

## Der Rechnungshof zwischen Finanzkontrolle und Programmevaluation

*Hans-Ulrich Derlien*

Kenntnisse der internen und externen Kontrolle der Regierung gehören zum Verständnis eines Regierungssystems und der in ihm ablaufenden Entscheidungsprozesse. Das gilt auch besonders für den Budgetprozeß. Zu den zentralen budgetpolitischen Akteuren auf Bundesebene, dem Bundesfinanzminister (Zuncker 1972) und dem Haushaltsausschuß des Bundestages (Sturm 1988), gehört auch der Bundesrechnungshof, der ebenfalls in jüngerer Zeit das akademische Interesse der deutschen Politikwissenschaft auf sich gezogen hat (Diederich et al. 1990), die ansonsten — erklärlich aus ihren Konstitutionsbedingungen — im Gegensatz zur amerikanischen Politikwissenschaft nicht nur das exekutive Handeln ganz allgemein, sondern speziell auch die Budgetierung stiefmütterlich behandelt hat.

Im folgenden soll der Frage nachgegangen werden, ob die Ausgestaltung der Kontrollfunktion des Bundesrechnungshofs (BRH) — *cum grano salis* mag dies analog für Landesrechnungshöfe gelten — die historische Erweiterung der dem Budget zugeschriebenen Funktionen reflektiert. Als historisch jüngste wird dem öffentlichen Haushalt bekanntlich die politische Programmfunktion zugeschrieben; fraglich ist jedoch, inwieweit sich der vermutete generelle *Zwang zur strukturellen Konsistenz von Budget- und Kontrollfunktion* beim Bundesrechnungshof durchgesetzt und die der Programmfunktion des Budgets entsprechende Programmevaluation in die Prüfungspraxis Eingang gefunden hat.

Die Programmevaluation als systematische und nicht nur intuitive, summarische subjektive Feststellung der Wirksamkeit und der Auswirkungen eines Interventionsprogramms, eines Projekts oder auch nur einer einzelnen Maßnahme wird in Deutschland seit langem vonseiten der Wissenschaft als rationale Entsprechung einer zielorientierten Politikentwicklung gefordert und auch seit Ende der 60er Jahre in einigen Bundesministerien unter der Bezeichnung „Erfolgskontrolle“ praktiziert (Derlien 1976). Diese Evaluationsaktivitäten werden zwar nicht flächendeckend und nicht immer geplant verfolgt, sie

sind jedoch fest institutionalisiert und an die *Programm-Entwicklung* der Resorts gekoppelt. Der *Budgetprozeß* indes läßt die Ergebnisse derartiger Untersuchungen von Effektivität und Ineffektivität vollzogener Maßnahmen weitgehend unberücksichtigt, und der BRH hat sehr lange gebraucht, bis er nach immer wieder vorgebrachter Kritik (z.B. Rürup/Seidler 1981) Ende der 80er Jahre diesen neuen *Kontrolltyp* endlich bedachte, nachdem auf Landesebene einige Rechnungshöfe sich schon Mitte der 80er Jahre mit dem Konzept der Erfolgskontrolle auseinandergesetzt hatten (Abgeordnetenhaus von Berlin Drs.10/1629, 15-17) und z.B. in Hamburg eine beachtliche „Erfolgskontrolle und Wirkungsuntersuchungen im Umweltschutz“ durchgeführt worden war (Jahresbericht 1988, 64-105).

Um den Unterschied zwischen klassischer Prüfung und Evaluation zu verdeutlichen, mag folgendes Beispiel (Mathiasen 1991) hilfreich sein:

die Rechnungsprüfung würde nach einer universitären oder schulischen Exkursion feststellen, ob sie ordnungsgemäß durchgeführt wurde, also ob sie dem Ausbildungsplan entsprach, ob den Regeln entsprechend Angebote von Reise-Unternehmen eingeholt worden sind und ob das kostengünstigste Verkehrsmittel unter Ausschöpfung aller Rabatte gewählt worden ist. Eventuell würde auch noch geprüft, ob die Exkursion überhaupt notwendig war. Was nicht untersucht wird, ist die Evaluationsfrage, ob mit der Exkursion das Bildungsziel erreicht wurde.

Das Thema „Erfolgskontrolle und Rechnungshof“ ist bislang im Schrifttum überwiegend normativ und präskriptiv behandelt worden, ausgehend von Modellüberlegungen und gestützt auf die Exegese budgetrechtlicher Normen. Mir ist nicht bekannt, daß die deutsche Praxis mit positiven Beispielen im Ausland konfrontiert, also empirisch kritisiert worden wäre. Hinter der hier gestellten Frage, ob sich das im Laufe von Jahrhunderten entwickelte Kontroll-Repertoire der Rechnungshöfe in der Bundesrepublik der Entwicklung zum Staatsinterventionismus, zur „aktiven“ Politik oder zum Maßnahmegesetz, das als formaler und technischer Ausdruck dieser Entwicklung angesehen werden kann, angepaßt hat, steht die international vergleichende Beobachtung, daß in den 80er Jahren unter dem Druck von Budgetreduktionen, in neo-konservativen Regierungen insbesondere, nicht nur die Evaluation als systematische Überprüfung der Wirksamkeit und der Auswirkungen öffentlicher Interventionsprogramme verstärkt institutionalisiert worden ist, sondern daß sich zugleich funktional die Programmevaluation von der Programmentwicklung *auf die Budgetierung verlagert* hat (Schick 1990) und dabei institutionell näher an Parlamente und Rechnungshöfe gerückt ist (Derlien 1990). Dieser „zweiten Welle“ in der Institutionalisierung der Evaluationsfunktion, wie sie in den Niederlanden, Norwegen, Großbritannien, ja sogar in der Schweiz zu verzeichnen ist, ging eine erste Institutionalisierungsbewegung voraus, die aus dem Informationsbedürfnis der Programmentwickler in Politik und Verwaltung erwuchs, nachdem in den 60er Jahren innovative, z.T. experimentelle Programme im Kontext von sozial-demokratischen Politiken und

reichlich fließenden Steuermitteln in den USA, Schweden und der Bundesrepublik betrieben worden waren. In den USA und Schweden — auch Canada wäre zu nennen — ist diese ursprüngliche *Informationsfunktion* der Evaluation für die Programm-Verbesserung überlagert worden von der für die zweite Welle typischen, dominanten *Allokationsfunktion* im Budgetprozeß, wobei die Rechnungshöfe neben den Fach-Ministerien zu zentralen Trägern der Evaluation wurden. Die Frage ist also auf diesem Hintergrund, ob diese Entwicklung in der Bundesrepublik ebenfalls eingesetzt hat und worin gegebenenfalls die Ursachen für den deutschen Sonderweg zu suchen sind.

Die Variablen, die dabei zu berücksichtigen sind und die in ihrer jeweiligen Ausgestaltung eine Trennung oder eine Integration von Budgetierung, Rechnungsprüfung und Evaluation begünstigen oder hemmen, sind die folgenden:

- Stellung des Rechnungshofs gegenüber Exekutive und Legislative,
- traditionelles (Wildavsky 1964) oder Erfahrung mit einem die Politikformulierung integrierenden Budgetieren (Rürup/Färber 1985),
- bisherige Institutionalisierung der Evaluation in den Ministerien, wie sie für die erste Welle charakteristisch ist, versus Institutionalisierung aus budgetären Zwängen der 80er Jahre.

Bei exekutiver Orientierung der Rechnungshöfe, prozeduraler Trennung von Politikformulierung und Budgetierung (two-track-system) und Institutionalisierung der Evaluation aufseiten der Programmentwicklung in den Ministerien ist die Erweiterung des Kontroll-Instrumentariums der Rechnungshöfe um die Evaluation weniger wahrscheinlich als bei einer Konfiguration mit legislativer Anbindung der Rechnungshöfe, Erfahrung mit integrierter Programmentwicklung und Budgetierung und Auftreten der Evaluation unter den Kontextbedingungen der zweiten Welle der Institutionalisierung.

Im folgenden soll für den Bundesrechnungshof zunächst nachgezeichnet werden, wie sich seine Kontrollfunktion mit der Funktionserweiterung des Budgets verändert hat und wie der „Geburtsfehler“ (Stern) des BRH aus der Exekutive in den letzten Jahrzehnten korrigiert worden ist (1). Zweitens ist darzulegen, inwiefern die traditionelle Kontrollpraxis auf einer selektiven Interpretation der Wirtschaftlichkeitsprinzips beruhte und daß diese Praxis der Fragestellung der Evaluation nicht entsprechen konnte (2). Drittens gehe ich auf die Bedeutung der mangelnden Integration von Programmentwicklung und Budgetierung für die Verarbeitung von Evaluationen in Budgetierung und Budgetkontrolle ein (3). Abschließend (4) gelange ich zu einer Relativierung der Modellüberlegungen im Lichte der Erfahrungen ausländischer Systeme mit ausgesprochen positiver Konstellation.

## 1. Budgetfunktionen und Rechnungshof-Funktionen

Die Rechnungshöfe führen eine Vielzahl unterschiedlicher Kontrollen durch, die nach verschiedenen Gesichtspunkten kategorisiert werden. Die bei solchen Typologien dominierenden technischen Kriterien helfen uns indes bei der Beantwortung der politikwissenschaftlich formulierten Frage nicht unbedingt weiter. Bevor ich im 2. Abschnitt zur Untermauerung des Arguments auf eher technische Details eingehe, soll hier versucht werden, die Kontrollfunktionen abstrakter zu klassifizieren und dabei im Hinblick auf die These vom Zwang zur strukturellen Konsistenz von Budget- und Kontrollfunktionen die Verbindung zu den dem Haushaltsplan von der Finanzwissenschaft zugeschriebenen und im allgemeinen auch von der Praxis anerkannten Funktionen herzustellen. Programmfunktion, makro-ökonomische Lenkungsfunktion, finanzwirtschaftliche Ordnungsfunktion, parlamentarische Kontrollfunktion und administrative Steuerungsfunktion, die gemeinhin unterschieden werden (Rürup/ Körner 1981, 40), haben sich nicht nur in Deutschland, aber hier doch besonders deutlich, historisch in umgekehrter Reihenfolge entwickelt und dabei jeweils eine spezifische Orientierung der Rechnungshöfe bedingt. Für diese historische Entwicklung ist kennzeichnend, daß in Deutschland die *Bürokratie älter ist als die Demokratie* und daß die Rechnungshöfe zum institutionellen Instrumentarium des vor-parlamentarischen Staates gehören. Teil des historischen Erbes der Rechnungshöfe ist daher bis heute *ihre starke Orientierung an der Exekutive*, was sie insbesondere vom amerikanischen General Accounting Office deutlich unterscheidet, der seit seiner allerdings erst 1921 erfolgten Institutionalisierung eindeutig ein Hilfsorgan des Kongresses ist.

Auch das staatliche Budget ist älter als das parlamentarische Budgetrecht. Bezeichnend ist, daß unmittelbar nach Einführung der periodischen Budgetierung in Preußen 1713 die Preußische Oberrechnungskammer 1714 errichtet wurde, die gerne als historischer Vorläufer des Bundesrechnungshofs betrachtet wird. Das Budget hatte seinerzeit ausschließlich eine *administrative Steuerungsfunktion* für den absoluten Herrscher, und die Oberrechnungskammer war naturgemäß eine interne Kontrollinstitution, deren primäre Kontrollkriterien auf die *Ordnungsmäßigkeit der Haushaltsführung* abgestellt waren, wobei in jenen Zeiten die Korruptionskontrolle von nicht zu unterschätzender Bedeutung war.

Die Herausbildung der *parlamentarischen Kontrollfunktion* gegenüber der Exekutive ist naturgemäß an die konstitutionelle Monarchie und das 1848 erkämpfte parlamentarische Budgetrecht gebunden. Ein Teil der Haushaltsgrundsätze, die heute von Finanzwissenschaftlern gerne als störend für die Erfüllung der makro-ökonomischen Lenkungsfunktion angesehen werden,

erhält ihren Sinn aus dieser parlamentarischen Kontrollfunktion, die ihrer Natur nach einerseits der politischen Richtungskontrolle ex ante, andererseits ex post ebenfalls überwiegend dem Typ der Ordnungsmäßigkeitskontrolle entspricht. Insgesamt behielt jedoch der Rechnungshof angesichts des geringen Budgetvolumens des Reiches und der Einschränkung des Budgetrechts des Reichstages bei den Militärausgaben seine exekutive Orientierung.

In der Weimarer Republik wurde bekanntlich das parlamentarische Budgetrecht im Gegensatz zum Pseudo-Konstitutionalismus des 2. Deutschen Reiches nicht nur voll entwickelt, sondern in der Reichshaushaltsordnung von 1922 und mit der Institutionalisierung der Pflicht des Finanzministers zur Rechnungslegung in der Weimarer Reichsverfassung wurde auch die institutionelle Grundlegung für die Haushaltskontrolle auf Reichsebene geschaffen, wenngleich der Rechnungshof als solcher bekanntlich erst im Grundgesetz verankert wurde. Für den Wandel der Kontrollorientierung des Rechnungshofs der Weimarer Republik dürften jedoch die Finanzprobleme angesichts von Reparationszahlungen, Inflation und Depression insofern bedeutsam gewesen sein, als sich nun die *finanzpolitische Ordnungsfunktion*, deutlich sichtbar in der Institution des Reichssparkommissars, in den Vordergrund drängte; dies änderte allerdings an der exekutiven Zuordnung des Rechnungshofs nichts; es ist bezeichnend, daß erstmals 1928 Reichstagsmitglieder dem Reichrechnungshof einen Besuch abstatteten (Wittrock 1986, 421).

Die *makro-ökonomische Lenkungsfunktion* setzte sich in der Bundesrepublik mit den Verfassungsänderungen von 1967 und 1969 und dem darauf beruhenden Stabilitätsgesetz sowie dem Haushaltsgrundsätze-Gesetz durch. Zugleich berichtet seit 1969 der Bundesrechnungshof nicht mehr nur der Regierung, sondern auch dem Bundestag und kann für beide vorgängig beratend tätig werden. Sowohl im Hinblick auf die finanzpolitische Ordnungsfunktion als auch im Hinblick auf die makro-ökonomische Lenkungsfunktion mit dem nun möglichen Deficit-Spending etablierte sich der Kontrolltyp der — auch rechnungsunabhängigen — *Finanzkontrolle*. Die politische *Programmfunktion*, die ebenfalls Ende der 60er Jahre als Aspekt des „rationalen Budgets“ (Rürup 1971) in Anlehnung an das integrierte Aufgaben- und Finanzplanungssystem der USA (PPBS) betont wurde, setzte sich allerdings nur zaghaft in der Praxis durch; die schon seit 1957 angewandte funktionale Gliederung der öffentlichen Aufgaben wurde zwar neben dem ökonomischen Gruppierungsplan 1986 institutionalisiert, zur Herausbildung der dieser Programmfunktion in höherem Maße entsprechenden Programmevaluation als Kontrolltyp kam es jedoch in Zusammenhang mit dem Budget nur ansatzweise; so in der Interpretation von § 7 Abs. 2 BHO 1973 auch für ex-post durchzuführenden Nutzen-Kosten-Untersuchungen. Primär wurde die Programmevaluation jedoch in den Ministerien und nicht bei den finanzpolitischen Hauptakteuren, Rechnungshof eingeschlossen, institutionalisiert.

In den letzten 20 Jahren hat sich die Stellung des Bundesrechnungshofs zwar in mehrfacher Hinsicht geändert, indem § 97 BHO die Möglichkeit eröffnete, den Prüfberichten Empfehlungen für die zukünftige Budgetgestaltung beizufügen und auch sonst nach § 88 Abs. 2 BHO Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung auf spezielle Anforderung zu beraten; auch belebte die Bundesregierung 1970 die Institution des Reichssparkommissars, indem sie den Präsidenten des Bundesrechnungshofes zum „Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung“ ernannte, um neben der Beratung durch den Bundesrechnungshof als Institution auch ein persönliches, vertrauliches Beratungsverhältnis zu schaffen (Wittrock 1989); und natürlich rückte der Rechnungshof dichter an den Bundestag heran, indem er vorgängig beratend tätig werden konnte und seine Berichte gleichzeitig an Regierung und Bundestag sandte. Entscheidender dürfte aber sein, daß seit 1985 der Präsident des Bundesrechnungshofs — übrigens auf Initiative des Bundestages — vom Parlament gewählt wird, so daß es kein Zufall ist, daß der jetzige Präsident der erste in der Geschichte der Bundesrepublik ist, der nicht zuvor Staatssekretär in Bonn gewesen war (wie Wittrock, Schäfer und Hopf). Dennoch hat diese seit 1969 zu verzeichnende prozedurale und institutionelle Reorientierung nicht dazu geführt, daß der Rechnungshof seine klassischen Kontrollformen der Ordnungsmäßigkeitskontrolle und der Finanzkontrolle um die Erfolgskontrolle erweitert hätte, wie Rürup/Seidler 1981 noch scharf kritisiert hatten. Allerdings ist in jüngster Zeit ein Umdenken in diesem Punkt nicht zu übersehen. So hat der Rechnungshof durch seinen Präsidenten nach einer umfangreichen Untersuchung über den Stand der Erfolgskontrolle in den Bundesministerien 1990 ein sehr gekürztes Gutachten vorgelegt (Zavelberg 1990) und auch an anderer Stelle (Zavelberg 1990a) die Notwendigkeit der Durchführung von Evaluationen anerkannt, diese Aufgabe aber — von Ausnahmefällen abgesehen — primär der Exekutive zugewiesen, während der BRH sich selbst auf die *Kontrolle der Durchführung der Programmevaluation* in der Bundesverwaltung beschränken will. Immerhin ist bereits diese grundsätzliche Anerkennung der Evaluation als eigenen Kontrolltyps und die ausführliche Befassung damit bemerkenswert. Dieser neue Ansatz könnte einerseits auf die internationalen Entwicklungen und den Gedankenaustausch der Rechnungshöfe auf internationaler Ebene (im INTOSAI, International Organization of Supreme Audit Institutions) zurückzuführen sein; er könnte andererseits aber auch bedingt sein durch die mit der Direktwahl des BRH-Präsidenten bewirkte stärker legislative Orientierung. Denn immerhin zeigten 1987 84 % der Bundestagsabgeordneten eine positive Einstellung zur Erfolgskontrolle (Derlien/Mayntz 1988), der der BRH möglicherweise mehr als zuvor gerecht zu werden versucht (Sandl 1987, 209).

## 2. Kontrollpraxis

Hinter der lange zögerlichen Haltung des BRH gegenüber der Evaluation oder der „politischen Erfolgskontrolle“, wie gelegentlich in Abwehr geradezu provozierender Semantik gesagt wird, steht eine mehr oder weniger ausgesprochene Scheu, sich mit *politischen Zielen* kritisch auseinanderzusetzen — eine Scheu, die kein deutsches Spezifikum ist (Geist 1984). Man meint offenbar, wenn man die Zielerreichung politischer Maßnahmen überprüfe, äußere man sich nicht mehr wertungsfrei, sondern politisch wertend. Verblüffend ist diese Ansicht nicht nur wegen ihrer logischen Kurzschlüssigkeit, sondern weil es auch gegenteilige Beispiele aus dem Bundesrechnungshof wie auch aus anderen Rechnungshöfen gibt. Verwunderlich ist die Abstinenz gegenüber der Evaluation vor allem auch deshalb gewesen, weil nach dem (neben dem Kriterium der Ordnungsmäßigkeit) übergeordneten Kriterium der „Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit“ die Überprüfung der Zielerreichung bei gegebenem Ressourceneinsatz in Anwendung des Maximalprinzips der wirtschaftlichen Rationalität nicht bedeutsamer für die Tätigkeit des Rechnungshofs geworden ist. Spätestens mit der Erweiterung der Ordnungsmäßigkeitskontrolle um die Finanzkontrolle bei der Novellierung des Art. 114 GG im Jahre 1969, die sich auf die Haushalts- und Wirtschaftsführung und deren Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit erstreckt, hätte eine stärkere Ausrichtung der Kontrolltätigkeit an der Evaluation nahegelegen. Dies umso mehr, als seitdem eine Vielzahl experimenteller Maßnahmen („Modell-Versuche“) im Bildungs- und im Gesundheitsbereich durchgeführt und Gesetze auf Zeit erlassen worden sind (Derlien 1990a, 41f.).

Stattdessen dominiert immer noch der Typ der *Konformitätskontrolle* (compliance auditing) mit der Rechnungskontrolle im engeren Sinne (Überprüfung von Belegen und Kalkulationen) sowie mit der Gesetzmäßigkeits- und Verfassungsmäßigkeits-Prüfung, und dort wo die „sachliche Prüfung“ mit den Kriterien der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit einsetzt, wird die ökonomische Rationalität überwiegend i.S. des *Minimum-Prinzips* bei gegebener Zielerreichung (Sparsamkeit) praktiziert. Um kein Mißverständnis aufkommen zu lassen: die Prüfung im Rahmen der *historisch älteren Kontrollfunktionen* ist — nicht zuletzt angesichts zumindest auf Kommunalebene um sich greifender Korruptiertheit — *keineswegs obsolet*, und für den Bürger wie für den Bundestag ist es schon wichtig zu erfahren, daß im Geschäftsbereich des Auswärtigen Amtes technisches Gerät, darunter Unterhaltungselektronik, unter mißverständlichen Deklarationen beschafft und privat benutzt wurde (BRH-Bericht 1978) oder daß das Verteidigungsministerium 1979 zwölf Marine-Hubschrauber für sechs Fregatten beschafft hatte, die 1982 in Dienst gestellt wurden, aber bis 1987 die Helikopter nicht landen lassen konnten, so

daß das gesamte Waffensystem ineffektiv war (Bericht 1987). Auf der anderen Seite werden aber auch immer wieder einseitige, auf Kostenreduktion ohne Berücksichtigung der Effektivität ausgerichtete Vorschläge unterbreitet wie etwa der, die ministeriellen Sekretärinnen in Schreib-Pools zu zentralisieren, mit der Folge, daß Ministerialräte nun selbst die Kaffeemaschine und die Kopiermaschine bedienen. Übertragen auf die aus Bundesmitteln mitfinanzierten Bamberger Symphoniker könnte diese Art der Prüfung zu folgendem *fiktiven Bericht* führen:

1. Es wurde festgestellt, daß 30 % des Orchesters während langer Passagen des Konzerts nicht aktiv waren. Ein gleichmäßigerer Einsatz aller Musiker, insbesondere der Schlagzeuger, würde die Wirtschaftlichkeit erhöhen.
2. In manchen Violin-Partien spielten acht Streicher, obwohl drei völlig ausgereicht hätten.
3. Eine ausgeglichene Weise des Spiels anstelle des Wechsels von tutti und pianissimo würde die Wirtschaftlichkeit erhöhen.
4. Die Prüfung der Einzelinstrumente ergab, daß der Triangel das bei weitem wirtschaftlichste Instrument ist. Sein erhöhter Einsatz wird deshalb empfohlen.

Hinter der auch heute noch festzustellenden Zurückhaltung gegenüber der Kontrolle, ob politisch gesetzte Ziele mit Programmen und Programm-Mitteln erreicht worden sind, steht, wie gesagt, das Mißverständnis, daß man sich damit auf politische Wertungen einließe (Battis 1976; Kisker 1989); dieser Fehlschluß, daß die Überprüfung der Erreichung politisch gesetzter Ziele Werturteile und Politik beinhalte, und damit das starke Beharren auf einer Trennung von Politik und politisch neutraler Verwaltung, die das *Rollenverständnis* der Rechnungshöfe, verstärkt durch die richterliche Unabhängigkeit ihrer Mitglieder, lange Zeit prägten, haben sich in den letzten Jahren offenbar aufgelöst. So stellte Selmer kürzlich unter Verweis auf die Kritik des BRH an Schiffbau-Subventionen fest:

„Die traditionelle Scheu der Rechnungshöfe, mit ihrer Finanzkontrolle in die politischen Ambitionen von Regierung und Verwaltung zu intervenieren — genauer gesagt: in die Wirtschaftlichkeitsprüfung auch den Bereich politisch motivierter Ausgabenentscheidungen und -praktiken einzubeziehen — scheint sich seit einigen Jahren zunehmend zu verflüchtigen“ (Selmer 1990, 1).

Die lange Zurückhaltung des BRH gegenüber der Programmevaluation ist aber auch auf strukturelle Ursachen zurückzuführen:

- Nicht nur wird in der Bundesrepublik typischerweise *nicht in Programmen gedacht* und das Gesetz nicht als nur eine bestimmte Form des Programms angesehen;
- es ist auch meist außerordentlich schwierig, in derartigen (gesetzesförmigen) Programmen *Zielformulierungen* zumal in operationaler Form festzustellen. In dieser Situation, in der auf dem Wege der für die empirische Messung der Zielerreichung erforderlichen Operationalisierung leicht die Kriterien des Prüfers den politischen Willen substituieren könnten, entbehrt es nicht einer gewissen Rationalität, die Finger von diesem methodisch schwierigen Geschäft zu lassen. Zu Recht beharren die Rechnungshöfe im Rahmen ihrer Unabhängigkeit darauf, bei der Auswahl der Prüfgebiete nicht jeder Anregung nachzugehen und zumal nicht solche Maßnahmen aufzugreifen, die aus methodischen Gründen nicht valide zu beurteilen sind;



- auch die Evaluatoren andernorts führen nicht selten zunächst *Evaluierbarkeits-Studien* durch.
- Der *methodische Aufwand* insbesondere von Impact-Evaluationen ist sehr hoch, und angesichts der *gegebenen Ausbildung des Personals* der Rechnungshöfe ließen sich kontinuierliche Erfolgskontrollen kaum sinnvoll in größerem Umfang durchzuführen. Andererseits ist anzumerken, daß die Evaluationsmethodologie in den letzten 20 Jahren erhebliche Abstriche von ihrem sozialwissenschaftlich fundierten Ideal des experimentellen Programmdesigns gemacht hat und sich stärker mit relativ robusten Techniken an den Bedürfnissen des Anwenders orientiert (Patton 1978).

### 3. Inkongruenz von Budget- und Kontrollfunktion

Die zuletzt angesprochenen methodischen Probleme verweisen letztlich darauf, daß sich in Deutschland wie auch in anderen Ländern das Konzept des Programm-Budgets, sieht man auf Bundesebene vom Versuch im BML und der Einführung von Titelgruppen z.B. im BMWi ab, nicht durchsetzen können. Die historisch älteren Funktionen des Budgets, die administrative Steuerungsfunktion, die parlamentarische Kontrollfunktion und die finanzwirtschaftliche Ordnungsfunktion, sind aus guten Gründen stärker verwurzelt und bestimmen nach wie vor die Ausrichtung der Kontrolltätigkeit des Rechnungshofs (Rürup/Färber 1985; 1985a). Nichtsdestoweniger hat sich, wie gesagt, die Evaluationsfunktion in der Ministerialbürokratie des Bundes seit Ende der 60er Jahre im Kontext expansiver Budgets und einer Politik der Reformen und Interventionen in Wirtschaft und Gesellschaft entwickeln können. Aber in der Bundesrepublik hat sich die Veränderung der institutionellen Zuordnung der Evaluationsfunktion, wie sie als Charakteristikum der „zweiten Welle“ der Evaluation in den 80er Jahren international zu beobachten ist und sich in einem Heranrücken an den Budgetprozeß, an Parlament und besonders die Rechnungshöfe ausdrückte, bislang nicht vollzogen.

Die Folge ist, daß nach wie vor die meisten Initiativen zur Evaluation von Projekten und Programmen von den Fachpolitikern im Bundestag und von den Programmverantwortlichen in den Ministerien selbst stammen. Das hat für die betreffenden Programme immerhin den Vorteil, daß die Überprüfung nicht von vornherein mit der Absicht betrieben wird, die Programme zu beschneiden oder einzustellen, sondern daß die typische Orientierung der Programmverantwortlichen darauf ausgerichtet ist, aus Evaluationen Erkenntnisse zu gewinnen, wie die Programme zu verbessern seien. Aufseiten des Parlaments finden sich entsprechende Interessen in den Fachausschüssen, an die auch die Maßnahmen-Berichte der Bundesregierung adressiert sind, die regelmäßig Informationen über Wirksamkeit und Auswirkungen einzelner Maßnahmen und Gesetze enthalten. Diese rund 120 periodischen Berichte (Schindler 1986) erreichen den kapazitätsmäßig ohnehin überlasteten Haus-

haltsausschuß jedoch nicht, so daß weiterhin die *Informationsfunktion der Evaluation eindeutig vor der budgetären Allokationsfunktion* rangiert. Dies findet insofern seine Entsprechung auch in der Ministerialbürokratie, als das BMF von der Möglichkeit, nach § 22 BHO Begründungen für Haushaltsvorschläge, darunter Evaluationen, anzufordern, kaum Gebrauch macht.

Im übrigen sind Evaluationen einzelner Programme auch nicht dazu geeignet, Reallokationen zwischen Programmen zu legitimieren, da die dafür erforderliche Kosten-Nutzen-Analyse über verschiedene Programme hinweg methodisch keine stringenten Ergebnisse produziert. Allenfalls eindeutig mangelhafte Programme würden sich zu Streichungen anbieten und damit Ressourcen für andere Zwecke freisetzen. Gerade die Perspektive der Programmverantwortlichen, die Evaluationen initiieren, sorgt aber in aller Regel dafür, daß die Untersuchungsergebnisse tendenziell Programm-Modifikationen und -Aufstockungen nahelegen.

Letztlich läßt sich diese Situation wohl nur daraus erklären, daß *Programm-entwicklung und Budgetierung in Bonn zweispurig* laufen und nicht systematisch miteinander verbunden sind. Der Haushaltssockel ist nach wie vor der wichtigste Faktor bei der Gestaltung des zukünftigen Budgets. Andererseits bedeutet diese Zweispurigkeit, daß das *institutionelle Budget*, das Ministerialprinzip, nach wie vor nicht nur für die Strukturierung des Entscheidungsprozesses ausschlaggebend ist und sich entsprechend als interne Differenzierung nach Einzelplänen in der Haushaltsabteilung des BMF, aber auch im Haushaltsausschuß und im BRH findet; es läßt auch keinen Raum für die stärkere Betonung der Programmfunktion, obwohl dies mit einer *Umschaltmatrix* zwischen Programmkategorien und institutionellen Kategorien technisch möglich wäre.

Ich sehe daher eigentlich nur einen Weg, eine stärkere Verzahnung von Budgetierung und Evaluation herbeizuführen: die Fachausschüsse des Bundestages sollten verpflichtet werden, aus den evaluativen Berichten der Bundesregierung finanzielle Schlußfolgerungen zu ziehen und diese dem Haushaltsausschuß mitzuteilen. Mit einem größeren wissenschaftlichen Stab müßte es dem Haushaltsausschuß des Bundestages möglich sein, seinerseits die Verbindung zwischen Programm und Budget über die Evaluation herzustellen (Rürup/Färber 1987, 228); denn ein Interesse an der Evaluation ist, wie gesagt, bei den Parlamentariern in Bonn vorauszusetzen. Auch der BMF als weiterer zentraler Akteur im Budgetprozeß könnte von diesen Berichten stärker Gebrauch machen und somit ebenfalls zumindest eine *informationelle Integration* von Budget und Evaluation herstellen. Damit könnte vielleicht zukünftig — dominante legislative Orientierung vorausgesetzt — auch eine weitergehende Aktivierung des Rechnungshofs in dieser Richtung und damit eine *organisatorische Integration* von Finanzkontrolle und Evaluation zu erreichen sein.

#### 4. Relativierung der Erwartungen

Nachdem allerdings trotz immer wieder neuer Versuche nirgends in der westlichen Welt auf der Ebene der Zentralregierungen die formalisierte Verbindung von Programm und Budget gelungen ist, wäre kritisch gegen das kybernetische Modell einer Verzahnung von Budgetierung, traditioneller Haushaltskontrolle und Evaluation einzuwenden, daß diese Integration selbst in den USA mit ihrer PPBS-Erfahrung und dem General Accounting Office mit seiner ausschließlich legislativen Ausrichtung nur äußerlich gelungen ist. Zwar führt der GAO laufend etwa 1000 Evaluationen durch und verfügt über eine eigene Methoden-Abteilung; bei näherem Hinsehen stellt man jedoch fest, daß die organisatorische Integration der Evaluation eine *Zweispurigkeit in der professionellen Zusammensetzung* und Orientierung des GAO-Personals erzeugt hat: klassische Rechnungsprüfer koexistieren infolge unterschiedlicher Ausbildung und verschiedener Tätigkeitsschwerpunkte mit Evaluatoren, ohne daß diese Dualität bislang in einer sozialen Integration hätte überwunden werden können.

Zudem ist relativierend anzumerken, daß die grundsätzliche Konsistenz von Budgetfunktion und Kontrollfunktion im Falle der USA einen Einzelfall darstellt, der sich primär aus der Gewaltenteilung in diesem Präsidentsystem und nicht so sehr aus den Budget-Funktionen erklärt; denn in Canada, wo im Zuge der zweiten Institutionalisierungswelle (und mehrfacher vom PPBS zum PEMS reichender Budget-Reformen) ebenfalls die Evaluationsfunktion in das traditionelle Auditing integriert wurde, haben sich Comptroller General und Auditor General inzwischen — wie der BRH — darauf zurückgezogen, die Evaluationsbemühungen der Ministerien zu evaluieren und methodische Richtlinien herauszugeben, also das zu betreiben, was die Spezialisten *Meta-Evaluation* nennen, die Durchführung von Evaluationen aber den Departments zu überlassen. Auf der Ebene der einzelnen Ministerien spielt die Evaluation allerdings aufgrund der mehrfachen Experimente mit einer integrierten Budgetierung bei der Vorbereitung der Haushaltsanmeldungen eine weit größere Rolle, als dies in Bonn der Fall ist, wo weiterhin Programmentwicklung, Budgetierung, Rechnungsprüfung und Evaluation relativ isoliert betrieben werden. Dominanz der traditionellen Budgetierung, frühzeitige Institutionalisierung der Evaluation aufseiten der Programmentwicklung und lange Zeit exekutiver Orientierung der Finanzkontrolle stellen keine günstigen Ausgangsbedingungen für eine Erweiterung der Finanzkontrolle zur Evaluation dar. Allerdings ist nicht zu verkennen, daß die Dinge in jüngster Zeit etwas in Bewegung geraten sind.

## Literaturhinweise

- Battis, Ulrich 1976: Rechnungshof und Politik, in: *Die öffentliche Verwaltung* 29, 721-27
- Derlien, Hans-Ulrich 1976: *Die Erfolgskontrolle staatlicher Planung. Eine empirische Untersuchung über Organisation, Methode und Politik der Programmevaluation*, Baden-Baden
- ders. 1990: *Genesis and Structure of Evaluation Efforts in Comparative Perspective*, in: Ray Rist 1990, 147-176
- ders., 1990a: *Program Evaluation in the Federal Republic of Germany*, in: Ray Rist 1990, 37-51
- Derlien, Hans-Ulrich/ Mayntz, Renate /Mitarbeiter 1988: *Einstellungen der politisch-administrativen Elite des Bundes 1987*, Bamberg (Verwaltungswissenschaftliche Beiträge Nr.25)
- Diederich, Nils et al. 1990: *Die diskreten Kontrolleure*, Opladen
- Geist, Benjamin 1984: *Auditing Government Policies*, in: *International Journal of Government Auditing*, 9-11
- Kisker, Gunther 1989: *Rechnungshof und Politik*, in: Hans Herbert von Arnim (Hg.), *Finanzkontrolle im Wandel*, Berlin, 195-220
- Mäding, Heinrich (Hg.) 1987: *Haushaltsplanung — Haushaltsvollzug — Haushaltskontrolle*, Baden-Baden
- Mathiasen, David 1991: *Audit, Evaluation, and Budgeting in the United States*, paper IIAS working group „Policy Evaluation“, Brügge 22.5., S. 9
- Patton, Michel Q. 1978: *Utilization- Focused Evaluation*, Beverly Hills/London
- Rist, Ray (ed.) 1990: *Program Evaluation and the Management of Government. Patterns and Prospects Across Eight Nations*, New Brunswick/London
- Rürup, Bert 1971: *Die Programmfunktion des Bundeshaushaltsplanes. Die deutsche Haushaltsreform im Lichte der amerikanischen Erfahrungen mit dem Planning-Programming-Budgeting-System*, Berlin
- Rürup, Bert/Färber, Gisela 1985: *Kontrollorientierte Ansätze einer Budgetreform*, in: *Die Verwaltung* 18, 173-200
- dies. 1985a: *Konzeptioneller Wandel von integrierten Aufgaben und Finanzplanungssystemen*, in: Hans-Ulrich Derlien (Hg.), *Programmforschung unter den Bedingungen einer Konsolidierungspolitik*, München (GfP-Werkstattbericht 7), S. 17-41
- dies. 1987: *Kontrolle durch den Rechnungshof — Forderungen und Reformmöglichkeiten*, in: Heinrich Mäding 1987, S. 216-241
- Rürup, Bert/Körner, Heiko 1981: *Finanzwissenschaft. Grundlagen der öffentlichen Finanzwirtschaft*, Düsseldorf
- Rürup, Bert/Seidler, Hans 1981: *Von der fiskalischen Haushaltskontrolle zur politischen Erfolgskontrolle. Die Tätigkeit der Rechnungshöfe im Lichte gewandelter Erfordernisse und budgetrechtlicher Möglichkeiten*, in: *Die Verwaltung* 14, 501-19
- Sandl, Erich 1987: *Kontrolle durch den Rechnungshof — Entwicklung, Stand*, in: Heinrich Mäding 1987, S. 207-215
- Schick, Allen 1990: *Budgeting for Results: Recent Developments in Five Industrialized Countries*, in: *Public Administration Review*, 26-34
- Schindler, Peter 1986: *Datenhandbuch zur Geschichte des deutschen Bundestages 1980-1984*, Baden-Baden
- Selmer, Peter 1990: *Zur Intensivierung der Wirtschaftlichkeitskontrolle durch die Rechnungshöfe*, in: *Die Verwaltung* 23, 1-24
- Sturm, Roland 1988: *Der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages*, Opladen
- Wildavsky, Aaron 1964: *The Politics of the Budgetary Process*, Boston
- Wittrock, Karl 1986: *Parlament, Regierung und Rechnungshof. Zur Geschichte einer schwierigen Dreiecksbeziehung*, in: *ZfParl.* 17,414-422

- ders., 1989: Der Rechnungshof als Berater — Aktuelles und Historisches zu einem aktuellen Thema, in: Die öffentliche Verwaltung, 346-349
- Zavelberg, Heinz-Günther 1990: Erfolgskontrolle finanzwirksamer Maßnahmen in der öffentlichen Verwaltung — Gutachten des Präsidenten des Bundesrechnungshofes, Stuttgart
- ders. 1990a: Performance Auditing in the Federal Republic of Germany, in: International Journal of Government Auditing, 5-7, 16
- Zunker, Albrecht 1972: Finanzplanung und Bundeshaushalt. Zur Koordinierung und Kontrolle durch den Bundesfinanzminister, Frankfurt