



*svvor asdpo*

**Schweizerische Vereinigung für Verwaltungsorganisationsrecht**

[www.svvor.ch](http://www.svvor.ch)

**Association suisse du droit public de l'organisation**

[www.asdpo.ch](http://www.asdpo.ch)

Jahrbuch  
2018  
2019

## **Verwaltungsorganisationsrecht – Staatshaftungsrecht – öffentliches Dienstrecht**

Annuaire  
2018  
2019

## **Droit public de l'organisation – responsabilité des collectivités publiques – fonction publique**



Stämpfli Verlag



---

Jahrbuch / Annuaire 2018/19

**Verwaltungsorganisationsrecht – Staatshaftungsrecht –  
öffentliches Dienstrecht**

**Droit public de l'organisation – responsabilité des  
collectivités publiques – fonction publique**

---

*svvor asdpo*

---



**Schweizerische Vereinigung für Verwaltungsorganisationsrecht**

[www.svvor.ch](http://www.svvor.ch)

**Association suisse du droit public de l'organisation**

[www.asdpo.ch](http://www.asdpo.ch)

---

**Verwaltungsorganisationsrecht –  
Staatshaftungsrecht –  
öffentliches Dienstrecht**

**Droit public de l'organisation –  
responsabilité des collectivités  
publiques – fonction publique**

**Jahrbuch / Annuaire  
2018/19**



Stämpfli Verlag  
Stämpfli Editions

© Stämpfli Verlag AG Bern

---

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Information bibliographique de la Deutsche Nationalbibliothek

La Deutsche Nationalbibliothek a répertorié cette publication dans la Deutsche Nationalbibliografie; les données bibliographiques détaillées peuvent être consultées sur Internet à l'adresse <http://dnb.d-nb.de>.

Alle Rechte vorbehalten, insbesondere das Recht der Vervielfältigung, der Verbreitung und der Übersetzung. Das Werk oder Teile davon dürfen ausser in den gesetzlich vorgesehenen Fällen ohne schriftliche Genehmigung des Verlags weder in irgendeiner Form reproduziert (z. B. fotokopiert) noch elektronisch gespeichert, verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Tous droits réservés, en particulier le droit de reproduction, de diffusion et de traduction. Sans autorisation écrite de l'éditeur, l'œuvre ou des parties de celle-ci ne peuvent pas être reproduites, sous quelque forme que ce soit (photocopies, par exemple), ni être stockées, transformées, reproduites ou diffusées électroniquement, excepté dans les cas prévus par la loi.

© Stämpfli Verlag AG Bern · 2019  
© Stämpfli Editions SA Berne · 2019  
[www.staempfliverlag.com](http://www.staempfliverlag.com)

ISBN Print 978-3-7272-1390-8

Über unsere Online-Buchhandlung [www.staempflishop.com](http://www.staempflishop.com) sind zudem folgende Ausgaben erhältlich:

Dans notre librairie en ligne [www.staempflishop.com](http://www.staempflishop.com), les versions suivantes sont également disponibles :

ISBN E-Book 978-3-7272-1391-5



---

# Unabhängige Finanzkontrolle in der Demokratie: Eine Erweiterung aus ökonomischer Sicht\*

MARK SCHELKER

## Inhalt

1. Einleitung.....	125
2. Traditionelle Rolle von Rechnungshöfen und Finanzkontrollen ...	128
2.1 Determinanten der Unabhängigkeit.....	129
2.2 Empirische Evidenz zur Unabhängigkeit .....	131
2.3 Traditionelles Mandat: ex post Kontrolle.....	133
3. Erweiterung der Finanzkontrolle: ex ante Evaluationen .....	135
3.1 Warum ex ante Evaluationen sinnvoll sind .....	135
3.2 Rechnungsprüfungskommissionen auf Schweizer Gemeindeebene.....	137
3.3 Übertragung auf die kantonale und nationale Ebene .....	138
4. Vorschlag einer möglichen Ausgestaltung.....	138
Schlussfolgerungen.....	141
Literaturverzeichnis.....	142

## 1. Einleitung

Rechnungshöfe, respektive Finanzkontrollen, sind bedeutende Organisationen.<sup>1</sup> Sie sind dies viel mehr bezüglich ihrer Rolle im demokratischen Prozess als gemessen an der budgetären oder organisatorischen Grösse. Die Eidgenössische Finanzkontrolle verfügt gegenwärtig über ein Budget von

---

\* Dieser Beitrag basiert teilweise auf meinem *WPZ Kommentar Nr. 12*, «Unabhängige Finanzkontrolle in der Demokratie», Wirtschaftspolitisches Zentrum (WPZ), 2016. Mit freundlicher Genehmigung des Herausgebers, Prof. Dr. Christian Keuschnigg, Universität St. Gallen. Zur Verbesserung der Leserlichkeit wird auf eine explizite Nennung aller möglichen Geschlechter verzichtet. Ich möchte betonen, dass unabhängig der unterschiedlichen Geschlechter alle mitgemeint sind.

<sup>1</sup> Im Folgenden werden die Begriffe Rechnungshof und Finanzkontrolle synonym benutzt. Dies entspricht keiner sauberen Unterscheidung, und hinter den jeweiligen Konzepten stehen teilweise sehr unterschiedliche Traditionen. Dies wird hier bewusst ausgeblendet, um auf die zugrundeliegenden Wirkungsmechanismen zu fokussieren.

etwa 27 Millionen Franken und 110 Mitarbeitende. Der Österreichische Rechnungshof beschäftigt rund 300 Mitarbeitende mit einem Budget von etwa 32 Millionen Euro. Im Vergleich dazu beschäftigt der Deutsche Bundesrechnungshof rund 1300 Mitarbeitende und verfügt über ein Budget von um die 140 Millionen Euro. Die Kosten der öffentlichen Finanzkontrolle belaufen sich dabei auf ungefähr 0.04 Prozent der Gesamtausgaben auf Bundesebene.

Ihre Rolle im demokratischen Prozess wird jedoch nur selten diskutiert und auch die ökonomische Literatur gibt nur wenige explizite Hinweise.<sup>2</sup> 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 (P-A) Modell dargestellt werden, wobei grundsätzlich zwei P-A Beziehungen direkt relevant sind.

Erstens: Die Bürger (die «Prinzipale») delegieren in Wahlen ihre Entscheidungskompetenz für einen begrenzten Zeitraum an Politiker (die «Agenten»). Diese sollten sodann im Interesse jener Bürger Entscheidungen treffen. Allerdings verfügen die Politiker systematisch über die besseren Informationen und die Entscheidungsgrundlagen sind für die Bürger nur mit hohen Informationskosten nachvollziehbar. Falls die Politiker nicht die gleichen Präferenzen wie die Bürger haben, können sie sich durch diese Informationsasymmetrie Vorteile verschaffen oder wie Ökonomen zu sagen pflegen, Renten ergattern. Das heisst, Politiker können auch ihre eigenen Interessen verfolgen und die Bürger können dies – ohne zusätzliche Informatio-

---

<sup>2</sup> Ausnahmen sind FREY/SERNA, Rechnungshof und FREY, Auditing institutions welche Rechnungshöfe aus politisch-ökonomischer Sicht explizit diskutieren. Eine der wenigen ökonomischen Studien, welche die Rolle der Finanzkontrolle wenigstens andeutet, ist jene von BESLEY/SMART, Fiscal restraints. 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, Accountability.

nen – kaum kontrollieren oder verhindern. Im Folgenden nennen wir dieses Phänomen das «politische P-A Problem».

Zweitens: Politiker – spezifischer, die Regierung – delegieren die Umsetzung der politischen Entscheidungen an die Verwaltung. Hierbei entsteht eine weitere P-A Beziehung, nämlich jene zwischen der Regierung als Auftraggeber (Prinzipal) und der Verwaltung (Agent) als ausführende Instanz. Analog zur vorangehenden Argumentation verfügt die Verwaltung über mehr und bessere Informationen bezüglich der konkreten Allokation der öffentlichen Mittel und der Produktion der öffentlichen Güter und Dienstleistungen als die Regierung. Konkret heisst dies wiederum, dass die Verwaltung die Informationsasymmetrie zur Verfolgung eigener Interessen ausnutzen kann.<sup>3</sup> Im Folgenden nennen wir dieses Phänomen das «bürokratische P-A Problem».

Wir haben es also mit einem (mindestens) zweistufigen Prinzipal-Agenten Problem zu tun. Falls die jeweiligen Präferenzen zwischen Prinzipal und Agent divergieren (und das tun sie häufig), hängt das Ausmass des entstehenden Problems in beiden P-A Beziehungen vom Ausmass der Informationsasymmetrie ab. Aus dieser Perspektive sind Rechnungshöfe und Finanzkontrollen neben Vorhaben zur Stärkung der Transparenz – also die Reduktion der jeweiligen Informationsasymmetrie – in Entscheidungsprozessen von grösster Wichtigkeit.

Organe des öffentlichen Sektors unterliegen in aller Regel einer Informations- und Offenlegungspflicht. Solche Regulierungen legen typischerweise die Informationsform, die Abfolge und Regelmässigkeit der Informationsabgabe und andere Kriterien fest. Neben dieser Informationspflicht erfolgt eine unabhängige Prüfung der zur Verfügung gestellten Informationen. Transparenz wird also nicht nur durch Offenlegungspflichten alleine, sondern erst im Verbund mit einer systematischen Aufsicht erreicht.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Ausgehend von NISKANEN, Bureaucracy diskutiert eine breite ökonomische Literatur – die Bürokratietheorie – die Anreize der relevanten Handlungsträger in der Verwaltung. Grundsätzlich wird davon ausgegangen, dass sich die Verwaltung bei der Allokation der Mittel und der Produktion von öffentlichen Gütern und Dienstleistungen Vorteile verschaffen möchten. Dadurch werden weder Allokations- noch Produktionseffizienz erreicht. Einerseits entstehen Anreize zur ineffizienten Allokation von öffentlichen Mitteln (zu viele Ressourcen werden angehäuft), und andererseits werden die allozierten Ressourcen bei der Produktion von öffentlichen Gütern und Dienstleistungen ineffizient eingesetzt (zu hohe Kosten bei gegebenem Output, oder zu tiefer Output bei gegebenen Mitteln).

<sup>4</sup> Ein illustratives Beispiel für den Verbund von Offenlegung und Kontrolle liefert Griechenland, welches über Jahre hinweg unterschiedliche Grössen der Haushalts-

Im Folgenden unterscheide ich zwei Ebenen:

*Produktive Effizienz staatlicher Leistungserbringung* – Das traditionelle Mandat der Finanzkontrolle fokussiert primär auf die produktive Effizienz staatlicher Leistungserbringung. Im Kern geht es um das bürokratische P-A Problem, welches durch die Prüfung der Rechtmässigkeit, Ordnungsmässigkeit und Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung entschärft werden soll. Hier geht es darum, zu prüfen und sicherzustellen, dass die im politischen Prozess zugeteilten Mittel ordnungsgemäss und wirtschaftlich eingesetzt wurden. Auf diesen Aspekt wird im Folgenden 2. Abschnitt eingegangen.

*Allokative Effizienz der öffentlichen Mittelvergabe* – Bei der allokativen Effizienz der öffentlichen Mittelvergabe steht das «politische P-A Problem» im Vordergrund. Es liegt im Kern des politischen Prozesses, öffentliche Mittel durch Entscheide zur Besteuerung (etc.) zu generieren und diese bestmöglich in Form von Staatsausgaben entsprechend der Präferenzen der Bürger zu allozieren. Hier soll die Frage aufgeworfen werden, ob – und wenn ja, wie – eine unabhängige Evaluation von noch zu beschliessenden öffentlichen Projekten durchgeführt werden soll. Da es sich hier inhärent um ein politisches Problem handelt, welches die unterschiedlichen Interessen in einer Jurisdiktion betrifft, stellt sich die Frage, warum überhaupt eine solche Evaluation angezeigt ist. Ich werde im Folgenden argumentieren, dass im politischen Prozess Spezialinteressen natürlicherweise dominieren und dass im Wesentlichen das «allgemeine Interesse» der effizienten Verwendung knapper öffentlicher Mittel nur ungenügend durch politische Interessengruppen vertreten wird und daher institutionell organisiert und verankert werden sollte. Auf diese Aspekte wird im 3. und 4. Abschnitt eingegangen.

## **2. Traditionelle Rolle von Rechnungshöfen und Finanzkontrollen**

Rechnungslegungsstandards und die traditionellen Rechnungshöfe und Finanzkontrollen sind vor allem mit Blick auf die Sicherung der produktiven Effizienz der staatlichen Leistungserbringung, also die zweite Prinzipal-Agenten-Beziehung zwischen Regierung und Verwaltung (dem «bürokratischen P-A Problem») relevant. Dabei überprüfen Rechnungshöfe die Ordnungs- und Rechtmässigkeit der Buch- und Haushaltsführung (über welche gemäss etablierter Regeln rapportiert werden muss) und untersuchen deren Wirtschaftlichkeit.

---

entwicklung, unter anderem Defizite und Verschuldung, systematisch zu tief ausgewiesen hat. Offenbar hat hier der Rechnungshof Aufsichtspflicht nur ungenügend wahrgenommen.

Im Hinblick auf die erste P-A Beziehung zwischen Bürgern und Politikern (dem «politischen P-A Problem») spielen Rechnungshöfe und Finanzkontrollen im Prinzip eine eher indirekte – aber nicht weniger wichtige – Rolle. Die Informationen zur Haushaltsführung und zum Stand der öffentlichen Finanzen gehören zu den wichtigsten Informationen überhaupt, um die Regierung zu kontrollieren und in Wahlen zur Verantwortung für die ihr übertragenen Aufgaben zu ziehen.

Im Vordergrund steht vorerst die zweite P-A Beziehung (das «bürokratische P-A Problem»): Erst durch die unabhängige Prüfung erlangen die von den Stellen ausgewiesenen Informationen ihre Glaubwürdigkeit, und erlauben damit der Regierung (und den Bürgern) die Verwaltung (und die Regierung) zu kontrollieren. Sollten sich offengelegte Informationen als systematisch verzerrt und wenig verlässlich erweisen, ergeben sich mannigfaltige Reaktionen: z.B. kann die Regierung als verantwortliche Auftraggeberin und vorgesetzte Stelle unter politischen Druck geraten, oder es verändern sich gar unmittelbar die Bewertungen von Staatstiteln auf den Finanzmärkten, wobei höhere Unsicherheiten als Risikoprämien eingepreist und Bonitätsratings beeinflusst werden.

Zur Untersuchung des Einflusses von Rechnungshöfen oder Finanzkontrollen können vereinfacht zwei Themenblöcke unterschieden werden: Einerseits sind dies die Determinanten der Unabhängigkeit und andererseits die Ausrichtung und der Umfang des Prüfmandats.

## 2.1 Determinanten der Unabhängigkeit

Zurück zu unserer vereinfachten Sicht und dem Prinzipal-Agenten Modell: Die traditionelle Rolle von Rechnungshöfen hilft also in erster Linie die Informationsasymmetrie zwischen Regierung und Verwaltung und indirekt zwischen Bürgern und Regierung zu reduzieren. Die Durchsetzung der Informationspflicht bedingt, dass die Aufsichtspflicht auch wahrgenommen wird. Das dreistufige P-A Modell von TIROLE beschreibt den Einbezug der Finanzkontrolle in ein P-A Modell – wobei die Finanzkontrolle die Aufsicht über den Agenten im Auftrag des Prinzipals übernimmt – und skizziert die Voraussetzungen für das Funktionieren einer solchen Interaktion.<sup>5</sup> Weil die Delegation der Aufsicht an die Finanzkontrolle zu einem weiteren P-A Problem zwischen Regierung und ebendieser Finanzkontrolle führt, funktioniert die Aufsicht nur, solange die beiden Agenten (also die Verwaltung und die Aufsicht) nicht zusammenspannen. Andernfalls können die daraus resultierenden Handlungen sogar noch stärker zu Ungunsten des Prinzipals ausfal-

---

<sup>5</sup> TIROLE, Collusion in Organizations.

len.<sup>6</sup> Modelle aus der Vertragstheorie gehen davon aus, dass der Prinzipal Verträge schreiben kann, welche Kollusion zwischen Agent und Aufsichtsorgan verhindern.<sup>7</sup> 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.

Die Unabhängigkeit hat also zu berücksichtigen, wer genau als zu beaufsichtigender Agent in Frage kommt. Steht vor allem die Verwaltungskontrolle im Vordergrund, so ist aus der Sicht der Bürger in erster Linie die Unabhängigkeit von der Verwaltung und der Regierung sicherzustellen. Rücken auch generellere Fragen zum Einsatzbereich der öffentlichen Mittel in den Fokus, wobei parteipolitische Abwägungen eine grosse Rolle spielen, so ist auch die Unabhängigkeit vom Einfluss des Parlaments sicherzustellen.

Ist eine Einflussnahme auf die Arbeit der Finanzkontrolle oder des Rechnungshofs nicht direkt möglich, so sind immer noch an die Möglichkeiten der indirekten Einflussnahme durch Druckversuche über Budgetkürzungen oder an eine Einflussnahme bei der Amtseinstellung oder Amtsenthebung des Präsidiums zu denken. Dies veranschaulicht, dass die institutionelle Ausgestaltung des Rechnungshofs oder der Finanzkontrolle von zentraler Bedeutung für das Funktionieren der öffentlichen Finanzaufsicht ist.

Formell ist die Unabhängigkeit der Rechnungshöfe und Finanzkontrollen 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. Die Unabhängigkeit umfasst nicht nur die formelle Verankerung in der Verfassung oder auf Gesetzesebene, sondern auch die Garantie der organisatorischen und finanziellen Unabhängigkeit. Die finanzielle Unabhängigkeit soll gewährleisten, dass kein 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.<sup>8</sup>

Eine Wahl des Präsidiums durch die Legislative entspringt typischerweise der Idee, dass die nachgelagerte Rechnungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle ein Instrument der Legislative gegenüber der Exekutive und Verwaltung ist. MASKIN/TIROLE argumentieren, dass bei delegierten Aufgaben an unabhängige Gremien, bei welchen fachspezifische Expertise notwendig ist und

---

<sup>6</sup> ANTLE, Auditor Independence.

<sup>7</sup> Z.B. KHALIL/LAWARÉE, Corruptible Auditors; KOFMAN/LAWARRÉE, Collusion; TIROLE, Collusion in Organizations.

<sup>8</sup> Z.B. SCHELKER, Auditors; SCHELKER, Auditor term; SCHELKER, Auditor expertise.

klare Regeln zu befolgen sind, die Berufung dieser Mitglieder durch z.B. die Legislative angezeigt ist.<sup>9</sup> 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.<sup>10</sup> Natürlich verhält es sich anders, sobald auch Abwägungen zur Mittelallokation und Wählerpräferenzen ins Spiel kommen, was jedoch nicht ein primärer Fokus der traditionellen, nachgelagerten und stark standardisierten Rechnungs- und Finanzkontrolle ist.

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.<sup>11</sup> Häufig wird daher argumentiert, dass Amtszeitbeschränkungen (oder im privaten Bereich «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.<sup>12</sup>

## 2.2 Empirische Evidenz zur 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. 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 Amts-

---

<sup>9</sup> MASKIN/TIROLE, Accountability.

<sup>10</sup> Siehe auch FEREJOHN, in: Przeworski/Stokes/Manin, Accountability and Authority mit einem ähnlichen Argument.

<sup>11</sup> Z.B. BAZERMAN/LOEWENSTEIN/MOORE, Bad Audits; CASTERELLA/JOHNSTON, Academic literature; SCHELKER, Evidence.

<sup>12</sup> SCHELKER, Auditor expertise.

enthebungsverfahren, bei den vorgesehenen Amtszeiten und Amtszeitbeschränkungen oder bei den Mindestanforderungen an die Fachausbildung gibt es grosse 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 Amtseinsetzung, Amtsenthebung, Amtsdauer, Amtszeitbeschränkung, und Mindestanforderungen an die Fachausbildung der obersten Leiter amerikanischer Rechnungshöfe auf Indikatoren zum Stand der öffentlichen Finanzen und auf Masse zur Effizienz der öffentlichen Verwaltung.<sup>13</sup>

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 (genau diese Masse müssen ja auf ihre Richtigkeit überprüft werden). Es braucht daher 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). Darüber hinaus entwickeln wir ein direktes Mass für das Ausmass bürokratischer Renten in der öffentlichen Verwaltung.<sup>14</sup> Unter bürokratischen Renten verstehen wir hierbei Wohlfahrtsgewinne von Mitarbeitenden 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 deutet darauf hin, dass es kaum grosse Unterschiede zwischen der direkten Volks- oder Parlamentswahl der Leiter von Rechnungshöfen (mit hauptsächlichem Fokus auf die Haushaltsprüfung) beim Einfluss auf Kreditratings und Qualitätsindikatoren zur staatlichen Leistungsfähigkeit gibt.<sup>15</sup> 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 Wahlprozedu-

---

<sup>13</sup> LUECHINGER/SCHELKER/STUTZER, Governance; SCHELKER, Auditors; SCHELKER, Auditor term; SCHELKER, Auditor expertise.

<sup>14</sup> LUECHINGER/SCHELKER/STUTZER, Governance.

<sup>15</sup> SCHELKER, Auditors; SCHELKER, Auditor term.

ren auf Entscheidungen durch unabhängige Regulierungsbehörden<sup>16</sup> 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.

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 die Leitung des Rechnungshofs haben im Durchschnitt eine um eine Stufe höhere Bonitätsbewertung, also bspw. von AA auf AA+.<sup>17</sup> 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 bei der Fachausbildung für die Leitung des Rechnungshofs (z.B. Diplom als Wirtschaftsprüfer) einen signifikant positiven Effekt auf die Bonitätsbewertungen und einen negativen Effekt auf die pro Kopf Verschuldung ausüben.<sup>18</sup> Die Grössenordnung beträgt ungefähr ein um eine Bonitätsstufe höheres Kreditrating und eine etwa 11 Prozent tiefere pro Kopf Verschuldung.

Nebenbei ist zu erwähnen, dass auch Offenlegungspflichten zusammengefasst in einem Transparenzindikator einen signifikant negativen Effekt auf bürokratische Renten haben.<sup>19</sup>

### 2.3 Traditionelles Mandat: *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 Rechnungs- und Haushaltsprüfung (*ex post* Kontrolle) vor. Dabei stehen die Rechtmässigkeit, die Ordnungsmässigkeit und die Wirtschaftlichkeit im Vordergrund. Neben der traditionellen Rechnungsprüfung wird die Wirtschaftlichkeitsprüfung von Politikmassnahmen immer wichtiger. In beiden Fällen erfolgt die Kontrolle und Evaluation im Nachhinein (*ex post*) oder teilweise auch schon

---

<sup>16</sup> Z.B. BESLEY/COATE, Regulators.

<sup>17</sup> SCHELKER, Auditor term.

<sup>18</sup> SCHELKER, Auditor expertise.

<sup>19</sup> LUECHINGER/SCHELKER/STUTZER, Governance.

während der Implementierung («rollend»). 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 Kontrolle der Rechtmässigkeit und Ordnungsmässigkeit ist heute etabliert. Sie stellt sicher, dass der Informations- und Offenlegungspflicht durch die Regierung und Bürokratie nachgekommen wird. Unsere empirischen Untersuchungen können leider den Einfluss der standardisierten Rechnungskontrollen nicht direkt quantifizieren, weil in unserem empirischen Setup in den USA alle State Auditors diese Aufgabe übernehmen, und damit keine Varianz vorhanden ist. Allerdings deuten experimentelle Feldstudien mit unterschiedlichen Prüfwahrscheinlichkeiten in Indonesien<sup>20</sup> darauf hin, dass Veruntreuung auf der Ausgabenseite kleiner wird, und dass die Wähler bei Bürgermeisterwahlen in Brasilien<sup>21</sup> 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.<sup>22</sup> 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. Einige Anzeichen dafür, dass diese Frage nicht irrelevant ist, kann regelmässig den Medien entnommen werden.

---

<sup>20</sup> OLKEN, Monitoring Corruption.

<sup>21</sup> FERRAZ/FINAN, Corrupt Politicians.

<sup>22</sup> SCHELKER, Auditor term.

Nicht selten werden Rechnungshöfe und Finanzkontrollen von Politikern mitunter heftig für ihre Berichterstattung kritisiert.

### 3. Erweiterung der Finanzkontrolle: *ex ante* Evaluationen

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 Ausweitung des Mandats hat einen direkten Einfluss auf den politischen Prozess. Die inhaltliche Evaluation des Budgetentwurfs und anstehender politischer Projekte tangiert unmittelbar die dem politischen Prozess inhärente Aufgabe der Mittelallokation. Daher muss die Forderung zur Verankerung einer unabhängigen *ex ante* Evaluation erst hergeleitet werden.<sup>23</sup>

#### 3.1 Warum *ex ante* Evaluationen sinnvoll sind

Es stellt sich also die Frage, warum unabhängige *ex ante* Evaluationen des Budgets und spezifischer Einzelprojekte im Kontext des politischen Prozesses sinnvoll sein könnten und überhaupt einen Einfluss haben sollten. Man würde erwarten, dass durch den politischen Wettbewerb und die Diskussion bis zur Entscheidungsfindung im Parlament genügend Informationen bereitgestellt werden, damit verzerrte Erwartungen bezüglich der Ausgaben- und Einnahmenentwicklung im Budgetprozess und Probleme bei der Projektierung-, oder bei der Ressourcenallokation auf unterschiedliche Projekte noch vor einer Entscheidung von den politischen Interessenvertretern aufgedeckt werden. Die politische Ökonomik<sup>24</sup> hat allerdings in den vergangenen Jahren unterschiedliche Mechanismen aufgezeigt, die zeigen, dass in parlamentarischen Entscheidungsprozessen oftmals nur ungenügende Anreize für die nachhaltige Verwendung der öffentlichen Mittel bestehen.

Als Beispiele können angeführt werden, dass (1) politischer Wettbewerb kurzfristige Anreize für zu hohe Ausgaben und systematisch auftretende Defizite geben kann («deficit bias»), weil (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

---

<sup>23</sup> SCHELKER/EICHENBERGER, Fiscal Policy; SCHELKER, Auditors.

<sup>24</sup> Z.B. MUELLER, Public Choice; PERSSON/TABELLINI, Political Economics.

einzusetzen («collective action problem»); (3) Stimmentausch dazu führen kann, dass gut organisierte Interessengruppen zu ihren Projekten kommen, weil sich die zugehörigen Politiker gegenseitig mit ihrer Stimme auf Kosten der schlecht organisierten Steuerzahlerinteressen unterstützen und damit die Ausgaben erhöhen («log rolling»); und (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»). Aus diesen und weiteren politisch-ökonomischen Gründen kommen Effizienz- und Nachhaltigkeitsinteressen im politischen Prozess systematisch zu kurz und wichtige Informationen zu den Auswirkungen von Politikmassnahmen werden nur unzureichend erbracht oder fliessen viel zu spät ein.<sup>25</sup>

Die systematische Informations- und Interessenasymmetrie, die zur Unterhöhlung der langfristigen Tragbarkeit der öffentlichen Finanzen führen kann, wird auch nicht einfach durch die Präsenz unabhängiger Medien neutralisiert. Denn die Informationskosten sind auch für Medienschaffende und Medienhäuser sehr hoch, während die erbrachten Nutzen einer effizienteren Ressourcenallokation allen Bürgern zugleich zugutekommen und nur beschränkt wirtschaftlich verwertbar sind.

Aus dieser (verkürzten) politisch-ökonomischen Problembewertung leiten wir ab, dass die Reduktion der Informations- und Interessenasymmetrie hinsichtlich der öffentlichen Finanzen institutionell abgestützt werden muss.<sup>26</sup> Eine erweiterte Finanzkontrolle, welche die *ex ante* 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.

---

<sup>25</sup> Z.B. CALMFORS/WREN-LEWIS, Fiscal Councils; EICHENBERGER/SCHELKER, Competing Agencies; ESLAVA, Fiscal Deficits; SCHELKER/EICHENBERGER, Fiscal Policy; SCHELKER, Auditors.

<sup>26</sup> EICHENBERGER/SCHELKER, Competing Agencies; SCHELKER/EICHENBERGER, Fiscal Policy.

### 3.2 Rechnungsprüfungskommissionen auf Schweizer Gemeindeebene

Eine Art erweiterte Finanzkontrolle 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 *ex ante* das Budget und einzelne Investitionsprojekte vor deren Beschluss in der Gemeindeversammlung 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 der Ausgestaltung der lokalen RPK unter einem einheitlichen nationalen Dach sind eine gute Voraussetzung, um die Auswirkungen empirisch zu untersuchen.<sup>27</sup> Wir haben die Ausgestaltung der lokalen RPK in den Kantonen analysiert und in einen Indikator überführt. Damit wird der Einfluss unterschiedlicher Ausgestaltungsformen der RPK mit multivariaten Analysemethoden empirisch fassbar. Ein empirischer Vergleich unterschiedlicher Regime muss sicherstellen, dass die korrekten Vergleiche angestellt werden. Daher kontrollierten wir in unseren Analysen mannigfaltige wirtschaftliche, sozio-demografische und politische Unterschiede zwischen den Gemeinden resp. Kantonen.

Unsere ökonometrischen Arbeiten auf Schweizer Gemeindeebene zeigen, dass RPK mit stärker ausgeprägtem *ex ante* Evaluationsmandat einen robusten und statistisch signifikanten negativen Effekt auf die Gemeindeausgaben und die Steuerbelastung haben.<sup>28</sup> Vergleicht man RPK in Kantonen mit einer reinen *ex post* Haushaltsprüfung mit jenen RPK in Kantonen mit vollumfänglichem Kontroll- und Evaluationsmandat, so zeigt sich ein Unterschied von einer ungefähr 15 bis 20 Prozent tieferen Ausgaben- und Steuerbelastung in Gemeinden mit voller Ausprägung der erweiterten Finanzkontrolle.

Es ist zu betonen, dass die ökonometrischen Spezifikationen streng genommen keine Schätzung kausaler Effekte zulassen, weil die experimentellen oder quasi-experimentellen Voraussetzungen nicht erfüllt sind. Das Bild der Korrelationen sowie unsere unterschiedlichen empirischen Strategien zum Ausschluss möglicher Störfaktoren stimmt uns allerdings zuversichtlich, dass sich der kausale Effekt dennoch erkennen lässt.<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> SCHELKER, Auditors; SCHELKER/EICHENBERGER, Fiscal Policy.

<sup>28</sup> SCHELKER/EICHENBERGER, Fiscal Policy.

<sup>29</sup> Detaillierte Angaben zu unseren empirischen Strategien und deren Resultate können in SCHELKER/EICHENBERGER, Fiscal Policy entnommen werden.

### 3.3 Übertragung auf die kantonale und nationale Ebene

Die grundlegenden Einsichten auf der Gemeindeebene lassen sich auf die kantonale und die Bundesebene übertragen. Denn die zugrundeliegenden Informationsprobleme sind in grösseren Jurisdiktionen generell eher ausgeprägter und der potenzielle Einfluss einer erweiterten Finanzkontrolle dementsprechend grösser. Diese grundsätzliche Hypothese lässt sich einerseits auch mit unseren empirischen Arbeiten unterlegen<sup>30</sup>, und andererseits spricht die Evidenz auf internationaler Ebene für eine fruchtbare Übertragung auf die übergeordneten Ebenen<sup>31</sup>.

Sehr ähnliche Funktionen üben auch sogenannte Fiskalräte («Fiscal Councils» o.ä.) aus, so wie sie zum Beispiel in den USA, den Niederlanden und Dänemark schon länger bestehen, oder so wie sie neuerdings in Schweden, Kanada oder Grossbritannien in unterschiedlichen Ausprägungen errichtet wurde.<sup>32</sup> Diese sollen durch ihre *ex ante* Evaluation unterschiedlicher finanzpolitischer Parameter nicht-nachhaltigem Finanzgebaren entgegenwirken. Fiskalräte sind in verschiedener Hinsicht mit der erweiterten Finanzkontrolle Schweizer Gemeinden verwandt.

## 4. Vorschlag einer möglichen Ausgestaltung

Die Einführung einer neuen finanzpolitischen Institution, welche komplementär zu den bestehenden Finanzkontrollen oder Rechnungshöfen agiert, ist keineswegs trivial. Es stellt sich die Frage, wie genau diese Erweiterung aussehen könnte. Dabei spielt die institutionelle Ausgestaltung – also konkret die Verankerung der Unabhängigkeit, die Sicherstellung der erforderlichen Expertise und das Mandat – eine zentrale Rolle. Die nachfolgende Argumentation baut vorwiegend auf theoretischen Überlegungen basierend auf der bis anhin verfügbaren Evidenz auf. Die Vorschläge dienen daher vorderhand der Illustration der zentralen Kriterien und können noch nicht als wissenschaftlich auf allen Ebenen erhärtete Ausgestaltungsvorgaben aufgefasst werden.

*Unabhängigkeit* – Weil eine erweiterte Finanzkontrolle mit vorgelagerter Evaluation verstärkt mit politischen Abwägungen in Konflikt geraten kann und die *Finanzpolitik* (das heisst die Allokation der Ressourcen) sehr direkt

---

<sup>30</sup> SCHELKER/EICHENBERGER, Fiscal Policy.

<sup>31</sup> Z.B. CALMFORS/WREN-LEWIS, Fiscal Councils; DEBRUN/HAUNER/KUMAR, Independent Fiscal Agencies.

<sup>32</sup> CALMFORS/WREN-LEWIS, Fiscal Councils; DEBRUN, Democratic Accountability; DEBRUN/HAUNER/KUMAR, Independent Fiscal Agencies.

analysiert, muss sie auch unabhängig von der Legislative sein. Daher sollte das Selektionsverfahren der Mitglieder eines Präsidiums/Direktoriums möglichst unabhängig von Regierung und Parlament erfolgen. Eine Möglichkeit wäre eine direkte Volkswahl in einem schweizweiten Majorzverfahren (oder kantonsweiten Majorzverfahren im Falle einer kantonalen Institution). Dabei wäre sicherzustellen, dass der Wahlzyklus nicht synchron mit Regierungs- und Parlamentswahlen verläuft, um sicherzustellen, dass sich wahlspezifische Anreize nicht übertragen. Eine Alternative wäre ein durch starke gegenseitige Kontrolle geprägtes Amtseinsetzungsverfahren, ähnlich der Selektion von Richtern oder Zentralbankdirektoren. Um eine längerfristige Perspektive auf das Finanzgebaren auch institutionell zu verankern, wären eine längere Amtszeit angezeigt. Damit sich mögliche Wiederwahlzyklen nicht synchronisieren, könnte von Amtszeiten bis zu 8 Jahren ausgegangen werden. Eine Amtszeitbeschränkung auf eine oder maximal zwei Perioden (je nach tatsächlicher Ausgestaltung der Amtseinsetzung und -zeit) kann angezeigt sein.<sup>33</sup>

*Expertise* – Da es sich nicht in erster Linie um ein politisches Mandat handelt und inhaltliche Expertise gefragt ist, könnten Mindestausbildungserfordernisse im Finanzbereich formuliert werden. Solche Kriterien kennen auf der Ebene der traditionellen Finanzkontrolle beispielsweise der Genfer Rechnungshof oder einige amerikanische Public Auditors (auf Gliedstaaten-ebene) in den USA schon heute. Des Weiteren ändert sich durch solche Mindestanforderungen auch die Selektion der Mitglieder, was einer möglichen Politisierung des Amtes entgegenwirkt.

*Evaluationsmandat* – Wie besprochen stehen die Evaluation des Budgetentwurfs und der einzelnen Politikmassnahmen im Vordergrund (inkl. der darin enthaltenen Projektionen und Vorhersagen). CALMFORS/WREN-LEWIS gehen neben dieser *ex ante* Evaluation auch von einer *ex post* Evaluation der Wirksamkeit bei der Umsetzung der Massnahmen aus.<sup>34</sup> Komplementär zu den Evaluationsaufgaben kommen die Analyse der langfristigen Tragbarkeit verordneter Massnahmen und die Analyse der optimalen Ausgestaltung der Finanzpolitik hinzu.

Die Formulierung eines klar definierten *Evaluationsauftrags* – die Einschränkung und Festlegung auf die finanzpolitische Dimension – soll sicherstellen, dass eindeutige Informationen zum Zustand und der Entwicklung der öffentlichen Finanzen erstellt werden und nicht weiterhin im Wettbewerb mit Partikularinteressen untergehen. An dieser Stelle soll explizit festgehalten werden, dass das Mandat bewusst keine Entscheidungsmacht oder

---

<sup>33</sup> SCHELKER, Auditor term; SCHELKER, Auditor expertise.

<sup>34</sup> CALMFORS/WREN-LEWIS, Fiscal Councils.

richterliche Gewalt vorsieht und eine rein beratende Rolle (Informationsabgabe) angestrebt werden sollte.<sup>35</sup>

Zentral bei dieser Ausgestaltung ist, dass sich die Institution regelmässig und selbstständig mit ihren Berichten und Vorschlägen in den politischen Prozess einbringt, damit die Wähler die Arbeit dieser erweiterten Finanzkontrolle (oder «Fiskalräte») beobachten und zu beurteilen lernen können. Damit wird eine Reputation aufgebaut und die Wähler erhalten Einblick in die Arbeitsweise der Institution. Die stetige Beobachtbarkeit ist die Grundlage, um mögliche Verzerrungen und politisch getriebene Inkonsistenzen schnell zu erkennen, und liefert damit die Grundlage der Kontrolle durch die Bürger.

Warum sollte die Errichtung einer zusätzlichen Institution etwas ändern? Werden die Mitglieder des Präsidiums/Direktoriums nicht einfach zu weiteren gewöhnlichen Politikern? Warum werden die Bürger nicht wiederum die gleichen präferierten Interessenvertreter in das Präsidium/Direktorium wählen?

Erstens haben die Bürger andere Wahlanreize als in Regierungs- und Parlamentswahlen. Neu können Wähler ihre Spezialinteressen von ihren «allgemeinen» finanzpolitischen Interessen entbündeln. In Bezug auf die Partikularinteressen sind die Wählerpräferenzen äusserst heterogen und werden von den unterschiedlichen politischen Parteien und Interessengruppen im Rennen um Parlaments- und Regierungssitze gut abgebildet. In Bezug auf das allen Steuerzahlern eigene Interesse, dass öffentliche Mittel grundsätzlich nicht verschwendet werden sollten, können die Wähler neu Kandidaten wählen, die dieses Interesse in unabhängiger Weise vertreten. Wähler haben also grosse Anreize ihre Partikular- von ihrem allgemeinen Interesse zu entkoppeln und unterschiedliche Politikertypen zu wählen.<sup>36</sup>

Zweitens wird durch die zu Exekutiv- und Legislativmandaten asymmetrische Ausgestaltung der Wahlprozeduren und Aufgaben andere Anreize induziert. Dies entspricht der Idee der «checks and balances» wie wir sie für politische Mandate, Richter, oder Zentralbanker bereits gut kennen. Die eindimensionale Fokussierung auf die Finanzpolitik, die rein beratende Funktion und die Minimalvorgaben bezüglich der erforderlichen Expertenkenntnisse induzieren anders gelagerte Anreize und Möglichkeiten zur Reputationsbildung, und begünstigen eine unterschiedliche endogene Selektion von Kandidaten.

---

<sup>35</sup> Siehe SCHELKER, Auditors.

<sup>36</sup> Zur Idee der Entbündelung der Interessen siehe in verwandtem Kontext auch BESLEY/COATE, Citizens' Initiatives.

Die hier nur kurz andiskutierten Aspekte der institutionellen Ausgestaltung und Anreizsetzung müssten natürlich für den konkreten Fall vertieft analysiert und möglicherweise angepasst werden.

## Schlussfolgerungen

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 in einer Demokratie. 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 oder die Finanzkontrolle formell unabhängig ist, sondern sie betrifft auch die Organisation und die finanzielle Ausstattung. Wichtige institutionelle Faktoren der Unabhängigkeit betreffen die Wahl- und Amtsenthaltungsprozeduren, Amtszeit und Amtszeitbeschränkungen sowie mögliche Vorgaben zur Fachqualifikation der Vorsteher solcher Rechnungshöfe.

Das typische Mandat bestehender Rechnungshöfe umfasst die *ex post* 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 ihre 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 *ex ante* Kontroll- und Evaluationsmandaten bereits im laufenden politischen Prozess, noch bevor die effektiven Entscheidungen getroffen werden. Hierbei können vorgelagerte Analysen des Budgets und spezifischer Politik- und Investitionsprojekte wichtige Hinweise und Informationen bezüglich der Effizienz und finanzpolitischen Nachhaltigkeit der Ressourcenallokation liefern.

Auf Grund der unterschiedlichen Informationsprobleme und -anforderungen im demokratischen Prozess sollte die traditionelle Finanzkontrolle um eine weitere Institution zur *ex ante* Evaluation ergänzt werden. Während die traditionelle Finanzkontrolle wie bisher mit der Kontrolle der Verwaltung und der Regierung bei der Umsetzung des Haushalts und der Implementierung der politischen Vorgaben beauftragt wäre (das «bürokratische P-A Problem»), würde eine neue Institution der erweiterten Finanzkontrolle

(oder «Fiskalrat») die Evaluation der Finanzpolitik vornehmen (das «politische P-A Problem») und eine wichtige Lücke im politischen Prozess schliessen.

## Literaturverzeichnis

- ANTLE RICK, Auditor Independence, in: *Journal of Accounting Research* 1984, 22 (1), S. 1-20 (zit. Auditor Independence).
- BAZERMAN MAX H./LOEWENSTEIN GEORGE/MOORE DON A., Why Good Accountants Do Bad Audits, in: *Harvard Business Review* 2002, November Issue, S. 96-102 (zit. Bad Audits).
- BESLEY TIMOTHY/COATE STEPHEN, Elected versus Appointed Regulators: Theory and Evidence, in: *Journal of the European Economic Association* 2003, 1(5), S. 1176-1206 (zit. Regulators).
- BESLEY TIMOTHY/SMART MICHAEL (2007), Fiscal restraints and voter welfare, in: *Journal of Public Economics* 2007, 91, S. 755-773 (zit. Fiscal restraints).
- BESLEY TIMOTHY/COATE STEPHEN, Issue Unbundling via Citizens' Initiatives, in: *Quarterly Journal of Political Science* 2008, 3(4), S. 379-397 (zit. Citizens' Initiatives).
- CALMFORS LARS/WREN-LEWIS SIMON, What Should Fiscal Councils Do?, in: *Economic Policy* 2011, 26(68), S. 649-695 (zit. Fiscal Councils).
- CASTERELLA JEFFREY R./JOHNSTON DEREK, Can the academic literature contribute to the debate over mandatory audit firm rotation?, in: *Research in Accounting Regulation* 2013, 25(1), S. 108-116 (zit. Academic literature).
- DEBRUN XAVIER/HAUNER DAVID/KUMAR MANMOHAN S., Independent Fiscal Agencies, in: *Journal of Economic Surveys* 2008, 23(1), S. 44-81 (zit. Independent Fiscal Agencies).
- DEBRUN XAVIER, Democratic Accountability, Deficit Bias and Independent Fiscal Agencies, IMF Working Paper 2011/173 (zit. Democratic Accountability).
- EICHENBERGER REINER/SCHELKER MARK, Independent and Competing Agencies: An Effective Way to Control Government, in: *Public Choice* 2006, 130, S. 79-98 (zit. Competing Agencies).
- ESLAVA MARCELA, The Political Economy of Fiscal Deficits: A Survey, in: *Journal of Economic Surveys* 2011, 25(4), S. 645-673 (zit. Fiscal Deficits).
- FEREJOHN JOHN, Accountability and Authority: Toward a Theory of political Accountability, in: PRZEWORSKI ADAM/STOKES SUSAN C./MANIN BERNARD (Eds.), *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge 1999, 131-153 (zit. AUTORIN, in: Przeworski/Stokes/Manin, *Accountability and Authority*).

- FERRAZ CLAUDIO/FINAN FREDERICO, Exposing Corrupt Politicians: The Effects of Brazil's publicly released Audits on Electoral Outcomes, in: The Quarterly Journal of Economics 2008, S. 703-745 (zit. Corrupt Politicians).
- FREY BRUNO S., Supreme auditing institutions: a politico-economic analysis, in: European Journal of Law and Economics 1994, 1, S. 169-176 (zit. Auditing institutions).
- FREY BRUNO S./SERNA ANGEL, Eine politisch-ökonomische Betrachtung des Rechnungshofs, in: Finanzarchiv 1990, 48, S. 244-270 (zit. Rechnungshof).
- KHALIL FAHAD/LAWARÉE JACQUES, Incentives for Corruptible Auditors in the Absence of Commitment, in: Journal of Industrial Economics 2006, 54(2), S. 269-291 (zit. Corruptible Auditors).
- KOFMAN FRED/LAWARÉE JACQUES, Collusion in Hierarchical Agency, in: Econometrica 1993, 61(3), S. 629-656 (zit. Collusion).
- LUECHINGER SIMON/SCHELKER MARK/STUTZER ALOIS, Governance, bureaucratic rents, and well-being differentials across US states, in: Oxford Economic Papers 2014, 66, S. 443-464 (zit. Governance).
- MASKIN ERIC/TIROLE JEAN, The Politician and the Judge: Accountability in Government, in: American Economic Review 2004, 94(4), S. 1034-1054 (zit. Accountability).
- MUELLER DENNIS C., Public Choice III, Cambridge 2003 (zit. Public Choice).
- NISKANEN WILLIAM A., Bureaucracy and Representative Government, Chicago 1971 (zit. Bureaucracy).
- OLKEN BENJAMIN A., Monitoring Corruption: Evidence from a Field Experiment in Indonesia, in: Journal of Political Economy 2007, S. 200-249 (zit. Monitoring Corruption).
- PERSSON TORSTEN/TABELLINI GUIDO, Political Economics: Explaining Economic Policy, Cambridge 2000 (zit. Political Economics).
- SCHELKER MARK, Making Auditors Effective: Theory, Evidence, Perspectives, Baden-Baden 2008 (zit. Auditors).
- SCHELKER MARK, The influence of auditor term length and term limits on US state general obligation bond ratings, in: Public Choice 2012, 150, S. 27-49 (zit. Auditor term).
- SCHELKER MARK, Auditor expertise: Evidence from the public sector, in: Economics Letters 2012, 116, S. 432-435 (zit. Auditor expertise).
- SCHELKER MARK, Auditors and Corporate Governance: Evidence from the Public Sector, in: Kyklos 2013, 66, S. 275-300 (zit. Evidence).
- SCHELKER MARK/EICHENBERGER REINER, Auditors and fiscal policy: Empirical evidence on a little big institution, in: Journal of Comparative Economics 2010, 38, S. 357-380 (zit. Fiscal policy).

TIROLE JEAN, Hierarchies and Bureaucracies: On the Role of Collusion in Organizations, in: Journal of Law, Economics and Organization 1986, 2(2), S. 181-214 (zit. Collusion in Organizations).