

Schelker, Mark

Working Paper

Unabhängige Finanzkontrolle in der Demokratie

CREMA Working Paper, No. 2016-06

Provided in Cooperation with:

CREMA - Center for Research in Economics, Management and the Arts, Zürich

Suggested Citation: Schelker, Mark (2016) : Unabhängige Finanzkontrolle in der Demokratie, CREMA Working Paper, No. 2016-06, Center for Research in Economics, Management and the Arts (CREMA), Zürich

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/214590>

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.



Center for Research in Economics, Management and the Arts

Unabhängige Finanzkontrolle in der Demokratie

Working Paper No. 2016-06

CREMA Südstrasse 11 CH - 8008 Zürich www.crema-research.ch

Unabhängige Finanzkontrolle in der Demokratie

Mark SCHELKER*

Universität Freiburg, Schweiz/Departement für Volkswirtschaftslehre
mark.schelker@unifr.ch

20. Juli 2016

In Kürze: Rechnungshöfe spielen eine zentrale Rolle in der Demokratie. Im Verbund mit Informations- und Offenlegungspflichten bilden sie das Rückgrat einer transparenten Staatsführung. Um die Aufsichtsrolle wahrzunehmen, ist eine institutionelle Verankerung der Unabhängigkeit notwendig. Neben der formalen-juristischen Festlegung der Unabhängigkeit braucht es von der Regierung unabhängige Wahl- und Amtsenthebungsverfahren. Auch Amtszeitbeschränkungen und Mindestanforderungen an die Fachkompetenz können fruchtbar wirken. Typischerweise nehmen Rechnungshöfe die ex post Kontrolle der Haushaltsführung und Wirtschaftlichkeit vor. Weiterentwicklungen der traditionellen Finanzkontrolle zeigen, dass ein erweitertes Mandat zur Durchführung von ex ante Evaluationen des Budgets und von Investitionsprojekten bereits in der Beschlussphase wichtige Informationen liefern und zur nachhaltigen Entwicklung der öffentlichen Finanzen beitragen können.

1 Transparenz und die Rolle von Rechnungshöfen

Rechnungshöfe, respektive die Finanzkontrolle, sind bedeutende Organisationen.¹ Sie sind dies viel mehr bezüglich ihrer Rolle im demokratischen Prozess als gemessen an der budgetären oder organisatorischen Größe. Der Österreichische Rechnungshof beschäftigt rund 300 Mitarbeiter mit einem Budget von etwa 32 Millionen Euro. Im Vergleich dazu beschäftigt der Deutsche Bundesrechnungshof rund 1300 Mitarbeiter und verfügt über ein Budget von um die 140 Millionen. Die Eidgenössische Finanzkontrolle verfügt über knapp 26 Millionen Franken und 110 Mitarbeiter. Die Kosten der öffentlichen Finanzkontrolle belaufen sich dabei jeweils auf etwa 0.04 Prozent der Gesamtausgaben der Bundesebene.

* Mark Schelker ist Professor für öffentliche Finanzen an der Universität Freiburg, Schweiz. Adresse: Lehrstuhl für öffentliche Finanzen, Universität Freiburg, Bd. de Pérolles 90, 1700 Freiburg, Schweiz.

¹ Im Folgenden werden die Begriffe Rechnungshof und Finanzkontrolle synonym benutzt. Dies ist nicht vollständig korrekt, weil hinter den jeweiligen Konzepten teilweise unterschiedliche Traditionen stehen. Dies wird hier bewusst ausgeblendet, um auf die zugrundeliegenden Argumente und Mechanismen zu fokussieren.

Ihre Rolle im demokratischen Prozess wird nur selten öffentlich diskutiert und auch die ökonomische Literatur gibt nur wenige explizite Hinweise.² Es scheint allerdings allgemein anerkannt, dass es eine Institution braucht, welche über die Verwendung der öffentlichen Ressourcen wacht, damit die Mittel entsprechend ihres Zwecks und im besten Fall in effizienter Weise eingesetzt werden. In den Jahresberichten unterschiedlicher Rechnungshöfe wird häufig darauf hingewiesen, an welchen Stellen durch ihre Aufsicht Einsparungen vorgenommen wurden, und dass diese in einem besonders guten Verhältnis zu den im Vergleich geringen Aufsichtskosten stünden. Aber die Finanzkontrolle ist viel mehr als das.

Die eigentliche Rolle der Rechnungshöfe oder der Finanzkontrolle muss im institutionellen Kontext des jeweiligen demokratischen Systems verstanden werden. Illustrativ kann sie in einem einfachen Prinzipal-Agenten Modell dargestellt werden. Die Bürger als Prinzipal delegieren ihre Entscheidungskompetenz für einen begrenzten Zeitraum an Politiker, die Agenten. Diese sollten sodann im Interesse dieser Bürger Entscheidungen fällen. Allerdings verfügen die Politiker über die besseren Informationen und die Entscheidungsgrundlagen sind für die Bürger nur mit hohen Informationskosten nachzuvollziehen. Falls die Politiker nicht die gleichen Präferenzen wie die Bürger haben, können sie sich durch diese Informationsasymmetrie Renten aneignen, das heißt, auch ihre eigenen Interessen verfolgen. Aus dieser Perspektive sind Vorhaben zur Stärkung der Transparenz – also die Reduktion der Informationsasymmetrie – in politischen Entscheidungsprozessen nachvollziehbar.

Unter Transparenz wird zumeist verstanden, dass Organe des öffentlichen Sektors einer Informations- und Offenlegungspflicht unterliegen, welche typischerweise die Informationsform, die Abfolge und Regelmäßigkeit, und andere Kriterien festlegen. Neben der Informationspflicht sollte allerdings auch eine unabhängige Prüfung dieser Informationen erfolgen. Transparenz wird also nicht nur durch Offenlegungspflichten alleine, sondern erst im Verbund mit einer systematischen Aufsicht erreicht.³

Genau dieser grundlegenden Aufsicht kommen Rechnungshöfe bei der traditionellen Rechnungsprüfung im Bereich der öffentlichen Finanzen nach.⁴ Dabei werden die Ordnungsmäßigkeit und die Wirtschaftlichkeit in der Haushaltsführung untersucht. Durch die unabhängige Prüfung erlangen die ausgewiesenen Informationen ihre notwendige Glaubwürdigkeit. Sobald sich offengelegte Informationen als möglicherweise verzerrt und wenig verlässlich herausstellen, ergeben sich mannigfaltige Reaktionen, beispielsweise bei der Bewertung von Staatstiteln auf den Finanzmärkten, wobei höhere Unsicherheiten als Risikoprämien eingepreist und Bonitätsratings beeinflusst werden.

Zurück zum einfachen Prinzipal-Agenten Modell: Die traditionelle Rolle von Rechnungshöfen hilft also die Informationsasymmetrie zwischen Bürger und Politiker in Finanzfragen zu reduzieren. Die Durchsetzung der Informationspflicht bedingt allerdings, dass die Aufsichtspflicht auch wahrgenommen wird. Der Einbezug der Finanzkontrolle in ein Prinzipal-Agenten Modell – wobei die Aufsicht über den Agenten im Auftrag des Prinzipals miteinbezogen wird – beschreibt die Voraussetzungen für das Funktionieren eines solchen drei-stufigen Prinzipal-Agenten Modells (Tirole 1986). Weil die Delegation der Aufsicht zu einem weiteren

² Ausnahmen sind Frey und Serna (1990) und Frey (1994) welche Rechnungshöfe aus politisch-ökonomischer Sicht diskutieren. Zwei weitere Studien, die auf die Prüfergebnisse von Rechnungshöfen abstützten sind Olken (2007) und Ferraz & Finan (2008, 2010), wobei beide nicht auf die eigentliche Prüfung, die Rolle von Rechnungsprüfern und deren Anreize eingehen.

³ Ein illustratives Beispiel für den Verbund von Offenlegung und Kontrolle liefert Griechenland, welches über Jahre hinweg unterschiedliche Größen der Haushaltsentwicklung, unter anderem Defizite und Verschuldung, systematisch zu tief ausgewiesen hat. Offenbar hat hier der Rechnungshof seine Wirkung nicht entfaltet.

⁴ Die wissenschaftliche Literatur zur Rolle der Rechnungshöfe, resp. Finanzkontrolle ist wenig umfangreich. Eine der wenigen ökonomischen Studien, welche die Rolle der Finanzkontrolle wenigstens andeutet, ist jene von Besley & Sturm (2007). Die Autoren nehmen an, dass die Kontrolltechnologie soweit fortgeschritten ist, dass alle Unregelmäßigkeiten in den zur Verfügung gestellten Informationen aufgedeckt und den Wählern mitgeteilt werden. Eine weitere Studie, welche die Finanzkontrolle wenigstens beispielhaft erwähnt, ist jene von Maskin & Tirole (2004).

Prinzipal-Agenten Problem zwischen Bürger und Finanzkontrolle führt, funktioniert die Aufsicht nur, solange die beiden Agenten (also der Politiker und die Finanzkontrolle) nicht zusammenspannen. Andernfalls können die Politikentscheidungen sogar noch stärker zu Ungunsten des Prinzipals ausfallen (Antle 1984). Modelle aus der Vertragstheorie gehen davon aus, dass der Prinzipal Verträge schreiben kann, welche Kollusion zwischen Agent und Aufsichtsorgan verhindern (z.B., Tirole 1986, Kofman und Lawarrée 1993, Khalil und Lawarée 2006). Eine Voraussetzung um Kollusion zu verhindern, ist die Sicherstellung der Unabhängigkeit des Aufsichtsorgans vom Agenten. Hier muss sichergestellt werden, dass der Agent keinen Einfluss auf das Aufsichtsorgan ausüben kann. Neben den Möglichkeiten der Einflussnahme durch Druckversuche über Kürzungen des Budgets sind beispielsweise an eine Einflussnahme bei der Amtseinsetzung oder Amtsenthebung zu denken. Dies veranschaulicht, dass die institutionelle Ausgestaltung des Rechnungshofs von zentraler Bedeutung für das Funktionieren der Finanzaufsicht ist.

2 Determinanten der Unabhängigkeit und Effektivität

Vereinfacht können zwei Themenblöcke unterschieden werden: Einerseits sind dies Determinanten der Unabhängigkeit und andererseits die Ausrichtung und der Umfang des Prüfmandats. Abbildung 1 gibt eine Übersicht über institutionelle Komponenten, welche zur Unabhängigkeit und Effektivität eines Rechnungshofes beitragen.

Expertise	
<i>Mindestanforderung bzgl. Fachexpertise beim Leiter/in der Finanzkontrolle</i>	
Unabhängigkeit	Mandat
<p><i>Verhinderung von Kollusion zw. Finanzkontrolle und Behörden</i></p> <p>Relevante Aspekte</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Amtseinsetzung ➤ Amtsenthebung ➤ Amtszeit ➤ Amtszeitbeschränkungen 	<p><i>Traditionelle Rechnungshöfe</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Prüfung der Rechtmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Haushalte und implementierter Maßnahmen <p><i>Erweiterte Finanzkontrolle</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Evaluation vor Entscheidung und Implementierung

Abbildung 1: Institutionelle Faktoren der Unabhängigkeit und Effektivität

2.1 Determinanten der Unabhängigkeit

Formell ist die Unabhängigkeit mittlerweile in praktisch allen entwickelten Länder verankert. INTOSAI, die Vereinigung der obersten Rechnungskontrollbehörden, hat hierfür bereits 1977 mit der Deklaration von Lima die Grundlagen gelegt.⁵ Die Unabhängigkeit umfasst nicht nur die formelle Verankerung in der Verfassung oder auf Gesetzesesebene, sondern auch die Garantie der organisatorischen und finanziellen Unabhängigkeit. Die finanzielle Unabhängigkeit soll

⁵ INTOSAI, www.intosai.org/, Deklaration von Lima und Mexiko: <http://bit.ly/29ylb7i>.

gewährleisten, dass kein direkter Einfluss z.B. durch Budgetkürzungen auf die Arbeit der Finanzkontrolle ausgeübt werden kann. Eine besondere Rolle spielen die Wahl- und Amtsenthebungsverfahren, Amtszeitbeschränkungen und die fachliche Expertise des Präsidiums eines Rechnungshofs.

Das aktuelle Beispiel des österreichischen Rechnungshofs illustriert den Punkt: Im Juni 2016 wurde Margit Kraker von der österreichischen Bundesversammlung für eine fixe Amtszeit von 12 Jahren zur Präsidentin des österreichischen Rechnungshofs gewählt. Sie ist durch das Wahlverfahren vom direkten Einfluss der zu kontrollierenden Exekutive abgeschirmt und bleibt dies auch während 12 Jahren. Unter normalen Umständen kann die Präsidentin des Rechnungshofs nicht während der laufenden Amtszeit abgesetzt werden.

Die Wahl durch die Legislative entspringt der Idee, dass die nachgelagerte Rechnungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle ein Instrument der Legislative gegenüber der Exekutive ist. Maskin & Tirole (2004) argumentieren, dass bei delegierten Aufgaben an unabhängige Gremien, bei welchen spezifische Expertise notwendig ist und klare Regeln zu befolgen sind, die Berufung dieser Mitglieder durch z.B. die Legislative angezeigt ist. Eine direkte Wahl durch das Volk hätte den Nachteil, dass die Mitglieder Wahlkampf betrieben und möglicherweise den unmittelbaren Fokus auf die Expertenaufgabe vernachlässigten, was das Amt politisieren könnte („pandering to the public“). Solange es nicht um die Aggregation von Wählerpräferenzen und deren Umsetzung geht, ist die direkte Volkswahl nicht angezeigt (siehe auch Ferejohn 1999 mit einem ähnlichen Argument). Natürlich verhält es sich anders, sobald auch Abwägungen zur Mittelallokation und Wählerpräferenzen ins Spiel kommen. Dies ist jedoch nicht ein primärer Fokus der nachgelagerten und stark standardisierten Rechnungskontrolle.⁶

Die Amtszeit und Amtszeitbeschränkungen wurden vor allem im Zusammenhang mit der Unabhängigkeit der Wirtschaftsprüfung in privaten Unternehmen extensiv diskutiert. So steht im Raum, dass sowohl kurze wie auch lange Amtszeiten problematisch sein können. Bei kurzen Mandaten besteht die Gefahr, dass den Prüfern zu Beginn die spezifische Expertise fehlt, um Missstände aufzudecken, sehr lange Mandate hingegen die Gefahr bergen, dass der Prüfer und der Geprüfte sich über die Zeit zu eng vernetzen und die Unabhängigkeit dadurch untergraben wird (z.B., Bazerman, Loewenstein & Moore 2002, Casterella & Johnston 2013, Schelker 2013). Häufig wird daher argumentiert, dass Amtszeitbeschränkungen („mandatory auditor rotation“) den negativen Folgen von zu langen Amtszeiten vorbeugen können. Amtszeitbeschränkungen sind im öffentlichen Sektor weit verbreitet und ähnliche Argumente können auch für die Finanzkontrolle im öffentlichen Sektor vorgebracht werden (Schelker 2012b).

2.2 Empirische Evidenz: Unabhängigkeit

Weil die institutionellen Unterschiede der obersten Rechnungshöfe zwischen den Ländern nicht besonders groß und die einzelnen Länder in vielen weiteren Dimensionen sehr unterschiedlich sind, können empirische Untersuchungen in Länderpanels nur beschränkt Auskunft über den Einfluss der institutionellen Ausgestaltung geben.⁷ Dies verhält sich anders in den USA auf bundesstaatlicher Ebene. Hier können große Unterschiede bei der Ausgestaltung der bundesstaatlichen Prüfbehörden (State Auditors) ausgemacht werden. Während die einen direkt vom Volk gewählt werden, sind andere durch die Legislative oder gar die Exekutive ernannt. Auch bei den Amtsenthebungsverfahren, bei den vorgesehenen Amtszeiten und Amtszeitbeschränkungen oder bei Mindestanforderungen an die Fachausbildung gibt es große

⁶ Diese Abwägungen werden aber wichtig, sobald vorgelagerte Evaluationen durch unabhängige Gremien (z.B. Fiscal Councils) vorgenommen werden.

⁷ Dies ist unter anderen wohl auch das Verdienst der INTOSAI, welche sich seit langem für eine starke und unabhängige Stellung von Rechnungskontrollbehörden einsetzt und bereits 1977 in der genannten Deklaration von Lima wichtige Aspekte herausgearbeitet hat.

Unterschiede. Gleichzeitig sind die Bundesstaaten in einen einheitlichen nationalen Rahmen eingebunden, was eine die empirische Analyse erleichtert.

In einer Serie von empirischen Studien zur Ausgestaltung von Rechnungshöfen untersuchten wir den Einfluss der Amtseinstellung, Amtsenthebung, Amtsdauer, Amtszeitbeschränkungen, und Mindestanforderungen an die Fachausbildung der obersten Leiter amerikanischer Rechnungshöfe auf Indikatoren zum Zustand der öffentlichen Finanzen und auf ein Maß zur Effizienz der öffentlichen Verwaltung (Schelker 2012a&b, Luechinger, Schelker & Stutzer 2014).

Weil die Ausgestaltung der Finanzkontrolle einen direkten Einfluss auf die inhaltliche Qualität der veröffentlichten Informationen hat, kann zur empirischen Analyse nicht einfach auf Indikatoren zu den Ausgaben, Einnahmen, Defiziten oder Schulden zurückgegriffen werden. Es braucht indirekte Maße zur Einschätzung des Zustands der öffentlichen Finanzen. Wir nutzen hierbei sowohl Kreditratings von Standard & Poor's, Moodys und Fitch, als auch Qualitätsindikatoren zur staatlichen Leistungsfähigkeit in unterschiedlichen Bereichen (Indikatoren des „Government Performance Project“ des Pew Center of the States). In einem neuen Ansatz haben wir darüber hinaus ein direktes Maß für bürokratische Renten in der öffentlichen Verwaltung entwickelt (Luechinger, Schelker & Stutzer 2014). Unter bürokratischen Renten verstehen wir hierbei Wohlfahrtsgewinne von Mitarbeitern in der Verwaltung (auf Kosten der Allgemeinheit), welche durch mangelnden Wettbewerb und unzureichende Anreize zur effizienten Mittelallokation oder produktiven Effizienz entstehen.

Die empirische Evidenz basierend auf den institutionellen Unterschieden auf US Staatenebene scheint darauf hinzudeuten, dass es kaum große Unterschiede zwischen der direkten Volks- oder Parlamentswahl der Leiter von Rechnungshöfen (mit hauptsächlichem Fokus auf die Rechnungsprüfung) beim Einfluss auf Kreditratings und Qualitätsindikatoren zur staatlichen Leistungsfähigkeit gibt (Schelker 2008, 2012). Hingegen hat die Volkswahl einen signifikanten negativen Einfluss auf bürokratische Renten. Es scheint also, dass Rechnungshöfe mit volksgewählter Spitze sich stärker für effizienzsteigernde Maßnahmen in der Verwaltung einsetzen. Bisherige Forschung zum Einfluss von Wahlprozeduren auf Entscheidungen durch unabhängige Regulierungsbehörden zeigt, dass bei einer direkten Volkswahl der Exekutivmitglieder Konsumenteninteressen stärkeres Gewicht erhalten. Wir gehen davon aus, dass ein ähnlicher Mechanismus auch bei der Finanzkontrolle wirkt. Überdies sind Informationen zu Kosteneinsparungen bei der Verwaltung – worüber in vielen Rechnungshofberichten prominent berichtet wird – relativ einfach zu quantifizieren und können auch einer breiten Bevölkerung als konkrete Erfolge präsentiert werden. Nebenbei ist zu erwähnen, dass auch Offenlegungspflichten zusammengefasst in einem Transparenzindikator einen signifikant negativen Effekt auf bürokratische Renten haben (Luechinger, Schelker & Stutzer 2014). Höhere Hürden bei der Amtsenthebung und die Amtszeit per se scheinen keinen systematischen Einfluss zu haben. Hingegen gibt es robuste empirische Evidenz, dass Amtszeitbeschränkungen (von zwei mal vier Jahren) einen statistisch signifikanten und positiven Einfluss auf die Bonitätsbewertung von bundesstaatlichen Anleihen (State General Obligation Bonds) haben. Bundesstaaten mit einer Amtszeitbeschränkung für den Leiter des Rechnungshofs haben im Durchschnitt eine um eine Stufe höhere Bonitätsbewertung, also bspw. von AA auf AA+ (Schelker 2012a). Die Unabhängigkeit von politischer Einflussnahme kann auch durch die Selektion von Fachexperten gestärkt werden. Die Ergebnisse wiederum aus den Untersuchungen in den USA zeigen, dass Mindestvorgaben zur Fachausbildung für den Leiter des Rechnungshofs (z.B. Wirtschaftsprüfer) einen signifikant positiven Effekt auf die Bonitätsbewertungen und einen negativen Effekt auf die pro Kopf Verschuldung ausüben (Schelker 2012b). Die Größenordnung beträgt ungefähr ein um eine Bonitätsstufe höheres Kreditrating und eine etwa 11 Prozent tiefere pro Kopf Verschuldung.

2.3 Rechnungshöfe und die ex post Kontrolle

Neben der Unabhängigkeit ist auch das Mandat als zentrales Element zu verstehen. Einerseits können wir nach dem Prüfzeitpunkt unterscheiden (Vor- oder Nachprüfung) und andererseits wie umfassend das Prüfmandat ausgestaltet ist.

Die traditionelle Finanzkontrolle nimmt die nachgelagerte Rechnungsprüfung (ex post Kontrolle) der Haushalte vor, wobei die Rechtmäßigkeit und die Wirtschaftlichkeit im Vordergrund stehen. Neben der traditionellen Rechnungsprüfung wird die Wirtschaftlichkeitsprüfung von Politikmaßnahmen immer wichtiger. In beiden Fällen erfolgt die Kontrolle und Evaluation im Nachhinein (ex post). Die immer wichtiger werdenden Beratungsaufgaben, die durch die Rechnungshöfe wahrgenommen werden, haben natürlich auch eine vorgelagerte Wirkung auf zukünftige Projekte. Allerdings entspricht ihre Aufgabe typischerweise nicht einer explizit vorgelagerten Kontrolle.

Die Notwendigkeit einer nachgelagerten und sich an internationalen Standards orientierenden Rechnungskontrolle ist heute etabliert. Sie stellt sicher, dass der Informations- und Offenlegungspflicht durch die Regierung und Bürokratie nachgekommen wird. Weil alle US State Auditors standardisierte Rechnungskontrollen vornehmen, und damit keine Varianz vorhanden ist, können keine empirischen Resultate zum Einfluss dieser grundlegenden Kontrolltätigkeit vorgelegt werden. Allerdings deuten experimentelle Feldstudien mit unterschiedlichen Prüfwahrscheinlichkeiten in Indonesien (Olken 2007) darauf hin, dass Veruntreuung auf der Ausgabenseite kleiner wird, und dass die Wähler bei Bürgermeisterwahlen in Brasilien (Ferraz & Finan 2008) stark auf die Information von Rechnungsprüfern zu Unregelmäßigkeiten und Korruption reagieren.

Die Wichtigkeit einer nachgelagerten Wirtschaftlichkeitsprüfung scheint zwar breit etabliert, ist aber nur durch wenig empirische Evidenz untermauert. Der Einfluss der Wirtschaftlichkeitsprüfung kann wiederum auf der Ebene der US Bundesstaaten untersucht werden. Die empirische Evidenz deutet darauf hin, dass bundesstaatliche Rechnungsprüfer mit stärker ausgeprägtem Mandat zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsprüfungen („performance audits“) höhere Bonitätsbewertungen vorweisen (Schelker 2012a). Der durchschnittliche Unterschied zwischen jenen ohne Mandat und jenen mit voll ausgebautem Mandat zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsprüfungen beträgt etwa eine halbe Bonitätsstufe. Dies deutet darauf hin, dass sich diese Kontroll- und Informationsleistung zur Stärkung der Transparenz tatsächlich positiv auswirkt.

Eine interessante Frage ist, ob bei verstärktem Fokus auf Wirtschaftlichkeitsprüfungen und einer breiten Auslegung dieser Evaluationsaufgaben nicht auch verstärkt Entscheidungen der Legislative in den Fokus rücken. In diesem Falle müsste wenigstens diskutiert werden, wie die Unabhängigkeit gegenüber der Legislative, die häufig für die Wahl des Rechnungshofpräsidiums verantwortlich ist, tangiert wird.

2.4 Erweiterte Finanzkontrolle und ex ante Evaluation

Die ex post Kontrolle kann Probleme erst im Nachhinein aufdecken und thematisieren. Eine vorgelagerte (ex ante) Evaluation des Budgets (inklusive der Annahmen bezüglich der wirtschaftlichen Entwicklung, der Ausgaben- und Einnahmenentwicklung) sowie spezifischer Investitionsprojekte könnte zu optimistische Annahmen oder andere Probleme schon vor der Beschlussfassung identifizieren.

Eine solche ex ante Kontrolle durch unabhängige Organe gibt es auf der Schweizer Gemeindeebene seit Jahrzehnten. In einigen Kantonen nehmen volksgewählte lokale Rechnungs- oder Geschäftsprüfungskommissionen (RPK) nicht nur die ex post Rechnungskontrolle vor, sondern nehmen auch das Budget und einzelne Investitionsprojekte unter die Lupe. Ihre Befunde finden Eingang in einen Bericht und die RPK kann den Bürgern während der Gemeindeversammlung ihre Einschätzung abgeben. In einigen wenigen Kantonen können diese RPK auch Gegenanträge zu den Vorschlägen der Gemeindeexekutive machen. Diese unterschiedlichen Ausprägungen unter einem einheitlichen nationalen Dach sind eine gute

Voraussetzung um die Auswirkungen empirisch zu untersuchen (Schelker & Eichenberger 2010).

Eine ähnliche Funktion üben Fiskalräte aus, so wie es sie in Österreich oder den Niederlanden in unterschiedlichen Ausprägungen schon länger gibt. In den letzten Jahren haben zudem verschiedene Länder (u.a. Schweden, Kanada und Großbritannien) solche Fiskalräte eingerichtet. Diese sollen durch ihre ex ante Evaluation unterschiedlicher finanzpolitischer Parameter nicht-nachhaltigem Finanzgebaren entgegenwirken. Fiskalräte sind in verschiedener Hinsicht mit der erweiterten Finanzkontrolle in Schweizer Gemeinden verwandt.

Eine wichtige Frage ist, warum solche ex ante Evaluation überhaupt einen Einfluss haben. Man könnte erwarten, dass durch den politischen Wettbewerb und die Entscheidungsfindung im Parlament genügend Information bereitgestellt wird, damit verzerrte Erwartungen bezüglich der Ausgaben- und Einnahmenentwicklung in der Budgetierung, Probleme bei der Projektierung oder bei der Ressourcenallokation auf unterschiedliche Projekte noch vor der Entscheidung aufgedeckt werden. Die politische Ökonomik hat in den vergangenen Jahren unterschiedliche Mechanismen aufgezeigt, die darstellen, warum auch im parlamentarischen Entscheidungsprozess teilweise nur ungenügende Anreize für nachhaltige Finanzpolitik bestehen. Als Beispiele können angeführt werden, dass (1) politischer Wettbewerb kurzfristige Anreize für zu hohe Ausgaben und systematisch auftretende Defizite geben kann („deficit bias“); (2) die Steuerzahler als große und heterogene Gruppe nur schlecht organisiert sind und dadurch Politiker nur schwache Anreize haben, sich für ausgeglichene und nachhaltige Finanzen einzusetzen („collective action problem“); (3) Stimmentausch dazu führen kann, dass gut organisierte Interessengruppen zu ihren Projekten kommen, weil sich die dazugehörigen Politiker gegenseitig mit ihrer Stimme auf Kosten der schlecht organisierten Steuerzahlerinteressen unterstützen und damit die Ausgaben erhöhen („log rolling“); (4) zu viele und zu große Projekte realisiert werden, weil die betroffenen Wählergruppen nur die ihnen zufließenden Ausgaben ganz konkret wahrnehmen, während die damit verbundene Steuerbelastung auf alle verteilt wird und diffus bleibt („common pool problem“).⁸ Aus diesen und weiteren politisch-ökonomischen Gründen gehen Effizienz- und Nachhaltigkeitsinteressen im politischen Prozess oftmals unter und wichtige Informationen zu den Auswirkungen von Politikmaßnahmen werden nur unzureichend erstellt.

Auch die Medien können Rechnungshöfe nicht einfach ersetzen. Die Informationskosten sind hoch, während die erbrachten Nutzen einer effizienteren Ressourcenallokation allen zugutekommen und nur beschränkt wirtschaftlich verwertbar sind. Eine erweiterte Finanzkontrolle, welche die ex ante Kontrolle und Evaluation von Budget und Politikmaßnahmen in ihrem Mandat verankert hat, übernimmt diese Informationskosten. Unabhängige Medien sind in ihrer Wirkung damit komplementär und helfen, die gewonnenen Informationen hinauszutragen. Die systematische Verfügbarkeit der Information erleichtert es interessierten Politikern und Bürgern sich für ausgeglichene und nachhaltige Finanzpolitik einzusetzen, während spezifische Partikularinteressen stärker Rechenschaft für ihre Anliegen und Projekte ablegen müssen.

Die empirische Evidenz auf Schweizer Gemeindeebene zeigt, dass RPKs mit stärker ausgeprägtem ex ante Evaluationsmandat einen robusten und statistisch signifikanten negativen Effekt auf die Gemeindeausgaben und die Steuerbelastung haben (Schelker & Eichenberger 2010). Vergleicht man RPKs in Kantonen mit einer reinen ex post Haushaltsprüfung mit jenen RPKs in Kantonen mit vollumfänglichem Kontroll- und Evaluationsmandat,⁹ so zeigt sich ein Unterschied von ungefähr 15 bis 20 Prozent tieferen Gemeindeausgaben und Steuerbelastung.

⁸ Für Übersicht über die neuere Literatur siehe bspw. Eslava (2011).

⁹ Das heißt zusätzlich zur ex post Haushaltsprüfung kommen auch die ex post Wirtschaftlichkeitsprüfung, die ex ante Evaluation des Budgets, die ex ante Evaluation von Investitionsprojekten, und ein Vorschlagsrecht an der Gemeindeversammlung hinzu.

Weil sich eine erweiterte Finanzkontrolle mit vorgelagerter Evaluation auch mit politischen Abwägungen befassen muss, sollte sie auch unabhängig von einem Legislativorgan sein. Daher kann die direkte Volkswahl unter solchen Rahmenbedingungen angezeigt sein.¹⁰

3 Schlussfolgerungen

Die Rechnungshöfe und Finanzkontrollen spielen eine ganz wesentliche Rolle in der Demokratie. Im Verbund mit Informations- und Offenlegungspflichten stellen sie ein gewisses Maß an Transparenz in der Staatsführung sicher und bilden damit das Rückgrat der politischen Kontrolle. Natürlich können Rechnungshöfe diese Funktion nur erfüllen, wenn die Unabhängigkeit garantiert und durch spezifische institutionelle Rahmenbedingungen sichergestellt ist. Unabhängigkeit bedeutet nicht nur, dass der Rechnungshof formell unabhängig ist, sondern auch bezüglich der Organisation und der finanziellen Ausstattung. Wichtige institutionelle Faktoren der Unabhängigkeit betreffen die Wahl- und Amtsenthebungsverfahren, Amtszeit und Amtszeitbeschränkungen sowie mögliche Vorgaben zur Fachqualifikation der Vorsteher solcher Rechnungshöfe.

Das typische Mandat bestehender Rechnungshöfe umfasst die Prüfung der Rechtmäßigkeit und der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung und vermehrt auch Aufgaben in der Beratung. Zudem haben in den letzten Jahren auch die Medien bei der Verbreitung der Prüf- und Evaluationsergebnisse eine größere Bedeutung erlangt. Damit wird die Rolle als wichtige Quelle von unabhängiger Information weiter unterstrichen. Durch die erhöhte mediale Aufmerksamkeit gehören heute nicht mehr nur primär politische Akteure, sondern auch eine interessierte Bürgerschaft zum Zielpublikum solcher Informationen.

Eine erweiterte Sicht der Rolle der Finanzkontrolle ergibt sich unter Einbezug von Kontroll- und Evaluationsmandaten bereits im laufenden politischen Prozess, noch bevor die effektiven Entscheidungen getroffen werden. Hierbei können vorgelagerte Analysen des Budgets und spezifischer Investitionsprojekten wichtige Hinweise und Informationen bezüglich der Effizienz und finanzpolitischen Nachhaltigkeit der Ressourcenallokation liefern.

* *
*

Literaturverzeichnis

- Antle, Rick (1984). Auditor Independence. *Journal of Accounting Research* 22 (1), 1-20.
- Bazerman, Max H., George Loewenstein and Don A. Moore (2002). Why Good Accountants Do Bad Audits. *Harvard Business Review* (November Issue), 96-102.
- Besley, Timothy und Michael Sturm (2007). Fiscal restraints and voter welfare. *Journal of Public Economics* 91, 755-773.
- Calmfors, Lars (2011). The Role of Independent Fiscal Policy Institutions. CESifo Working Paper 3367.
- Calmfors, Lars und Simon Wren-Lewis (2011). What Should Fiscal Councils Do? *Economic Policy* 26(68), 649-695.

¹⁰ Für eine ausführliche Diskussion siehe Eichenberger & Schelker 2006, Schelker 2008, und Schelker & Eichenberger 2010.

- Casterella, Jeffrey R. und Derek Johnston (2013). Can the academic literature contribute to the debate over mandatory audit firm rotation? *Research in Accounting Regulation* 25(1), 108-116.
- Debrun, Xavier (2011). Democratic Accountability, Deficit Bias and Independent Fiscal Agencies. IMF Working Paper 11/173.
- Eichenberger, Reiner und Mark Schelker (2006). Independent and Competing Agencies: An Effective Way to Control Government. *Public Choice* 130, 79-98
- Eslava, Marcela (2011). The Political Economy of Fiscal Deficits: A Survey. *Journal of Economic Surveys* 25(4), 645-673.
- Ferejohn, John (1999). Accountability and Authority: Toward a Theory of political Accountability. In: Przeworski, Adam, Susan C. Stokes and Bertrand Manin (Eds.): *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge University Press, 131-153.
- Ferraz, Claudio und Frederico Finan (2008). Exposing Corrupt Politicians: The Effect of Brazil's Publicly Released Audits on Electoral Outcomes. *Quarterly Journal of Economics* 123 (2), 703-745.
- Frey, Bruno S. (1994). Supreme auditing institutions: a politico-economic analysis. *European Journal of Law and Economics* 1, 169-176.
- Frey, Bruno S. und Angel Serna (1990). Eine politisch-ökonomische Betrachtung des Rechnungshofs. *Finanzarchiv* 48, 244-270.
- Khalil, Fahad und Jacques Lawarée (2006). Incentives for Corruptible Auditors in the Absence of Commitment. *Journal of Industrial Economics* 54(2), 269-291.
- Kofman, Fred und Jacques Lawarée (1993). Collusion in Hierarchical Agency. *Econometrica* 61(3), 629-656.
- Luechinger, Simon, Mark Schelker und Alois Stutzer (2014). Governance, bureaucratic rents, and well-being differentials across US states. *Oxford Economic Papers* 66, 443-464.
- Maskin, Eric und Jean Tirole (2004). The Politician and the Judge: Accountability in Government. *American Economic Review* 94(4), 1034-1054.
- Olken, Benjamin A. (2007). Monitoring Corruption: Evidence from a Field Experiment in Indonesia. *Journal of Political Economy* 115(2): 200-249
- Schelker, Mark (2008). *Making Auditors Effective: Theory, Evidence, Perspectives*. Nomos, Baden-Baden.
- Schelker, Mark (2012a). The influence of auditor term length and term limits on US state general obligation bond ratings. *Public Choice* 150, 27-49.
- Schelker, Mark (2012b). Auditor expertise: Evidence from the public sector. *Economics Letters* 116, 432-435.
- Schelker, Mark (2013). Auditors and Corporate Governance: Evidence from the Public Sector. *Kyklos* 66, 275-300
- Schelker, Mark und Reiner Eichenberger (2010). Auditors and fiscal policy: Empirical evidence on a little big institution. *Journal of Comparative Economics* 38, 357-380.
- Tirole, Jean (1986). Hierarchies and Bureaucracies: On the Role of Collusion in Organizations. *Journal of Law, Economics and Organization* 2(2), 181-214.