



Universität Linz, Institut für Volkswirtschaft

Öffentliche Finanzkontrolle und gesellschaftliche Wohlfahrt

Bei Problemlösungen in der öffentlichen Finanzkontrollpraxis werden selten volkswirtschaftliche Erkenntnisse berücksichtigt. Meist erhält man den Eindruck, diese Kontrolle sei eher eine Last als eine Hilfe und alle Beteiligten wunderten sich über die Konflikte. Dieser Beitrag soll zeigen, daß – falls öffentliche Finanzkontrolle allseits funktionsadäquat aufgefaßt wird – eine geeignete institutionelle Ausgestaltung es ermöglichen kann, daß alle Parteien mit der Kontrolle zufrieden sind. Zu diesem Zweck werden einige Thesen in den Bereichen Politik und Kontrollinhalte („value for money“), Anreizmethodik („money for value“) sowie Organverhältnis und Kontrolleffizienz skizziert.

1. Theorie und Praxis, Wissenschaft und Politik

Daß der Staat nicht Selbstzweck sein soll, ist jedem klar, seit es nicht mehr möglich ist zu sagen: Der Staat bin ich. Der Souverän ist längst ein anderer geworden. Daß der Staat dem Souverän dienen soll und wer dieser Souverän ist, steht in einer Demokratie außer Zweifel. Daß der Zweck jedes Wirtschaftens Nutzengewinn – die Steigerung der Wohlfahrt – ist, ist ebenso klar wie die Grundregel, daß der Staat die Freiheit des Eigentums und der Produktion nur dann einschränken soll, wenn der Markt in seiner wohlfahrtsmaximierenden Funktion versagt, oder das Prinzip, daß die Intervention des Staates zu den geringstmöglichen gesellschaftlichen (volkswirtschaftlichen) Kosten erfolgen soll.

Die Charakteristik der Politischen Ökonomie ist die folgende: Theoretisch-abstrakt sind alle Fragen gelöst. Aber praktisch-konkret sind die Probleme so komplex, daß die Ökonomie keine Handlungsanweisung für *die* Optimallösung geben kann. Der konservative Premier Winston Churchill soll be-

klagt haben, wenn er eine Frage an fünf Ökonomen richte, erhalte er sechs Antworten, und zwei davon sind von Mr. Keynes (dem Schrecken der konservativen Ökonomen und Politiker).

2. Politik, Administration, Kontrolle und „Value for Money“

Was öffentliche Finanzkontrolle garantieren soll, ist „value for money“. Dieses Schlagwort enthält alle Komponenten von ökonomischer Effizienz, wie sie auf gesellschaftlicher Ebene notwendig sind, um das Wohlfahrtsmaximum – das Maximum an Nutzen in einem Kollektiv – zu verfolgen.

Doch ist der Begriff Wohlfahrt ein inoperatives Konzept und muß durch fortschreitende Zielpräzisierungen erst handhabbar gemacht werden. Dies geschieht zunächst durch Erwägung aller in einer Gesellschaft relevanten Komponenten ökonomischer Effizienz

- (1) Struktur des Einsatzes der Produktionsfaktoren (Allokationseffizienz),
- (2) Stabilität der Vollausslastung der Produktionsfaktoren (konjunkturelle Effizienz),

- (3) Dynamik, Qualität und Nachhaltigkeit der Wirtschaftsentwicklung (dynamische Effizienz) sowie
- (4) soziale Ausgewogenheit und Sicherheit (soziale Effizienz).

Was bedeutet all dies nun konkret? Das ist eine berechnete, aber keine leichte Frage. Denn der öffentliche Sektor ist kein Supermarkt, wo ganz einfach der Bedarf an privaten Gütern, der durch kaufkräftige Nachfrage definiert ist, durch Produktion genau gedeckt wird (übertragen auf den öffentlichen Sektor spricht man vom Äquivalenzprinzip der Besteuerung). Die politischen Mandate und – im Rahmen ihrer diskretionären Entscheidungsfreiräume – auch die Bediensteten der Vollziehung, müssen erst entscheiden,

- (a) was für sie persönlich gesellschaftliche Wohlfahrt bedeutet und
- (b) was für das Kollektiv vermutlich am besten ist.

Das verlangt einem sehr konkrete Entscheidungen ab.

Ich greife aus Zeitgründen kurz nur das Kriterium der Allokationseffizienz heraus:

Welche Bereiche sind für mich Bereiche mit der Eigenschaft eines öffentlichen Gutes, wo der Markt also komplett versagt? Oder: Wo halte ich es auf gesellschaftlicher Ebene für ökonomisch effizient, daß der Staat meritokratische Güter anbietet? Das sind Güter, die technisch gesehen private Güter sind und kosteneffizient von Privaten angeboten werden können, aber vom Staat bereitgestellt werden sollen, weil ich mir vorstelle, daß der Staat einen besseren Qualitätsstandard gewährleisten soll als ihn der private, kommerzielle Markt selbst bei staatlicher Regulierung hervorbringt – einen höheren Standard also, der aber natürlich Mehrkosten verursacht?

Am konkreten Beispiel öffentliche Sicherheit: Wie weit soll staatlich angebotene Sicherheit gehen, wie weit kann dadurch persönliche Freiheit zurückgedrängt werden, und wie weit tragen private Sicherheitsdienste besser zur öffentlichen Sicherheit bei? Denken Sie weiters an das Beispiel öffentliche Bildung und speziell an die Debatten, Universitätsstandorte aus Kostengründen zusammenzulegen, überall dort Studienrichtungen aufzulassen, wo relativ viele Lehrende auf die Studierendenzahlen kommen. Oder: Soll nach der Einführung des Marktprinzips im Bereich der Fachhochschulen – die Wirtschaft bestimmt die Inhalte, die Studenten bezahlen die Ausbildung, die Lehrenden brauchen nicht oder nicht so viel zu forschen (sollen aber Spitze sein) – soll selbiges nun auch im Universitätsbereich stärker zum Tragen gebracht werden?

Selbst wenn Sie meinen, Politik ist Politik, und Verwaltung ist etwas anderes, halte ich Ihnen folgendes entgegen:

- Erstens ist der politische Wille nicht hinreichend spezifiziert Er kann es rein technisch-organisatorisch gar nicht sein, sonst gäbe es keine Delegation.

Und wenn der politische Wille bis zur kleinsten staatlichen Maßnahme umgegossen wäre, wären die öffentlich Bediensteten nichts anderes als rein ausführende Arbeiter im fordistischen Sinn.

- Zweitens, zumal bei allen verantwortungsvollen Aufgaben, bei denen ein Prinzipal der Hilfe von Agenten bedarf, die Arbeitskontrakte bei weitem nicht vollständig spezifizierbar sind, sollen öffentlich Bedienstete nicht unpolitisch handeln, sonst wären gerade die für den Staat typischen, über das kommerzielle Marktprinzip hin-

ausgehenden Funktionen zum Schattendasein verurteilt.

- Drittens, eine Verwaltung, die ihre Aufgabe als initiativ, kreativ und selbständig im Sinn des politischen Willens versteht, handelt notwendigerweise analytisch, nämlich wie folgt: Jeder Entscheidung wird, formal oder informal, bewußt oder unbewußt, eine kleinere oder größere Nutzen/Kosten-Analyse zu Grunde gelegt – und zwar keine rein betriebliche, sondern eine auch überbetriebliche.

Wenn sich nun öffentliche Finanzkontrolle als eine funktional-analytische Nachvollziehung jener Prozesse versteht, die zu den jeweiligen Verwaltungsentscheidungen geführt haben, dann trifft für die Kontrolle dieselbe Maxime zu, wie sie in dem geschilderten Sinn auch für die Politik und ihre – nicht unpolitische – Vollziehung gilt: die Bestrebung gesamtgesellschaftlicher Optimierung.

These 1:

Öffentliche Finanzkontrolle, die auf der relevanten, der gesellschaftlichen Ebene ökonomisch relevant sein will (statt aus dem Staat einen Supermarkt zu machen), kann nicht unpolitisch sein.

Eine unpolitische öffentliche Finanzkontrolle, die sich auf der Ebene einer jedenfalls kostendeckenden oder gar Profit-Unternehmung bewegt, wäre nur dann gerechtfertigt, wenn das Bild vom Staat eines wäre, wo mittels direkt- und indirekt-demokratischen Methoden die Ressourcenallokation vollständig bestimmt wäre, wie dies extrem Liberale vertreten, und wo in einer marktanalogen Abstimmungsmaschinerie Mehrheiten ihre partikulären Interessen gegen jene der Minderheiten durchsetzen. Doch dann verdiente die Politische Ökonomie das Attribut politisch nicht, und dann bräuchten wir nicht einmal die Ökonomie, weil wir uns auf blind, wie bei einem Black-Box-Modell, auf den Markt – das kommerzielle Abstimmungsprinzip – und auf die Wahlen – das politische Abstimmungsprinzip – verlassen könnten.

- Gehen wir aber vom ökonomisch-analytischen Charakter der Politik und Kontrolle des öffentlichen Nicht-Marktbereichs aus, dann hat eben dieser Charakter Bestimmungskraft für die Methodik der öffentlichen Finanzkontrolle.

3. Methodik öffentlicher Finanzkontrolle

Wenn Sie einen repräsentativen Ökonomen fragen, was der zentrale Aspekt der Ökonomie ist, lautet die Antwort vermutlich: Anreize. Selbst wenn oder gerade weil die wirtschaftlich-soziale Realität so komplex und jede Situation historisch eigentümlich und in diesem Sinn einmalig ist, ist ein generell anwendbares Erklärungs- bzw. Steuerungsprinzip für das ökonomisch relevante Verhalten des Menschen von entscheidender Bedeutung. Selbst wenn oder gerade weil Ökonomen dazu neigen, die Bedeutung der relativen Preise als alleiniges Kausalitätsprinzip zu übertreiben, ist das Konzept des Anreizsystems ein viel umfassenderes und analytisch vielseitiger anwendbares. Genauso wie den Ökonomen die einzelnen Ergebnisse des wirtschaftlichen Ablaufs – angesichts ihrer unüberblickbaren Vielfalt – nicht interessieren, sondern die allgemeinen Prinzipien, die hinter dem Ablauf stehen und zu seinen Ergebnissen führen, genauso sollte es eine wohlfahrtsökonomisch, also funktional-analytisch orientierte öffentliche Finanzkontrolle nicht interessieren, Skandale aufzudecken und persönliche Schuldzuweisungen zu treffen. Dies würde die Kontrolleffektivität und somit auch die Kontrollkosten-Effizienz niedrig halten.

Jedes Individuum verhält sich in ökonomischen Bereichen, wie etwa der Arbeit, rational, egal ob wir als Menschenbild den Homo oeconomicus oder den Homo sociologicus, den Egoisten oder den Altruisten unterstellen; jeder von ihnen verhält sich unter dem gegebenen und für ihn persönlich relevanten Anreizsystem zweckrational (egal, was sein individueller Zweck ist), und daher verhält er sich auch systematisch. Und genau in dieser Systematik des Verhaltens liegt die Chance auf eine systematische Steuerung des Verhaltens der Agenten durch die – und im Sinn der – Prinzipale. Zum Anreizsystem gehört bei weitem nicht nur das monetäre Anreizsystem. Arbeitszufriedenheit und Leistungsorientierung hängen von vielerlei Faktoren ab.

These 2:

Die öffentliche Vollziehung und Kontrolle sind so gut, wie das Anreizsystem, in das sie hineingesetzt werden.

Unter diesem Aspekt ist die folgende Aussage des Wiener Magistratsdirektors vom 25. November dieses Jahres

von ökonomischer Seite zu unterstreichen: „Der Magistrat hat hochmotivierte Mitarbeiter, aber strukturelle Probleme“ (Der Standard, 26. 11. 1998, S. 9).

Der Zweck, den die politischen Prinzipale (die wiederum nur Agenten des Souveräns als der oberste Prinzipal sind) und als ihre Agenten die Bediensteten der öffentlichen Vollziehung zu verfolgen haben, dieser Zweck ist es – vereinfacht ausgedrückt –, nicht den Billigstbieter, sondern den Bestbieter zu finden, und zwar nach allen ökonomischen Effizienzkriterien, und egal ob die Lösung innerhalb oder außerhalb des öffentlichen Sektors liegt. Nichts darf dabei nicht zur Disposition stehen. Unter diesem ökonomischen Aspekt ist folgender Ausspruch des Wiener Bürgermeisters vom 25. November dieses Jahres ökonomisch nicht zu stützen: „Natürlich kann man bei der Straßenreinigung einsparen. Dann werden aber die Straßen weniger gereinigt“ (Der Standard, 26. 11. 1998, S. 9).

Dieselbe Anforderung, die wir an die Agenten in der öffentlichen Vollziehung stellen, nämlich ökonomische Effizienz, die müssen wir auch an die Agenten in der öffentlichen Finanzkontrolle stellen – und ebenso an die Prinzipale, die für die institutionelle Ausgestaltung des Kontrollsystems politisch verantwortlich sind. Neben Gebarungseffizienz muß auch Kontrolleffizienz stehen.

These 3:

Öffentliche Finanzkontrolle bedeutet Anreiz- und Systemforschung sowie Entwicklung von Systemverbesserungsvorschlägen an die Politik.

Dies ist die beste Form von Ex-ante-Kontrolle (vorgängiger Kontrolle), weil Fehler systematisch und generell vermieden werden, ohne daß die Nachteile des Ineinanderschwimmens der Verantwortlichkeiten von Planung und Ausführung einerseits und Kontrolle andererseits eintreten. Die Begründung für die analytische, antizipative Finanzkontrolle liegt in der Anwendung des ökonomischen Prinzips auf die Kontrolle selbst: in der Kontrolleffizienz. Darin sollte die öffentliche Finanzkontrolle von der Politik gefördert werden.

Darüber hinaus bietet das Prinzip der System-Forschungs- und -Entwicklungsverantwortlichkeit auch Möglichkeiten zu einer mittelbaren, leistungsbezogenen Kontrolle der Kontrolleure,

ohne daß damit eine Knebelung lästiger Kritiker verbunden wäre. Das Prinzip „value for money“ könnte in „money for value“ umgekehrt werden, indem die öffentliche Finanzkontrolle „money“ bekommt, wenn sie „value“ liefert.

4. Organverhältnis und Kontrolleffizienz

Bis zu dem Zeitpunkt, da öffentliche Finanzkontrolle entbehrlich und damit überflüssig geworden ist, weil das Anreizsystem ideal und die Gebarung optimal ist, ist noch ein weiter Weg zu gehen. Und der Weg dahin ist – allein schon in rein fachlicher Hinsicht – sehr schwierig. Er wird aber aus Gründen der kurzfristigen, partiellen Interessenlagen strategisch unnötig erschwert. Für die Bewältigung der „Jahrhundertaufgabe“ der Systemoptimierung im öffentlichen Sektor erscheint es effizient, mit einem tauglichen Werkzeug anzutreten, die Aufgabe also mit Hilfe einer effizienten Finanzkontrolle zu bewältigen, und nicht gegen sie als eine Art außerparlamentarischer Opposition. Öffentliche Finanzkontrolle ist eine Dienstleistungsinstitution für den politischen Bereich, deren Aktivität zunächst auf den Bereich der Vollziehung gerichtet ist und deren Zweck letztlich im wohlfahrtspolitischen Bereich liegt.

These 4:

Reformen, die das latente Leistungsfähigkeits-Potential des öffentlichen Sektors mobilisieren, sollten deshalb bei der öffentlichen Finanzkontrolle beginnen. Denn eine quantitative ohne eine qualitative Aufwertung der Finanzkontrolle wird der großen Reformaufgabe nicht gerecht werden.

Andererseits soll These 5 gelten:

Die öffentliche Finanzkontrolle kann nur dann bestmögliche Arbeitsbedingungen und damit größtmögliche Erfolge und Arbeitszufriedenheit erreichen, wenn sie demonstriert, daß sie ein nützliches Hilfsinstrument und keine destruktive Kritikinstitution ist, weil sie nur dann entsprechend ausgestattet und genützt wird. Davon den Kontrollherrn zu überzeugen, ist gegenwärtig die vordringlichste Herausforderung für das Kontrollorgan.

Eigentlich sollte die öffentliche Finanzkontrolle darin bereits geübt sein, ist es doch wohl ihre Kontrollphilosophie, die Kontrollsubjekte von der allseitigen

Vorteilhaftigkeit einer kooperativen Kontrollpartnerschaft zu überzeugen. Analog müßte sich eine konstruktive Reformpartnerschaft zwischen Kontrollherrn und Kontrollorgan als überlegene Strategie herausstellen.

Schließlich geht es letztlich um gemeinsame Interessen – nicht nur im Sinn des Gemeinwohls, sondern auch im jeweils eigenen Interesse. Gerade in Blütezeiten des Wirtschaftsliberalismus und des Zurückdrängens des öffentlichen Funktionsbereichs ist es erforderlich, das Potential an Gemeinnutzen, das der öffentliche Sektor noch in Mengen in sich birgt, zu mobilisieren und transparent zu machen. Ansonsten geht das bürokratische Verwaltungssystem des Westens letzten Endes vielleicht den gleichen Weg, den das bürokratische Wirtschaftssystem des Ostens gegangen ist.

5. Hinweis

Ich habe Ihnen in aller Kürze nur einen Hinweis auf meine persönliche Position zur Frage der öffentlichen Finanzkontrolle geben können, so daß ich mit einem weiteren Hinweis schließen möchte. In meinem Beitrag zu dem jetzt vorliegenden Sammelband (Bartel 1998) habe ich zu den verschiedensten Aspekten der öffentlichen Finanzkontrolle die jeweils gegensätzlichen Positionen gegenübergestellt. Ich habe aber auch versucht, pragmatische, erfolgversprechende Zwischenpositionen zu entwickeln, die beiden extremen Argumenten – soweit nützlich und möglich – Rechnung tragen.

Literatur

- Bartel Rainer (1994), Zentrale öffentliche Finanzkontrolle als volkswirtschaftliche Effizienzkontrolle. Eine Analyse ihrer Grundlagen und Herausforderungen unter Berücksichtigung der Situation in Österreich. *Habilitationsschrift*, Universität Linz.
- Bartel Rainer (1998), Öffentliche Finanzen, Finanzkontrolle und gesellschaftliche Wohlfahrt: Volkswirtschaftliche Thesen, Antithesen und mögliche Synthesen, in: Friedrich Klug (Hrsg.), Wesen und staatspolitische Funktion der öffentlichen Kontrolle, *Schriftenreihe des Instituts für Kommunalwissenschaften*, Linz, Eigenverlag der Stadt Linz, S. 85-127.
- Klug Friedrich (1993), Die Nutzenstiftung des öffentlichen Kontrollwesens, in: *Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich* (34), Nr. 1-2, S. 67-76.
- Klug Friedrich (1995), Die öffentliche Kontrolle im Konfliktfeld zwischen Politik und Verwaltung, in: *Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich* (36), Nr. 1-2, S. 97-110.
- Leibenstein Harvey (1976), *Beyond Economic Man*, MIT Press Cambridge (Mass.) – London.