

Rürup, Bert

Article — Digitized Version

## Perspektiven der Haushaltskontrolle

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Rürup, Bert (1980) : Perspektiven der Haushaltskontrolle, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 60, Iss. 6, pp. 299-306

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135450>

**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.*

# Perspektiven der Haushaltskontrolle

Bert Rürup, Darmstadt

**Gegenstand der Haushaltskontrolle durch die Rechnungshöfe ist gegenwärtig die Kontrolle der Ordnungsmäßigkeit sowie der Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit der getroffenen budgetären Maßnahmen. Ob die Maßnahmen mit den Zielen korrespondieren, wird dagegen nicht kontrolliert. Professor Rürup plädiert für eine Erweiterung der Prüftätigkeit der Rechnungshöfe um diese sogenannte Erfolgskontrolle.**

---

Schon allein die populäre und regelmäßig durch diverse Publikationen des Bundes der Steuerzahler neu angefachte Diskussion über Verschwendung, Mißbrauch oder Fehlleitung von Steuergeldern durch Regierung und Verwaltung<sup>1</sup> legt es nahe, sich intensiv mit der Leistungsfähigkeit der Haushaltskontrolle<sup>2</sup> auseinanderzusetzen. Noch wichtiger ist aber der Umstand, daß die Haushaltskontrolle, also die Tätigkeit der Rechnungshöfe, in den letzten 30 Jahren in der finanzwissenschaftlichen Analyse zu kurz gekommen ist. Der Anschluß an die „Planungsdiskussion“ z. B. ist faktisch verlorengegangen<sup>3</sup>.

Im folgenden soll versucht werden, diesem Tatbestand zumindest teilweise dadurch zu begegnen, daß die Haushaltskontrolle in ihrer gegenwärtigen Form in der Bundesrepublik vor dem Hintergrund der neueren Theorie der staatlichen Planung und eines gewandelten und sich wandelnden staatlichen Aufgabenkatalogs kritisch durchleuchtet wird. Ziel ist es, bei der Betrachtung von Stellung und Funktion der Rechnungshöfe mehr als bisher eine planungs- und funktionsbezogene Perspektive zu eröffnen.

Die Haushaltskontrolle ist ein wichtiges integriertes Element im Haushaltskreislauf jedes demokratischen

---

*Prof. Dr. Bert Rürup, 36, lehrt Volkswirtschaftslehre, insbesondere Finanzwissenschaft, an der Technischen Hochschule Darmstadt. Zu seinen Interessens- und Arbeitsschwerpunkten gehören neben Fragen der Beschäftigungspolitik und der gesetzlichen Rentenversicherung insbesondere Probleme der öffentlichen Planung.*

Staates. Diese Einbindung in den Budgetkreislauf hat zur Folge, daß sich die Leistungsfähigkeit der Haushaltskontrolle nur über den Umweg feststellen läßt, ob und wie die diversen Kontrolltätigkeiten dazu beitragen, die Funktionen des Budgetierungsprozesses zu erfüllen. Das heißt, die Tätigkeit der Rechnungshöfe kann und darf nicht isoliert betrachtet werden, sondern muß vor dem Hintergrund einer Rationalisierung des staatlichen Planungs-, Entscheidungs- und Budgetierungsprozesses gesehen werden.

## Drei Kontrolldimensionen

Die Aufgaben der Rechnungshöfe bestehen in den Prüfungen aller finanzwirksamen Aktivitäten der jeweiligen Gebietskörperschaft einschließlich der Sondervermögen und Betriebe daraufhin, ob die für die Haushalts- und Wirtschaftsführung geltenden Vorschriften und Grundsätze eingehalten werden<sup>4</sup>.

Prinzipiell lassen sich drei Kontrolldimensionen unterscheiden, von denen allerdings bislang nur die er-

---

<sup>1</sup> Vgl. Günter Kohlmann, Uwe Brauns: Zur strafrechtlichen Erfassung der Fehlleitung öffentlicher Mittel, Gutachten erstattet für den Bund der Steuerzahler, Wiesbaden 1979; o. V.: Mit dem Hammer drauf – Wie Bonn die Verschwendung von Staatsmitteln verhindern will, in: Der Spiegel vom 4. 2. 1980, Jg. 34, H. 6, S. 60 ff.

<sup>2</sup> Wenn im folgenden von Haushaltskontrolle gesprochen wird, so ist damit die Tätigkeit der Rechnungshöfe gemeint, d. h. die verwaltungsinternen Visakontrollen und Eigenprüfungen werden nicht betrachtet.

<sup>3</sup> Ein Beleg für dieses „Theoriedefizit“ ergibt sich aus einem Vergleich der beiden Artikel über „Haushaltskontrolle“, die sich als Dokumentation des aktuellen Diskussionsstandes verstehen, in der 2. Auflage des Handbuchs der Finanzwissenschaft (1952) und in der 3. Auflage (1977); ein konzeptioneller Fortschritt scheint demnach nicht stattgefunden zu haben.

<sup>4</sup> Vgl. Art. 114 Abs. 2 GG bzw. § 88 ff. BHO.

sten beiden von den Rechnungshöfen wahrgenommen werden<sup>5</sup>.

- Die *Ordnungsmäßigkeitskontrolle*, also die Prüfung der zahlenmäßigen und rechnerischen, kurz der haushaltsmäßigen Richtigkeit inklusive der Prüfung der Verfassungs-, Gesetz- und der sonstigen Vorschriftsmäßigkeit.
- Die Kontrolle der *Wirtschaftlichkeit* einschließlich der Sparsamkeit und *Wirksamkeit*.
- Die Überprüfung, ob die getroffenen Maßnahmen mit den Zielen korrespondieren, also die Kontrolle der „*Programmverwirklichung*“ bzw. die „*Erfolgskontrolle*“.

Diese drei Kontrollarten entsprechen den verschiedenen Funktionen des Haushaltsplans<sup>6</sup>.

### Aufgaben der Rechnungshöfe

Die Ordnungsmäßigkeitsprüfung oder die Verfassungskontrolle, die die historisch älteste Kontrollform darstellt, ist das „Gegenstück“ zur administrativen Kontrollfunktion des Etats, in deren Rahmen das Budget als „Disziplinierungsinstrument“ der Regierungsspitze gegenüber der Verwaltung dient. Hierbei soll und wird ex post geprüft, ob der Budgetvollzug sowohl gemäß dem Haushaltsplan und dem Haushaltsgesetz als auch im Rahmen der von der Legislative formulierten Bestimmungen für die Haushalts- und Kassenführung vorgenommen wurde.

Der zweite Komplex, die Wirtschaftlichkeitsprüfung, entspricht der „finanzwirtschaftlichen Ordnungsfunktion“ des Haushaltsplans, nach der die Staatswirtschaft der „ökonomischen Rationalität“ Rechnung tragen soll. Diese Prüfaufgabe basiert auf den Grundsätzen der „Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit“ (§ 7 BHO).

In diesem Zusammenhang ist es wichtig, auf die vielfach nicht gesehene Spannung, ja teilweise Antimonie dieser beiden Grundsätze hinzuweisen, die sehr oft in einem Atemzug genannt und synonym verwendet werden. Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit sind weder das gleiche, noch zielen beide Postulate immer in die gleiche Richtung<sup>7</sup>.

Die Wirksamkeitskontrolle oder „Organisationsprüfung“, die andere Aufgabe im Rahmen dieses zweiten

Aufgabenkomplexes, zielt auf die verwaltungsinterne Effektivität ab und untersucht, ob eine „Aufgabe mit geringerem Personal- oder Sachaufwand oder auf andere Weise wirksamer erfüllt werden kann“ (§ 90 Nr. 4 BHO).

Wirtschaftlichkeits- und Wirksamkeitskontrolle haben dennoch beide das Ziel, die Input-Output-Relation des Verwaltungsprozesses zu kontrollieren. Der analytische Unterschied besteht darin, daß bei der Wirtschaftlichkeitskontrolle die ökonomisch rationale *Mittelverwendung* das Prüfkriterium ist, während sich die Wirksamkeitskontrolle auf die *Organisationseffizienz* bezieht bzw. darauf, ob „der Verwaltungsaufwand verringert oder anderweitig der Wirkungsgrad der Aufgabenerfüllung gesteigert werden kann“<sup>8</sup>. Da die Einsparungseffekte aufgrund der Prüfung von einzelnen Vorgängen und Rechnungen weitaus geringer sind als bei der kritischen Überprüfung ganzer Verwaltungseinheiten hat sich nach der Reform von 1969 – aus guten Gründen – das Schwergewicht der Prüfung zugunsten der Wirksamkeitskontrolle verschoben, zumal auf diesem Wege verallgemeinerungsfähige, d. h. interadministrativ verwendbare Erkenntnisse gewonnen werden können.

Im Gegensatz zur Prüfung der Ordnungsmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit, den derzeit genui-

<sup>7</sup> „Sparsamkeit“ beinhaltet „das Bestreben, Ausgaben ganz oder teilweise zu erübrigen“ (Hans Schäfer, a. a. O., S. 528), während „Wirtschaftlichkeit“ dagegen auf die Optimierung des Verhältnisses zwischen Aufwand und Ergebnis abzielt. Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit haben mithin völlig unterschiedliche Dimensionen. Sparsamkeit erstreckt sich eindimensional auf die Einsparung von Ausgaben. Bei der Wirtschaftlichkeit dagegen geht es entweder um die Maximierung eines Ziels (Outputmaximierung) bei vorgegebenen Mitteln (Input) oder eine Minimierung des Input – hier der Ausgaben – bei vorgegebenem Outputstandard. Durch die Ausgaben- und damit Inputorientierung des Haushaltsplanes, d. h. durch die Vorgabe von prinzipiell nicht zu überschreitenden Haushaltsansätzen an die Titelverwalter, und den aus der Sicht der einzelnen mittelbewirtschaftenden Stellen durchaus verständlichen Drang zur vollständigen Ausschöpfung der zugewiesenen Mittel herrscht in der öffentlichen Wirtschaft die Maximalvariante vor. Peter Eichhorn meint daher in diesem Zusammenhang, daß „das Verwaltungshandeln prinzipiell nicht auf Sparsamkeit ausgerichtet“ sei (Peter Eichhorn: Verwaltungshandeln und Verwaltungskosten, Baden-Baden 1979, S. 14 f.). Und dies ist kein Nachteil, denn eine eindimensional auf Aufgabeneinsparnis fixierte Betrachtungs- und Handlungsweise, kurz eine strikte Befolgung des Sparsamkeitsgrundsatzes, würde oft zu unwirtschaftlichem Handeln führen. Die Privatisierungsdiskussion hat hierzu unter dem Stichwort „Scheinsparen“ eine Reihe von Beispielen zutage gefördert. Aus der Sicht eines Ökonomen findet das Sparsamkeitspostulat seine Existenzberechtigung nur in der eben skizzierten Dominanz der Maximalvariante des Wirtschaftlichkeitsprinzips. Denn in diesem Kontext verlangt Sparsamkeit sinnvollerweise, daß auch der Umfang des Output zu quantifizieren und damit zu bewerten ist und eben nicht nur „sinnlos“ zu maximieren. Näheres hierzu findet sich bei Martin-Peter Büch: Zur Bestimmung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit im öffentlichen Haushalt der Bundesrepublik Deutschland, Köln 1976, sowie insbesondere in dem bemerkenswerten Besprechungsaufsatz dieses Buches von Hannes Rehm: Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit im öffentlichen Sektor, in: Die Verwaltung, Bd. 13 (1980), S. 77 ff.

<sup>8</sup> Vgl. Erwin Adolf Piduch: Bundeshaushaltsrecht Bd. 2, Loseblattsammlung (Stand März 1979), § 90 BHO, RN 2.

<sup>5</sup> Vgl. Hans Schäfer: Kontrolle der öffentlichen Finanzwirtschaft, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, hrsg. v. Fritz Neumark, 3. Aufl., Tübingen 1977, S. 527 f.

<sup>6</sup> Vgl. hierzu Karl-Heinrich Hansmeyer, Bert Rürup: Staatswirtschaftliche Planungsinstrumente, 2. Aufl., Düsseldorf-Tübingen 1975, S. 6 ff.

nen Aufgaben der Rechnungshöfe, ist die dritte Kontrolldimension, die Erfolgskontrolle bzw. die Kontrolle der Programmverwirklichung, diesen Institutionen entzogen. Sie ist noch Aufgabe der politischen Gremien, d. h. der Legislative (Parlamente).

### Politische Leistungskontrolle

Die Untersuchungen der Rechnungsprüfungsbehörden dienen hierbei bislang allenfalls als Vorbereitungsmaterialien einer politischen Bewertung der Programmverwirklichung. Der Kompetenzbereich der Rechnungshöfe endet, so der jüngst verstorbene ehemalige Präsident des Bundesrechnungshofes Hans Schäfer, „in der Vermittlung der Ergebnisse der gesamten Prüfungen in einer Art vorbereitenden Fachgutachten für die Entlastung der Regierung“<sup>9</sup>.

Diese dritte Komponente der Haushaltskontrolle, die politische Leistungskontrolle, stellt die zeitlich letzte Kontrollphase dar und ist das Komplement der „politischen Programmfunktion des Haushaltsplans“. Diese Funktion besagt, daß im Etat politische Ziele in konkrete Ausgabenprogramme umgesetzt werden (sollen) bzw. das Budget den monetären Ausdruck des politischen Programms der Regierung darstellt oder besser darstellen soll.

Im Rahmen dieser politischen Kontrolldimension haben die „Bemerkungen“ der Rechnungshöfe ausschließlich eine Informationsfunktion und sollen sich jeder eigenen politischen Wertung enthalten. Denn den Rechnungshöfen wurde das Postulat der „unpolitischen Prüfung“ auferlegt, um damit von vornherein zu verhindern, daß sie zu einer Art vierten Gewalt werden könnten. Im letzten Bericht des Bundesrechnungshofes heißt es denn auch: „Politische Bewertungen und entsprechende Entscheidungen unterliegen nicht der Beurteilung durch den Bundesrechnungshof“<sup>10</sup>.

Als Zwischenergebnis kann festgehalten werden, daß im Rahmen des Gesamtkomplexes Haushaltskontrolle den Rechnungshöfen in Korrespondenz zu der administrativen Kontrollfunktion und der finanzwirtschaftlichen Ordnungsfunktion des Budgets eine „Verfassungskontrolle“ und eine Prüfung der „ökonomi-

schen Rationalität“ des Verwaltungshandelns obliegt und daß bei beiden Kontrollen das Ex-post-Moment dominiert.

Die genannten Budgetfunktionen *administrative Kontrollfunktion*, *finanzwirtschaftliche Ordnungsfunktion* und *politische Funktion* (die volkswirtschaftliche Lenkungsfunktion darf in diesem Zusammenhang ausgeklammert werden) stehen nun aber nicht gleichrangig nebeneinander, sondern bilden eine Hierarchie mit der politischen Funktion an der Spitze. Diese Dominanz der politischen Funktion des Haushaltsplanes wird inzwischen generell akzeptiert, so daß eine Begründung dieser Hierarchie<sup>11</sup> hier entbehrlich ist.

### Unbefriedigende Budgetkontrolle

Aus dieser Dominanz folgt nun, daß jede Budgetkontrolle, die nicht letztlich auf ein vorgegebenes politisches Zielsystem rekurriert, unbefriedigend und defizitär bleiben muß. Wenn dem aber so ist und wenn die Haushaltskontrolle als ein integrales Element des staatlichen Budgetierungsprozesses angesehen wird, dann stellt sich die in der Literatur bislang nicht hinreichend behandelte Frage, ob und in welchem Ausmaß die im Rahmen der Kontrolltätigkeiten der Rechnungshöfe anfallenden Ergebnisse eine hinreichende Grundlage eben dieser dominanten politischen Kontrolle abgeben bzw. abgeben können.

Vor dem Hintergrund dieser Dominanz der politischen Kontrolle, die mehr sein sollte, als eine „Wegräumung der Budgeteiche“ (Heinig) und die sich logisch aus der Priorität der politischen Funktion des Budgets ableiten läßt, lautet die entscheidende Frage: „Reichen die zur Verfügung stehenden Prüfungstechniken und Prüfungsinstrumente aus, Mängel des Verwaltungsvollzugs hinsichtlich der Ordnungsmäßigkeit und der Wirtschaftlichkeit bzw. der Wirksamkeit aufzudecken, und ist dieses Prüfraster in der Lage, die zur politischen Kontrolle geeigneten und notwendigen Informationen zu produzieren?“

Um nun die Leistungsfähigkeit der Haushaltskontrolle aus dieser Perspektive beurteilen zu können, ist es zweckmäßig, von folgender – in der Betriebswirtschaftlehre gängigen – Funktionalreihe auszugehen:

Aus dem *Input*, den personellen und finanziellen Ressourcen etc., resultiert eine (Produktions-) *Leistung*, die es *erfolgreich* abzusetzen gilt. Übertragen auf die Staatswirtschaft und die obige Fragestellung ist festzustellen, daß sich im Rahmen dieser Kette „Input-Leistung-Erfolg“ die Ordnungsmäßigkeits- bzw. Rechtmäßigkeitskontrolle auf den finanziellen Input

<sup>9</sup> Hans Schäfer, a.a.O., S. 528.

<sup>10</sup> BT-Drucksache 8/3238, S. 3. Vgl. hierzu auch Susanne Tietmann: Die staatsrechtliche Stellung der Finanzkontrolle des Bundes, Berlin 1974.

<sup>11</sup> Vgl. hierzu Bert Rürup: Die Programmfunktion des Bundeshaushaltsplans, Berlin 1971, S. 16 ff.; und insbesondere ders.: Das rationale Budget, in: Ziel- und ergebnisorientiertes Verwaltungshandeln, in: Verwaltung und Fortbildung, Sonderheft 4, Köln-Bonn 1979, S. 141 ff.

per Haushaltsgesetz erstreckt. Hier werden die vom Haushaltsplan vorgegebenen Ausgaben als Normen bzw. Sollgrößen betrachtet; diese Sollansätze werden nach Ablauf der Budgetperiode mit der aufgestellten Haushaltsrechnung, dem Istergebnis des Budgetvollzugs, verglichen. Diese Prüfung, d. h. die Feststellung, ob und inwieweit der Haushaltsvollzug formell, sachlich und rechnerisch richtig war, gibt keine gravierenden Probleme auf; dies gehört zur Routine, zum Alltagsgeschäft der Rechnungshöfe.

Problematischer ist die zweite Prüfdimension. Über die Kontrolle der Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit kommt den Rechnungshöfen nämlich die Aufgabe zu, Interdependenzen zwischen „Input“ und „Leistung“, den ersten beiden Gliedern der Kette, zu überprüfen und zu beurteilen. Anders als bei der Ordnungsmäßigkeitsprüfung fehlen hier quantitative Sollvorgaben, mit der Folge, daß die Qualität der Kontrolle notwendigerweise ganz schwergewichtig vom Sachverstand der Prüfer abhängt<sup>12</sup>. Die Prüfer sind hierbei auf die eigenen Erfahrungen angewiesen oder auf Vergleiche mit Erkenntnissen der Privatwirtschaft. Da in weiten Bereichen Kostenrechnungen fehlen und wegen der generellen Schwierigkeit, öffentliche Leistungen überhaupt zu quantifizieren, werden diese Prüfungen, obwohl sie meines Erachtens die wichtigeren sind und obwohl sie in den letzten Jahren unverkennbar an Bedeutung gewonnen haben, bislang bei weitem nicht in der wünschenswerten „Flächendeckung“ durchgeführt.

### Zeitliche Verzögerungen

Neben diesem Vorwurf der mangelnden Flächendeckung der Wirtschaftlichkeits- und Wirksamkeitsprüfungen wird regelmäßig auf die fehlende Durchschlagskraft wegen der zu großen zeitlichen Verzögerungen hingewiesen<sup>13</sup>. Vor fast 30 Jahren bemerkte hierzu Kurt Heinig, daß „der Wert der Budgetkontrolle im Quadrat der Entfernung von der Gegenwart sinkt“<sup>14</sup>. Dies gilt auch heute noch.

Allerdings sei in diesem Zusammenhang auf Erfolge insbesondere des rheinlandpfälzischen Landesrechnungshofes hingewiesen, der es in den letzten Jahren bewerkstelligte, seine Bemerkungen bereits innerhalb eines Jahres nach dem Haushaltsabschluß vorzule-

<sup>12</sup> Herbst meinte zur Realität der Wirtschaftlichkeitskontrolle: „Eine laufende, einfach zu vollziehende Kontrolle der Wirtschaftlichkeit einzelner Arbeitsabläufe ist im gegenwärtigen System ebenso wenig möglich...“ (wie eine Investitionsüberwachung). (Jörn Herbst: Möglichkeiten zur Wirtschaftlichkeitskontrolle von Verwaltungsabläufen und Verwaltungsverfahren im öffentlichen Dienst, Pullach b. München 1972, S. 64).

<sup>13</sup> Vgl. Gotthard Brunner: Möglichkeiten der öffentlichen Finanzkontrolle, in: Verfassung, Verwaltung, Finanzkontrolle, Festschrift für Hans Schäfer, Köln u.a. 1975, S. 181 f.

gen. Weiter kommt hinzu, daß aufgrund der neuen *Vorprüfordnung* (ab 1. 1. 1980) die Haushalts- und Wirtschaftsführung als gleichrangiger Prüfgegenstand neben die Haushaltsrechnung getreten ist und somit die Prüftätigkeit generell zeitnäher werden dürfte. Darüber hinaus wird man zu diesem „Prüfungsmangel“ sagen müssen, daß die beklagte Gegenwartsferne keinen konzeptionellen Mangel darstellt, sondern größtenteils in einer gewissen unzureichenden Personalausstattung dieser Kontrollbehörden liegen dürfte.

Als Zwischenergebnis bleibt festzuhalten, daß sich die Tätigkeiten der Rechnungshöfe derzeit auf die – im eigenen Selbstverständnis – „unpolitischen“ Elemente des administrativen Produktionsprozesses, nämlich auf die rechtmäßige Verwendung des Inputs und die „rein ökonomische“ Komponente der Relation Input-Leistung, erstrecken.

### Beurteilung von Erfolg

Die Verfassungskontrolle und „eindimensionale“, ökonomische Effizienzkontrolle war und ist solange ausreichend, um eine leistungsfähige politische Kontrolle zu gewährleisten, die ja Bezugspunkt aller Bemühungen sein sollte, wie die Beziehungen zwischen Verwaltungstätigkeit und politischem Ziel, dem Erfolg, als drittem Glied unserer Kette, eindeutig und stringent sind. Ganz allgemein wird man sagen können, „Erfolg“ hatte eine Maßnahme, wenn sie den gewünschten Beitrag zu der zu lösenden Staatsaufgabe leistet. Die Aufgaben, an deren Lösung der Erfolg gemessen werden kann, sind nun aber nie im Budget, sondern allenfalls in vorgelagerten Gesetzen definiert. Ins Budget fließen immer nur die monetären Konsequenzen des vorgelagerten Gesetzgebungsprozesses ein.

Für die Beurteilung des „Erfolges“ von Ausgabenprogrammen ist es daher wichtig zu wissen, ob die „Haushaltsleistungen“ mit den in den außerbudgetären Gesetzen formulierten Aufgaben korrespondieren bzw. ob sie die entsprechenden Ziele erreichen<sup>15</sup>.

An dieser Stelle ist es zweckmäßig, in Anlehnung an die Systemtheorie zwei Arten von Gesetzen zu unterscheiden, und zwar

- Gesetze als Konditionalprogramme und
- Gesetze als Finalprogramme.

<sup>14</sup> Kurt Heinig: Haushaltskontrolle, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, hrsg. v. Wilhelm Gerloff, Fritz Neumark, Bd. 1, 2. Aufl., Tübingen 1952, S. 677.

<sup>15</sup> Aderhold karikiert den Unterschied zwischen Leistung und Erfolg sehr zutreffend: „100 t Sand von der Wüste Gobi in die Sahara zu bringen, ist eine beachtliche Leistung, aber kein Erfolg“. (Dieter Aderhold: Kybernetische Regierungstechnik in der Demokratie – Planung und Erfolgskontrolle, München, Wien 1973, S. 62.)

*Konditionalprogramme* beinhalten eine bestimmte Rechtsfolge und einen Tatbestand, der diese auslöst, d. h. eine eindeutige und stramme, eben konditionale Verknüpfung von Rechtsfolge – z. B. Anspruch oder Verwaltungsakt – mit einer tatbestandlichen Voraussetzung<sup>16</sup>. Derartige Konditionalprogramme sollen Verwaltungsentscheidungen von persönlicher Willkür befreien, vereinheitlichen, kurz zur Routine und auch kontrollierbarer machen, und zwar dadurch, daß die politische Komponente des Verwaltungshandelns, also die Fixierung des Verhältnisses zwischen Verwaltungsleistung und politischem Erfolg, außerhalb des administrativen Bereichs durch den Gesetzgeber eindeutig definiert ist. Dieser Gesetzestyp ist nicht nur der Prototyp der traditionellen Ordnungs- bzw. Hoheitsverwaltung, er ist auch heute im Leistungsstaat in den Bereichen anzutreffen, wo eine „einheitliche Leistung“ erbracht werden soll, so z. B. im Rahmen der Sozialgesetzgebung.

In den letzten Jahren hat aber ein anderer Typ von Gesetzen an Umfang und Bedeutung gewonnen. Nicht mehr eine *rechtlich gebundene Handlungsfolge*, die der *Gesetzgeber* zu verantworten hat, sondern ein bestimmter Zweck bzw. ein zweckorientiertes Verwaltungshandeln ist zum Mittelpunkt des gesetzlichen Auftrages an die Exekutive geworden: die *Final- bzw. Zweckprogramme*<sup>17</sup>. Diese Gesetze, wie z. B. das Stabilitätsgesetz oder die Raumordnungsgesetze, sind dadurch gekennzeichnet, daß der Weg, den die Verwaltung zur Erreichung des Gesetzesziels beschreitet, „frei“ ist. Das heißt die Verwaltung kann unter Beachtung nur der üblichen, unspezifischen Restriktionen wie Haushaltsplanfonds, Personalausstattung, Organisations- und Verfahrensregeln etc. nach eigenem Gutdünken „zweckrational“ verfahren. Dies bedingt, daß durch Finalprogramme – im Gegensatz zu den Konditionalprogrammen, bei denen vom *Gesetzgeber* die Relation zwischen Verwaltungsakt und vom Gesetz intendierter Leistung, dem Erfolg, eindeutig definiert war – die Verantwortung für die Beziehung Leistung-Erfolg auf bzw. in die Verwaltung übertragen wird.

Vergleicht man diese beiden Gesetzestypen in bezug auf ihre Kontrollierbarkeit, so ist es evident, daß bei Konditionalprogrammen bereits die „unpolitische Kontrolle“ durch die Rechnungshöfe faktisch mit einer „Erfolgskontrolle“ einhergeht, da der Erfolg verwaltungsextern per Gesetz normiert wurde. Bei Zweckprogrammen dagegen ist dies nicht der Fall. Denn hier ist nicht die Ordnungsmäßigkeit einer Entscheidung

bzw. eines Verwaltungsaktes das Problem, sondern die ergebnisorientierte Effektivität des Verwaltungshandelns. Die Kontrollfrage bei Finalprogrammen lautet: War diese oder jene bestimmte Handlung geeignet, den aufgegebenen, in der Regel nicht hinreichend operationalisierten Zweck zu erreichen oder ihm zumindest näherzukommen, oder hätten andere Verhaltensweisen den gleichen Zweck schneller oder mit geringeren Kosten erreichen können?

### Erweiterung der Haushaltskontrolle

Der Bedeutungszuwachs von Zweckprogrammen ist eine notwendige Konsequenz der sozial- und wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung, die durch ein Hereinwachsen der staatlichen Aktivitäten in nicht konditional regelbare Aufgabenbereiche, wie z. B. Beseitigung von schichten- und gruppenspezifischen Chancenungleichheiten, Partizipationsdefiziten und Diskriminierungen oder Lösung von Stadtanierungs- oder Urbanitätsproblemen, charakterisiert ist. Mit der damit verbundenen Veränderung der staatlichen Aufgaben- bzw. Regelungsstruktur wächst notwendigerweise die politische Bedeutung des Budgets und damit die einer „politischen“ Erfolgskontrolle.

Wenn nämlich die konkreten Handlungen und Leistungen der Verwaltung nicht mehr per Konditionalprogramm geregelt und definiert werden bzw. werden können, sondern wenn die zugewiesenen Haushaltsmittel den finanziellen Spielraum des „autonomen“, zweckorientierten Verwaltungshandelns bilden, dann *muß* – will die Haushaltskontrolle dem so gewandelten staatlichen Aufgabenverständnis gerecht werden – die Kontrolltätigkeit um das bislang explizit ausgeklammerte Element der Erfolgskontrolle erweitert werden. Die Konsequenz hiervon ist, daß – ebenso wie die Verwaltungen durch die Übertragung und Erfüllung der Zweckprogramme politisiert werden – die Kontrolle „politisiert“ wird. Politisiert bezieht sich hier nicht auf Formen oder Prozesse der Willensbildung, sondern auf deren Inhalte, „den Aspekt der Problemlösung und der Gestaltung gesellschaftlicher Verhältnisse“, also auf „die Frage nach den Gegenständen oder Aufgaben . . . und der Art und Weise dieser Aufgabenerfüllung“<sup>18</sup>. Damit werden Werte, Interessen, Ziele und Zielkonflikte thematisiert.

Mit wachsendem Umfang und steigender Bedeutung von Zweckprogrammen wurde die Verwaltung zu einem, oder besser, dem konstitutiven Träger der poli-

<sup>16</sup> Vgl.: Rudolf Steinberg: Evaluation als neue Form der Kontrolle, in: Der Staat, Bd. 15 (1976) S. 188.

<sup>17</sup> Vgl. Rudolf Steinberg, a.a.O., S. 189.

<sup>18</sup> Carl Böhrer u.a.: Innenpolitik und politische Theorie, Opladen 1979, S. 30.

tischen Planung. Dies wiederum hat zur Folge, daß das traditionelle dezisionistische Planungsmodell, nach dem Ziele von der politischen Führung der „neutralen“ Verwaltung vorgegeben werden, die dann „wertfrei“, d. h. sachlich, technokratisch und unpolitisch nach Programmalternativen sucht und diese dann der politischen Führung zur Entscheidung vorlegt, um sie dann anschließend neutral zu vollziehen, obsolet geworden ist.

Diese auf das Max Webersche Bürokratieideal zurückgehende Trennung zwischen

- zielvorgabender und entscheidender „politischer“ Spitze einerseits und
- „wertfrei“ mittelsuchender, d. h. programmentwickelnder und -vollziehender Verwaltung andererseits entspricht seit längerem nicht mehr der Realität.

### Planung als permanenter Regelkreis

Konzeptionelle und machbare Politik kommt heute ohne Planung, deren Träger die Gesamtexekutive ist, nicht aus. Und Planung, die Voraussetzung jeder rationalen Politik, ist nun aber kein – wie noch immer in vielen konventionellen Lehrbüchern beschrieben – linearer Prozeß nach Maßgabe der Kette: Ziele – Handlungsmöglichkeiten – Maßnahmenauswahl – Maßnahmenvollzug – Vollzugskontrolle. Planung im modernen Verständnis ist vielmehr ein mehrfach rückgekoppelter Informations- und Interaktionsprozeß zwischen politischer Führung und Exekutive, ein Prozeß, in dem die Elemente

- vorliegender und erwarteter Systemzustand,
- angestrebter Systemzustand,
- verfügbare und politisch durchsetzbare Handlungsalternativen und
- Kontrolle des Programmvollzugs und Kontrolle der Zielerreichungsgrade (Evaluation)<sup>19</sup> schleifenartig und *zyklisch* verknüpft werden.

Nicht nur die Ungewißheit bzw. mangelhafte Prognostizierbarkeit der Zukunft, sondern insbesondere

<sup>19</sup> Evaluation bzw. Erfolgskontrolle kann gefaßt werden als „die Reflexion eines Systems über die Wirkungen der von ihm selbst gesetzten Ursachen in der Umwelt mit der Absicht, das Ergebnis der Prüfung für das spätere Verhalten nutzbar zu machen“. (Dieter A d e r h o l d, a.a.O., S. 63.) In Anlehnung an Rehm lassen sich dabei analytisch aus sechs möglichen Kontrollkennziffern drei Evaluationsdimensionen ableiten. (Hannes R e h m, a.a.O., S. 87.) Vgl. in diesem Zusammenhang auch E. B o h n e, H. K ö n i g: Probleme der politischen Erfolgskontrolle, in: Die Verwaltung, Bd. 9 (1976), S. 19 ff.; D. B r ü m m e r h o f f, H. W o l f f: Aufgabe und Möglichkeit einer Erfolgskontrolle der staatlichen Aktivität, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 130 (1974), S. 477 ff.

die Wandelbarkeit von Prämissen, Grundannahmen und politischen Zielen brachten es mit sich, daß in der neueren Planungsliteratur Planung als eine Art *permanenter Regelkreis* beschrieben wird. Konstitutiv für jeden Regelkreis ist die Rückkoppelung, der Feed-back, d. h. die Übermittlung von Effektivitäts- und Effizienz-Differenzen. Übertragen auf den Prozeß der politischen Planung bedingt dies die permanente und weitestgehende Einspeisung derartiger Differenzen. Die „Evaluation“ wird zum Element jedes Planungsschrittes.

### Stellenwert der Evaluation

Effektivitäts- und Effizienzkontrollen stellen demnach ein konstitutives Steuerungselement auf allen Ebenen und in allen Phasen jedes rationalen Planungsprozesses dar. Da nun aber

- es erstens unmöglich ist, eine Trennung von Zielvorgabe und Mittelauswahl vorzunehmen – beides ist nur simultan möglich, denn was wir wollen, ist nicht unabhängig von dem was wir können,
- und zweitens *jede* Ziel-Mittel-Pyramide nie technokratisch-neutraler, sondern immer auch politischer Natur ist, d. h. notwendigerweise „politische“ Wertungen enthält, wie dies Gunnar Myrdal<sup>20</sup> bereits vor über 40 Jahren gezeigt hat,

kann und darf eine Evaluation ebensowenig unpolitisch sein, wie es der gesamte Planungsprozeß ist. Erst durch die explizite Einbeziehung und Analyse auch so genuin politischer Elemente wie Normen, Ziele und Zielkonflikte in die Kontrolle kann diese die ihr zugewiesene Rückkoppelungsfunktion wirkungsvoll erfüllen.

Eberhard Wille bemerkt daher zutreffend: „Das Kontrollsystem, das wir nicht als in den Wolken schwebende ‚Metaplanung‘ verstanden wissen möchten, problematisiert damit jene Planungsbereiche, die für technokratisch-dezisionistische Planungskonzepte (bislang) tabu bleiben“<sup>21</sup>.

Jede echte Evaluation ist eine ungemein schwierige Aufgabe, und zwar

- erstens weil die (Nicht-)Realisation politischer Absichten in aller Regel noch weit weniger zu operationalisieren, geschweige denn quantitativ zu belegen ist, als dies im Rahmen der „einfachen“ Wirtschaftlichkeitsprüfung noch möglich ist, und

<sup>20</sup> Gunnar M y r d a l: Das politische Element in der nationalökonomischen Doktrinbildung, Berlin 1932.

<sup>21</sup> Eberhard Wille: Mittel- und langfristige Finanzplanung, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 3. Aufl., a.a.O., S. 462.

□ zweitens weil eine ädaquate Aufdeckung der Wirkungen von politischen Programmen auch deren – gegebenenfalls negative – spill overs in anderen Politikbereichen zu berücksichtigen hat. Hierfür ein Beispiel: In den letzten 20 Jahren hat sich die Luftqualität über unseren Ballungsgebieten deutlich verbessert. Dies war aber nicht nur die Folge von umweltpolitischen Maßnahmen, sondern insbesondere das Resultat eines technologischen Umbruchs infolge der preislich bedingten Substitution von Kohle durch Öl oder Gas<sup>22</sup>.

### Neue Funktion der Haushaltskontrolle

Derartige meßtechnische Probleme dürfen aber nicht dazu verleiten zu übersehen bzw. zu verdrängen, daß der *Haushaltskontrolle* infolge des skizzierten veränderten staatlichen Aufgabekatalogs und der geänderten Planungsstruktur heute zwingend eine über ihren derzeitigen Kompetenzbereich weit hinausgehende „neue“ Funktion zukommt: Die Haushaltskontrolle bzw. die diese Funktionen wahrnehmende Institution muß zur Lieferantin von Feed-back-Informationen für den (kybernetischen) politischen Planungs- und Entscheidungsprozeß werden.

Angesichts dieses Befundes wird man nicht darum herumkommen, die derzeitige Haushaltskontrolle als defizitär zu qualifizieren. Die Dimension Evaluation<sup>23</sup> im Sinne einer permanenten und regelmäßigen Zweckmäßigungs- und Erfolgskontrolle fehlt weitgehend: sie gilt es explizit einzubauen. Die Verwaltung hätte den Sachverstand und die Möglichkeiten, diese Aufgabe wahrzunehmen, sie kommt aber nicht in Frage, da insbesondere deren Tätigkeit ja den Prüfgegenstand bildet.

Der „theoretisch“ richtige Ort wäre das Parlament; nur dort fehlen derzeit Spezialwissen und Unterbau. Hinzu kommt noch, daß die politische Kontrolle in mo-

<sup>22</sup> Vgl. Martin J ä n i c k e : Zur Theorie des Staatsversagens, in: aus Politik und Zeitgeschichte – Beilage zur Wochenzeitung das Parlament B 14/80 vom 5. 4. 1980, S. 34.

<sup>23</sup> Das Fehlen von Erfolgskontrollen bzw. die Evaluation von Ausgabenprogrammen wird auch von H. C. Korff, einem langjährigen Leiter der Haushaltsabteilung des Bundesfinanzministeriums, beklagt. Auch er plädiert für eine derartige Ausdehnung der Haushaltskontrolle und glaubt: „Damit könnte endlich eine empfindliche Lücke geschlossen werden, die im öffentlichen Finanzwesen besteht. Es gibt gegenwärtig keine Prüfung, ob mit dem veranschlagten Mittelaufwand das angestrebte Ziel erreicht worden ist. Die Rechnungsprüfung begnügt sich mit der Feststellung, ob die Mittel für den vorgesehenen Zweck verwendet und dabei die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit beachtet worden sind. Bei einem Brückenbau wird also nur geprüft, ob er der Zweckbestimmung, wie er im Titel zum Ausdruck kommt, entspricht und bei der Vergabe und Durchführung des Bauwerks alle hierzu erlassenen Vorschriften beachtet wurden. Dagegen geht niemand der Frage nach, ob die Brücke die ihr zuge dachte Verkehrsaufgabe erfüllt, ob sie nicht besser in anderer Ausführung oder an anderer Stelle errichtet worden wäre.“ (H. C. Korff: Haushaltspolitik, Stuttgart 1979, S. 174.)

deren Demokratien nicht mehr vom Parlament, sondern in aller Regel und allenfalls von der Opposition wahrgenommen wird<sup>24</sup>. Die Mehrheitsparteien als Träger der Regierung haben aus politisch durchaus rationalen Gründen weder ein Interesse an einer transparenzerhöhenden Programmbudgetierung – warum sollten sie selbst der Opposition und den Wählern eine Abhakliste für ihre Leistungen an die Hand geben – noch ein Interesse an echten, gegebenenfalls auch Fehlleistungen oder Zielrücknahmen (wie z. B. beim Vollbeschäftigungsziel) dokumentierenden Erfolgskontrollen. Für die Opposition gilt ähnliches, nur mit umgekehrten Vorzeichen.

Hält man dessen ungeachtet vor dem Hintergrund

- einer zunehmenden Bedeutung von Zweckprogrammen,
- einer infolge des wachsenden Problemdrucks sich verstärkenden Regelungsdichte staatlicher Interventionen und nicht zuletzt
- eines enger werdenden finanziellen Ressourcenrahmens der Finanzpolitik umfassende „Erfolgskontrollen“ von einem jenseits der engen, egoistischen Rationalität des politischen Systems angesiedelten Standpunkt für notwendig, dann ergibt sich als eine mögliche Konsequenz, daß diese Kontrollen zu zusätzlichen Aufgaben bzw. Elementen der Haushaltskontrolle erklärt und den Rechnungshöfen übertragen werden.

### Anbindung an die Parlamente

Die Übertragung von permanenten nicht periodischen bzw. periodisierten Evaluationstätigkeiten an die Rechnungshöfe – mit diesem Mandat wurde bislang nur das Schwedische Nationale Rechnungskontrollbüro betraut<sup>25</sup> – steht diametral dem Grundsatz einer „unpolitischen“, wertfreien Prüfung entgegen. Und Helmut Karehnke schreibt hierzu: „Für die Beurteilung von der politischen Warte aus hätte (die Prüfungsbehörde) weder die demokratische und gesetzliche Legitimation noch – als Behörde – die fachliche Qualifikation“<sup>26</sup>.

Dem ist jedoch entgegenzuhalten, daß die Haushaltskontrolle bereits im derzeitigen Rahmen nicht

<sup>24</sup> Vgl. z. B. Hans Herbert v. Arnim: Wirksame Finanzkontrolle bei Bund, Ländern und Gemeinden – Analyse und Reformvorschläge, Wiesbaden 1978, S. 20 ff.

<sup>25</sup> Vgl. Heinrich Reiner mann: Das ökonomisch-administrative System in Schweden, in: Die öffentliche Verwaltung 1977.

<sup>26</sup> Helmut Karehnke: Zur Prüfung der staatlichen Haushalts- und Wirtschaftsführung nach der Haushaltsrechtsreform, in: Der öffentliche Haushalt, Bd. 15 (1974), S. 34.



apolitisch ist. Denn die Haushaltsgrundsätze „Sparbarkeit“ und „Wirtschaftlichkeit“, auf denen die Prüfung beruht, enthalten ihrerseits bereits zahlreiche politische Wertungen. Und Instrumente wie die Kosten- und Nutzenanalyse oder Nutzwertanalyse kommen nicht ohne ein ganzes Bündel an politischen Wertentscheidungen aus – auch wenn diese vielfach von externen Analytikern getroffen werden<sup>27</sup>.

Man sollte die ohnehin vorhandene – zur Zeit allerdings noch weitgehend verheimlichte – politische, d. h. Wertentscheidungen fällende Natur jeder Haushaltskontrolle anerkennen. Und angesichts der Notwendigkeit zu verstärkten, umfassenden „Erfolgskontrollen“ sollte man die – gegebenenfalls personell verstärkten – Rechnungshöfe in Ermangelung ähnlich geeigneter Einrichtungen offiziell mit diesem Aufgabenkomplex betrauen und sie damit auch explizit zu politischen, im Sinne von auch Normen, Inhalte und Zielalternativen beurteilenden Organen machen.

Dies hätte allerdings zur Konsequenz, die Rechnungshöfe ihrer derzeit „freischwebenden“, interpretationsoffenen Verfassungspositionen zu berauben. Diese Position erlaubt es diesen Behörden, sich einem „Allgemeinwohl“<sup>28</sup> verpflichtet zu fühlen, das in einer pluralistischen Gesellschaft nicht nachweisbar ist. Wie z. B. in den Vereinigten Staaten, Großbritannien, Norwegen, Belgien, Österreich, Polen oder Israel wären die Behörden dann zu Organen der Parlamente<sup>29</sup>, den eigentlichen politischen Kontrolleuren, zu machen. Herbert König z. B. ist der – vielleicht etwas euphorischen – Ansicht, daß sich die Rechnungshöfe nach einer derartigen Anbindung „dann mit ganz anderem Nachdruck der verfassungsmäßigen Sauberkeit und Wirtschaftlichkeit im Staatswesen zuwenden (könnten) und . . . endlich auch einer substantiellen Kontrolle ihrer eigenen Effektivität und Effizienz unterworfen (wären)“.<sup>30</sup>

Um nun trotz dieser Verkoppelung mit der Legislative eine aus staatsbürgerlichen Gründen wünschenswerte, weitgehende parteipolitische Unabhängigkeit der Prüfer zu gewährleisten, ist in diesem Kontext zu

<sup>27</sup> Vgl. Karl-Heinrich Hansmeyer, Bert Rürup, a.a.O., S. 76 f. und S. 98 f.

<sup>28</sup> „Die nüchternste, von aller Metaphysik entkleidete Sinndeutung des „Gemeinwohls“ ist . . . die jeweilige Resultante (des) vielseitigen Kräftespiels, die Diagonale im Parallelogramm aller organisierten Partiainteressen“. (Gerd v. Eynern: Grundriß der politischen Wirtschaftslehre I, 2. Aufl., Opladen 1972, S. 167.)

<sup>29</sup> Vgl. Herbert König: Dynamische Verwaltung – Bürokratie zwischen Politik und Kosten, Bonn 1977, S. 96. Vgl. auch Joachim Hirsch: Parlament und Verwaltung, Stuttgart 1968, S. 144 ff.

<sup>30</sup> Herbert König, a.a.O., S. 96.

<sup>31</sup> Hans Herbert v. Arnim, a.a.O., S. 30 ff.

überlegen, ob das Berufungs- und Ernennungsverfahren dann nicht – wie v. Arnim vorgeschlagen hat – dem von Verfassungsrichtern angeglichen werden sollte<sup>31</sup>. Konkret hieße dies, daß die Mitglieder der Rechnungshöfe, also die Präsidenten, Vizepräsidenten und die Ministerialräte, unter Wegfall eines exklusiven Vorschlagsrechtes durch die Regierung regelmäßig von einer Zweidrittel-Mehrheit der jeweiligen Parlamente zu wählen wären.

### Politisierung der Rechnungshöfe

Die Interpretation von Planung und Budgetierung als Regelkreis legt es ferner nahe, die Haushaltskontrollen nicht erst nach Abschluß der Haushaltsperiode ansetzen zu lassen. Die Forderungen nach einer zeitnäheren Prüfung sind in diesem Zusammenhang dahingehend zu erweitern, daß die Rechnungshöfe aktiver als bisher bereits an der *Problemanalyse* und *Problemlösung* beteiligt werden sollten, d. h. daß der Ex-ante-Kontrolle und Beratung ein weit größeres Gewicht als bisher zukommen sollte.

Eine stärkere materielle Einbindung der Rechnungshöfe bereits in dieser frühen Planungs- und Budgetierungsphase hätte den Vorteil, daß auf diese Weise Sachverstand und Erfahrung der Prüfer genutzt werden könnten und es dadurch möglich sein sollte, bereits sehr frühzeitig realistische *Erfolgskriterien* zu entwickeln. Hierdurch können schon sehr frühzeitig die Rückkoppelungsinformationen via *Evaluation* geliefert und bereits im Anfangstadium des Planungsprozesses Leistungsvorgaben formuliert werden. Zu betonen ist aber, daß mit einer derartigen Verstärkung der Beratungsfunktion die Rechnungshöfe in das Spannungsfeld zwischen Problemanalyse, Entwicklung politischer Zielvorstellung und korrespondierender Programmierung einbezogen werden, womit wiederum eine explizite Politisierung verbunden wäre.

Die reale Entwicklung unseres demokratisch-politischen Systems und die Wandlungen im staatlichen Aufgabenbereich sind bislang weitgehend an dem Selbstverständnis und der Tätigkeit der Rechnungshöfe vorbeigegangen. Nach wie vor dominiert ein formaljuristischer Etatismus als Erkennungszeichen der Prüfer. Und die Rechnungshöfe sehen sich selbst oft noch mehr als eine Art „Generalrechnungskammer“ denn als einen dem Primat einer rationalen Politik und Planung untergeordneten und zuarbeitenden „Dienstleistungsbetrieb“. Es ist an der Zeit, Haushaltskontrolle und Kontrollbehörden stärker als bisher in den Dienst einer Rationalisierung des budgetären und damit politischen Willensbildungsprozesses zu stellen.