
Egoismus, Altruismus und Effizienzgestaltung im öffentlichen Bereich: Argumente und Implikationen

Rainer Bartel

“The positive evils and dangers of the representative, as of every other form of government, may be reduced to two heads: first, general ignorance and incapacity in the controlling body; secondly, the danger of its being under the influence of interests not identical with the general welfare of the community” (John Stuart Mill, 1806-73).

1. Problemstellung

Das normative Interventionskriterium für die öffentliche Hand ist die gesellschaftliche Wohlfahrtssteigerung. Anlaßfälle für staatliche Einflußnahmen sind auftretende Phänomene des Marktversagens (1). Marktversagen resultiert letztlich aus der Divergenz zwischen den Ergebnissen wirtschaftsrelevanten Individualverhaltens zum persönlichen Eigennutz und den ökonomischen Erfordernissen einer bestmöglichen Ausgestaltung gemeinschaftlicher wirtschaftlicher Angelegenheiten. Die Ökonomie geht in ihrer Analyse traditionellerweise vom *individualistischen Grundkonzept des (egoistischen) homo oeconomicus* aus. Sie kennt zur Genüge die typischen Problemphänomene des Kollektivs, nämlich die vielfältigen Paradoxa der Optimierung einerseits auf mikroökonomischer und andererseits auf makroökonomischer Ebene: bedingt rationales Verhalten, strategisches Verhalten, Trittbrettfahrerproblematik (2) bzw. aus der Sicht des spieltheoretischen Erklärungsansatzes die zahlreichen Möglichkeiten für Gefangenendilemmasituationen (3).

In entwickelten Wirtschaftsgesellschaften, von denen die meisten einen erheblichen Anteil der Gemeinwirtschaft an der Gesamtwirtschaft sowie einen bestimmenden Einfluß des öffentlichen Sektors auf das Er-

gebnis des Wirtschaftsprozesses aufweisen, werden allerdings zahlreiche gesellschaftlich wichtige Entscheidungen im Kollektiv getroffen. Somit setzen die staatlichen Lösungsansätze für gesamtwirtschaftliche Probleme (genauso wie die privaten Klublösungen) – wenn sie wohlfahrtsfördernd sein sollen und auch, wie in der Praxis, in ihrer Gesamtwirkung nicht offensichtlich kontraproduktiv sind – ein gewisses Maß an *Altruismus* von Individuen in der kollektiven Entscheidungsbildung voraus. Auf der anderen Seite gibt es aber eine ganze Reihe von Phänomenen *individualnutzenorientierten Verhaltens* im politisch-administrativen Bereich. Eine effiziente Organisation der öffentlichen Finanzwirtschaft stellt zwar ein normatives Grundprinzip für jegliches Handeln der öffentlichen Hand dar. Doch aufgrund von Informationsdefiziten und -asymmetrien sowie Anreiz-, Monitoring- und Kontrollproblemen (4), welche zusammen die „tragedy of the commons“ (5) ausmachen, bleibt autonomer Entscheidungsfreiraum für politisch-strategisches, bürokratisches und somit kollektiv-ineffizientes Verhalten zum Individualnutzen der politischen Mandatare, Exekutiv- und Kontrollorgane. Man beobachtet, daß Organschaftsprobleme („agency problems“) systematisch auftreten. So besteht die permanente Herausforderung, die öffentliche Gebarung im umfassenden Sinn (Planung, Management und Kontrolle) im gesellschaftlichen Interesse wegen und trotz der ungünstigen Voraussetzungen möglichst effizient zu gestalten, oder aber man entschließt sich, den Einfluß der öffentlichen Hand zu minimieren und damit die Funktionsprobleme lediglich vom Politikversagensbereich auf den Marktversagensbereich zu verlagern. Die Annahme der Herausforderung zur Überwindung von Markt- und Politikversagen impliziert jedoch bekanntlich eine besonders schwierige und langwierige Aufgabe: „There is a radical distinction between controlling the business of government and actually doing it“ (6).

Im Hinblick auf *begrenzt rationales Verhalten* (7), welches „job shirking“ impliziert, wird im allgemeinen aus theoretischer wie empirischer Sicht festgestellt, daß die in jeder bürokratischen Organisation immanente X-Effizienz – die Differenz zwischen maximaler und der tatsächlichen Produktionseffizienz – im öffentlichen Sektor besonders groß ist (8). Die Nettowirkung der redistributiven X-Effizienz auf die Gesamtwohlfahrt ist schon wegen der Unmöglichkeit exakter wie operationaler Nutzenvergleiche nicht kardinal kalkulierbar. Nach Einschätzung der meisten Autoren beeinträchtigt sie aber die soziale Wohlfahrt (9). Eindeutig konstatierbar ist hingegen, daß die versteckte Umverteilung durch *X-Effizienz* willkürlich und weder demokratisch legitimiert noch wohlfahrtstheoretisch fundierbar ist. Auch steht die vergleichsweise große X-Effizienz im öffentlichen Sektor den finanzwissenschaftlichen Prinzipien der Budgettransparenz und -wahrheit sowie dem aktuellen wirtschaftspolitischen Ziel der Reduzierung der öffentlichen Nettoverschuldung unter der Bedingung einer möglichst geringen Senkung des staatlichen Leistungsangebots entgegen (10). Die Behebung der aufgezeigten Unzulänglichkeiten im kollektiven Handeln erfordert eine

eingehendere Erforschung der Motive der für ein Kollektiv tätigen Organwalter, insbesondere im noch vergleichsweise ungeklärten Bereich des Altruismus und seiner etwaigen institutionellen Nutzbarmachung für die Gesellschaft.

2. Altruismusforschung

Konventionelle *Auswege* der Ökonomie aus dem Dilemma zwischen individualnutzenorientierter Entscheidungsmodellierung und unleugbar vorhandenen altruistischen Entscheidungskomponenten werden in folgenden Ansätzen gesehen:

- (1) Altruismus wird als einfach „aufgeklärtes Eigeninteresse“ angesehen. Das ist nichts anderes als der Leibenstein'sche Selbstdisziplinierungsdruck, der die „Über-Ich-Zufriedenheit“ stiftet (11).
- (2) Altruismus erhält aus dem Prinzip der (erhofften) Reziprozität altruistischer Handlungen eine individualistisch-rationale Ausrichtung. Hiermit ist bloß die intertemporale Nutzenmaximierung angesprochen.
- (3) Altruismus wird bloß durch das „good feeling of doing it“ begründet. Dabei wird altruistisches einfach als egoistisches Verhalten definiert, indem die durch den Altruismus geförderten Nutzenkomponenten der anderen Individuen in die Nutzenfunktion des Altruisten eingeführt werden.

Samuelson kritisiert die ersten beiden Ansätze als „face-saving tautologies“ und klassifiziert den dritten Ansatz, ebenso wie Simon, als analytisch unbefriedigend (12). Aus einem Unbehagen, das in der scheinbar geringen Eignung des homo-oeconomicus-Konzepts für kollektive Fragestellungen begründet ist, schrecken Ökonomen vor Analysen des Altruismus-Phänomens vergleichsweise stark zurück. Dies mag auch daran liegen, daß *Altruismus ein sozialwissenschaftliche Disziplinen übergreifender Untersuchungsgegenstand* ist und daß sich Altruismusforschung daher nicht auf das Gebiet der Ökonomie beschränken kann: „Altruism is an elusive concept. To pin it down, I must begin with population genetics, distinguishing altruism's technical meaning there from its everyday meanings in social and economic affairs“ (13).

Ein Reihe von Ökonomen geht daher tendenziell vom Konzept der ökonomischen Analyse zum noch *breiteren, umfassenderen Untersuchungsprinzip der Biologie und Evolutorik* über, um diesen Untersuchungsbereich besser erfassen zu können (14). Nach dem Darwinistischen Verhaltensprinzip im Prozeß der individuellen natürlichen (sexuellen) Selektion kann Altruismus nicht erklärt werden: „Heroes who help others will eliminate themselves in doing so, and their strains will tend to die out in the population“ (15). Gleichsam als Rettung gelingt in der Neo-Darwinistischen Theorie die Synthese zwischen dem Egoismus-Konzept der „*individual fitness*“ für das Überleben des Individuums in der individuellen natürlichen Selektion innerhalb einer Spezies bzw. so-

zialen Gruppe und dem umfassenderen Konzept der „*group fitness*“ („*inclusive fitness*“) für die Weiterentwicklung der betreffenden Spezies bzw. Gesellschaftsgruppe im Konkurrenzkampf mit anderen: „In evolutionary theory, altruism means behavior that reduces the actor's fitness while enhancing the fitness of the others. If the total contribution of the altruist to the fitness of others is greater than the fitness lost by the altruist, altruism will increase the prospects of the group's surviving in competition with other groups. Altruistic genes will only thrive under rather special circumstances. Altruism to close kin (siblings and children) can survive if it makes a sufficient contribution to their fitness, since they share a large fraction of genes of the altruist and will propagate them. However, altruism to others with whom the altruist does not share a large fraction of genes is unlikely to survive, even if it enhances the fitness of the group as a whole – for while the whole group is growing, the altruists in it will gradually vanish, reducing and then eliminating the group's initial advantage“ (16). Man erkennt, daß die strikte Teleologie des Individualverhaltens im originären Darwinismus durch eine „Als-ob-Teleologie“ ersetzt wird. Zwar erklärt die Neo-Darwinistische Synthese aus theoretischer Sicht die Zwecksetzung von Altruismus, aber noch nicht die Verhaltensmotive von Altruisten. Daher ist ein anderer Ansatz zu suchen, um mehr Licht auf altruistische Motive zu werfen.

Der ökonomische *Ansatz eingeschränkt rationalen Verhaltens*, der in seiner theoretischen Ausformulierung durch Leibenstein auf das Jahr 1966 zurückgeht, besagt, daß Individuen ihre „fitness“ (die Zweckrationalität ihres Verhaltens) nicht marginalistisch optimieren können, weil ihnen dazu allein schon die erforderlichen Gegenwartsinformationen und erst recht die nötigen Zukunftsinformationen über die sozialen Umweltbedingungen und daher über die individuellen Handlungskonsequenzen fehlen, weil ihnen nicht alle Alternativen bekannt sind und weil ihnen auch keine exakten Optimierungstechniken zur Verfügung stehen: „Human beings are capable only of very approximate and bounded rationality“ (16). Der Umstand einer solcherart eingeschränkten Rationalität des Individuums ermöglicht es, daß *Gelehrsamkeit* („*docility*“, „*teachability*“) – die Angewiesenheit auf und Akzeptanz von Information durch eine geistige Autorität („*reliable authority*“) – einen bedeutenden positiven Einfluß auf die Zweckrationalität des Verhaltens ausüben kann. Dieses effizienzfördernde Fundament für Entscheidungen wird im wesentlichen über folgende institutionalisierte *gesellschaftliche Informationskanäle* vermittelt: Erziehung, Enkulturation, kategorische Imperative, eingeübte Gebräuche, gute Sitten, gesellschaftliche Tabus, öffentliche Meinung, sozialwissenschaftliche Forschungsergebnisse, fachliche Verhaltensanleitungen, öffentliche Verfahrensvorschriften, staatlich dekretierte Qualifikationserfordernisse für erwerbswirtschaftliche und konsumtive Tätigkeiten sowie strikte hoheitliche Verhaltensnormen: „In large measure, we do what we do because we have learned from those who surround us, not from our own experience, what is good for us and what is not. Behaving in this fashion contributes heavily to our fit-

ess because (a) social influences will generally give us advice that is ‚for our own good‘ and (b) the information on which this advice is based is far better than the information we could gather independently. As a consequence, *people exhibit a very large measure of docility*. On average, it contributes to their fitness and hence drives out nondocility in evolutionary competition“ (17). Doch wie läßt sich diese konzeptionelle Auffassung mit dem Bild des homo oeconomicus vereinbaren?

Simon kritisiert 1993 das Nutzenkonzept der Neoklassik insofern als unzureichend, als es auf materielle Komponenten (Gewinn, Einkommen) beschränkt ist und daher Altruismusphänomene – wie z. B. das Downs'sche „Paradox“ der Wahlbeteiligung (18) – nicht erklären kann, so daß mit diesem Konzept Egoismus nicht von Altruismus zu unterscheiden ist. Konsequenterweise definiert Simon *Altruismus* umfassender als „*sacrifice of fitness*“, wobei die erwarteten „Kosten“ egoistischen Verhaltens in Form von erwartetem Unbehagen über die negativen Egoismuskonsequenzen für andere Personen bzw. die „Erträge“ von Altruismus als erwartete Befriedigung über die Vermeidung dieser externen Kosten erfaßt werden. Damit wird das *gesellschaftliche Verantwortungsbewußtsein kollektiver Entscheidungsträger, Exekutiv- und Kontrollorgane* in die Analyse mit eingeschlossen: „Then one can call behavior altruistic to the extent that it is influenced by expectations of pleasure and pain for other persons. This definition (...) includes economic gain among the selfish motives but does not restrict selfishness to it alone“ (19).

Rothschild legt sehr deutlich die *Mißverständnisse über die Konzeption von Nutzen in der Ökonomie* klar: „In non-economic circles, but occasionally among economists themselves, it is sometimes argued that the ‚type‘ of the homo oeconomicus must be rejected because it is a distortion of the image of man. The homo oeconomicus who is bent on nothing but maximizing satisfactions should be rejected both on factual and ethical grounds: the model idealizes and generalizes, so it is said, the absolute egoist and does not consider the ‚good‘ characteristics of man, his or her capacity for altruistic feelings, for sympathy and empathy. Such moral objections against the homo oeconomicus rest on two misunderstandings. The first concerns the formal character of the underlying hypothesis of satisfaction maximization. This hypothesis does not imply egoistic or hedonistic behaviour. All it means is the assumption that people will try to satisfy their preferences (optimally) without asserting anything about the contents of those preferences. They may be of an egoistic nature but they can just as well be directed at altruistic aims. Maximization of satisfaction will then lead to altruistic behaviour“ (20). Das zweite Mißverständnis betrifft die marginalistische Optimierungstechnik in Entscheidungssituationen und kann dadurch aufgelöst werden, daß das Homo-oeconomicus-Modell kein wahres Abbild einer gesamten Persönlichkeit ist, sondern ein analytisches Konstrukt, das für die Erklärung von Entscheidungen hauptsächlich über wirtschaftliche Transaktionen Verwendung findet.

Aus dem gerade angeführten Grund ist das Konzept des *homo oeconomicus* je nach situativem Bedarf durch jenes des *homo sociologicus* zu ersetzen: „Just as the ‚rational‘ calculations of the *homo oeconomicus* may be relevant in non-economic situations of conflicting preferences (...), other forms of decision-making which are typical in non-economic spheres may play a role in economic circumstances. (...) the sociological perspective looks at the individual as part of society, at his ‚imbeddedness‘ in the social environment and its challenges. In this environment, persons take on certain ‚roles‘ and try to conform to socially determined and sanctioned norms which as a rule they accept and make guide-posts for their actions. While the actions of the *homo oeconomicus* are purposeful and future-oriented (...) the norms of the *homo sociologicus* are not directed at results but – dependent on the situation – are prescriptions for ‚proper‘ action (...). Norm-oriented behaviour also appears in economic relations and is of relevance to our discussion because many – though certainly not all – norms contain moral and ethical elements. As far as norm-oriented behaviour affects economic actions, the assumption of the *homo oeconomicus* leads to a neglect or false interpretation of some behaviour patterns and their consequences“ (21).

Hier schließt sich die *Verbindung zu Leibensteins bedingt rationalem Verhalten*: „Norm-oriented behaviour differs from the target-oriented behaviour of the *homo oeconomicus* in following certain rules rather than looking for the ‚best‘ strategy to arrive at a certain goal. Various motives are at work which secure the application of such rules even if they are not (legally or otherwise) binding, and could include satisfaction, fear, shame, etc. (...) Rule-dominated repetitive behaviour can be involuntary: it can be due to illness (compulsion neurosis) or strictly enforced laws. (...) Another important case of repetitive action is habitual behaviour. This is obviously quite widespread in economic life“ (21). Normenorientiertes Verhalten paßt insofern ins Konzept des *homo oeconomicus*, als laufende Anpassungen an (kleinere, stetige) Änderungen in den Rahmenbedingungen des Verhaltens Kosten in Form von Mühe, Zeit und Ausgaben verursachen und der Grenznutzen der Anpassung nicht exakt vorhergesehen werden kann. Diese theoretischen Überlegungen stützen nicht nur Leibensteins *X-Effizienzphänomene der „social entropy“ und „behavioral inertia“* aus 1976, sondern eröffnen gleichzeitig auch die Möglichkeiten, erstens die anreizunelastischen Verhaltensbereiche durch zweckmäßige Verhaltensregulierungen für Effizienzsteigerungen auszunützen und zweitens diese „inert areas“ durch Rationalitätsfördernde Anreizsysteme in jenen Aktivitätsbereichen auf ein höheres Effizienzniveau anzuheben, wo strikte Verhaltensvorschriften die Effizienz beeinträchtigen (22).

3. Aktueller Praxisbezug und Leitlinien für die Praxis

Gerade heutzutage ist *Gelehrsamkeit im internationalen Wettbewerbsprozeß* („in the process of evolution“) – d. h. im „Wettlauf“ um Pro-

duktivitäts- und Innovationsvorsprünge sowie in der Konkurrenz um Produktionsstandorte und Unternehmenszentren – von besonders großer wohlfahrtspolitischer Relevanz. Organisation und Politik des öffentlichen Sektors üben in Anbetracht der Opportunitätskosten öffentlich beanspruchter Mittel und im Wege der staatlich gesetzten Rahmenbedingungen für die private Erwerbswirtschaft einen wesentlichen Einfluß auf die volkswirtschaftliche Effizienz aus: Über die Quantität, Zweckmäßigkeit, Kostenwirtschaftlichkeit und Qualität staatlicher Leistungsbereitstellung, über die Anreiz- bzw. Verzerrungseffekte des Steuersystems sowie über die Möglichkeiten bzw. Restriktionen, die das staatliche Regulierungssystem bietet bzw. auferlegt, werden die Wettbewerbsbedingungen und -ergebnisse in erheblichem Maß mitbestimmt. Die konsequente Berücksichtigung der X-Effizienzfaktoren („unfitness“) im öffentlichen Sektor durch eine möglichst zweckrationale Ausgestaltung der politisch-administrativen Entscheidungsprozesse („fitness“ des öffentlichen und mittelbar des privaten Sektors) erfordert daher ein größtmögliches Maß an *Altruismus in öffentlichen Entscheidungen im institutionellen Bereich* (bei den Verhaltensregulierungen für Organwalter).

Der im ungeschützten erwerbswirtschaftlichen Sektor allgegenwärtige *Wettbewerbsdruck* sollte so rasch wie möglich bzw. wird sich im Prozeß der Evolution letztlich auch auf den „geschützten“ öffentlichen Sektor mit dessen teils politisch-strategischen, teils gewohnheitsmäßigen und daher insgesamt nicht vollständig zweckrationalen Verhaltensweisen auswirken. Unter den bisherigen Voraussetzungen im öffentlichen Sektor hat Altruismus (effizientes Verhalten) geringe Chancen sich durchzusetzen. Dadurch erhält jede Informationstätigkeit zu diesem Problembereich innovativen Charakter. Die innovative Bedeutung rationalitätsbezogener Informationsarbeit liegt nämlich in der *Ausnützung von Gelehrsamkeit* und somit in der *Förderung altruistischen Verhaltens* im kollektiven Entscheidungsbereich. Die Realisierung dieses Vorhabens setzt das initiative Wirken von Altruisten im öffentlichen Bereich als Impuls voraus („Vorzeigeeffekt“). Eine nachhaltige Verankerung von Altruismus erfordert darüber hinaus effizienzfördernde institutionelle Rahmenbedingungen als potentielle Wirkungskanäle für die überzeugende Vermittlung von Altruismus („Überzeugungseffekt“) und geeignete Anreizsysteme für altruistisches Verhalten („Multiplikatoreffekt“). Der letztere Ansatz stellt schließlich sicher, daß auch egoistisches Verhalten eine altruistische Wirkung erzielt. Diese Strategie macht sich das traditionelle ökonomische Konzept zunutze und führt *altruismusfördernd Komponenten in die individuelle Nutzenfunktion egoistischer Organwalter* im öffentlichen Bereich ein. Dadurch werden die individuellen Kosten der Altruisten nutzergerecht auf die Gesellschaft ausgelagert.

Das Erfordernis der anreizkompatiblen Absicherung kollektiv-rationalen Verhaltens ist damit zu begründen, daß man sich bei der gemeinwohlorientierten Ausrichtung kollektiver Handlungsweisen nicht ausschließlich auf den „Automatismus“ der Altruismusverbreitung ver-

lassen kann, zumal den gelehrigen Egoisten und potentiellen Altruisten auch prohibitive individuelle Kosten entstehen können: „Since docile persons depend heavily on socially provided advice and orders, they often make choices that reduce their own fitness under social advice to do so. They are often unable to judge independently that a recommended choice is actually disadvantageous to them as individuals. This inability is a necessary consequence of their bounded rationality, the same bounded rationality that makes docility, on average, enhance their fitness. (...) So long as the cost of altruism to them is less than the gain obtained from improving their other choices, docile individuals will remain fitter than nondocile ones. If the cost to individual fitness is less than the value of these altruistic acts in enhancing the average fitness of members of the society, then the society will gain from the altruism in competing with other societies. It follows that societies that induce altruism in docile individuals will survive in competition with those that do not“ (23). Die Erreichung eines solchen Wettbewerbs- und Entwicklungsvorsprungs setzt daher voraus, daß Arbeit im kollektiven Bereich entsprechend ausgestaltet wird, so daß sie nicht wie in neoklassischer Sicht ein abzugeltes Leid darstellt, sondern daß man sie wie aus post-keynesianischer Perspektive als *kollektiv sinnvolle und individuell nutzbringende Tätigkeit* ansehen können soll (24).

4. Implikationen für die öffentliche Effizienzkontrolle und -gestaltung

4.1 Die Schlüsselfunktion öffentlicher Finanzkontrolle

Aus den bislang angestellten Überlegungen wird der Konnex zur gesellschaftlichen Herausforderung und Chance einer effektiven und initiativen öffentlichen Finanzkontrollenrichtung deutlich (25). Ihre wichtigste Bedeutung liegt in ihrer den Umstand der Gelehrsamkeit ausnützenden Vorzeige- und Überzeugungsfunktion als unabhängige, technokratische Expertenorganisation („reliable authority“): „At the social level, the gradual change and selection of culture traits are producing patterns of information, advice and resulting behavior that enhance the average fitness of members of the society; and because of docility, social evolution often induces altruistic behavior in individuals that has net advantage for average fitness in the society. Altruism includes influencing others to behave altruistically“ (26). Die Aufgabe einer effektiven und damit letztlich auch effizienten öffentlichen Finanzkontrolle besteht darin, diesen mit hohen Lernkosten (Opportunitätskosten) verbundenen *Evolutionsprozeß zu beschleunigen und dadurch abzukürzen*. Gerade weil der öffentliche Sektor noch ein geschützter Bereich ist, in dem die Anpassungskräfte im politischen Wettbewerb nicht so effektiv wirken wie auf Wettbewerbsmärkten, müßte ohne eine wirksame Effizienzkontrolle der Problem- und Rationalitätsdruck noch wesentlich stärker

werden als bislang, so daß es *ceteris paribus* zu einem Anwachsen der gesellschaftlichen Kosten kommt. Dieser volkswirtschaftliche Kostenanstieg könnte durch wirksame öffentliche Finanzkontrolle, durch die Schaffung verbesserter Voraussetzungen für die Gelehrsamkeit, verringert werden. Diese Art von Verbesserung stellt somit den essentiellen Ansatzpunkt für nachhaltige Effizienzsteigerungen dar.

4.2 Erfolgsaussichten

Unter den Aspekten der Gelehrsamkeit und der anreizkompatiblen Regulierbarkeit wird auch die Hoffnung bestärkt, daß die von der *positiven Public Choice Theory* ergründeten egoistischen Verhaltensmuster nicht notwendigerweise dominieren (27) und auch nicht als schicksalhaft gegeben akzeptiert werden müssen. Zum ersten nimmt die Public Choice Theory an, daß Verhalten im öffentlichen Sektor überwiegend durch Einkommens- und Machtmotive bestimmt wird und daß daher altruistische Motive kaum zur Wirkung kommen: „The basic behavioral postulate of public choice, as for economics, is that man is an egoistic, rational utility maximizer“ (28). Zum zweiten ist festzustellen, daß viel mehr Vertrauen in die Möglichkeit einer effizienteren Ausgestaltung der Institutionen und Anreizsysteme im Kollektivbereich gesetzt werden sollte, wie dies die *normative Public Choice Theory* nahelegt, obwohl es natürlich keinen deterministischen Mechanismus zur Verbesserung der Effizienzverhältnisse in der Organisation und Politik des öffentlichen Sektors gibt.

Von seiten theoretischer Ergebnisse kann geschlossen werden, daß durchaus Chancen für den Erfolg einer initiativen, effektiven öffentlichen Finanzkontrolle bestehen. So haben etwa Bergstrom und Stark 1993 hinsichtlich der Verbreitung von Altruismus als kooperatives Spiel – zwar im Familien- und Nachbarschaftsbereich, aber doch mit zu verallgemeinernden Ergebnissen – folgendes gezeigt: „(...), paradoxically, evolution can sustain cooperative behavior between relatives or neighbors even in a single-shot prisoner's dilemma model, where cooperation benefits one's opponent at a cost to oneself“ (29). Die beiden Autoren sind dabei in ihren Ergebnissen nicht auf die genetische Weitergabe von Altruismus angewiesen, sondern stützen ihre Argumentation auf einen Individualnutzen steigernde *Imitation altruistischen Verhaltens* im Gefüge sozialer Interaktionen. „The proportion of cooperators will increase or decrease depending on whether the average payoff to cooperators is higher or lower than that of defectors“ (30). Hier stoßen wir abermals auf die *Vorzeige- und Überzeugungsfunktion*, die eine initiativ Finanzkontrollenrichtung mit Aussicht auf Erfolg ausüben kann: „Even in such unpromising soil, cooperation can persist and flourish. The reason is that both genetic and cultural inheritance are blunt instruments that typically do not operate on individuals in isolation. Those who inherit a genetic tendency to cooperate are more likely than others to enjoy

the benefits of cooperative siblings. Similarly with cultural inheritance; altruism can prevail when individuals are likely to interact with others who share the same role model" (31).

4.3 *Collective Voice, Reliable Authority, Gruppenloyalität und Organizational Identification*

Durch ihre Stellung als Expertenorganisation für altruistische Entscheidungsausrichtung und gleichzeitig als Teil des Problembereichs öffentlicher Sektor erhält eine öffentliche Finanzkontrolleinrichtung die Funktion, *Altruisten im kollektiven Entscheidungsbereich zur Kooperation heranzuziehen, d. h. eine „Kontrollpartnerschaft“ zu etablieren*, um die Entscheidungsbedingungen und Entscheidungspraxis in Richtung Altruismus zu verbessern und dadurch auch mittelbar auf die Verbreitung altruistischer Verhaltensweisen, auf die persönliche Internalisierung des Leistungscharakters öffentlicher Aktivitäten, hinzuarbeiten. In dieser Hinsicht würde eine öffentliche Finanzkontrolleinrichtung jene Funktion der „*collective voice*“ zu übernehmen haben, welche die moderne Gewerkschaftstheorie einer Mitarbeitervertretung im Interesse der Arbeitgeber wie der Arbeitnehmer zuschreibt (32). Simon weist 1991 darauf hin, daß *Gruppenloyalität* den Hauptzusammenhang darstellt, in welchem Altruismus relativ weit verbreitet ist. So wird Gruppenloyalität zur zentralen Effizienzbedingung: „Since organizations are principal players in modern economies, identification of employees and executives with goals of companies and subunits plays a major part in economic motivation“ (33).

Unter diesen Aspekten fällt besonders der *Personalselektion* für eine effektive öffentliche Finanzkontrolle eine Schlüsselrolle zu. Die Gruppenloyalität zwischen den Organwaltern einer initiativen öffentlichen Finanzkontrolleinrichtung verstärkt ihre „*reliable authority*“ und damit ihre Impulswirkung auf die Verhaltensorientierung ihrer Kontrollsubjekte. Die Gruppenloyalität („*organizational identification*“) zwischen den Kontrollorganen soll schließlich zu einer Gruppenloyalität der öffentlich Bediensteten führen. Dabei ist Gruppenloyalität in den Kontroll- und Verwaltungsorganen (Leistungscharakter der öffentlichen Dienste) gleichbedeutend mit der Loyalität dieser Gruppen zu den Destinataren und Finanziers staatlicher Leistungen.

Unterstützung kann diese Intention durch die Kontrollsubjekte selbst finden, welchen – nach dem 1985 von Simon erweiterten Nutzenkonzept – *Nutzeneinbußen durch nicht-altruistisches Verhalten* entstehen, indem sie feststellen, daß sie ihre anspruchsvollen Aufgaben nicht erfolgreich erfüllen können, so daß sie *Hilfestellung* zur Überwindung dieser Frustration akzeptieren: „The complexities of modern life increase the rewards for acceptance of social influence and, consequently, altruism“ (33).

Für die Effizienzgestaltung ist zudem von Vorteil, daß auch eine *kognitive Komponente der Gruppenloyalität* identifiziert werden kann:

Die Positionierung auf der hierarchischen Leiter in einer Organisation bestimmt den Informationsstand des Organwalters mit und legt dadurch auch die organisatorische und inhaltliche Reichweite seiner Gruppenloyalität und somit das (potentielle) Ausmaß seiner Altruismuswirkung fest. Dieser Umstand eröffnet *Erfolgchancen für offensive Informationspolitik durch Altruisten* im öffentlichen Sektor – sei es in politischen, administrativen oder kontrollierenden Organen.

Solche Überlegungen unterstreichen die Bedeutung zum einen eines *internen Ausbildungssystems*, das auf die Übersicht über die Gesamtzusammenhänge der einzelnen Leistungsprozesse abstellt, und zum anderen eines für Mitarbeiter und Anwärter transparenten *internen Karrieresystems*, in dem Vorrückungen vom Altruismusgrad (Rationalitätsgrad des Verhaltens) abhängen: „The composite of goals and structured information that surrounds the head and members of an organizational unit produces powerful loyalties and definitions of the situation that are called *organizational identifications*. (...) Regrettably, the ‚new institutional economics‘ mostly ignores organizational identification as a powerful altruistic force conditioning both participants' goals and the cognitive models they form of their situations“ (34). Damit ist der Bereich der Motivationsanreize angesprochen.

4.4 Verbesserung der Anreizbedingungen

Unter den für den öffentlichen Sektor typischen Anreizbedingungen kann es für ein den persönlichen Nutzen maximierendes Wirtschaftssubjekt und somit für die Organisation als Gesamtheit ihrer Organwalter *rational* sein, sich aus dem Blickwinkel des Kollektivs (der Allokationstheorie, des Sozialplaners bzw. der ideellen Institution) ökonomisch „*begrenzt rational*“ zu verhalten. Die Folgen davon sind erstens eine systemimmanente Tendenz zu suboptimaler Leibenstein'scher „Arbeitsintensität“ – d. h. zu einer geringeren Qualität und Quantität der effektiven im Vergleich zur normierten Arbeitsleistung (gemessen als Arbeitsmenge in Effizienzeinheiten) – und zweitens ein Hang zu inputmaximierenden Produktionsweisen. Leibenstein hat schon 1976 gezeigt, daß *bloßen Erhöhungen der Kontrollintensität und der Negativsanktionen ohne Verbesserungen des Anreizsystems nur begrenzte Erfolge beschieden* sind. Die Effektivität strikterer Rationalitätsnormen für Arbeit und strengerer Strafen für „job shirking“ beschränkt sich nämlich nur auf den anreizunelastischen Verhaltensbereich, der aufgrund der subjektiven Ungewißheit über den Nettogrenznutzen einer Verbesserung der Arbeitsleistung entsteht. Daraus ist abzuleiten, daß das bestehende Organisationssystem durch die *Ergänzung deutlich positiv wirkender Motive effizienzrelevanter Individualentscheidungen* zu verändern ist: Die neuen Anreize sollen die bislang dominierenden Motive überkompensieren („Behaglichkeit während der Arbeit“, Gewohnheitstrott, Gleichgültigkeit gegenüber den Organisationszielen, Statussymbole, die

positiv mit dem Budgetvolumen korrelieren). Die positiven Anreize müssen stark genug sein, daß die „Über-Ich-Zufriedenheit“ (die Eigenmotivation zur Selbstdisziplinierung) die immateriellen Kosten der Aufgabe gewohnter Verhaltensmuster und der persönlichen Überwindung zu einer erhöhten Zweckrationalität (insgesamt das Grenzleid der Arbeitsintensität) überwiegen. Die Strategie einer Erhöhung der Arbeitsintensität über den durch Kontrollen und Strafen beeinflussbaren Verhaltensbereich hinaus ist allein über folgende Kausalkette zu erreichen: erhöhte Eigenmotivation, gesteigerte Wertschätzung für kollektiv-rationales Verhalten, Selbstwertgefühl und Arbeitszufriedenheit. Die Verwirklichung dieses Konzepts verlangt *Maßnahmen in verschiedenen Bereichen* (35), nämlich

- (1) Maßnahmen im *technisch-organisatorischen Funktionsbereich* zur Steuerung der Arbeitsintensität innerhalb des anreizunelastischen Verhaltensbereichs: die eindeutige, operationale Festlegung des Ziel- und Produktionssystems der Institution und ihrer organisatorischen Teileinheiten, ergänzt durch eine effektive Kontrolle;
- (2) Maßnahmen im *Führungsbereich* zur Erhöhung der von den Organwaltern öffentlicher Organisationen internalisierten persönlichen Leistungsnormen durch
 - (a) die Vermittlung eines *klaren Rollen- und Aufgabenverständnisses* an die Organwalter,
 - (b) die Vermittlung einer *klaren Vorstellung über das Leistungsniveau*, das die Gesamtheit der Mitarbeiter und die Öffentlichkeit (Eigentümern und Eigentümerversorger) von den Organwaltern erwarten,
 - (c) die *soziale Anerkennung* von Arbeitsintensität (Verleihung von Leistungsprestige),
 - (d) die *materielle Anerkennung* von Arbeitsintensität (Einführung leistungsbezogener Entlohnungselemente) und
 - (e) die Einführung von Wettbewerbselementen in der Optimierung der Leistungserstellung.

Soziales Prestige ist ein wesentlicher Faktor der Effizienz des Arbeitsverhaltens. Deshalb darf ein verbessertes System auch *immaterielle Anreize* jeglicher Art nicht außer acht lassen: Bestenlisten, Auszeichnungen, Ehrungen, Publizität der erbrachten Leistungen in jeder Form, wie etwa Leistungsschauen im Rahmen von „public relations“-Veranstaltungen oder standardisierte, zwischen Organwaltern und Organisationseinheiten vergleichbare Leistungsberichte.

Zentrales Element des reformierten Anreizsystems sind jedoch die *materiellen Anreize*. Gratifikationen können erstens für *außerordentlich gute Arbeitsleistungen* vergeben werden, die über dem vorgegebenen Leistungsstandard liegen. Die Prämienvergaben müssen vom jeweiligen Bereichsleiter begründet und von externen Kontrollorganen stichprobenartig überprüft werden. Bei Mißbrauch müßte der Staat Regreß einlegen. Die durch die Prämienvergabe entstehenden Mehrkosten können als Preis für eine erhöhte Quantität und/oder Qualität des staatlichen

Leistungsangebots angesehen werden. Vergünstigungen können zweitens als *Prämien für Vorschläge zur Effizienzsteigerung* vergeben werden, indem zumindest eine einmalige finanzielle Zuwendung in Höhe eines bestimmten Prozentsatzes der daraus jährlich resultierenden Kosteneinsparung gewährt wird, so daß aus dem Anreizsystem keine finanziellen Zusatzbelastungen entstehen. Drittens können Leistungsbelohnungen als *Preise für die beste Leistung* in „Effizienzwettbewerben“ zwischen Verwaltungs- oder Wirtschaftseinheiten vergeben werden, welche die gleiche Art von Aufgaben unter vergleichbaren Bedingungen erfüllen. Die allgemeine Einführung der rationellsten Methode der jeweiligen Aufgabenerfüllung im öffentlichen Bereich bewirkt permanente Kosteneinsparungen, welche die einmaligen Prämien wiederum mehr als wettmachen.

Das generelle Ziel solcher Maßnahmen ist es, im öffentlichen Sektor ein *allgemein akzeptiertes Leistungsklima* zu schaffen und ein stärker output- als inputorientiertes Denken bei den Organwaltern zu verankern, so daß Leistung, Flexibilität und Kreativität als dominierende Elemente in die *persönliche* Nutzenfunktion des öffentlich Bediensteten eingehen. Durch die Substitution von Niskanens bürokratischem Prestige (Inputmaximierung) durch Leistungsprestige (Kostenminimierung bzw. Outputoptimierung) wird die X-Effizienz reduziert: Analytisch gesprochen wird das Verhaltensgleichgewicht der Individuen samt des anreizunelastischen, aber steuerungswirksamen Bereichs auf ein höheres Niveau der Arbeitsintensität gehoben.

5. Schlußbemerkungen

Die moderne repräsentative Demokratie stützt sich in der Vollziehung auf Verwaltungsverfahren ab, die meist schon sehr komplex sind und immer komplizierter werden. Dadurch verlagert sich die *Machtverteilung* tendenziell vom politischen Souverän und seinen Mandataren zur Exekutive (Regierung und Verwaltung). Traditionsgemäß fungieren das Parlament und die Gerichtsbarkeit als Kontrolleinrichtungen über die Macht der Exekutive und ihrer politischen Spitze. In der heutigen Gesellschaft haben sich die Massenmedien und die direktdemokratischen Bewegungen zu weiteren politischen Machtkontrolleinrichtungen über die Vollziehung herausgebildet. Doch eine öffentliche Finanzkontrolleinrichtung ist als unparteiische Expertenorganisation sowohl für *ökonomische Effizienzkontrolle des öffentlichen Sektors als auch für politische Machtkontrolle* geradezu prädestiniert (36). Denn erstens beruht Macht im Kollektiv wesentlich auf Informationsvorsprüngen: „Uncertainty creates the potential to exercise power, information provides the capacity to do so“ (37). Zweitens nehmen die öffentlichen Finanzen in entwickelten Wirtschaften eine zentrale Position in der staatlichen Politik ein: „Die Finanzen sind einer der besten Angriffspunkte der Untersuchung des sozialen Getriebes, besonders, aber nicht ausschließlich, des

politischen“ (38). Die besondere Bedeutung einer problemadäquaten, sachlich fundierten öffentlichen Finanzkontrolle liegt genau in dem Umstand, daß sie im Kontext der „principal-agents“-Probleme die Gegenmacht („countervailing power“) des Souveräns („principal“: Steuerzahler, Destinatäre staatlicher Leistungen, Wähler) und seiner Repräsentanten (Parlamentarier) stärken soll, deren Position sowohl durch die Informationsasymmetrie zugunsten der Exekutive („agents“: Regierung, Verwaltung) als auch durch den öffentlichen-Gut-Charakter der effizienten Verwendung der Steuermittel geschwächt wird: „Each official is evidently more active within the body to which he belongs. The government's actions are accordingly influenced by the private will of its members – if only because the official is almost always individually responsible for some specific function of government, while the citizen is not individually responsible for any specific function of sovereignty“ (39). Wenn über dem öffentlichen Sektor nicht das Damoklesschwert der Aufhebung des „soft budget constraint“ (40) schwebt und relativ schwer organisierbare Gruppeninteressen, wie die Interessen der Konsumenten öffentlicher Leistungen und der Steuerzahler, keinen hinreichenden Druck auf die politischen Agenten ausüben, dann gibt es *ohne eine wirk-same öffentliche Finanzkontrolle keinen zuverlässigen, gesellschaftliche Kosten sparenden Ausweg aus der systemimmanenten Effizienzproblematik*. Unbefriedigende Leistungen der Regierung und ihrer Vollziehung werden dann Bestand haben, das Bewußtsein politischer Verantwortung kann verkümmern, Amtsmißbrauch kann sich ausbreiten, die Politikverdrossenheit kann zunehmen, der Grad der demokratischen Legitimität kann abnehmen, und letztlich wird dadurch politischer Radikalismus genährt.

Problemadäquate öffentliche Finanzkontrolle muß allerdings eine *aktivistische*, d. h. konstruktive, initiative, systemreformorientierte und immanent politische Kontrolltätigkeit sein, damit sie die vorhandenen Altruismusansätze im öffentlichen Bereich aufgreifen und verbreiten, also Effizienzverbesserungen einführen und institutionell verankern kann, so daß schließlich unter geeigneten Regulierungsbedingungen selbst egoistische Verhaltensweisen im Bereich rein ausführender Tätigkeiten kollektiv-rational sein können. Der Druck des weltwirtschaftlichen Konkurrenzkampfs auf den unter Einsatz hoher gesellschaftlicher Kosten (noch) geschützten öffentlichen Bereich wird durch aktivistische Finanzkontrolle sinnvoll effektiert. Durch ihren Erfolg trägt effektive öffentliche Finanzkontrolle letztlich zur Bewältigung des internationalen Konkurrenz- und Strukturanpassungsdrucks bei.

Anmerkungen

- (1) Rothschild (1980) 17 ff.
- (2) „The free-rider problem falls within a class of problems concerned with the question of how individuals can be induced to act in a way which is in some sense collectively optimal.“ In: McMillan (1979) 104.

- (3) Samuelson (1993) 143.
- (4) Alchian, Demsetz (1972) 777 ff.
- (5) Hume (1740), zitiert nach Nowotny (1991) 29.
- (6) Mill, zitiert nach Mueller (1989) 217.
- (7) Leibenstein (1966) 293 ff.
- (8) Z. B. Bös (1978) 287 ff., Borchherding et al. (1982) 127 ff., Boardman, Vining (1989) 1 ff.
- (9) Z. B. Pommerehne, Schneider (1985) 32 ff.
- (10) Bartel (1993) 3 ff.
- (11) Bartel (1989) 30 ff.
- (12) Samuelson (1993) 143.
- (13) Simon (1993) 156.
- (14) Z. B. Hirshleifer (1985) 53 ff.
- (15) Samuelson (1993) 143.
- (16) Simon (1993) 156.
- (17) Simon (1993) 157.
- (18) Downs (1957).
- (19) Simon (1993) 158.
- (20) Rothschild (1993) 30.
- (21) Rothschild (1993) 31 f.
- (22) Bartel (1989) 36 ff.
- (23) Simon (1993) 157.
- (24) Appelbaum (1979) 100 ff.
- (25) Bartel (1993) 52ff., 214 ff.
- (26) Simon (1993) 157.
- (27) Simon (1985) 293 ff.
- (28) Mueller (1989) 2.
- (29) Bergstrom, Stark (1993) 149.
- (30) Bergstrom, Stark (1993) 152.
- (31) Bergstrom, Stark (1993) 154.
- (32) Addison, Barnett (1983) 217 ff.
- (33) Simon (1993) 159.
- (34) Simon (1993) 160.
- (35) Bartel (1989) 38f.
- (36) Bartel (1993) 29 ff.
- (37) Mueller (1989) 248.
- (38) Schumpeter (1918), zitiert nach Nowotny (1991) 8.
- (39) Rousseau, zitiert nach Mueller (1989) 247.
- (40) Kornai (1986) 3 ff.

Literatur

- Addison, John T.; Gerlach, Knut, Gewerkschaften und Produktivität: Fehlallokation von Ressourcen oder Produktivitätssteigerung?, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 139/2 (1983) 215–228.
- Alchian, Armen A.; Demsetz, Harold, Production, Information Costs and Economic Organization, in: The American Economic Review 62/5 (1972) 777–795.
- Appelbaum, Eileen, The Labor Market, in: Eichner, Alfred S. (Hrsg.), A guide to post-Keynesian economics (London/Basingstroke 1979) 100–119.
- Bartel, Rainer, Organisationsgröße und Effizienz. Theoretische Grundlagen und erste empirische Evidenz für die Industriebetriebe Oberösterreichs (Wien 1989).
- Bartel, Rainer, Öffentliche Finanzkontrolle als volkswirtschaftliche Effizienzkontrolle. Eine Analyse ihrer Grundlagen und Herausforderungen unter Berücksichtigung der Situation in Österreich, Mimeo (Universität Linz 1993), erscheint als Öffentliche Finanzkontrolle aus volkswirtschaftlicher Sicht (Wien/New York 1994).

- Bergstrom, Theodore C.; Stark, Oded, How Altruism Can Prevail in an Evolutionary Environment, in: *The American Economic Review* 83/2 (1993) 149–155.
- Boardman, Anthony E.; Vining, Aiden R., Ownership and Performance in Competitive Environments: A Comparison of the Performance of Private, Mixed, and State-owned Enterprises, in: *The Journal of Law and Economics* 32/1 (1989) 1–33.
- Borcherding, Thomas E.; Pommerehne, Werner W.; Schneider, Friedrich, Comparing the Efficiency of Private and Public Production: The Evidence from Five Countries, in: *Journal of Economics* 42/2 (1982) 127–156.
- Bös, Dieter, Effizienz des öffentlichen Sektors aus volkswirtschaftlicher Sicht, in: *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik* 114/3 (1978) 287–313.
- Downs, Anthony, *An Economic Theory of Democracy* (New York 1957).
- Hirshleifer, Jack, The Expanding Domain of Economics, in: *The American Economic Review* 75/6 (1985) 53–68.
- Kornai, Janos, The Soft Budget Constraint, in: *Kyklos* 39/1 (1986) 3–30.
- Leibenstein, Harvey, Allocative Efficiency versus X-Efficiency, in: *The American Economic Review* 56/3 (1966) 392–415.
- Leibenstein, Harvey, *Beyond Economic Man* (Cambridge, Mass./London 1976).
- McMillan, John, The Free-Rider Problem: A Survey, in: *The Economic Record* 55/2 (1979) 95–107.
- Mueller, Dennis C., *Public Choice II* (Cambridge 1989).
- Nowotny, Ewald, *Der öffentliche Sektor. Einführung in die Finanzwissenschaft* (Berlin u. a. 1991).
- Pommerehne, Werner W.; Schneider, Friedrich, Private or Public Production. A European Perspective, in: *University of Aarhus Mimeo*, 2 (1985).
- Rothschild, Kurt W., Kritik marktwirtschaftlicher Ordnungen als Realtypus, in: Streißler, Erich; Watrin, Christian (Hrsg.), *Zur Theorie marktwirtschaftlicher Ordnung* (Tübingen 1980) 13–37.
- Rothschild, Kurt W., *Ethics and Economic Theory* (Aldershot/Brookfield 1993).
- Samuelson, Paul A., Altruism as a Problem Involving Group versus Individual Selection in Economics and Biology, in: *The American Economic Review* 83/2 (1993) 143–148.
- Schumpeter, Joseph A., *Die Krise des Steuerstaates* (Graz 1918).
- Simon, Herbert A., Human Nature in Politics: The Dialogue of Psychology with Political Science, in: *American Political Science Review* 79/June (1985) 293–304.
- Simon, Herbert A., Organizations and Markets, in: *Journal of Economic Perspectives* 5/Spring (1991) 25–44.
- Simon, Herbert A., Altruism and Economics, in: *The American Economic Review* 83/2 (1993) 156–161.