics, in: Bernard F. Haley (Hrsg.): A Survey of Contemporary Economics, Vol.2, Homewood/IL 1952, S. 1-34

van Braband 1994

Willem J. van Braband: The Dutch Algemene Rekenkamer and Its Role in Light of Contemporary Theory, in: European Journal of Law and Economics, Vol. 1, 1994, S. 119-140

Brede 1994

Helmut Brede: Die Reform des Öffentlichen Rechnungswesens - eine Notwendigkeit, in: Verwaltungsführung, Organisation, Personal, Heft 2/1994, S. 88-91

Brennan / Buchanan 1988

Geoffrey Brennan, James M. Buchanan: Besteuerung und Staatsgewalt. Analytische Grundlagen einer Finanzverfassung, Hamburg 1988

Brenzke 1989

Dieter Brenzke: Wirtschaftlichkeitsrechnungen in öffentlichen Betrieben und Verwaltungen. Grundlagen für die Anwendung der Wirtschaftlichkeitsvorschriften in Bund, Ländern und Gemeinden, Kronach 1989

Brüggemeier 1991

Martin Brüggemeier: Controlling in der öffentlichen Verwaltung. Ansätze, Probleme und Entwicklungstendenzen eines betriebswirtschaftlichen Steuerungskonzeptes, München 1991

Brümmerhoff / Wolff 1974

Dieter Brümmerhoff, Heimfrid Wolff: Aufgabe und Möglichkeit einer Erfolgskontrolle der staatlichen Aktivitäten, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 130. Jg., 1974, S. 477-493

Brümmerhoff 1992

Dieter Brümmerhoff: Finanzwissenschaft, München 1992⁶

Brunner 1972

Georg Brunner: Kontrolle in Deutschland, Köln 1972

Brunner / Meckling 1993

Karl Brunner, William H. Meckling: Menschenbild und Staatsverständnis, in: Roland Vaubel, Hans D. Barbier (Hrsg.): Handbuch Marktwirtschaft, Stuttgart 1993² [1986]

Bublitz 1989

Jörg Bublitz: Über die Vorprüfung in Deutschland, in: Heinz Günter Zavelberg (Hrsg.): Die Kontrolle der Staatsfinanzen. Geschichte und Gegenwart, 1714-1989. [Festschrift zur 275. Wiederkehr der Errichtung der Preußischen General-Rechenkammer], Berlin 1989, S. 343-378

Buchanan 1978

James M. Buchanan: From Private Preferences to Public Philosophy: The Development of Public Choice, in: Ders. (Hrsg.): The Economics of Politics [The Institute of Economic Affairs], London 1978, S. 1-20

Buchanan / Wagner 1978

James M. Buchanan, Richard E. Wagner: Fiscal responsibility in constitutional democracy [Studies in Public Choice Band 1, hrsg. von Gordon Tullock], Leiden/ Boston 1978

Buchanan / Flowers 1980

James M. Buchanan, Marylin R. Flowers: The Public Finances, Homewood/IL 1980⁵ [1960]

Buchanan 1984

James M. Buchanan: Die Grenzen der Freiheit. Zwischen Anarchie und Leviathan [Die Einheit der Gesellschaftswissenschaften, Band 38], Tübingen 1984

Bullinger 1991

Martin Bullinger: Beschleunigte Genehmigungsverfahren für eilbedürftige Vorhaben. Ein Beitrag zur zeitlichen Harmonisierung von Verwaltung, Wirtschaft und Gesellschaft [Verwaltung 2000, Band 1], Baden-Baden 1991

Buschor 1988

Ernst Buschor: Notwendige Trennung der internen und externen Revision bei öffentlichen Gemeinwesen, in: Carl Helbling (Hrsg.): Revision und Rechnungslegung im Wandel, Zürich 1988, S. 61-70

Calmes / Mykolenko 1985

Roger Calmes, Lydia Mykolenko: L' Europe agricole, Paris 1985

Carl / Klos 1990

Dieter Carl, Joachim Klos: Die Rechnungshöfe - unabhängige Organe der öffentlichen Finanzkontrolle, in: Steuer und Studium, 11. Jg., 1990, Heft 7, S. 243-247

Chrubasik 1990

Rainer Chrubasik: Prüfungspolitik und -planung der öffentlichen Finanzkontrolle am Beispiel der US-amerikanischen Finanzkontrollbehörde, in: Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich, Jg.31, Heft 1-2, Juni 1990, S. 168-186

Coase 1937

Ronald Coase: The Nature of the Firm, in: *Economica*, Vol.4, 1937, S. 386-405

Cyert / March 1963

Richard M. Cyert, James G. March: A behavioural theory of the firm. Englewood Cliffs / NJ 1963

Delors 1993

Jacques Delors: Entwicklungsperspektiven der EG, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B1/1993 vom 1.1.1993, S. 3-9

Demsetz 1967

Harold Demsetz: Toward a Theory of Property-Rights, in: *American Economic Review*, Vol. 57, 1967, S. 347-359

Derlien 1980

Hans-Ulrich Derlien: Zur systemtheoretischen Fassung des Kontrollproblems in der öffentlichen Verwaltung, in: Harry Hauptmann, Karl-Ernst Schenk (Hrsg.): Anwendungen der Systemtheorie und Kybernetik in Wirtschaft und Verwaltung. Beiträge zur Tagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialkybernetik 1979 [Wirtschafts-kybernetik und Systemanalyse, hrsg. von Jörg Baetge, Heribert Meffert, Karl-Ernst Schenk, Band 6], Berlin 1980, S. 195-224

Dichmann 1994

Werner Dichmann: Subsidiarität. Herkunft, sozialpolitische Implikationen und ordnungspolitische Konsequenzen eines Prinzips, in: ORDO. Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Band 45, 1994, S. 195-249

Diederich / Cadel / Dettmar / Haag 1990

Nils Diederich, Georg Cadel, Heidrun Dettmar, Ingeborg Haag: Die diskreten Kontrolleure. Eine Wirkungsanalyse des Bundesrechnungshofs [Schriften des Zentralinstituts für sozialwissenschaftliche Forschung der freien Universität Berlin, Band 59], Opladen 1990

Dietl 1993

Helmut Dietl: Institutionen und Zeit [Die Einheit der Gesellschaftswissenschaften, Band 79], Tübingen 1993

Downs 1968

Anthony Downs: Ökonomische Theorie der Demokratie, Tübingen 1968

Dumont 1994

Jacques Dumont: Les fraudes au préjudice du budget communautaire: le partage des compétences, in: Luc Huybrechts, Thierry Marchandise, Françoise Tulkens: La lutte contre la fraude communautaire dans la pratique [Centre d' étude pour l' application du droit communautaire en matière pénale et financière], Antwerpen/Brüssel 1994, S. 23-36

Dunleavy 1991

Patrick Dunleavy: Democracy, Bureaucracy and Public Choice. Economic Explanations in Political Science, Hertfordshire 1991.

Ehlermann 1976

Claus-Dieter Ehlermann: Der Europäische Rechnungshof. Haushaltskontrolle in der Gemeinschaft, Baden-Baden 1976

Eichenberger / Frey 1994

Reiner Eichenberger, Bruno S. Frey: Bessere Politik durch Föderalismus und direkte Demokratie, in: Ludwig-Erhard-Stiftung e.V. (Hrsg.): Grundtexte zur Sozialen Marktwirtschaft, Band 3: Marktwirtschaft als Aufgabe, Stuttgart/New York 1994, S. 773-787

Eichhorn 1986

Peter Eichhorn: Erfolgskontrolle bei der Verausgabung öffentlicher Mittel, in: Peter Eichhorn, Gert v. Kortzfleisch (Hrsg.): Erfolgskontrolle bei der Verausgabung öffentlicher Mittel [Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, hrsg. von Peter Eichhorn und Peter Friedrich, Band 91], Baden-Baden 1986, S. 13-17

Eichhorn 1991

Peter Eichhorn: Immaterielle Leistungsanreize im öffentlichen Dienst, in: Verwaltungsführung, Organisation, Personal, Heft 3/1991, S. 152-156

Eisele 1988

Wolfgang Eisele: Technik des betrieblichen Rechnungswesens, München 1988³[1979]

Elsner 1987

Wolfram Elsner: Institutionen und ökonomische Institutionentheorie. Begriffe, Fragestellung, theoriegeschichtliche Ansätze, in: WiSt Wirtschaftswissenschaftliches Studium, 16.Jg., Heft 1, 1987, S. 5-14

Engelhardt / Hegmann 1993

Gunther Engelhardt, Horst Hegmann: Finanzkontrolle durch die Rechnungshöfe. Eine institutionenökonomische Interpretationsskizze zur Einführung, in: Gunther Engelhardt, Harald Schulze, Werner Thieme (Hrsg.): Stellung und Funktion der Rechnungshöfe im Wandel? [Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, hrsg. von Peter Eichhorn und Peter Friedrich, Band 139], Baden-Baden 1993, S. 15-32

Eucken 1990

Walter Eucken: Grundsätze der Wirtschaftspolitik (hrsg. von Edith Eucken und K. Paul Hensel), Bern / Tübingen 1952.

Everard / Wolter 1989

Patrick Everard, Diane Wolter: Selection de termes et expressions utilisés en matière de controle externe des finances publiques, Luxembourg 1989

Ewert 1989

Ralf Ewert: The Financial Theory of Agency as a Tool for an Analysis of Problems in External Accounting, in: Günter Bamberg, Klaus Spremann (Hrsg.): Agency Theory, Information and Incentives, Berlin-Heidelberg 1989² [1987], S. 281-309

Faustzahlen für Landwirtschaft und Gartenbau 1993

Faustzahlen für Landwirtschaft und Gartenbau (hrsg. von Hydro Agri Dülmen GmbH, Dülmen), Münster-Hiltrup 1993¹² [1941]

Fehrer / Kellner 1990

Helmut Fehrer, Wilhelm Kellner: Die Arbeitsweise der englischen Finanzkontrolle. Bericht von einem Studienaufenthalt beim National Audit Office in London, in: Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich, 31. Jg. 1990, S. 97-109

Feldmann 1995

Horst Feldmann: Eine institutionalistische Revolution? Zur dogmenhistorischen Bedeutung der modernen Institutionenökonomik, Berlin 1995

Fischer 1994

Marc Fischer: Die Theorie der Transaktionskosten, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, Heft 11, November 1994, S. 582-584

Fleischmann / Fleischmann 1984

Gerd und Ingeborg Fleischmann: Karl Poppers Wissenschafts- und Lerntheorie, in: Hans Albert (Hrsg.): Ökonomisches Denken und soziale Ordnung [Festschrift für Erik Boettcher], Tübingen 1984

Francke 1993

Hans-Hermann Francke: L' Etat comme „maître des horloges“ d' une économie - quelques annotations aux thèses de Philippe Delmas, in: Martin Bullinger (Hrsg.): Von der bürokratischen Verwaltung zum Verwaltungsmanagement. Kolloquium des Frankreich-Zentrums an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg i. Br. am 26./27. Juni 1992 [Verwaltung 2000, Band 3], Baden-Baden 1993

Frankfurter Institut 1991

Frankfurter Institut für wirtschaftspolitische Forschung e.V.: Reform der öffentlichen Verwaltung. Mehr Wirtschaftlichkeit beim Management staatlicher Einrichtungen, Bad Homburg 1991

Frankfurter Institut 1993

Frankfurter Institut für wirtschaftspolitische Forschung e.V.: Privatisierung auch im Westen, Bad Homburg 1993

Freidank 1994

Carl-Christian Freidank: Kostenrechnung, München 1994

Frey 1981

Bruno S. Frey: Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik, München 1981

Frey / Serna 1990

Bruno S. Frey, Angel Serna: Eine politisch-ökonomische Betrachtung des Rechnungshofs, in: Finanzarchiv, N.F., Band 48, 1990, S. 244-270

Frey 1992

Bruno S. Frey: Tertium Datur: Pricing, Regulating and Intrinsic Motivation, in: Kyklos, Vol.45, 1992, S. 161-184

Frey 1994

Bruno S. Frey: Supreme Auditing Institutions: A Politico-Economic Analysis, in: European Journal of Law and Economics, Vol. 1, 1994, S. 169-176

Friedman 1953

Milton Friedman: The Methodology of Positive Economics, in: Ders. (Hrsg.): Essays in Positive Economics, Chicago 1953, S. 3-43

Friedmann 1989

Bernhard Friedmann: Die Effizienz der Tätigkeit des Bundesrechnungshofes aus der Sicht des Parlaments und seiner Ausschüsse, in: Heinz Günter Zavelberg (Hrsg.): Die Kontrolle der Staatsfinanzen. Geschichte und Gegenwart, 1714-1989. [Festschrift zur 275. Wiederkehr der Errichtung der Preußischen General-Rechen-Kammer], Berlin 1989, S. 157-179.

Friedmann 1994a

Bernhard Friedmann: Aufgabenstellung und rechtliche Rahmenbedingungen der Finanzkontrolle des Europäischen Rechnungshofes, in: Ders. (Hrsg.): Der Europäische Rechnungshof und die Wirtschafts- und Finanzhilfen der EU für Mittel- und Osteuropa, Köln/Luxemburg 1994, S. 7-31

Friedmann 1994b

Bernhard Friedmann: Organisation und Koordination von Prüfungsmethoden des Europäischen Rechnungshofes, in: Ders. (Hrsg.): Der Europäische Rechnungshof und die Wirtschafts- und Finanzhilfen der EU für Mittel- und Osteuropa, Köln/Luxemburg 1994, S. 47-76

Fromme 1991

Jochen-Konrad Fromme: Stellenbewertungssystem muß Leistungsanreize enthalten, in: Der öffentliche Dienst, 44.Jg., 1991, S. 199-202

Fuchs 1966

Arthur Fuchs: Wesen und Wirken der Kontrolle, Tübingen 1966

Furubotn / Peijovich 1972

Eirik G. Furubotn, Svetozar Peijovich: Property Rights and Economic Theory: A Survey of Recent Literature, in: Journal of Economic Literature, Vol.10, 1972, S. 1137-1162

Furubotn / Richter 1991

Eirik G. Furubotn, Rudolf Richter: The New Institutional Economics. An Assessment, in: Dies. (Hrsg.): The New Institutional Economics, Tübingen 1991, S. 1-32

Gabele / Fischer 1992

Eduard Gabele, Philip Fischer: Kosten- und Erlösrechnung, München 1992

Gantner 1990

Manfried Gantner: Anmerkungen zur Finanzkontrolle im öffentlichen Sektor aus ökonomischer Sicht, in Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich, 31. Jg. 1990, S. 251-269

Geiger 1995

Rudolf Geiger: EG-Vertrag. Kommentar zu dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, München 1995²

Gerken 1995

Lüder Gerken: Vertikale Kompetenzverteilung in Wirtschaftsgemeinschaften - Bestimmungsgründe und Probleme, in: Ders. (Hrsg.): Europa zwischen Ordnungswettbewerb und Harmonisierung, Berlin u.a. 1995, S. 3-33

Gilles / Otto / Weinert 1987

Franz-Otto Gilles, Gerhard Otto, Rainer Weinert: Öffentliche Finanzkontrolle zwischen Tradition und Innovation. Ein Beitrag zur Entwicklung der Institution Rechnungshof nach 1945, in: Finanzarchiv, N.F., Band 45, 1987, S. 463-499

Göhler 1994

Gerhard Göhler: Politische Institutionen und ihr Kontext. Begriffliche und konzeptionelle Überlegungen zur Theorie politischer Institutionen, in: Ders. (Hrsg.): Die Eigenart der Institutionen. Zum Profil politischer Institutionentheorie, Baden-Baden 1994, S. 19-46

Goethe 1989

Johann Wolfgang von Goethe: Faust. Der Tragödie erster Teil, München 1989 [1808]

Goethe 1992

Johann Wolfgang von Goethe: Der Zauberlehrling [1797], in: Hartmut Laufhütte (Hrsg.): Deutsche Balladen, Stuttgart 1992, S. 79-82

Gornas / Beyer 1991

Jürgen Gornas, Werner Beyer: Betriebswirtschaft in der öffentlichen Verwaltung. Systematische Darstellung der Besonderheiten der öffentlichen Betriebswirtschaftslehre [Schriftenreihe Verwaltung in Praxis und Wissenschaft, hrsg. von Gerhard Banner und Ernst Pappermann, Band 6], Köln 1991

Gornas 1992

Jürgen Gornas: Grundzüge einer Verwaltungskostenrechnung. Die Kostenrechnung als Instrument zur Planung und Kontrolle der Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung [Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, hrsg. von Peter Eichhorn und Peter Friedrich, Band 13], Baden-Baden 1992

Greifeld 1981

Andreas Greifeld: Der Rechnungshof als Wirtschaftlichkeitsprüfer. Ein Beitrag der Verwaltungslehre [Münchener Universitätschriften, Reihe der Juristischen Fakultät, hrsg. von Peter Lerche, Werner Lorenz, Claus Roxin, Band 50], München 1981

Grimm 1994

Dieter Grimm: Mit einer Aufwertung des Europa-Parlaments ist es nicht getan. Das Demokratiedefizit der EG hat strukturelle Ursachen, in: Thomas Ellwein, Dieter Grimm, Joachim Jens Hesse, Gunnar Folke Schuppert (Hrsg.): Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Band 6, 1992/93, Baden-Baden 1993, S. 13-18

von der Groeben / Thiesing / Ehlermann 1991

Hans von der Groeben, Jochen Thiesing, Claus-Dieter Ehlermann: Kommentar zum EWG-Vertrag, Baden-Baden 1991

Grossekettler 1992

Heinz Grossekettler: Der Budgetierungsprozeß in der EG. Analyse und Kritik aus ökonomischer Sicht, in: Karl-Heinrich Hansmeyer (Hrsg.): Ausgewählte Probleme der EG-Finzen [Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, N.F., Band 216], Berlin 1992, S. 183-255

Grünes Europa 1993

Grünes Europa. Neue Regelungen für die Agrarmärkte, Leitfaden hrsg. von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Brüssel/Luxemburg 1993

Grupp 1972

Klaus Grupp: Die Stellung der Rechnungshöfe in der Bundesrepublik Deutschland unter besonderer Berücksichtigung der historischen Entwicklung der Rechnungsprüfung [Schriften zum öffentlichen Recht, Band 201], Berlin 1981

Grupp 1982

Klaus Grupp: Die Wirtschaftlichkeitskontrolle. Zur historischen Entwicklung sowie zur gegenwärtigen Bedeutung und zu den Grenzen einer Überprüfung des öffentlichen Finanzgebarens - insbesondere auch im Rahmen der Staatsaufsicht über Körperschaften des öffentlichen Rechts - unter dem Aspekt der Wirtschaftlichkeit, Mannheim 1982

Günnemann 1981

Willem Günnemann: Die Agrarpolitik in der EG - Markt oder Lenkung? Die Ursachen des Versagens der EG-Agrarpolitik und mögliche Alternativen [Beiträge zur sozialwissenschaftlichen Forschung, Band 22], Opladen 1981

Gutachten des BWV 1989

Erfolgskontrolle finanzwirksamer Maßnahmen in der öffentlichen Verwaltung: Gutachten des Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Beauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung 1989, Stuttgart 1989

Gutenberg 1958

Erich Gutenberg: Einführung in die Betriebswirtschaftslehre, Wiesbaden 1958

Haag 1989

Ingeborg Haag: Funktionswandel und Wirkungsstruktur der öffentlichen Finanzkontrolle. Ergebnisse einer empirischen Untersuchung des Bundesrechnungshofes, in: Theo Pirker (Hrsg.): Autonomie und Kontrolle. Beiträge zur Soziologie des Finanz- und Steuerstaates, Berlin 1989, S. 76-90

Haag 1990

Ingeborg Haag: Die Finanzkontrolle der öffentlichen Wirtschaft durch Rechnungshof, Wirtschaftsprüfer und Parlament - taugliches Instrument oder stumpfe Waffe? Konzeptionelle Überlegungen für eine empirische Analyse, Berlin 1990

Haller 1975

Heinz Haller: Einige Überlegungen zur aktuellen und künftigen Bedeutung der Wirtschaftlichkeitsprüfung, in: Ernst Schiffer, Hans Karehnke (Hrsg.): Verfassung, Verwaltung, Finanzkontrolle. Festschrift für Hans Schäfer, Köln u.a. 1975, S. 259-274

Hammond 1988

Peter Hammond: Principles for Evaluating Public Sector Projects, in: Paul G. Hare (Hrsg.): Surveys in Public Sector Economics, Oxford 1988, S. 15-44

Hansmeyer / König / Oppermann 1982

Karl-Heinrich Hansmeyer, Herbert König, Thomas Oppermann: Öffentliche Finanzkontrolle bei externen Dienstleistungen, Köln u.a. 1982

Hanusch 1987

Horst Hanusch: Nutzen-Kosten-Analyse, München 1987

Harden / White / Donnelly 1995

Ian Harden, Fidelma White, Katy Donnelly: The Court of Auditors and Financial Control and Accountability in the European Community (Manuskript), erscheint in European Public Law, Winter 1995

Harms 1994

Jens Harms: Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Verwaltung. Anspruch und Mythos, in: Verwaltungsführung, Organisation, Personal, Heft 2/1994, S. 92-95

Haushaltsordnung 1990

Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1990: Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften. Konsolidierter Text, Brüssel 1990

Haushaltsvademekum 1993

Haushaltsvademekum Ausgabe 1993, hrsg. von der Generaldirektion XIX der Europäischen Kommission, Brüssel 1993

von Hayek 1937

Friedrich A. von Hayek: Economics and Knowledge, in: *Economica*, Band 4, 1937, S. 33-54

von Hayek 1945

Friedrich A. von Hayek: The Use of Knowledge in Society, in: *American Economic Review*, Vol. 35, 1945, S. 519-530

von Hayek 1952

Friedrich A. von Hayek: Individualismus und wirtschaftliche Ordnung, Zürich 1952

von Hayek 1969a

Friedrich A. von Hayek: Die Ergebnisse menschlichen Handelns, aber nicht menschlichen Entwurfs, in: Freiburger Studien. Gesammelte Aufsätze von F. A. von Hayek, Tübingen 1969, S. 97-107

von Hayek 1969b

Friedrich A. von Hayek: Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, in: Freiburger Studien. Gesammelte Aufsätze von F. A. von Hayek, Tübingen 1969, S. 249-265

von Hayek 1976

Friedrich A. von Hayek: Law, Legislation and Liberty, Vol.II - The Miracle of Social Justice, Chicago 1976

von Hayek 1991

Friedrich A. von Hayek: Die Verfassung der Freiheit, Tübingen 1991³ [1971]

Heinig 1949

Kurt Heinig: Das Budget. Band I: Die Budgetkontrolle, Tübingen 1949

Henrichsmeyer / Rauer / Gans 1981

Wilhelm Henrichsmeyer, Siegfried Rauer, Oskar Gans: Vorschläge für eine Reform der EG-Agrarpolitik. Eine kritische Bestandsaufnahme, in: Zur Reform der EG-Agrarpolitik. Expertisen für den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung [Schriftenreihe des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Reihe A: Angewandte Wissenschaft, Heft 248], Münster-Hiltrup 1981

Henrichsmeyer / Witzke 1991

Wilhelm Henrichsmeyer, Heinz Peter Witzke: Agrarpolitik, Stuttgart 1991

Herber 1983

Bernard P. Herber: United States of America, in: Norbert Anel, Heinz Haller (Hrsg.): Handbuch der Finanzwissenschaft, Band IV, Tübingen 1983³ [1925]

Hernández-Esteve 1994

Esteban Hernández-Esteve: The Contaduría Mayor de Cuentas at the Time of Ferdinand and Isabella of Castile (1475-1516), in: European Journal of Law and Economics, Vol. 1, 1994, S. 85-118

Heuer 1992

Ernst Heuer: Welchen Weg geht die Finanzkontrolle? Empirische und rechtliche Aspekte der Entwicklung der Rechnungshöfe, in: Finanzarchiv, N.F. Band 49, 1991/92, S. 248-256

Heuer 1995

Ernst Heuer: Privatwirtschaftliche Wege und Modelle zu einem modernen (anderen?) Staat. Kritische Überlegungen zu Veränderungen in den staatlichen Strukturen aus Sicht der Finanzkontrolle, in: Die öffentliche Verwaltung, Heft 3, Februar 1995, S. 85-95

Hinzmann 1993

Christiane Hinzmann: Neukonzeption staatlicher Rechnungslegung am Beispiel des Landes Nordrhein-Westfalen [Schriftenreihe Wirtschafts- und Sozialwissenschaften Band 14] Ludwigsburg 1993

Hirsch 1978

Werner Z. Hirsch: The Economics of Shirking and its Implications for the Public Sector, in: Horst C. Recktenwald (Hrsg.): Secular Trends of Public Sector [Proceedings of the 32nd Congress of the International Institute of Public Finance, Edinburgh 1976], Paris 1978, S. 317-331

Hirschman 1974

Albert O. Hirschman: Abwanderung und Widerspruch [Schriften zur Kooperationsforschung, hrsg. von Erik Boettcher, A. Studien, Band 8], Tübingen 1974

Hoppmann 1993

Erich Hoppmann: Unwissenheit, Wirtschaftsordnung und Staatsgewalt [Friedrich A. von Hayek-Vorlesung 1993, hrsg. von der Albert-Ludwigs-Universität und dem Walter Eucken-Institut, Freiburg], Freiburg 1993

Huber 1994

Peter M. Huber: Die Rolle des Demokratieprinzips im europäischen Integrationsprozeß, in: Thomas Ellwein, Dieter Grimm, Joachim Jens Hesse, Gunnar Folke Schuppert (Hrsg.): Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Band 6, 1992/93, Baden-Baden 1993, S. 179-208

de Jasay 1991

Anthony de Jasay: Zur Möglichkeit begrenzter Staatsgewalt, in: Gerard Radnitzky, Hardy Bouillon (Hrsg.): Ordnungstheorie und Ordnungspolitik, Berlin 1991, S. 77-104

Jeep 1989

Henrik Jeep: Szientifische Norm oder politische Legitimation? Das Problem der Wirtschaftlichkeit in der Staatsadministration aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht, in Theo Pirker (Hrsg.): Autonomie und Kontrolle. Beiträge zur Soziologie des Finanz- und Steuerstaates, Berlin 1989, S. 106-133

Jensen / Meckling 1976

Michael C. Jensen, William Meckling: Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs, and Ownership structure, in: Journal of Financial Economics, Vol. 3, 1976, S. 305-360

Jensen 1983

Michael C. Jensen: Organization Theory and Methodology, in: Accounting Review, Vol.8, 1983, S. 319-337

Jordan 1989

J.S. Jordan: The Economics of Accounting Information Systems, in: American Economic Review, 79 / 1989, S. 140-145

Kannengießner 1995

Christoph Kannengießner: Die Entlastung im Haushaltsrecht der Europäischen Gemeinschaft, in: Die öffentliche Verwaltung, Heft 2, Januar 1995, S. 55-60

Karehnke 1975

Hans Karehnke: Der Rechnungshof als Teil der öffentlichen Kontrolle, in: Ernst Schiffer, Hans Karehnke (Hrsg.): Verfassung, Verwaltung, Finanzkontrolle. Festschrift für Hans Schäfer, Köln u.a. 1975, S. 233-258

Kaufmann 1991

Franz-Xaver Kaufmann: Diskurse über Staatsaufgaben, Gastvortrag am MPI für Gesellschaftsforschung, Köln, am 18.4.1991 [MPIFG Discussion Paper 91/5]

Kieser / Kubicek 1978

Alfred Kieser, Herbert Kubicek: Organisationstheorien, Band 1, Stuttgart 1978

Kieser 1993

Alfred Kieser: Organisationstheorien, Stuttgart u.a. 1993

Kirsch 1971

Guy Kirsch: Die Cost-Benefit-Analyse: Ein Katalog von Fragen, in: Karl-Heinrich Hansmeyer (Hrsg.): Das rationale Budget, Köln 1971, S. 55-103

Kirschke 1987

Dieter Kirschke: Agrarmarktpolitik bei Unsicherheit. Grundlagen für die theoretische Analyse und Anwendung auf das EG-System der Agrarpreisfixierung, Berlin 1987

Kisker 1983

Gunter Kisker: Sicherung von „Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit“ durch den Rechnungshof, in: Neue Juristische Wochenschrift, Heft 36, 1983, S. 2167-2172

Kitterer 1993

Wolfgang Kitterer: (Finanz-)Wissenschaftliche Aspekte, in: Gunther Engelhardt, Harald Schulze, Werner Thieme (Hrsg.): Stellung und Funktion der Rechnungshöfe im Wandel? [Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, hrsg. von Peter Eichhorn und Peter Friedrich, Band 139], Baden-Baden 1993, S. 136

Kliemt 1992

Hartmut Kliemt: Im Wettlauf der Gruppenwünsche, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 1.2.1992, S.15

König 1979

Herbert König: Verwaltung und Systemansatz - eine Einführung, in: Harry Hauptmann, Karl-Ernst Schenk (Hrsg.): Anwendungen der Systemtheorie und Kybernetik in Wirtschaft und Verwaltung. Beiträge zur Tagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialkybernetik 1979 [Wirtschaftskybernetik und Systemanalyse, hrsg. von Jörg Baetge, Heribert Meffert, Karl-Ernst Schenk, Band 6], Berlin 1980, S. 225-239

König 1985

Herbert König: Rahmenbedingungen wirksamer Finanzkontrolle, in: Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich, 26.Jg., Heft 3-4, Dezember 1985, S. 127-162

König 1994

Herbert König: Controlling in der öffentlichen Verwaltung?, in: Verwaltungsführung, Organisation, Personal, Heft 3/1994, S. 158-162

König 1986

Klaus König: Zur Evaluation staatlicher Programme, in: Peter Eichhorn, Gert v. Kortzfleisch (Hrsg.): Erfolgskontrolle bei der Verausgabung öffentlicher Mittel [Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, hrsg. von Peter Eichhorn und Peter Friedrich, Band 91], Baden-Baden 1986, S. 19-34

König 1995

Klaus König: „Neue“ Verwaltung oder Verwaltungsmodernisierung: Verwaltungspolitik in den 90er Jahren, in: Die öffentliche Verwaltung, Heft 9, Mai 1995, S. 349-358

Koester 1981

Koester, Ulrich: Grundzüge der landwirtschaftlichen Marktlehre, München 1981

Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1989a

Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Antworten der Kommission, in: Rechnungshof der Europäischen Gemeinschaften: Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1988 zusammen mit den Antworten der Organe, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, 32. Jg., C 311 vom 12.12.1989

Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1989b

Commission des Communautés Européennes, Direction Generale de l' Agriculture: Manuel des procedures d' audit des comptes concernant le FEOGA, section Garantie, Brüssel 1989

Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1990

Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Antworten der Kommission, in: Rechnungshof der Europäischen Gemeinschaften: Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1989 zusammen mit den Antworten der Organe, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, 33. Jg., C 313 vom 12.12.1990

Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1991

Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Antworten der Kommission, in: Rechnungshof der Europäischen Gemeinschaften: Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1990 zusammen mit den Antworten der Organe, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, 34. Jg., C 324 vom 13.12.1991

Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1992a

Commission of the European Communities: The Agricultural Situation in the Community, 1991 Report, Brüssel / Luxemburg 1992

Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1992b

Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Antworten der Kommission, in: Rechnungshof der Europäischen Gemeinschaften: Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1991 zusammen mit den Antworten der Organe, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, 35. Jg., C 330 vom 15.12.1992

Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1993

Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Antworten der Kommission, in: Rechnungshof der Europäischen Gemeinschaften: Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1992 zusammen mit den Antworten der Organe, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, 36. Jg., C 309 vom 16.11.1993

Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1994a

Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Antworten der Kommission, in: Rechnungshof der Europäischen Gemeinschaften: Sonderbericht Nr.4/93 über die Durchführung der Quotenregelung zur Regulierung der Milcherzeugung zusammen mit den Antworten der Kommission, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, 37. Jg., C 12 vom 15.1.1994

Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1994b

Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Antworten der Kommission, in: Rechnungshof der Europäischen Gemeinschaften: Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1993 zusammen mit den Antworten der Organe, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, 37. Jg., C 327 vom 24.11.1994

Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1994c

Kommission der Europäischen Gemeinschaften: XXVIII. Gesamtbericht der Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaften 1993, Luxemburg 1994

Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1994d

Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Bericht an den Rat über den Stand der Durchführung der Milchquotenregelung in Italien, Spanien und Griechenland, KOM (94) 64 endg. vom 2.3.1994

Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1994e

Commission Européenne: Guide des Services, Brüssel 1994

Krause 1992

Helmut P. Krause: Marktwirtschaft contra Tarifvertrag. Die notwendige Anpassung des Bundes-Angestellentarifvertrages an die Erfordernisse des Arbeitsmarktes, in: Krankenhäuser als Wettbewerber auf dem Arbeitsmarkt. Erfordernisse und Möglichkeiten marktorientierter Gehaltsstrukturen in Krankenhäusern [Tagungsband zum Symposium des Klinikums der Johann Wolfgang Goethe-Universität am 11. Dezember 1992], Frankfurt am Main 1992

Krebs 1984

Walter Krebs: Kontrolle in staatlichen Entscheidungsprozessen. Ein Beitrag zur rechtlichen Analyse von gerichtlichen, parlamentarischen und Rechnungshof-Kontrollen [Münsterer Beiträge zum Öffentlichen Recht, hrsg. von Norbert Achterberg u.a., Band 3], Heidelberg 1984

Kreps 1990

David M. Kreps: A Course in Microeconomic Theory, Princeton 1990

Kroker 1981

Rolf Kroker: Der Verwaltungsvergleich als Instrument zur Effizienzsteigerung der öffentlichen Verwaltung [Volkswirtschaftliche Schriften Band 6: Finanzwissenschaft], Düsseldorf 1981

Krüger-Spitta / Bronk 1973

Wolfgang Krüger-Spitta, Horst Bronk: Einführung in das Haushaltsrecht und die Haushaltspolitik, Darmstadt 1973

Krüsselberg 1993

Utz Krüsselberg: Theorie der Unternehmung und Institutionsökonomie, Heidelberg 1993

Läufer 1990

Thomas Läufer: Das Haushaltsverfahren: Grundprobleme, Konfliktlagen, Reformvorschläge, in: Dieter Biehl, Gero Pfennig (Hrsg.): Zur Reform der EG-Finanzverfassung: Beiträge zur wissenschaftlichen und politischen Debatte [Analysen zur Europapolitik des Instituts für Europäische Politik (IEP), Band 4], Bonn 1990, S. 135-187

Lahnstein 1980

Manfred Lahnstein: Das Budget ist ein wenig geeigneter Schauplatz für den Kampf des Parlaments um legislative Befugnisse, in: EG-Magazin, Heft 3, 1980, S. 6-7

Langner 1983

Peter Langner: Zero-Base Budgeting und Sunset Legislation. Instrumente zur Rückgewinnung öffentlicher Handlungsspielräume? [Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, hrsg. von Peter Eichhorn und Peter Friedrich, Band 80], Baden-Baden 1983

Laux 1990

Helmut Laux: Risiko, Anreiz und Kontrolle. Principal-Agent-Theorie. Einführung und Verbindung mit dem Delegationswert-Konzept, Berlin u.a. 1990

Leffson 1988

Ulrich Leffson: Wirtschaftsprüfung, München 1988⁴ [1977]

Lehner 1981

Franz Lehner: Einführung in die Neue Politische Ökonomie, Königstein 1981

Leibenstein 1976

Harvey Leibenstein: Beyond Economic Man. A New Foundation for Microeconomics, Cambridge/Mass. u.a. 1976

Lenz 1994

Carl-Otto Lenz (Hrsg.): Kommentar zu dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften, Köln 1994

Leschke 1994

Martin Leschke: Demokratie in Europa. Notwendigkeit, Ausgestaltung und Konsequenzen einer Neuen Demokratietheorie, in: Ders. (Hrsg.): Probleme der deutschen und der europäischen Integration: Institutionenökonomische Analysen [Ökonomische Theorie der Institutionen, Tagungsband I], Münster/Hamburg 1994, S. 289-322

Levy 1990

Roger Levy: That obscure object of desire: Budgetary Control in the European Community, in: Public Administration, Vol. 68, Summer 1990, S. 191-206

von Loesch 1987

Achim von Loesch: Privatisierung öffentlicher Unternehmen. Ein Überblick über die Argumente, Baden-Baden 1987² [1983]

Lüder 1987

Klaus Lüder: Ein kaufmännisches Rechnungswesen für die öffentliche Verwaltung? Plädoyer für das Überdenken der Zeckmäßigkeit des staatlichen Rechnungswesens in der Bundesrepublik Deutschland, in: Eichhorn, Peter (Hrsg.): Doppik und Kameralistik, Baden-Baden 1987, S. 245-261

Lüder 1989

Klaus Lüder: Bedarf es einer Reform des staatlichen Rechnungswesens in der Bundesrepublik Deutschland?, in: Die öffentliche Verwaltung, 42.Jg, Heft 23 Dezember 1989, S. 1005-1013

Lüder / Merschbächer 1989

Klaus Lüder, Günter Merschbächer: Vergleichende Analyse öffentlicher Rechnungssysteme - Länderberichte, Band 6: Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften [Speyerer Forschungsberichte, Band 73/6], Speyer 1989

Lüder / Hinzmann / Kampmann / Otte 1990

Klaus Lüder, Christiane Hinzmann, Brigitte Kampmann, Ralph Otte: Vergleichende Analyse öffentlicher Rechnungssysteme - Querschnittsanalyse [Speyerer Forschungsberichte, Band 89], Speyer 1990

Lüder 1991

Klaus Lüder: Konzeptionelle Grundlagen für die Ausgestaltung des staatlichen Rechnungswesens, in: Ders. (Hrsg.): Staatliches Rechnungswesen in der Bundesrepublik Deutschland vor dem Hintergrund neuerer internationaler Entwicklungen, Berlin 1991, S. 165-181

Lüder / Hinzmann / Kampmann / Otte 1991

Klaus Lüder, Christiane Hinzmann, Brigitte Kampmann, Ralph Otte: Vergleichende Analyse öffentlicher Rechnungssysteme. Konzeptionelle Grundlagen für das staatliche Rechnungswesen mit besonderer Berücksichtigung der Bundesrepublik Deutschland [Speyerer Forschungsberichte, Band 97], Speyer 1991

Lubmann 1960

Niklas Luhmann: Kann die Verwaltung wirtschaftlich handeln?, in: Verwaltungsarchiv Band 51, Heft 2, 1960, S. 97-115

Lubmann 1984

Niklas Luhmann: Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie, Frankfurt am Main 1984

Männel 1981

Wolfgang Männel: Durch inkonsistente Zielvorgaben sowie durch Kosten- und Leistungsverbundenheiten bedingte Zielkonflikte in Mensabetrieben, in: Kurt Bohr (Hrsg.): Unternehmensverfassung als Problem der Betriebswirtschaftslehre [Wissenschaftliche Tagung des Verbandes der Hochschullehrer für Betriebswirtschaft e.V.], Berlin 1981

Magiera 1989

Siegfried Magiera: Finanzkontrolle in der Europäischen Gemeinschaft, in: Hans-Herbert von Arnim (Hrsg.): Finanzkontrolle im Wandel, Vorträge und Diskussionsbeiträge der 15. Verwaltungswissenschaftlichen Arbeitstagung 1988 des Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer [Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Band 105], Berlin 1989, S. 221-256

Magiera 1995

Siegfried Magiera: Art. 206 EGV, in: Eberhard Grabitz, Meinhard Hilf (Hrsg.): Kommentar zur Europäischen Union. Vertrag über die Europäische Union, Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, Band I, München 1995

Mann 1981

Günter Mann: Unabhängige Kontrolleure? Probleme der Besetzung von Kontrollämtern, dargestellt am Beispiel des Leitungspersonals von Rechnungshöfen, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 12. Jg., Heft 3, 1981, S. 353-367

March / Simon 1958

James G. March, Herbert A. Simon: Organizations, New York 1958

March / Olsen 1984

James G. March, Johan P. Olsen: The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life, in: The American Political Science Review, Vol. 78, Nr.1, March 1984, S. 734-749

Marty-Gauquié 1988

Henry Marty-Gauquié: Le contrôle externe des finances publiques européennes, Brüssel 1988

McBride 1990

Mark E. McBride: The economic approach to political behavior: Governors, bureaucrats, and cost commissions, in: Public Choice, Vol. 66, 1990. S. 117-136

McCormick / Tollison 1981

Robert E. McCormick, Robert D. Tollison: Politicians. Legislation and the Economy: An Inquiry into the Interest Group Theory of Government, Boston 1981

Mitschke 1990

Joachim Mitschke: Wirtschaftliches Staatsmanagement. Anmerkungen zur Organisation, Rechnungslegung und Wirtschaftskontrolle staatlicher Einrichtungen [Schriften zur Ordnungspolitik, hrsg. vom Frankfurter Institut für wirtschaftspolitische Forschung e.V., Band 3] Baden-Baden 1990

Moe 1984

Terry M. Moe: The New Economics of Organization, in: American Journal of Political Science, 28. Jg. 1984, S. 739-777

Möller 1979

Hans-Werner Möller: Struktur und Funktion von Regierung und Verwaltung in kybernetischer Sicht, in: Harry Hauptmann, Karl-Ernst Schenk (Hrsg.): Anwendungen der Systemtheorie und Kybernetik in Wirtschaft und Verwaltung. Beiträge zur Tagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialkybernetik 1979 (Wirtschaftskybernetik und Systemanalyse, hrsg. von Jörg Baetge, Heribert Meffert, Karl-Ernst Schenk, Band 6], Berlin 1980, S. 260-280

Möschel 1996

Wernhard Möschel: Zur Verfassungsdebatte in Europa, in: Verein der Freiburger Wirtschaftswissenschaftler (Hrsg.): Ordnungspolitische Aspekte der europäischen Integration. Freiburgs Botschaft für ein offenes Europa [1. Freiburger Wirtschaftssymposium], Baden-Baden 1996, S. 51-55

Moesen 1994

Wim A. Moesen: The Need for Performance Auditing in the Public Sector and the Best-Practice Frontier, in: European Journal of Law and Economics, Vol. 1, 1994, S. 263-274

Mülhaupt 1993

Ludwig Mülhaupt: Probleme der staatlichen und kommunalen Rechnungslegung und ihre Lösung, in: Helmut Brede, Ernst Buschor: Das neue öffentliche Rechnungswesen [Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, hrsg. von Peter Eichhorn und Peter Friedrich, Band 133], Baden-Baden 1993, S. 75-105

Müller 1993

Udo Müller: Gegen die Ohnmacht der Rechnungshöfe. Plädoyer für eine wirksame Finanzkontrolle, in: Verwaltungsführung, Organisation, Personal, Heft 5, 1993, S. 311-319

Müller-Brandeck-Bocquet 1991

Gisela Müller-Brandeck-Bocquet: Ein föderalistisches Europa?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte [Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“], B45/1991 vom 1.11.1991, S. 13-25

von Mutius 1982

Albert von Mutius: Kontrollbedarf und Instrumentarium der Rechnungshöfe in der dezentralisierten Staatsorganisation, in: Finanzkontrolle im föderativen Staat [Schriftenreihe des Lorenz-von-Stein-Instituts für Verwaltungswissenschaften Kiel, hrsg. von Albert von Mutius, Gerhard Prosi und Reinhold Janus, Band 1], Heidelberg / Hamburg 1982, S. 26-43

von Mutius 1989

Albert von Mutius: Finanzkontrolle und Öffentlichkeit, in: Heinz-Günter Zavelberg (Hrsg.): Die Kontrolle der Staatsfinanzen. Geschichte und Gegenwart, 1714-1989. [Festschrift zur 275. Wiederkehr der Errichtung der Preußischen General-Rechenkammer], Berlin 1989, S. 305-323

Neumark 1952

Fritz Neumark: Theorie und Praxis der Budgetgestaltung, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 2. Aufl., 1. Band, Tübingen 1952, S. 554-605

Niskanen 1972

William A. Niskanen: Bureaucracy and Representative Government, Chicago 1972

Niskanen 1978

William A. Niskanen: Competition among Government Bureaus, in: James M. Buchanan (Hrsg.): The Economics of Politics [The Institute of Economic Affairs], London 1978, S. 161-170

Niskanen 1979

William A. Niskanen: Ein ökonomisches Modell der Bürokratie, in: Werner W. Pommerehne, Bruno S. Frey (Hrsg.): Ökonomische Theorie der Politik, Berlin 1979, S.349-368

North 1988

Douglas C. North: Theorie des institutionellen Wandels. Eine neue Sicht der Wirtschaftsgeschichte [Die Einheit der Gesellschaftswissenschaften, Band 56], Tübingen 1988

North 1992

Douglas C. North: Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung [Die Einheit der Gesellschaftswissenschaften, Band 76], Tübingen 1992

Olson 1968

Mancur Olson: Die Logik des kollektiven Handelns. Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen [Die Einheit der Gesellschaftswissenschaften, Band 10], Tübingen 1968

Parlamentarische Kontrolle der gemeinschaftlichen Finanzen 1988

Parlamentarische Kontrolle der gemeinschaftlichen Finanzen (hrsg. vom Europäischen Parlament, Generaldirektion Wissenschaft): , Luxemburg 1988³

Peacock 1978

Alan Peacock: The Economics of Bureaucracy: An Inside View, in: James M. Buchanan (Hrsg.): The Economics of Politics [The Institute of Economic Affairs], London 1978, S. 117-128

Peppmeier 1990

Erwin Peppmeier: Der Bundesrechnungshof. Eine wirksame Kontrolle der öffentlichen Hand?, in: Der langfristige Kredit, 41. Jg., Heft 6, 1990, S. 182-186

Pepys 1981

Samuel Pepys: Tagebuch aus dem London des 17. Jahrhunderts (hrsg. von Helmut Winter), Stuttgart 1981

Peters 1995

Hans-Rudolf Peters: Wirtschaftspolitik, München 1995²

Pflugfelder / Doluschitz / Böckenhoff 1991

Rainer Pflugfelder, Reiner Doluschitz, Ewald Böckenhoff: Auswirkungen der Garantiemengenregelung Milch auf den Markt für Rindfleisch [Schriftenreihe des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Reihe A: Angewandte Wissenschaft, Heft 401], Münster-Hiltrup 1991

Picot / Kaulmann 1985

Arnold Picot, Thomas Kaulmann: Industrielle Großunternehmen im Staatseigentum aus verfügungsrechtlicher Sicht. Theoretische Aussagen und empirischer Befund, in: Schmalenbachs Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung, Band 37, Heft 11, 1985, S. 956-980

Picot / Wolff 1994

Arnold Picot, Birgitta Wolff: Institutional Economics of Public Firms and Administrations. Some Guidelines for Efficiency-oriented Design, in: Journal of Institutional and Theoretical Economics, Vol. 150, 1994, S. 211-238

Picot 1991

Arnold Picot: Subsidiaritätsprinzip und ökonomische Theorie der Organisation, in: Peter Faller, Dieter Witt (Hrsg.): Dienstprinzip und Erwerbsprinzip. Fragen zur Grundorientierung in Verkehr und öffentlicher Wirtschaft [Festschrift für Karl Oettle zur Vollendung des 65. Lebensjahres], Baden-Baden 1991, S. 102-116

Pies 1993

Ingo Pies: Normative Institutionenökonomik. Zur Rationalisierung des politischen Liberalismus [Die Einheit der Gesellschaftswissenschaften, Band 78], Tübingen 1993

Pies 1994

Ingo Pies: Normative Institutionenökonomik. Programm, Methode und Anwendungen auf den europäischen Integrationsprozess, in: Martin Leschke (Hrsg.): Probleme der deutschen und der europäischen Integration: Institutionenökonomische Analysen [Ökonomische Theorie der Institutionen, Tagungsband I], Münster/Hamburg 1994, S. 1-33

Pirker 1987

Theo Pirker: Theoretische Defizite einer Finanzsoziologie - Ein Problemaufriß, in: Ders. (Hrsg.): Rechnungshöfe als Gegenstand zeitgeschichtlicher Forschung. Entwicklung und Bedeutung der Rechnungshöfe im 20. Jahrhundert, Berlin 1987, S. 11-17

Pirker 1989

Theo Pirker: Autonomie und Kontrolle. Vorbemerkung zum Phänomen intermediärer regulativer Institutionen, in: Ders. (Hrsg.): Autonomie und Kontrolle. Beiträge zur Soziologie des Finanz- und Steuerstaates, Berlin 1989, S. 7-23

Pommerehne 1990

Werner W. Pommerehne: The Empirical Relevance of Comparative Institutional Analysis, in: European Economic Review, Band 34, 1990, S. 458-469

Pratt / Zeckhauser 1985

John W. Pratt, Richard J. Zeckhauser: Principals and Agents: An Overview, in: Dies. (Hrsg.): Principals and Agents: The Structure of Business, Boston 1985

Pulch 1987

Otto Rudolf Pulch: Kontrolle und/oder Beratung: Chancen und Probleme der Leistungssteigerung eines Rechnungshofes, in: Heinrich Mäding (Hrsg.): Haushaltsplanung - Haushaltsvollzug - Haushaltskontrolle. XI. Konstanzer Verwaltungsseminar 1986 [Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, hrsg. von Peter Eichhorn und Peter Friedrich, Band 109], Baden-Baden 1987, S. 230-241

Rechnungshof der Europäischen Gemeinschaften 1983

Rechnungshof der Europäischen Gemeinschaften: Bericht des Rechnungshofes der Europäischen Gemeinschaften aufgrund der Erklärung des Europäischen Rates vom 18. Juni 1983, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, 26. Jg., C 287 vom 24.10.1983

Rechnungshof der Europäischen Gemeinschaften 1987

Rechnungshof der Europäischen Gemeinschaften: Sonderbericht Nr.2/87 über die Quoten- / Zusatzabgabenregelung im Milchsektor zusammen mit den Antworten der Kommission, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, 30. Jg., C 266 vom 5.10.1987

Rechnungshof der Europäischen Gemeinschaften 1989

Rechnungshof der Europäischen Gemeinschaften: Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1988 zusammen mit den Antworten der Organe, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, 32. Jg., C 312 vom 12.12.1989

Rechnungshof der Europäischen Gemeinschaften 1990

Rechnungshof der Europäischen Gemeinschaften: Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1989 zusammen mit den Antworten der Organe, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, 33. Jg., C 313 vom 12.12.1990

Rechnungshof der Europäischen Gemeinschaften 1991

Rechnungshof der Europäischen Gemeinschaften: Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1990 zusammen mit den Antworten der Organe, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, 34. Jg., C 324 vom 13.12.1991

Rechnungshof der Europäischen Gemeinschaften 1992

Rechnungshof der Europäischen Gemeinschaften: Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1991 zusammen mit den Antworten der Organe, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, 35. Jg., C 330 vom 15.12.1992

Rechnungshof der Europäischen Gemeinschaften 1993

Rechnungshof der Europäischen Gemeinschaften: Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1992 zusammen mit den Antworten der Organe, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, 36. Jg., C 309 vom 16.11.1993

Rechnungshof der Europäischen Gemeinschaften 1994a

Rechnungshof der Europäischen Gemeinschaften: Sonderbericht Nr.4/93 über die Durchführung der Quotenregelung zur Regulierung der Milcherzeugung zusammen mit den Antworten der Kommission, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, 37. Jg., C 12 vom 15.1.1994

Rechnungshof der Europäischen Gemeinschaften 1994b

Rechnungshof der Europäischen Gemeinschaften: Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1993 zusammen mit den Antworten der Organe, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, 37. Jg., C 327 vom 24.11.1994

Rechnungshof der Europäischen Gemeinschaften 1995a

Rechnungshof der Europäischen Gemeinschaften: Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1994 zusammen mit den Antworten der Organe, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, 38. Jg., C 303 vom 14.11.1995

Rechnungshof der Europäischen Gemeinschaften 1995b

Rechnungshof der Europäischen Gemeinschaften: Zuverlässigkeitserklärung über die Tätigkeiten im Rahmen des Gesamthaushaltsplans für das Haushaltsjahr 1994 zusammen mit dem Sonderbericht zur Zuverlässigkeitserklärung und den Antworten der Organe, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, 38. Jg., C 352 vom 14.11.1995

Recktenwald 1978

Horst Claus Recktenwald: Unwirtschaftlichkeit im Staatssektor. Elemente einer Theorie des ökonomischen Staats"versagens", in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Band 23, 1978, S. 154-166

Reding / Dogs 1986

Kurt Reding, Ernst Dogs: Die Theorie der „X-Effizienz“ - ein neues Paradigma der Wirtschaftswissenschaften?, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Band 37, Heft 1, 1986, S. 19-39

Reding 1981

Kurt Reding: Die Effizienz staatlicher Aktivitäten. Probleme ihrer Messung und Kontrolle [Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, hrsg. von Peter Eichhorn und Peter Friedrich, Band 40], Baden-Baden 1981.

Reis 1987

Karl Eugen Reis: Fesseln für den Leviathan. Die Steuerrevolte in den Vereinigten Staaten und die Problematik budgetärer Schranken, Pfaffenweiler 1987

Richter 1993

Rudolf Richter: Ökonomische Theorie des Privateigentums; Thema und Variationen, in: Dieter Duwendag, Klaus Rose, Eberhard Wille (Hrsg.): Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Band 44, 1993, S. 311-347

Richter 1994

Rudolf Richter: Institutionen ökonomisch analysiert, Tübingen 1994

Rischer 1995

Herbert Rischer: Finanzkontrolle staatlichen Handelns. Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit als Prüfungsmaßstäbe [Augsburger Rechtsstudien, Band 22], Heidelberg 1995

Rodemer 1980

Horst Rodemer: Die EG-Agrarpolitik. Ziele, Wirkungen, Alternativen, Tübingen 1980

Rosenschon / Leineweber 1993

Astrid Rosenschon, Norbert Leineweber: Bundesfinanzen - Sparpotentiale vorhanden, Zusatzbelastungen vermeidbar, in: Norbert Walter (Hrsg.): Weniger Staat - Mehr Markt: Wege aus der Krise, München 1993, S. 81-109

Roventa 1981

Peter Roventa: Portfolio-Analyse und Strategisches Management, München 1981

Rüping 1982

Uta Rüping: Die parlamentarische Haushaltskontrolle in den Europäischen Gemeinschaften und deren Mitgliedstaaten unter besonderer Berücksichtigung der Entlastung sowie der Konsequenzen einer eventuellen Verweigerung, in: Europarecht, 17. Jg., Heft 3, Juli-September 1982, S.213-230

Rürup / Färber 1987

Bert Rürup, Gisela Färber: Kontrolle durch den Rechnungshof - Forderungen und Reformmöglichkeiten, in: Mäding, Heinrich: Haushaltsplanung - Haushaltsvollzug - Haushaltskontrolle. XI. Konstanzer Verwaltungsseminar 1986 [Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, hrsg. von Peter Eichhorn und Peter Friedrich, Band 109], Baden-Baden 1987, S. 216-229

Ruimschotel 1994

Dick Ruimschotel: The EC Budget: Ten Per Cent Fraud? A Policy Analysis Approach, in: Journal of Common Market Studies, Vol. 32, No. 3, September 1994, S. 319-342

Sachsse 1974

Hans Sachsse: Einführung in die Kybernetik, Reinbek 1974

Sachverständigenrat 1980

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Unter Anpassungszwang. Jahresgutachten 1980/81, Bonn 1980

Sappington 1991

David E.M. Sappington: Incentives in Principal-Agent-Relationships, in: Journal of Economic Perspectives, Vol.5, Nr.2, Spring 1991, S. 45-66

Schäfer 1977

Hans Schäfer: Kontrolle der öffentlichen Finanzwirtschaft, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, Band I, Tübingen 1977³, S. 519-550

Schäfer / Ott 1995

Hans-Bernd Schäfer, Claus Ott: Lehrbuch der ökonomischen Analyse des Zivilrechts, Berlin u.a. 1995² [1986]

Scharpf 1994

Fritz W. Scharpf: Europäisches Demokratiedefizit und deutscher Föderalismus, in: Thomas Ellwein, Dieter Grimm, Joachim Jens Hesse, Gunnar Folke Schuppert (Hrsg.): Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Band 6, 1992/93, Baden-Baden 1993, S. 165-178

Schedler 1992

Kuno Schedler: Leistungsorientierte Lohnsysteme in der öffentlichen Verwaltung der Schweiz, in: Verwaltungsführung, Organisation, Personal, Heft 4/1992, S. 211-216

Schemmel / Borell 1992

Lothar Schemmel, Rolf Borell: Verfassungsgrenzen für Steuerstaat und Staatshaushalt. Ein Beitrag zur Reform der Finanzverfassung [Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler, Heft 75], Wiesbaden 1992

Schenk 1978

Karl-Ernst Schenk: Bürokratie und Wirtschaftsordnung. Endogene Faktoren für die Veränderung, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Band 23, 1978, S. 141-154

Scheuch / Scheuch 1992

Erwin K. Scheuch, Ute Scheuch: Cliques, Klüngel und Karrieren. Über den Verfall der politischen Parteien - eine Studie, Reinbek 1992

Schlegelberger 1982

Hartwig Schlegelberger: Aufgabe und Stellung des Rechnungshofes in unserem Finanzkontrollsystem heute und morgen, in: Wolfgang Böning, Albert von Mutius, Hartwig Schlegelberger (Hrsg.): Finanzkontrolle im föderativen Staat [Schriftenreihe des Lorenz-von-Stein-Instituts für Verwaltungswissenschaften Kiel, Band 1], Heidelberg u.a. 1982

Schlick 1986

Moritz Schlick: Die Probleme der Philosophie in ihrem Zusammenhang, Frankfurt am Main 1986

Schmidt 1992

Jürgen Schmidt: Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung: Wirtschaftlichkeitsberechnung, Kosten- und Leistungsrechnung, Wirtschaftlichkeit der IuK-Technik, Planungsmethoden, Nutzen-Kosten-Untersuchungen, Berlin 1992⁴ [1976]

Schmidt-Trenz 1990

Hans-Jörg Schmidt-Trenz: Außenhandel und Territorialität des Rechts. Grundlegung einer Neuen Institutionenökonomik des Außenhandels [Wirtschaftsrecht und Wirtschaftspolitik, hrsg. von Ernst-Joachim Mestmäcker, Kurt Biedenkopf, Erich Hoppmann, Band 104] Baden-Baden 1990

Schneider 1985

Friedrich Schneider: Der Einfluß von Interessengruppen auf die Wirtschaftspolitik, Bern 1985

Schneider / Bartel 1989

Friedrich Schneider, Rainer Bartel: Gemeinwirtschaft versus Privatwirtschaft. Ein Effizienzvergleich [Schriftenreihe des Ludwig Boltzmann-Instituts für ökonomische Analysen wirtschaftspolitischer Aktivitäten, Band 5], Wien 1989

Scholz 1995

Rupert Scholz: Europäische Union - Voraussetzungen einer institutionellen Verfassungsordnung, in: Lüder Gerken (Hrsg.): Europa zwischen Ordnungswettbewerb und Harmonisierung. Europäische Ordnungspolitik im Zeichen der Subsidiarität, Berlin u.a. 1995, S. 113-127

Schrader 1993

Jörg-Volker Schrader: EG-Agrarreform und GATT-Vereinbarungen. Vom Leistungseinkommen zur Quasi-Rente [Kieler Diskussionsbeiträge, hrsg. vom Institut für Weltwirtschaft, Nr. 217], Kiel 1993

Schulze 1993

Harald Schulze: Stellung und Funktion der Rechnungshöfe im Wandel?, in: Gunther Engelhardt, Harald Schulze, Werner Thieme (Hrsg.): Stellung und Funktion der Rechnungshöfe im Wandel? [Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, hrsg. von Peter Eichhorn und Peter Friedrich, Band 139], Baden-Baden 1993, S. 33-42

Schumpeter 1972

Joseph A. Schumpeter: Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, München 1972

Schuwirth 1988

Annette Schuwirth: Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit im Budgetkreislauf, Baden-heim 1988.

Seidenschwarz 1992

Barbara Seidenschwarz: Entwicklung eines Controllingkonzeptes für öffentliche Institutionen - dargestellt am Beispiel einer Universität, München 1992

Senf 1977

Paul Senf: Kurzfristige Haushaltsplanung, in: Norbert Anel, Heinz Haller: Handbuch der Finanzwissenschaft, Band I, Tübingen 1977³ [1925], S. 371-425

Sievert 1982

Olaf Sievert: Grundsätze zur Reform der europäischen Agrarpolitik, in: Landwirtschaft und Agrarpolitik [Schriftenreihe der Forschungsgesellschaft für Agrarpolitik und Agrarsoziologie e.V. Bonn, Band 261], S. 9-26

Sigg 1983

Wolfgang Sigg: Die Stellung der Rechnungshöfe im politischen System der Bundesrepublik Deutschland. Zugleich ein Beitrag zur Finanzkontrolle der Universitäten [Schriften zum Öffentlichen Recht, Band 441], Berlin 1983

Simon 1993

Herbert A. Simon: Homo rationalis. Die Vernunft im menschlichen Leben, Frankfurt am Main u.a. 1993

Sohmen 1976

Egon Sohmen: Allokationstheorie und Wirtschaftspolitik, Tübingen 1976

Spremann 1989

Klaus Spremann: Agent and Principal, in: Günter Bamberg, Klaus Spremann (Hrsg.): Agency Theory, Information and Incentives, Berlin-Heidelberg 1989² [1987], S. 3-37

Spremann 1990

Klaus Spremann: Asymmetrische Information, in: Zeitschrift für Betriebswirtschaft, Band 60, 1990, S. 561-586

Stavenhagen 1969

Gerhard Stavenhagen: Geschichte der Wirtschaftstheorie, Göttingen 1969⁴

Stegmann 1991

Susanne Stegmann: Die Exportpolitik der Europäischen Gemeinschaft bei Milchprodukten: eine ökonomische Analyse der Möglichkeiten zur Verminderung der Exporterstattungsausgaben, Kiel 1991

Stegmann 1991

Susanne Stegmann: Die Exportpolitik der Europäischen Gemeinschaft bei Milchprodukten: eine ökonomische Analyse der Möglichkeiten zur Verminderung der Exporterstattungsausgaben, Kiel 1991

Stigler 1971

George J. Stigler: The Economics of Information, in: Donald M. Lamberton (Hrsg.): Economics of Information and Knowledge, Harmondsworth 1971, S. 61-82

Streim 1994

Hannes Streim: Agency Problems in the Legal Political System and Supreme Auditing Institutions, in: European Journal of Law and Economics, Vol. 1, 1994, S. 177-191

Streit / Wegner 1989

Manfred E. Streit, Gerhard Wegner: Wissensmangel, Wissenserwerb und Wettbewerbsfolgen. Transaktionskosten aus evolutorischer Sicht, in: ORDO. Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Band 40, 1989, S. 183-200

Streit 1991

Manfred E. Streit: Theorie der Wirtschaftspolitik, Düsseldorf 1991⁴ [1979]

Streit 1996

Manfred E. Streit: Systemwettbewerb und europäische Integration, in: Verein der Freiburger Wirtschaftswissenschaftler (Hrsg.): Ordnungspolitische Aspekte der europäischen Integration. Freiburgs Botschaft für ein offenes Europa [1. Freiburger Wirtschaftssymposium], Baden-Baden 1996, S. 11-47

Strunz 1993

Herbert Strunz: Verwaltung. Einführung in das Management von Organisationen, München u.a. 1993

Tangermann 1981

Stefan Tangermann: Agrarpolitische Positionen in den Mitgliedsländern der EG und den Europäischen Institutionen, in: Zur Reform der EG-Agrarpolitik. Expertisen für den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung [Schriftenreihe des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Reihe A: Angewandte Wissenschaft, Heft 248], Münster-Hiltrup 1981

Taylor 1911

Frederick W. Taylor: The Principles of Scientific Management, New York / NY 1911

Teulon 1993

Frédéric Teulon: La politique agricole commune, Paris 1993

Theato / Graf 1994

Diemut R. Theato, Rainer Graf: Das Europäische Parlament und der Haushalt der Europäischen Gemeinschaft, Baden-Baden 1994

Thiel 1992

Elke Thiel: Die Europäische Gemeinschaft, München 1992

Thiele 1994

Mouna Thiele: Neue Institutionenökonomik, in: Wirtschaftsstudium, Heft 12, Dezember 1994, S. 993-997

Thürmer 1984

Lothar Thürmer: Bürokratie und Effizienz staatlichen Handelns. Der Beitrag der Ökonomischen Theorie der Politik zur Erklärung des Verhaltens demokratisch gesteuerter Verwaltungen, Berlin 1984

Tiebout 1977

Charles M. Tiebout: Eine ökonomische Theorie fiskalischer Dezentralisierung, in: Guy Kirsch (Hrsg.): Föderalismus, Stuttgart 1977, S. 36-50

Tiemann 1974

Susanne Tiemann: Die staatsrechtliche Stellung der Finanzkontrolle des Bundes [Schriften zum Öffentlichen Recht, Band 244], Berlin 1974.

Tiemann 1977

Susanne Tiemann: Die Finanzkontrolle des Bundes oder: Was macht der Bundestag mit den Berichten des Bundesrechnungshofes?, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 8. Jg., Heft 1, April 1977, S. 93-105

Toma 1989

Mark Toma: Will bounty-hunting revenue agents increase enforcement?, in: Public Choice, Vol. 61, 1989, S. 247-260

Tuch 1992

Hans-Henning Tuch: Die Bewertung der Beamtentätigkeit, in: Der öffentliche Dienst, 44. Jg., 1992, S. 19-22

Vanberg 1975

Viktor Vanberg: Die zwei Soziologien [Die Einheit der Gesellschaftswissenschaften, Band 17], Tübingen 1975

Vanberg 1982

Viktor Vanberg: Markt und Organisation. Individualistische Sozialtheorie und das Problem korporativen Handelns, Tübingen 1982

Vanberg 1983

Viktor Vanberg: Der individualistische Ansatz in einer Theorie der Entstehung und Entwicklung von Institutionen, in: Erik Boettcher, Philipp Herder-Dorneich, Karl-Ernst Schenk (Hrsg.): Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, Band 2, Tübingen 1983, S.50-69

Varian 1991

Hal R. Varian: Grundzüge der Mikroökonomik, München 1991²

Vaubel 1992

Roland Vaubel: Die politische Ökonomie der wirtschaftspolitischen Zentralisierung in der Europäischen Gemeinschaft, in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, Band 11, 1992, S. 30-65

Velder 1993

Friedrich-Karl Velder: Auswirkungen der Milch-Garantiemengen-Regelung auf die Entwicklung der Agrarstruktur [Forschungsstelle für Agrarpolitik und Agrarsoziologie e. V. Bonn, Band 298], Bonn 1993

Vogel / Rodi 1995

Klaus Vogel, Michael Rodi: Probleme bei der Erhebung von EG-Eigenmitteln aus rechtsvergleichender Sicht. Zum Auseinanderfallen von Ertrags- und Verwaltungszuständigkeit bei Steuern und Abgaben [Schriftenreihe Europäisches Recht, Politik und Wirtschaft, hrsg. von Jürgen Schwarze, Band 172], Baden-Baden 1995

Voigt 1992

Stefan Voigt: Die Welthandelsordnung zwischen Konflikt und Stabilität. Konfliktpotentiale und Konfliktlösungsmechanismen [Schriftenreihe des Instituts für Allgemeine Wirtschaftsforschung der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg i. Br., Band 46], Freiburg 1992

Voigt 1994

Stefan Voigt: European Political Union - An Appropriate for Applying Constitutional Economics to Real-Life Problems? A Note on an Article by James M. Buchanan, in: ORDO. Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Band 45, 1994, S. 273-286

Voigt 1995

Stefan Voigt: Besprechung von Ingo Pies: Normative Institutionenökonomik, Tübingen 1993, in: Journal of Institutional and Theoretical Economics, Vol. 151, 1995, S. 412-415

Voß 1985

Reimer Voß: Die Milch-Garantiemengen-Verordnung. Verfahrensrechtliche Probleme, in: RIW - Recht der internationalen Wirtschaft, Heft 11, November 1985, S. 870-875

Voß 1987

Reimer Voß: Die Milchquoten als Gestaltungsmittel im gemeinsamen Agrarmarkt, in: Der Gemeinsame Markt. Bestand und Zukunft in wirtschaftsrechtlicher Perspektive [Schriftenreihe Europäisches Recht, Politik und Wirtschaft, hrsg. von Jürgen Schwarze, Band 127], Baden-Baden 1987, S. 55-84

Wagner 1893

Adolph Wagner: Grundlegung der politischen Oekonomie, Erster Theil: Grundlagen der Volkswirtschaft (2. Halbband), Leipzig 1893

Wahl 1987

Jürgen Wahl: Der Einfluß des beamtenrechtlichen Dienstverhältnisses in der Bundesrepublik Deutschland auf das Leistungsverhalten [Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Forschungsbeiträge, Band 3], Regensburg 1987

Weber 1972

Max Weber: Wirtschaft und Gesellschaft, Tübingen 1972⁵[1922]

Weber 1988

Jürgen Weber: Controlling - Möglichkeiten und Grenzen der Übertragbarkeit eines erwerbswirtschaftlichen Führungsinstrumentes auf öffentliche Institutionen, in: Die Betriebswirtschaft, 48. Jg., Heft 2, 1988, S. 171-194

Weber 1988

Max Weber: Gesammelte Aufsätze zur Soziologie und Sozialpolitik, Tübingen 1988⁵ [1924]

Wehrt 1989

Klaus Wehrt: Internationale Wohlfahrtseffekte der europäischen Agrarpreispolitik, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, Heft 2, Februar 1989, S. 68-75

Wenzler 1996

Hariolf M. Wenzler: Subsidiarität als Verfassungsprinzip Europas. Positive Aspekte der europäischen Kompetenzverteilung, in: Verein der Freiburger Wirtschaftswissenschaftler (Hrsg.): Ordnungspolitische Aspekte der europäischen Integration. Freiburgs Botschaft für ein offenes Europa [1. Freiburger Wirtschaftssymposium], Baden-Baden 1996, S. 73-84

Wessels 1994

Wolfgang Wessels: Institutionen der Europäischen Union. Langzeittrends und Leitideen, in: Gerhard Göhler (Hrsg.): Die Eigenart der Institutionen. Zum Profil politischer Institutionentheorie, Baden-Baden 1994, S. 301-330

Wicher 1994

Hans Wicher: Der Bundesrechnungshof, in: Wirtschaftsstudium, Heft 8-9, August-September 1994, S. 676-678

Willaime / Vyvey 1994

Jacques Willaime, Gilbert Vyvey: Le financement de la politique agricole commune. Gestion financière et contrôle, in: Luc Huybrechts, Thierry Marchandise, Françoise Tulkens: La lutte contre la fraude communautaire dans la pratique [Centre d'étude pour l'application du droit communautaire en matière pénale et financière], Antwerpen/Brüssel 1994, S. 37-59

Williamson 1990

Oliver E. Williamson: Die ökonomischen Institutionen des Kapitalismus. Unternehmen, Märkte, Kooperationen, Tübingen 1990

Windsperger 1985

Josef Windsperger: Transaktionskosten und das Organisationsdesign von Koordinierungsmechanismen, in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, 4. Jg., 1985, S. 199-218

Wissenschaftlicher Beirat beim BMELF 1986

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten: Zur Weiterführung der Milchmarktpolitik der EG, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten [Schriftenreihe des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Reihe A: Angewandte Wissenschaft, Heft 321], Münster-Hiltrup 1986

Witt 1988

Ulrich Witt: Eine individualistische Theorie der Entwicklung ökonomischer Institutionen, in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, Band 7, 1988, S.72-95

Witt 1992

Ulrich Witt: Reflections on the Present State of Evolutionary Economic Theory, in: Geoffrey M. Hodgson, Ernesto Screpanti: Rethinking Economics. Markets, Technology and Economic Evolution, Hants/GB 1992, S. 83-102

Witte 1994

Kirsten Witte: Der Vertrag von Maastricht über die Schaffung einer Europäischen Union. Eine Analyse des europäischen Integrationsprozesses aus Sicht der Neuen Politischen Ökonomik, in: Martin Leschke (Hrsg.): Probleme der deutschen und der europäischen Integration: Institutionenökonomische Analysen [Ökonomische Theorie der Institutionen, Tagungsband I], Münster/Hamburg 1994, S. 251-281

Wittern 1987

Andreas Wittern: Grundriß des Verwaltungsrechts, Köln 1987¹⁶[1964]

Wittrock 1982

Karl Wittrock: Möglichkeiten und Grenzen der Finanzkontrolle, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 13. Jg., 1982, 209-219

Wittrock 1985

Karl Wittrock: Nachdenkenswertes über den Bundesrechnungshof, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 16.Jg., 1985, S. 261-266

Wittrock 1986

Karl Wittrock: Parlament, Regierung und Rechnungshof. Zur Geschichte einer schwierigen Dreiecksbeziehung, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 17. Jg., 1986, S. 414-422

Wittrock 1989

Karl Wittrock: Der Rechnungshof als Berater, in: Die Öffentliche Verwaltung, 42.Jg., Heft 8, April 1989, S. 346-349

Woyke 1995

Wichard Woyke: Europäische Organisationen, München 1995

Württemberg 1994

Thomas Würtenberger: The Principle of Subsidiarity as a Constitutional Principle, in: Thomas Ellwein, Dieter Grimm, Joachim Jens Hesse, Gunnar Folke Schuppert (Hrsg.): Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Band 7, 1994 [Veröffentlichung der deutschen Landesberichte zum XIV. Internationalen Kongreß für Rechtsvergleichung, Athen 1994], Baden-Baden 1994, S. 65-90

Zavelberg 1986

Heinz Günter Zavelberg: Staatliche Rechnungsprüfung und Erfolgskontrolle - Möglichkeiten und Grenzen, in: Peter Eichhorn, Gert von Kortzfleisch (Hrsg.): Erfolgskontrolle bei der Verausgabung öffentlicher Mittel [Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, hrsg. von Peter Eichhorn und Peter Friedrich, Band 91], Baden-Baden 1986, S. 103-119

Zavelberg 1989

Heinz-Günter Zavelberg: 275 Jahre staatliche Rechnungsprüfung in Deutschland. Etappen der Entwicklung, in: Ders. (Hrsg.): Die Kontrolle der Staatsfinanzen. Geschichte und Gegenwart, 1714-1989. [Festschrift zur 275. Wiederkehr der Errichtung der Preußischen General-Rechen-Kammer], Berlin 1989, S. 43-64

FINANZWISSENSCHAFTLICHE SCHRIFTEN

- Band 1 Werner Steden: Finanzpolitik und Einkommensverteilung. Ein Wachstums- und Konjunkturmodell der Bundesrepublik Deutschland. 1979.
- Band 2 Rainer Hagemann: Kommunale Finanzplanung im föderativen Staat. 1976.
- Band 3 Klaus Scherer: Maßstäbe zur Beurteilung von konjunkturellen Wirkungen des öffentlichen Haushalts. 1977.
- Band 4 Brita Steinbach: "Formula Flexibility" - Kritische Analyse und Vergleich mit diskretionärer Konjunkturpolitik. 1977.
- Band 5 Hans-Georg Petersen: Personelle Einkommensbesteuerung und Inflation. Eine theoretisch-empirische Analyse der Lohn- und veranlagten Einkommensteuer in der Bundesrepublik Deutschland. 1977.
- Band 6 Friedemann Tetsch: Raumwirkungen des Finanzsystems der Bundesrepublik Deutschland. Eine Untersuchung der Auswirkungen der Finanzreform von 1969 auf die Einnahmenposition der untergeordneten Gebietskörperschaften und ihrer regionalpolitischen Zieladäquanz. 1978.
- Band 7 Wilhelm Pfähler: Normative Theorie der fiskalischen Besteuerung. Ein methodologischer und theoretischer Beitrag zur Integration der normativen Besteuerungstheorie in der Wohlfahrtstheorie. 1978.
- Band 8 Wolfgang Wiegard: Optimale Schattenpreise und Produktionsprogramme für öffentliche Unternehmen. Second-Best Modelle im finanzwirtschaftlichen Staatsbereich. 1978.
- Band 9 Hans P. Fischer: Die Finanzierung des Umweltschutzes im Rahmen einer rationalen Umweltpolitik. 1978.
- Band 10 Rainer Paulenz: Der Einsatz finanzpolitischer Instrumente in der Forschungs- und Entwicklungspolitik. 1978.
- Band 11 Hans-Joachim Hauser: Verteilungswirkungen der Staatsverschuldung. Eine kreislauftheoretische Inzidenzbetrachtung. 1979.
- Band 12 Gunnar Schwarting: Kommunale Investitionen. Theoretische und empirische Untersuchungen der Bestimmungsgründe kommunaler Investitionstätigkeit in Nordrhein-Westfalen 1965-1972. 1979.
- Band 13 Hans-Joachim Conrad: Stadt-Umland-Wanderung und Finanzwirtschaft der Kernstädte. Amerikanische Erfahrungen, grundsätzliche Zusammenhänge und eine Fallstudie für das Ballungsgebiet Frankfurt am Main. 1980.
- Band 14 Cay Folkers: Vermögensverteilung und staatliche Aktivität. Zur Theorie distributiver Prozesse im Interventionsstaat. 1981.
- Band 15 Helmut Fischer: US-amerikanische Exportförderung durch die DISC-Gesetzgebung. 1981.
- Band 16 Günter Ott: Einkommensumverteilungen in der gesetzlichen Krankenversicherung. Eine quantitative Analyse. 1981.
- Band 17 Johann Hermann von Oehsen: Optimale Besteuerung. (*Optimal Taxation*). 1982.
- Band 18 Richard Kössler: Sozialversicherungsprinzip und Staatszuschüsse in der gesetzlichen Rentenversicherung. 1982.
- Band 19 Hinrich Steffen: Zum Handlungs- und Entscheidungsspielraum der kommunalen Investitionspolitik in der Bundesrepublik Deutschland. 1983.
- Band 20 Manfred Scheuer: Wirkungen einer Auslandsverschuldung des Staates bei flexiblen Wechselkursen. 1983.

- Band 21 Christian Schiller: Staatsausgaben und crowding-out-Effekte. Zur Effizienz einer Finanzpolitik keynesianischer Provenienz. 1983.
- Band 22 Hannelore Weck: Schattenwirtschaft: Eine Möglichkeit zur Einschränkung der öffentlichen Verwaltung? Eine ökonomische Analyse. 1983.
- Band 23 Wolfgang Schmitt: Steuern als Mittel der Einkommenspolitik. Eine Ergänzung der Stabilitätspolitik? 1984.
- Band 24 Wolfgang Laux: Erhöhung staatswirtschaftlicher Effizienz durch budgetäre Selbstbeschränkung? Zur Idee einer verfassungsmäßig verankerten Ausgabengrenze. 1984.
- Band 25 Brita Steinbach-van der Veen: Steuerinzidenz. Methodologische Grundlagen und empirisch-statistische Probleme von Länderstudien. 1985.
- Band 26 Albert Peters: Ökonomische Kriterien für eine Aufgabenverteilung in der Marktwirtschaft. Eine deskriptive und normative Betrachtung für den Allokationsbereich. 1985.
- Band 27 Achim Zeidler: Möglichkeiten zur Fortsetzung der Gemeindefinanzreform. Eine theoretische und empirische Analyse. 1985.
- Band 28 Peter Bartsch: Zur Theorie der längerfristigen Wirkungen 'expansiver' Fiskalpolitik. Eine dynamische Analyse unter besonderer Berücksichtigung der staatlichen Budgetbeschränkung und ausgewählter Möglichkeiten der öffentlichen Defizitfinanzierung. 1986.
- Band 29 Konrad Beiwinkel: Wehrgerechtigkeit als finanzpolitisches Verteilungsproblem. Möglichkeiten einer Kompensation von Wehrgerechtigkeit durch monetäre Transfers. 1986.
- Band 30 Wolfgang Kitterer: Effizienz- und Verteilungswirkungen des Steuersystems. 1986.
- Band 31 Heinz Dieter Hessler: Theorie und Politik der Personalsteuern. Eine Kritik ihrer Einkommens- und Vermögensbegriffe mit Blick auf die Leistungsfähigkeitstheorie. 1994.
- Band 32 Wolfgang Scherf: Die beschäftigungspolitische und fiskalische Problematik der Arbeitgeberbeiträge zur Rentenversicherung. Eine Auseinandersetzung mit der Kritik an der lohnbezogenen Beitragsbemessung. 1987.
- Band 33 Andreas Mästle: Die Steuerunion. Probleme der Harmonisierung spezifischer Gütersteuern. 1987.
- Band 34 Günter Ott: Internationale Verteilungswirkungen im Finanzausgleich der Europäischen Gemeinschaften. 1987.
- Band 35 Heinz Haller: Zur Frage der zweckmäßigen Gestalt gemeindlicher Steuern. Ein Diskussionsbeitrag zur Gemeindesteuerreform. 1987.
- Band 36 Thomas Kuhn: Schlüsselzuweisungen und fiskalische Ungleichheit. Eine theoretische Analyse der Verteilung von Schlüsselzuweisungen an Kommunen. 1988.
- Band 37 Walter Hahn: Steuerpolitische Willensbildungsprozesse in der Europäischen Gemeinschaft. Das Beispiel der Umsatzsteuer-Harmonisierung. 1988.
- Band 38 Ulrike Hardt: Kommunale Finanzkraft. Die Problematik einer objektiven Bestimmung kommunaler Einnahmemöglichkeiten in der gemeindlichen Haushaltsplanung und im kommunalen Finanzausgleich. 1988.
- Band 39 Jochen Michaelis: Optimale Finanzpolitik im Modell überlappender Generationen. 1989.
- Band 40 Bernd Raffelhüschen: Anreizwirkungen der sozialen Alterssicherung. Eine dynamische Simulationsanalyse. 1989.
- Band 41 Berend Diekmann: Die Anleihe- und Darlehenstransaktionen der Europäischen Gemeinschaften. 1990.
- Band 42 Helmut Kaiser: Konsumnachfrage, Arbeitsangebot und optimale Haushaltsbesteuerung. Theoretische Ergebnisse und mikroökonomische Simulation für die Bundesrepublik Deutschland. 1990.

- Band 43 Rüdiger von Kleist: Das Gramm-Rudman-Hollings-Gesetz. Ein gescheiterter Versuch der Haushaltskonsolidierung. 1991.
- Band 44 Rolf Hagedorn: Steuerhinterziehung und Finanzpolitik. Ein theoretischer Beitrag unter besonderer Berücksichtigung der Hinterziehung von Zinserträgen. 1991.
- Band 45 Cornelia S. Behrens: Intertemporale Verteilungswirkungen in der gesetzlichen Krankenversicherung der Bundesrepublik Deutschland. 1991.
- Band 46 Peter Saile: Ein ökonomischer Ansatz der Theorie der intermediären Finanzgewalten – Die Kirchen als Parafisci. 1992.
- Band 47 Peter Gottfried: Die verdeckten Effizienzwirkungen der Umsatzsteuer. Eine empirische allgemeine Gleichgewichtsanalyse. 1992.
- Band 48 Andreas Burger: Umweltorientierte Beschäftigungsprogramme. Eine Effizienzanalyse am Beispiel des "Sondervermögens Arbeit und Umwelt". 1992.
- Band 49 Jeanette Malchow: Die Zuordnung verteilungspolitischer Kompetenzen in der Europäischen Gemeinschaft. Eine Untersuchung aufgrund einer Fortentwicklung der ökonomischen Theorie des Föderalismus. 1992.
- Band 50 Barbara Seidel: Die Einbindung der Bundesrepublik Deutschland in die Europäischen Gemeinschaften als Problem des Finanzausgleichs. 1992.
- Band 51 Ralph Wiechers: Markt und Macht im Rundfunk. Zur Stellung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten im dualen Rundfunksystem der Bundesrepublik Deutschland. 1992.
- Band 52 Klaus Eckhardt: Probleme einer Umweltpolitik mit Abgaben. 1993.
- Band 53 Oliver Schwarzkopf: Die Problematik unterschiedlicher Körperschaftsteuersysteme innerhalb der EG. 1993.
- Band 54 Thorsten Giersch: Bergson-Wohlfahrtsfunktion und normative Ökonomie. 1993.
- Band 55 Li-Fang Chou: Selbstbeteiligung bei Arzneimitteln aus ordnungspolitischer Sicht. Das Beispiel der Bundesrepublik Deutschland. 1993.
- Band 56 Harald Schlee: Einkommensteuerliche Behandlung von Transferzahlungen. Zur Neuordnung der Familienbesteuerung sowie der Besteuerung von Versicherungsleistungen und Sozialtransfers. 1994.
- Band 57 Alexander Spemann: Kommunales Krisenmanagement. Reaktionen baden-württembergischer Stadtkreise auf steigende Sozialhilfekosten und Einnahmehausfälle (1980-92). 1993.
- Band 58 Otto Roloff / Sibylle Brander / Ingo Barends / Claudia Wesselbaum: Direktinvestitionen und internationale Steuerkonkurrenz. 1994.
- Band 59 Claudia Wesselbaum-Neugebauer: Internationale Steuerbelastungsvergleiche. 1994.
- Band 60 Stephanie Miera: Kommunales Finanzsystem und Bevölkerungsentwicklung. Eine Analyse des kommunalen Finanzsystems vor dem Hintergrund der sich abzeichnenden Bevölkerungsentwicklung am Beispiel Niedersachsens unter besonderer Berücksichtigung des Landkreises Wolfenbüttel und seiner Gemeinden. 1994.
- Band 61 Wolfgang Scherf: Die Bedeutung des kaldorianischen Verteilungsmechanismus für die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen der staatlichen Neuverschuldung. 1994.
- Band 62 Rainer Volk: Vergleich der Vergünstigungseffekte der verschiedenen investitionsfördernden Maßnahmen. 1994.
- Band 63 Hans-Georg Napp: Kommunale Finanzautonomie und ihre Bedeutung für eine effiziente lokale Finanzwirtschaft. 1994. 2., unveränderte Auflage 1994.
- Band 64 Bernd Rahmann / Uwe Steinborn / Günter Vornholz: Empirische Analyse der Autonomie lokaler Finanzwirtschaften in der Europäischen Gemeinschaft. 1994.

- Band 65 Carsten Kühl: Strategien zur Finanzierung der Altlastensanierung. 1994.
- Band 66 Stephan Boll: Intergenerationale Umverteilungswirkungen der Fiskalpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Ansatz mit Hilfe des Generational Accounting. 1994.
- Band 67 Karl Justus Bernhard Neumärker: Finanzverfassung und Staatsgewalt in der Demokratie. Ein Beitrag zur konstitutionellen Finanztheorie. 1995.
- Band 68 Christian Haslbeck: Zentrale versus dezentrale Internalisierung externer Effekte bei unvollständiger Information. 1995.
- Band 69 Regina Müller: Horizontale oder vertikale Transfers zur Durchsetzung eines horizontalen Finanzausgleichs. 1995.
- Band 70 Christian Hockenjos: Öffentliche Sportförderung in der Bundesrepublik Deutschland. Darstellung und finanztheoretische Analyse. 1995.
- Band 71 Manfred Rosenstock: Die Kontrolle und Harmonisierung nationaler Beihilfen durch die Kommission der Europäischen Gemeinschaften. 1995.
- Band 72 Christian Rüscher: Wohnungsbau- und Wohneigentumpolitik im Rahmen der Einkommensteuer. Eine Analyse unter steuersystematischen, verteilungspolitischen und fiskalischen Aspekten. 1996.
- Band 73 Stephan Winters: Die kollektive Vorsorge für den Pflegefall im Alter. Eine Untersuchung am Beispiel der gesetzlichen Pflegeversicherung in den Niederlanden. 1996.
- Band 74 Knut Blind: Allokationsineffizienzen auf Sicherheitsmärkten: Ursachen und Lösungsmöglichkeiten. Fallstudie: Informationssicherheit in Kommunikationssystemen. 1996.
- Band 75 Barbara Petrick-Rump: Ökonomische Wirkungen von Steueramnestien. Untersuchung konkreter Erfahrungen ausgewählter Länder mit dem Einsatz von Steueramnestien anhand eines effizienten Steueramnestieprogramms. 1996.
- Band 76 Georg Hirte: Effizienzwirkungen von Finanzausgleichsregelungen. Eine Empirische Allgemeine Gleichgewichtsanalyse für die Bundesrepublik Deutschland. 1996.
- Band 77 Ulrike Kirchhoff: Die rheinland-pfälzischen Gemeinden im System des Finanzausgleichs. 1996.
- Band 78 Kerstin Keil: Der soziale Mietwohnungsbau: Mängel und Alternativen. 1996.
- Band 79 Bernhard Manzke: Kinderlastenausgleich versus verstärkte Einwanderung. Alternative Ansätze zur langfristigen Sicherung der Gesetzlichen Rentenversicherung. 1997.
- Band 80 Hariolf M. Wenzler: Institutionenökonomik und öffentliche Finanzkontrolle. Eine Analyse am Beispiel der Europäischen Union. 1997.

Wolfgang Hermann Müller

Prinzipien wirtschaftlichen Handelns und ihre Anwendung

Umriß einer Wirtschaftsphilosophie

Frankfurt/M., Berlin, Bern, New York, Paris, Wien, 1996. 145 S., 1 Abb.

ISBN 3-631-30477-3

br. DM 48.--*

Die enge Verbindung von Wirtschaft und Weltgeschehen verlangt nach einer exakten Untersuchung ihrer Notwendigkeit, Möglichkeiten und Grenzen. Die Ökonomie wird auf ihre erlernbaren theoretischen Prinzipien, die Möglichkeiten ihrer Anwendung und die Bedingungen ihrer praktischen Durchsetzbarkeit hin untersucht. Ergebnis ist eine gründliche Neubestimmung des Verhältnisses von Theorie, Anwendung und Praxis. Die historisch bekannten Wirtschaftsschulen und -richtungen werden auf ihren Geltungsanspruch hinterfragt. Politische und ideologische Rahmenbedingungen werden in ihrem Einfluß auf Privat- und Gemeinwirtschaft erläutert und Modelle zur Überprüfung von Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsethik aufgezeigt.

Aus dem Inhalt: Wissenschaftsanspruch, Definition und Methoden der Ökonomie · Einfluß von politischen und ideologischen Rahmenbedingungen · Privat- und Gemeinwirtschaft · Wirtschaftsschulen und Wirtschaftsmodelle · Wirtschaftsrecht und Wirtschaftsethik · Ökonomische Begriffsbildung und Wissenschaft · Ökonomie und Philosophie



Frankfurt/M · Berlin · Bern · New York · Paris · Wien

Auslieferung: Verlag Peter Lang AG

Jupiterstr. 15, CH-3000 Bern 15

Telefon (004131) 9402131

*inklusive Mehrwertsteuer

Preisänderungen vorbehalten