

Kontrolle der US-Regierung durch den Kongress: Mittel und Akteure

ZUSAMMENFASSUNG

Die Ausschüsse und einzelnen Mitglieder des US-Kongresses kontrollieren die Exekutive (Regierung) unter anderem, um gesetzgeberische Ziele zu verfolgen, die Effizienz innerhalb der Regierung zu stärken und/ oder Missstände beziehungsweise Errungenschaften der Regierung aufzuzeigen. Der Kongress nutzt zur Kontrolle oder Aufsicht der Exekutive sowohl formelle als auch informelle Instrumente. Wenn informelle Instrumente, wie Gespräche mit leitenden Regierungsbediensteten oder Schreiben von Abgeordneten und Senatoren nicht zu Ergebnissen führen, kann der Kongress auf amtliche Kontrolltechniken, wie Untersuchungen oder Anhörungen, zurückgreifen.

Die US-Regierung wird sowohl intern als auch extern beaufsichtigt. Jedes Regierungsministerium und die meisten Behörden haben eine interne Aufsichtsposition, ein Büro des Generalinspektorats. Zur externen Aufsicht verfügt der Kongress über verschiedene überparteiliche Dienststellen, wie den Rechnungshof (Government Accountability Office) GAO, das Haushaltsbüro des Kongresses (Congressional Budget Office) CBO sowie den Wissenschaftlichen Dienst des Kongresses (Congressional Research Service) CRS.

Die Folgenabschätzung RIA (Regulatory Impact Assessment) ist das Instrument zur Ex-ante-Überprüfung der wesentlichen möglichen Auswirkungen von Bestimmungen. Die Regierungsministerien und Behörden führen diese selbst durch, was teils von einer der Stellen des Weißen Hauses, dem OIRA (Büro für Information und Regulierung) geprüft wird. Ex-post-Bewertungen finden anhand von nachträglichen, vielerlei gearteten, Prüfungen statt. Wenn der Kongress eine Bestimmung (Verordnung) als unbefriedigend erachtet, kann er diese aufheben, die zugrunde liegende Gesetzgebung ändern, oder seine Haushaltsbefugnis nutzen und die Finanzierung verweigern.

Das Europäische Parlament ist stärker als der US-Kongress in Ex-Ante-Bewertungen mit einbezogen, da es die Folgenabschätzung der Kommission zeitgleich mit dem dazugehörigen Gesetzesvorschlag prüft. Auf Ex-post-Ebene entsprechen die Kompetenzen des Europäischen Rechnungshofes grob denen des GAO, mit dem Unterschied, dass er vom Parlament unabhängig ist. Das Europäische Parlament führt ebenfalls seine eigenen Durchführungsbewertungen der geltenden EU-Gesetzgebung durch.

Für weitere Diskussionen zum Thema und insbesondere einen Vergleich mit dem System in der EU siehe hierzu die parallele Analyse [Kontrolle der Exekutive der USA \(„Oversight of the US executive“\)](#).



In diesem Briefing:

- Einleitung
- Kontrollinstrumente des US-Kongresses
- An der Kontrolle beteiligte Akteure
- Ex-ante- und Ex-post-Analysen
- Unterschiede zwischen der Praxis in den USA und der EU
- Wichtige Quellen
- Anlage

Glossar

Kongress: Die Legislative der USA mit zwei Kammern, dem Repräsentantenhaus und dem Senat.

Exekutive: Regierung des Präsidenten und untergeordnete Dienststellen: Zu diesen gehört das Weiße Haus (Geschäftsstelle des Präsidenten), die „Departments“ (äquivalent zu den Ministerien in Europa), Behörden, die an die Regierungsministerien berichten, und unabhängige Regulierungsbehörden.

Generalinspekteur: Interne Überprüfungsposition der Regierungsministerien innerhalb der Exekutive.

Kontrollausschuss (oversight committee): Senatsausschuss für Heimatschutz und Regierungsangelegenheiten, und Ausschuss des Repräsentantenhauses für Aufsicht und Regierungsreformen.

Fach- oder Genehmigungsausschuss (authorising committee): Die Ausschüsse beider Kammern sind nach Politikbereichen, wie Außenpolitik, Energiepolitik oder Justiz aufgeteilt.

Subpoena: Eine rechtliche Ladung unter Strafandrohung, die von den ständigen Ausschüssen oder Unterausschüssen des Repräsentantenhauses oder des Senats zur Anwesenheit und Beweismittelerbringung von Zeugen und zur Erstellung von Dokumenten ausgesprochen werden kann.

Folgenabschätzung (Regulatory Impact Assessment - RIA): Von der Exekutive durchgeführte Bewertung möglicher Folgen einer Bestimmung und Schätzungen zu deren voraussichtlichen Vorteilen und Kosten. Äquivalent zur EU-Folgenabschätzung.

Einleitung

Grundlage für dieses Briefing bilden insbesondere 44 Gespräche, welche mit politischen Akteuren, wie Kongressabgeordneten, Assistenten der Kongressabgeordneten beider Kammern, Mitarbeitern der Unterstützungsdienste des Kongresses, der US-Regierung, Denkfabriken und Akademikern geführt wurden. Diese Forschungsarbeit entstand im Rahmen des jüngsten, vom Europäischen Parlament geförderten Stipendiums der Verfasserin am Zentrum für transatlantische Beziehungen der Johns Hopkins University in Washington DC.

Der Grundgedanke hinter der Exekutivkontrolle

In den Vereinigten Staaten wird die Aufsicht der Exekutive als Teil der Arbeit der Ausschüsse des Kongresses und dessen Abgeordneten gesehen, damit diese ihren gesetzgeberischen Pflichten sowie folgenden anderen Zielen nachkommen können:

- Förderung der Verwaltungseffizienz und Wirtschaftlichkeit der Regierung;
- Schutz und Unterstützung von politischen Maßnahmen und Programmen, die von den Ausschüssen als wichtig erachtet werden, sowohl als Alternative zur Gesetzgebung oder vor dieser;
- Aufzeigen von Missständen oder Errungenschaften der Regierung;
- Veröffentlichung der Ziele eines bestimmten Ausschusses oder Abgeordneten;
- Durchsetzung der Autorität gegenüber der Regierung; und
- Verfolgung der Interessen verschiedener Lobbys, denen einzelne Mitglieder des Kongresses jeweils freundlich gesonnen sind.

Neben den direkt vom Kongress und dessen Abgeordneten genutzten Methoden und Instrumenten leisten auch eine Reihe von Organisationen wichtige Arbeit zu den Aufsichtsaktivitäten des Kongresses und für die US-amerikanische Gesellschaft als solche.

Vom US-Kongress genutzte Instrumente

Der Kongress nutzt sowohl formelle als auch informelle Instrumente; die formellen Instrumente sind in den verfassungsmäßigen Kompetenzen des Kongresses begründet, oder in den Rechtsvorschriften vorgeschrieben, während informelle Instrumente hauptsächlich im Rahmen der tatsächlichen Arbeit des Kongresses entstehen.

Welches Aufsichtswerkzeug in einem konkreten Fall zum Einsatz kommt, hängt von dem Vorsitzenden und dem von der Opposition gestellten stellvertretenden Vorsitzenden des jeweiligen Ausschusses ab. Sowohl das Repräsentantenhaus als auch der Senat verfügen über einen Kontrollausschuss, wobei einige Bewilligungsausschüsse in beiden Kammern auch über Kontroll-Unterausschüsse verfügen.

Formelle Kontrollinstrumente

Anhörungen in Ausschüssen¹ sind das bekannteste Aufsichtsinstrument des US-Kongresses. Die Ausschüsse laden häufig Regierungsmitglieder, Hilfsorgane des Kongresses (siehe unten) oder Experten aus der Zivilbevölkerung ein, damit diese als Zeugen aussagen (Fragen der Mitglieder des Ausschusses beantworten). Ausschüsse laden des Weiteren auch Generalinspektoren (siehe unten) der Regierungsbehörden ein, damit diese Bericht ablegen können, oder stellen Zeugengremien zusammen, die von Mitgliedern der Mehrheits- und Minderheitsparteien eingesetzt werden. In der Regel stellt die Mehrheitspartei den größeren Teil des Gremiums als die Minderheitspartei, indem sie, zum Beispiel, drei Zeugen lädt, Letztere jedoch nur zwei.

Wenn ein Ausschuss des Kongresses einen bestimmten hochrangigen Beamten der Regierung vorladen möchte, das zuständige Ministerium jedoch versucht, einen anderen Vertreter oder niemanden zu schicken, hat der Ausschuss die Möglichkeit, mit einer **Subpoena** zu drohen oder diese tatsächlich auszusprechen, um den Beamten zum Erscheinen zu zwingen. Eine Subpoena kann auch ausgesprochen werden, um Zugang zu Dokumenten zu erhalten, welche die Regierung nicht offen legen möchte. Wie wichtig die Möglichkeit einer Subpoena ist, hat auch der Oberste Gerichtshof bestätigt und verlauten lassen, dass ein Gesetzgebungsorgan Gesetze nicht weise oder effizient erlassen kann, wenn nicht die notwendigen Informationen zur Verfügung stehen.² Die Nutzung von Subpoena ist auch in den Bestimmungen des Senats und des Repräsentantenhauses verankert.³ Um eine Subpoena auszusprechen, bedarf es entweder einer Abstimmung des Ausschusses oder einer Einigung zwischen dem Vorsitzenden und dem stellvertretenden Vorsitzenden des Ausschusses. Einige Ausschüsse erlauben es ihrem Vorsitzenden jedoch, direkt eine Subpoena auszusprechen. Angaben von Mitarbeitern des Kongresses zufolge kann die Umsetzung der Subpoena jedoch Jahre dauern, wenn der Empfänger dieser nicht nachkommt. Wenn ein Regierungsministerium oder ein Beamter einer Subpoena nicht nachkommt, kann der Kongress gegen dieses/diesen auch strafrechtlich vorgehen. Die Entscheidung, einen Regierungsmitarbeiter wegen Missachtung strafrechtlich zu verfolgen, obliegt jedoch letztlich dem Justizministerium.⁴

Anhörungen und Subpoena können Teil der regulären Aufsichtsaktivitäten, aber auch von **Untersuchungen** sein. Diese beziehen sich, wie im Falle der Watergate-Affäre oder der Iran-Contra-Affäre, in der Regel auf konkrete Problematiken und können, im Gegensatz zu den ständigen Ausschüssen, auch von (nichtständigen) Sonderausschüssen durchgeführt werden.⁵ Des Weiteren können auch einzelne Senatoren oder Abgeordnete Initiativen anstoßen, um Verhalten der Exekutive, welches sie als problematisch erachten, zu untersuchen. Der Vorsitzende des Justizausschusses des Senats, Chuck Grassley, hat ein Ermittlungsteam aus Anwälten zusammengestellt, um auf die Warnungen von Whistleblowern aus Behörden oder Ministerien reagieren zu können, die sich häufig auf mutmaßliche Verschwendung, Betrug, Missbrauch oder Misswirtschaft beziehen. Mithilfe von Anhörungen und den Medien empfinden Kongressangestellte diese Methode als einfacher, um die Arbeitsweise der Behörden zu verbessern, anstatt dafür Gesetzesänderungen auf den Weg zu bringen, wofür es einer Einigung zwischen dem Senat und dem Repräsentantenhaus sowie der Unterschrift des Präsidenten bedarf. Die Untersuchungen beginnen, wenn Mitarbeiter einem Regierungsministerium oder einer Behörde Fragen vorlegen. Der gesamte Prozess kann bis hin zum Einsatz von formellen Mechanismen, wie die Zwangsvorladung zum Einreichen von Dokumenten, gehen.

Die Regierungsministerien und -behörden existieren, da sie zuvor vom Kongress **genehmigt** wurden.⁶ Die **Wiederbestätigung** dieser Behörden gibt dem Kongress die Möglichkeit, Bilanz zu ziehen und Bestandteile zu ändern, die sich im Rahmen der Aufsicht des vorhergehenden Genehmigungszeitraumes als mangelhaft erwiesen haben. Die Genehmigung führt in der Regel zur Einrichtung oder Weiterführung von Behörden oder Programmen, kann aber auch zur Zuweisung künftiger Finanzmittel, teilweise mit Obergrenzen, dienen. Durch die Genehmigung selbst können allerdings weder Behörden noch Programme finanziert werden. Die Fachausschüsse, welche die Genehmigungsverfahren des Kongresses in einem bestimmten Politikfeld vorbereiten, werden deshalb auch „Genehmigungsausschüsse“ genannt. Nach der Genehmigung werden durch Zuweisungsgesetze Ermessensausgaben für die Behörde oder das Programm zur Verfügung gestellt.⁷ Diese Gesetze bedürfen in jedem Haushaltsjahr der Zustimmung des Kongresses, die jährlich in Form von Bewilligungsvorlagen vom Kongress gegeben wird.⁸

Der Kongress kann in den Rechtsvorschriften auch **Berichterstattungspflichten** festlegen. Einige Behörden haben diese Werkzeuge weiterentwickelt, um ihre Prioritäten in regelmäßigen Abständen zu überprüfen und dem Kongress zu zeigen, dass die Aufsicht ernst genommen wird. So hat sich ein Kongressangestellter positiv über den [Vierjährigen Verteidigungsbericht \(„Quadrennial Defense Review“\)](#) geäußert, welcher auch bei der Haushaltsplanung hilft.

Der Senat besitzt zudem noch eine weitere Aufsichtsfunktion, die das Repräsentantenhaus nicht innehat: Er steht dem US-Präsidenten bei der Benennung von Posten beratend zur Seite⁹ und hat das Recht, über die **Bestätigung der Ernennungen** zu entscheiden. In diesem Verfahren werden oftmals Anhörungen genutzt.

Informelle Kontrollinstrumente

Zusätzlich zu den formellen hat der Kongress auch eine Reihe von informellen Aufsichtsinstrumenten entwickelt. Diese werden häufig als ein erster Schritt genutzt, um

die Regierung zur Verantwortung zu ziehen. Formelle Mechanismen können dann in einem zweiten Schritt eingesetzt werden, wenn die informellen Instrumente nicht zu zufriedenstellenden Ergebnissen geführt haben.

Die Mitarbeiter des Senatsausschusses für Heimatschutz und Regierungsangelegenheiten führen eine Reihe von informellen **Gesprächen** mit den Regierungsministerien durch. Dies ist ein Ansporn für die öffentlichen Bediensteten zu handeln und kann auch als erster Schritt in Richtung einer Bewertung von politischen Maßnahmen seitens der Regierung gesehen werden.

Auch **Schreiben** können ein effizientes Aufsichtswerkzeug darstellen, obwohl die Regierung, sofern das Schreiben eines Ausschusses kein formelles Element wie eine Subpoena enthält, nicht gesetzlich verpflichtet ist, auf dieses zu antworten. Schreiben an die Ministerien werden in der Regel dann ernster genommen, wenn sie vom Vorsitzenden und/ oder stellvertretenden Vorsitzenden eines Ausschusses unterschrieben worden. Einige Schreiben werden jedoch ausschließlich mit dem Ziel verfasst, die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit zu gewinnen, wobei eine Antwort in solchen Fällen nicht erwartet wird. Auch ohne das Aussprechen einer Subpoena können die Mitarbeiter des Kongresses Bemühungen anstrengen, um die Regierung von der Bedeutung einer Antwort zu überzeugen.

Einschätzungen der Aufsicht durch den Kongress

Der Wissenschaftler Charles B. Cushman und die meisten der Befragten sind der Meinung, dass der Kongress die Regierung eher *ad hoc* als systematisch kontrolliere. Dies liege hauptsächlich an fehlenden Ressourcen. Der Kongress bemüht sich jedoch, seine Aufsichtstätigkeiten in regelmäßigeren Abständen durchzuführen. Laut den Bestimmungen des Repräsentantenhauses¹⁰ sind dessen Ausschüsse dazu verpflichtet, einen jährlichen Aufsichtsplan zu veröffentlichen, und auch wenn nicht alle [Ausschüsse \(committees\)](#) dieser Verpflichtung nachkommen, sind einige dieser Pläne recht detailliert.¹¹

Die befragten Mitarbeiter des Kongresses und Partner der Denkfabriken stimmen darin überein, dass die Kontrolle zwar ein effizientes Instrument zur Verbesserung von Politik (policy) und Verwaltung sein kann, an anderen Stellen jedoch eher ein **politisches Werkzeug** darstellt, welches dazu dient, die Regierungspartei zu destabilisieren.

Die meisten Beobachter betonen jedoch, dass es sich für den Kongress empfiehlt, sich die Unterstützung der **Öffentlichkeit**, der Zivilgesellschaft und der Medien zu sichern, da deren Unterstützung dabei helfen kann, den notwendigen Druck auf die Regierung auszuüben und somit die Effizienz seiner Aufsichtsfunktion zu verbessern. Sowohl ein erfahrener Analyst als auch ein Kongressmitarbeiter ziehen daraus den Schluss, dass beim Fehlen dieser Unterstützung oder wenn, im Falle von als vertraulich eingestuften Dokumenten, die nicht an die Presse und Öffentlichkeit gegeben werden dürfen, deren Unterstützung nicht eingeholt werden kann, die Ausübung der Aufsicht schwieriger wird. Andere Umstände können jedoch auch zu einer sachlicheren Grundlage für die Kontrolle führen: In einem technischen, oder weniger politisierten Kontext kann es einfacher sein, einen parteiübergreifenden Konsens zu erzielen und somit mehr Autorität gegenüber den Ministerien zu haben, als wenn nur eine Partei ein Vorhaben unterstützt.

An der Kontrolle beteiligte Akteure

Intern: Innerhalb der Regierung

In den USA führen die Generalinspektoren, gemäß einem Gesetz aus dem Jahr 1978, interne Prüfungen der Gesetzgebung, politischen Maßnahmen und Investitionsprogramme in den Ministerien durch. Die 72 Dienststellen des Generalinspektorats (OIGs) in den USA beschäftigen rund 14000 Angestellte und haben im Jahr 2013 Kosteneinsparungspotenziale von 37 Milliarden USD ermittelt.¹² Im US-Außenministerium sind Inspektionen (der Abteilungen und Botschaften), Prüfungen (der Finanzen) und Untersuchungen (in Betrugsfällen) Teil der [Arbeit der Dienststelle des Generalinspektorats \(OIG's activity\)](#). Der Vorsitzende des Ausschusses des Repräsentantenhauses für Aufsicht und Regierungsreformen (114. Kongress), Jason Chaffetz, fordert, dem Generalinspektorat mehr unabhängige Befugnisse bei seinen Untersuchungen, zum Beispiel bei der Verfolgung ehemaliger, bereits pensionierter Beamter, zu gewähren.¹³ Da die Generalinspektoren den Ministerien finanziell jedoch unterstehen, kann deren Unabhängigkeit infrage gestellt werden. Zudem können die Generalinspektoren von der Person oder Institution, die sie ernannt hat, auch wieder entlassen werden. Ein vom Präsidenten berufener Generalinspektor kann auch vom Präsidenten wieder entlassen werden und Generalinspektoren, die vom Leiter einer Behörde benannt worden sind, können von diesem wieder des Amtes enthoben werden. Der Kongress hat keinen Einfluss auf solche Entlassungen. Die Dienststellen des Generalinspektorats kommen im [Rat des Generalinspektorats zu Integrität und Effizienz \(Council of Inspectors General on Integrity and Efficiency\)](#) zusammen.

Extern: Dienststellen des Kongresses

Der Kongress verfügt über mehrere Dienststellen: Den [Rechnungshof \(Government Accountability Office\)](#) (GAO), das [Haushaltsbüro des Kongresses \(Congressional Budget Office\)](#) (CBO) und den [Wissenschaftlichen Dienst des Kongresses \(Congressional Research Service\)](#) (CRS). Diese sind überparteilich organisiert und ihre Bediensteten werden, im Gegensatz zu den Ausschüssen, in denen die Mitarbeiter entweder für die Mehrheits- oder Minderheitspartei arbeiten, aufgrund ihrer Leistungen eingestellt. Diese Dienste werden in der Regel als unparteiisch angesehen und sollen ausgewogene Informationen liefern. Die Auswahl der Leiter dieser Kongressdienste ist jedoch höchst politisch.

Wissenschaftlicher Dienst des Kongresses CRS

Der CRS begleitet den Kongress im Laufe des gesamten Gesetzgebungsprozesses. Jeder Abgeordneter oder Kongressmitarbeiter kann sich an die Analysten des CRS wenden und eine auf seine Bedürfnisse zugeschnittene Zusammenfassung der Rechtsvorschriften, eine Analyse eines Politikbereichs oder einer Rechtsfrage oder sämtlicher anderer Fragen mit Blick auf die Aktivitäten des Kongresses beantragen. Da sich die Kongressangestellten häufig zunächst an den CRS wenden, spielt auch dieser eine unterstützende Rolle bei der Kontrolle über die Exekutive, zum Beispiel dann, wenn der Kongress eine schnelle Erklärung einer von einer Behörde erstellten Gesetzesfolgenabschätzung benötigt. Der Wissenschaftliche Dienst CRS verfasst des Weiteren Berichte zu einer Reihe von politischen und juristischen Fragen, die von allgemeinem Interesse sind. Diese stehen per Gesetz ausschließlich dem Kongress und dessen Mitarbeitern zur Verfügung und sind nicht öffentlich zugänglich.

Rechnungshof GAO

Der GAO führt externe Audits durch, um zu prüfen, ob das Geld der US-amerikanischen Steuerzahler korrekt eingesetzt wurde. Die meisten dieser Rechtmäßigkeits- und Finanzprüfungen sowie Leistungsaudits werden auf Antrag des Kongresses, einige jedoch auch nach Ermessen des Leiters des GAO, dem Generalkontrollleur, durchgeführt. Die rund 3000 Mitarbeiter des GAO¹⁴ erstellen pro Jahr rund 900 Berichte, von denen 90 % direkt vom Kongress angefordert werden oder gesetzlich vorgeschrieben sind. Sowohl die Vorsitzenden als auch die stellvertretenden Vorsitzenden der Ausschüsse können Anträge stellen, einige werden jedoch auch von beiden Seiten gefordert. Die übrigen 10 % der Kontrollen werden nach Ermessen des Generalkontrollleurs durchgeführt und können für verschiedene Ausschüsse von Interesse sein. Die Standards des GAO entsprechen den internationalen Prüfungsnormen. Der GAO nutzt entweder seine eigenen Daten oder die der Regierungsbehörden. Obwohl der GAO über keine Durchsetzungsbefugnis verfügt, werden 80 % seiner Empfehlungen umgesetzt. Im Durchschnitt dauert das Verfassen und Überarbeiten eines Berichts 9,5 Monate. Zur Vorbereitung der Berichte setzt der GAO Auditteams ein. Der Großteil der Arbeit wird im eigenen Haus erledigt. Wenn jedoch Expertengremien benötigt werden, hat der GAO die Möglichkeit, diese Arbeit extern an nationale Akademien der Wissenschaft zu vergeben. Sofern es sich nicht um als geheim eingestufte Themen handelt, werden die Berichte des GAO veröffentlicht, wodurch auf die Regierungsbehörden Druck ausgeübt werden kann, deren Empfehlungen einzuhalten. Die Mitarbeiter des GAO betonen jedoch, wie wichtig die Zusammenarbeit mit den Regierungsbehörden ist: Der GAO priorisiert seine Empfehlungen nicht, sondern bespricht diese mit den geprüften Behörden im Laufe des Prozesses. Die [Leistungsaudits \(performance audits\)](#) des GAO beinhalten auch Kosten-Nutzen-Analysen. Die GAO-Berichte enthalten des Weiteren oftmals eine Reihe von Verbesserungsmöglichkeiten, sodass die betroffene Behörde den effektivsten Ansatz auswählen kann.

Obwohl sich der Sitz des GAO in Washington DC befindet, arbeiten 25 % der Mitarbeiter in einer der 11 Außenstellen.¹⁵ Dies ermöglicht es, Forschungsarbeiten direkt vor Ort durchzuführen. Der Sitz der Außenstellen beeinflusst in gewissem Maße auch deren Aktivitäten. Die Außenstelle in Norfolk, Virginia, welche sich in der Nähe großer Militärstützpunkte befindet, konzentriert sich zum Beispiel auf die Aufsicht des Verteidigungsministeriums. Ein Schwerpunkt der Arbeit der Außenstelle in Los Angeles sind die Themen Einwanderung und Grenzsicherung. Durch die Weiterentwicklung von technischen Mitteln und Kommunikationstechnologien ist die Anzahl der Mitarbeiter in den Außenstellen jedoch zurückgegangen.¹⁶

Haushaltsbüro des Kongresses CBO

Ex-ante-Bewertungen möglicher Konsequenzen von Haushaltsvorschlägen werden gemeinsam mit dem CBO erstellt. Diese Behörde beschäftigt derzeit rund 235 [Mitarbeiter \(staff\)](#), von denen die meisten Wirtschaftswissenschaftler und Sozialwissenschaftler sind.

Das CBO wurde mit dem Ziel gegründet, dem Kongress in Bezug auf Haushaltsdebatten dieselbe Informationsgrundlage zu ermöglichen, über welche auch die Regierung verfügt. Die Haushaltsausschüsse des Senats und des Repräsentantenhauses sind die Hauptauftraggeber des CBO, an welchen sowohl die Vorsitzenden, die stellvertretenden Vorsitzenden als auch die Führung des Senats und des Repräsentantenhauses ihre Anfragen richten.

Das Haushaltsbüro stellt dem Kongress Informationen zu den haushaltspolitischen Auswirkungen zur Verfügung, welche die Gesetzesvorschläge über einen Zeitraum von fünf bis zehn Jahren haben können. Solche „Kostenabschätzungen“ werden für die meisten von den Kongressausschüssen angenommenen Gesetzesentwürfe, zwischen 500 bis 700 Stück pro Jahr, durchgeführt. Das CBO stellt den Ausschüssen, die noch abwägen, welche Rechtsvorschriften vorangetrieben werden sollen, auch eine Reihe von informellen, vorläufigen Schätzungen zur Verfügung. Gemäß dem Mandat des CBO besteht dessen Aufgabe darin, die Kosten für die US-amerikanischen Steuerzahler, nicht aber weitere gesellschaftliche Auswirkungen zu bewerten. Diese Begrenzung des Mandats des Haushaltsbüros wird immer wieder kritisiert, da so eine Niedrigsteuerpolitik Lösungen mit Umverteilungscharakter vorgezogen wird.¹⁷

Sogenannte „Baseline-Prognosen“ des CBO haben das Ziel, die Haushalts- und Wirtschaftsentwicklung für die kommenden zehn Jahre, unter der Annahme, dass die derzeit bestehenden Gesetze zu Einnahmen und Ausgaben bestehen bleiben, zu bestimmen. Zudem stellt das CBO dem Kongress Prognosen zu den Wirtschafts- und Haushaltsergebnissen, eine Auswertung des Haushaltsvorschlags des Präsidenten und Analyseberichte zur Verfügung.

Hinsichtlich der Methodologie stellt das CBO für die Mehrheit seiner Schätzungen keine Bandbreite von Zahlen, sondern eher einzelne Werte in der Mitte der Verteilung von möglichen Ergebnissen zur Verfügung, damit diese nicht in parteipolitischen Auseinandersetzungen im Kongress genutzt werden können.¹⁸ Ziel ist es, die Grundlage für die Schätzungen sowie die Unsicherheiten letzterer klar zu kommunizieren, um möglicher Kritik vorzubeugen. Bis 2015 wurden makroökonomische Veränderungen in den Schätzungen nicht berücksichtigt, doch mit einer Mehrheit der Republikaner in beiden Kammern hat der Kongress einen [gemeinsamen Beschluss \(concurrent resolution\)](#) für das Haushalts- und Finanzjahr 2016 und mit diesem Anforderungen für eine „dynamische Darstellung“ durchgebracht: Für die wichtigsten Gesetzesvorschläge muss das CBO nun versuchen, auch die Auswirkungen makroökonomischer Entwicklungen auf den Haushalt mit einzubeziehen.¹⁹

Zudem prüft das CBO politische Optionen aus haushaltsrechtlicher Sicht. Diese „Haushaltsoptionen“ werden alle zwei Jahre mit dem Ziel erarbeitet, verschiedene Möglichkeiten zum Abbau des Staatsdefizits aufzuzeigen. Diese beziehen sich nicht nur auf den Haushalt als solchen, sondern versuchen auch die qualitativen Auswirkungen verschiedener Optionen zu beleuchten.²⁰

Aufgrund fehlender Ressourcen kann das CBO nicht regelmäßig nachprüfen, wie exakt vergangene Prognosen letztlich gewesen sind. Es gibt nur auf Anfrage Schätzungen zu kontrafaktischen Situationen (Auswirkungen aufgrund fehlender Gesetzgebung) ab. So hat der Kongress zum Beispiel eine [Haushaltsanalyse \(budgetary analysis\)](#) mit Blick auf eine Aufhebung des Affordable-Care-Gesetzes („Obamacare“) beantragt.

Zusammenarbeit von interner und externer Aufsicht

Laut Angaben der befragten Mitarbeiter des GAO besteht eine sehr gute Zusammenarbeit zwischen dem Rechnungshof und den Generalinspektoren. Diese internen und externen Prüforgane stimmen ihre Arbeit untereinander ab, um Überschneidungen zu vermeiden. Zudem kommt es nur sehr selten zu Kompetenzkonflikten, da sich die Untersuchungen

der Generalinspektorate auf einige wenige Bereiche beschränken. Diese betreffen zum Beispiel bestimmte Transaktionen innerhalb eines Ministeriums, während der GAO die Möglichkeit hat, behördenübergreifend zu arbeiten. Dessen Aufgabenbereich ist auch insgesamt weiter gefasst. Die Generalinspektoren haben hingegen theoretisch Zugang zu einer größeren Anzahl an internen Dokumenten als der Rechnungshof, da sie für das jeweilige betroffene Ministerium zuständig sind, auch wenn ihre Arbeit häufig durch die Leitungsebene von Behörden behindert wird, die Dokumente aus Angst nicht offen legen wollen.²¹

Der Rechnungshof muss sich, wie alle Kontrollorgane, auch häufig mit der Leitung der Exekutive auseinandersetzen, um Zugang zu Informationen zu bekommen. Diese Zusammenarbeit hängt von den Ministerien ab; mit einigen besteht eine starke Zusammenarbeit, andere sind kaum aufgeschlossen.

Ex-ante- und Ex-post-Analysen

Obwohl schon länger ein gewisses Interesse darin bestand, die möglichen Auswirkungen von Gesetzesvorschlägen oder möglichen neuen Gesetzgebungen zu bewerten sowie die Auswirkungen der bestehenden oder jüngst durchgebrachten Gesetze zu bewerten, ist dies noch weit davon entfernt, ein systematisches Element von Kongress-Tätigkeiten zu werden. Die Analysen des CBO gehören zu den Ex-ante-Bewertungen, während die Arbeit des GAO in der Regel ex-post stattfindet.

Ex-ante: Folgenabschätzung (RIA):

Um die wesentlichen Auswirkungen von Regulierungsakten zu analysieren, sind die Ministerien dazu verpflichtet, **Folgenabschätzungen** durchzuführen, sofern eine vorgeschlagene Bestimmung (oder Verordnung) gemäß der vom ehemaligen US-Präsidenten Bill Clinton erlassenen [Durchführungsverordnung 12866 \(Executive Order 12866\)](#) als „bedeutend“ oder „wirtschaftlich bedeutend“ einzustufen ist.²² Der Kongress spielt hierbei keine offizielle Rolle.

Bedeutende Bestimmungen werden auch vom Büro für Information und Regulierung [OIRA](#) innerhalb der Management- und Haushaltsbehörde OMB der Geschäftsstelle des Präsidenten durchgeführt. Die Arbeit des OIRA erstreckt sich über verschiedene Politikbereiche, wobei mögliche Konflikte zwischen vorgeschlagenen Bestimmungen oder zwischen einer vorgeschlagenen Bestimmung und der allgemeinen politischen Ausrichtung der Regierung analysiert werden. Ein ehemaliger Mitarbeiter des OIRA ist der Auffassung, dass der wichtigste Beitrag des OIRA in diesem Prozess darin besteht regulative Alternativen vorzuschlagen, welche die Regulierungsbehörde zuvor noch nicht in Betracht gezogen hatte.²³ Kosten und Nutzen sind dabei zu quantifizieren und, soweit möglich, finanziell zu beziffern, um, unter anderem, direkte Durchführungskosten und Opportunitätskosten abzuwägen. Wenn eine solche Quantifizierung nicht möglich ist, wird ein qualitativer Ansatz angestrebt. Sind nicht ausreichend Daten vorhanden, werden Umfragen durchgeführt, um herauszufinden, wie viel die Bürger bereit wären zu zahlen, um ein Risiko abzuwenden, oder Vorteile zu bekommen. Das OIRA führt des Weiteren in Zusammenarbeit mit Statistikern Umfragen durch, die dann für Folgenabschätzungen genutzt werden können.

Dies ist kein allumfassendes Vorgehen, da nur die Behörden betroffen sind, die Bericht an ein Regierungsministerium ablegen müssen: Unabhängige Aufsichtsbehörden werden

demnach derzeit nicht von der Management- und Haushaltsbehörde OMB kontrolliert und fallen somit auch nicht unter die wesentlichen Vorschriften der Durchführungsverordnung 12866. Die [Durchführungsverordnung 13579 \(Executive Order 13579\)](#) von US-Präsident Obama und der [Gesetzesentwurf des Senats Nummer S1607 \(Senate Bill S1607\)](#) zielen darauf ab, Folgenabschätzungen auch für unabhängige Regulierungsbehörden einzuführen.

Zudem hat das OIRA nur 42 Vollzeit-Beschäftigte und sowohl die Industrie, als auch Bürger und der Kongress beklagen regelmäßig fehlende Regulierungskohärenz. Im Rahmen einer öffentlichen Anhörung haben Senatoren die fehlende Kontrolle des Kongresses über das OIRA eingeräumt und verlauten lassen, dass sie sich erst am Anfang einer Kontrolle über die Regulierung befänden und es noch ein weiter Weg bis hin zu einer Verbesserung der Situation sei.²⁴ Des Weiteren haben Kongressangestellte erklärt, dass die Kongressabgeordneten keinen systematischen Überblick darüber haben, ob die Regierung die „Absicht des Kongresses“ bei der Regulierung zur Umsetzung eines Gesetzes erfüllt.

Ex-post: Nachträgliche Überprüfung

Die Regierungsministerien und -behörden der USA führen sogenannte **nachträgliche Überprüfungen** durch. Dies kann vom Kongress angeordnet werden, wenn die ursprüngliche Rechtsvorschrift vorsieht, dass die Exekutive regelmäßig Berichte vorzulegen hat. Diese Überprüfung basiert auch auf den von Präsident Obama angeordneten Durchführungsverordnungen [13563](#) und [13610](#). Eine solche Analyse wird in der Regel vier bis fünf Jahre nach der vollständigen Umsetzung einer Rechtsvorschrift durchgeführt.

Der Kongress kann die ursprüngliche Rechtsvorschrift zur Leitung einer Behörde neu verfassen, wenn eine Bestimmung (Verordnung) als nicht befriedigend eingestuft wird. Der Kongress kann des Weiteren eine bestimmte Regelung außer Kraft setzen. Dies geschieht jedoch nur äußerst selten, da der Kongress vielmehr den Haushalt als Druckmittel einsetzt. Es gibt keine regierungsweiten Standards für die nachträgliche Überprüfung. Einige Behörden arbeiten systematischer als andere. So verfolgt das Verkehrsministerium zu Beispiel einen internen Plan, der alle zehn Jahre eine Überprüfung sämtlicher Bestimmungen vorsieht.

Bis heute spiegelt sich die rückwirkende Überprüfung nicht systematisch im Politikprozess wider, um dort Rechtsvorschriften oder Regulierungen zu verbessern. Joseph Aldy von der Harvard University hat in einer Studie für die Verwaltungskonferenz der Vereinigten Staaten, [ACUS, gezeigt](#), dass im Jahr 2014 nur zwei der insgesamt 24 von der Exekutive erlassenen wesentlichen Bestimmungen auf der Basis nachträglicher Überprüfungen gemäß der Durchführungsverordnung 13563 verfasst worden sind. Michael Mandel vom Progressive Policy Institute räumt unterdessen ein, dass eine solche Kohärenz nur schwer zu erreichen ist, da die ursprüngliche Gesetzgebung bereits das Ergebnis eines politischen Prozesses ist und nicht eine Kosten-Nutzen-Analyse darüber, welche Gesetzgebung die beste wäre. Er ist der Auffassung, dass es der nachträglichen Überprüfung an einer umfassenderen Perspektive fehlt, in welcher die kumulativen Auswirkungen der Aktivitäten verschiedener Regierungsministerien mit einbezogen werden.²⁵

Unterschiede zwischen der Praxis in den USA und der EU

Ex-ante

Der Kongress spielt bei den Folgenabschätzungen von Regulierung keine offizielle Rolle, während die Mitglieder des Europäischen Parlaments die Möglichkeit haben, die Folgenabschätzungen der Europäischen Kommission zusammen mit den jeweiligen Gesetzesentwürfen zu prüfen, sobald der Gesetzesentwurf formell vom Kollegium der Kommissionsmitglieder verabschiedet wurde. Grund für diesen Unterschied ist, dass Regulierung und die zugehörige Folgenabschätzung in den USA Aufgabenbereich der Regierung sind und in den Bereich der tertiären Rechtsvorschriften fallen. Beim Vergleich des Kontrollsystems in den USA mit dem System der EU kommt ein hochrangiger Beamter des GAO zu dem Schluss, dass es in den USA kein Ex-ante-Instrument gibt, welches so diszipliniert oder formell wie die Ex-ante-Folgenabschätzung der Europäischen Kommission ist.

Zudem verfügt auch das Europäische Parlament über einen systematischeren Ansatz bei der Bewertung und Verarbeitung von Folgenabschätzungen als der Kongress. Das Referat Ex-ante-Folgenabschätzungen des Wissenschaftlichen Dienstes des Europäischen Parlaments ([EPRS](#)) hilft den Ausschüssen bei der Bewertung der Folgenabschätzungen der Kommission. Es führt des Weiteren auch eigene Folgenabschätzungen für die wichtigsten vom Parlament vorgeschlagenen Änderungen sowie, auf Antrag der Ausschüsse, zusätzliche Folgenabschätzungen durch.

Das Referat Europäischer Mehrwert (ebenfalls Teil des Wissenschaftlichen Dienstes) prüft in seinen **Berichten über die Kosten des Nicht-Europas** auch kontrafaktische Konstellationen, indem bemessen wird, welche möglichen wirtschaftlichen Kosten in einem bestimmten Politikbereich entstehen können, wenn keine Maßnahmen auf EU-Ebene eingeleitet werden. Es führt zudem auch Bewertungen des Europäischen Mehrwerts für Ausschüsse durch, die legislative Initiativberichte ausarbeiten. Diese Arbeit kann dann als Grundlage für künftige EU-Politik oder Gesetzgebungen dienen.

Ex-post

Der Europäische Rechnungshof (EuRH) ist das Äquivalent des GAO und ist eine unabhängige EU-Institution, welche nicht dem Parlament untersteht. Der Haushaltskontrollausschuss des Europäischen Parlaments CONT nutzt die Berichte des EuRH auch bei der Prüfung, wie die Finanzmittel der EU ausgegeben wurden, sowie bei der jährlichen Entlastung der EU-Institutionen und Organe. Im Vergleich zum GAO führt der EuRH relativ wenige Leistungsaudits durch; bei den meisten seiner Prüfungen handelt es sich um Finanzprüfungen. Der GAO arbeitet hauptsächlich auf Antrag des Kongresses, während der EuRH sein eigenes Programm festlegt. Die Empfehlungen des GAO sind, anders als im Fall des [EuRH](#) nicht nach Dringlichkeit sortiert.

Die Büros der Generalinspektoren sind grundsätzlich mit dem Internen Auditdienst der Europäischen Kommission vergleichbar, obwohl der Aufgabenbereich des Letzteren weniger weit gefasst ist als der des Büros der Generalinspektoren: Der Interne Auditdienst als solcher beschäftigt sich mit der [Verbesserung der Effektivität](#) des Risikomanagements sowie der Kontroll- und Steuerungsprozesse.

Die Mitglieder des Europäischen Parlaments werden bei der **Politikevaluierung** ebenfalls vom **Wissenschaftlichen Dienst des Europäischen Parlaments** unterstützt: Das Referat Ex-post-Folgenabschätzungen unterstützt die Ausschüsse bei ihrer Arbeit zur Umsetzung von Rechtsvorschriften, insbesondere durch das Verfassen von „Evaluierungen der europäischen Umsetzung“, wenn ein Ausschuss einen formellen Umsetzungsbericht verfasst, was immer häufiger der Fall ist.

Exekutivkontrolle durch den US-Kongress und das Europäische Parlament in der Praxis

Obwohl die formellen Aufsichtsinstrumente des Kongresses stärker sind als die des Europäischen Parlaments, werden sie sehr viel seltener eingesetzt, da der Kongress in der Praxis anstelle langwieriger und schwerfälliger formeller Verfahren eher informelle Wege geht, um die Exekutive zu kontrollieren. Die Zustimmung bei der Ernennung von hochrangigen Beamten bildet eine Ausnahme - hier übt der Senat erhebliche Macht aus. Obwohl das Europäische Parlament nur befugt ist, die Kommission insgesamt vor ihrer Einsetzung zu bestätigen oder abzulehnen, hat es bereits Schritte unternommen, um eine ähnlich geartete Macht auszuüben, indem es Anhörungen der designierten Kommissionsmitglieder durchgeführt und sein Votum für die gesamte Kommission als Druckmittel eingesetzt hat, um einzelne designierte Mitglieder ersetzen zu lassen, die den Anforderungen des Parlaments nicht gerecht wurden. Das Parlament hat sich auch dafür stark gemacht, Kandidatinnen und Kandidaten für eine Reihe von EU-Agenturen und Organen anzuhören. Dies betraf in der jüngsten Zeit insbesondere Kandidaturen für Positionen in der Finanzmarktaufsicht.

Wichtige Quellen

Charles B. Cushman Jr.: An introduction to the U.S. Congress. Armonk, New York/London, 2006. S. 103-115.

Alissa M. Dolan, Elaine Halchin, Todd Garvey et al.: Congressional Oversight Manual. Wissenschaftlicher Dienst des Kongresses, Dezember 2014.

[Oversight of the US executive](#). Cornelia Klugman, EPRS Eingehende Analyse, 2016.

Endnoten

- ¹ [Bestimmung des Senats XXVI, Bestimmung des Repräsentantenhauses XI.](#)
- ² Entscheidung [Eastland, 421 U.S.](#), 504.
- ³ Bestimmung XXVI(1) des Senats, Bestimmung XI(2)(m)(1) des Repräsentantenhauses.
- ⁴ [„Holder heading out, but contempt lives on“](#), Washington Times, 25. September 2014.
- ⁵ [„Parliament and US Congress: Investigative powers compared - As MEPS ramp up their probe into EU member states' tax rulings, can US lawmakers teach them some tricks?“](#), Brian Beary, Europolitics, 19. Mai 2015.
- ⁶ US Verfassung Art. I, §9 und Art. II, §2, cl. 2.
- ⁷ Im Gegensatz zu pflichtgemäßen Ausgaben; Siehe auch [„Making the US federal budget: Process and hazards“](#) für weitere Informationen zum Haushalt und der Mittelzuweisung, Matthew Parry, EPRS, März 2015.
- ⁸ US Verfassung Art. I, §9, cl. 17; [„Congressional Oversight Manual“](#), S. 19-20.
- ⁹ US Verfassung Art. II, § 2cl. 2.
- ¹⁰ Bestimmung X, Ziffer 2 (d) 1, [Bestimmungen des Repräsentantenhauses](#), Version vom 19. Oktober 2016.
- ¹¹ [„Oversight plan of the House Committee on Financial Services“](#), eingesehen am 12. Oktober 2015.
- ¹² Aussage von Michael E. Horowitz, Generalinspekteur, US-Justizministerium, vor dem Ausschuss des Repräsentantenhauses für Aufsicht und Regierungsreformen zum Thema Generalinspektoren: Unabhängigkeit, Zugang und Autorität („Inspectors General: Independence, Access and Authority“), 3. Februar 2015.
- ¹³ Jason Chaffetz, [Gespräch mit dem National Journal](#), Washington DC, 2. Juni 2015.
- ¹⁴ Rechnungsjahr 2015: <http://www.gao.gov/about/ggance.html>
- ¹⁵ Siehe [Karriere beim GAO \(GAO careers\)](#), konsultiert am 30. September 2015.
- ¹⁶ Für weitere Tätigkeiten des GAO siehe hier: <http://www.gao.gov/about/products/>, konsultiert am 19. Oktober 2016.
- ¹⁷ [„The Congressional Budget Office at Middle Age“](#), Philip Joyce, University of Maryland, Brookings, 17. Februar 2015.
- ¹⁸ In anderen Kontexten, wie dem Projektmanagement, kann eine solche Bandbreite von Kennzahlen hilfreich sein. Das [Energieministerium \(Department of Energy\)](#) nutzt zum Beispiel Mindest- und Höchstwerte.
- ¹⁹ [„Dynamic Scoring at CBO“](#), Wendy Edelberg.
- ²⁰ Zu den verschiedenen Tätigkeiten des CBO siehe hier: www.cbo.gov/about/products
- ²¹ Aussage von Michael E. Horowitz, 3. Februar 2015.
- ²² Durchführungsverordnung 12866, Aufsichtsplanung und Überprüfung („Regulatory Planning and Review“), 30. September 1993.
- ²³ Aussage im Unterausschuss für Zulassungsangelegenheiten und Management des US Senatsausschusses für Heimatschutz und Regierungsangelegenheiten von John D. Graham, Indiana School of Public and Environmental Affairs, 19. März 2015.
- ²⁴ Unterausschuss für Zulassungsangelegenheiten und Management des US Senatsausschusses für Heimatschutz und Regierungsangelegenheiten, 19. März 2015.
- ²⁵ Schriftliche Aussage von Michael Mandel, Progressive Policy Institute, Anhörung des Senatsausschusses für Heimatschutz und Regierungsangelegenheiten, für ein Regulierungssystem des 21. Jahrhunderts („Toward a 21st Century Regulatory System“), 25. Februar 2015.

Haftungsausschluss und Urheberrechtsschutz

Für den Inhalt dieses Dokuments ist ausschließlich der Verfasser verantwortlich. Die darin vertretenen Auffassungen entsprechen nicht unbedingt dem Standpunkt des Europäischen Parlaments. Das Dokument richtet sich an die Mitglieder und Mitarbeiter des EP und ist für deren parlamentarische Arbeit bestimmt. Nachdruck und Übersetzung – außer zu kommerziellen Zwecken – mit Quellenangabe sind gestattet, sofern der Herausgeber vorab unterrichtet und ihm ein Exemplar übermittelt wird.

© Europäische Union, 2016.

Fotonachweise: © PB / Fotolia.

Die Verfasserin bedankt sich bei Alissa Dolan vom Wissenschaftlichen Dienst des Kongresses CRS für das Kommentieren der Entwürfe dieses Briefings.

eprs@ep.europa.eu

<http://www.eprs.ep.parl.union.eu> (Intranet)

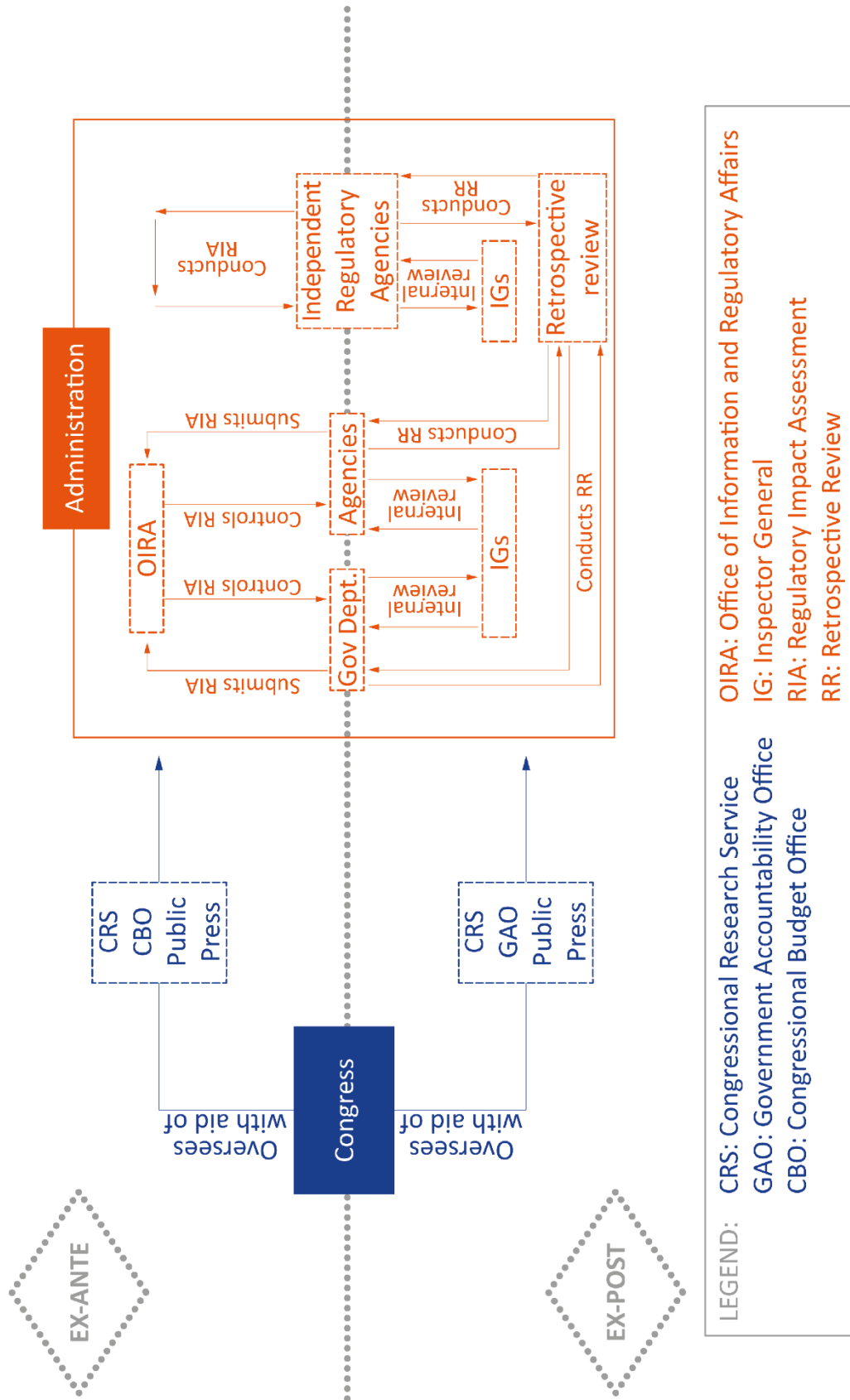
<http://www.europarl.europa.eu/thinktank> (Internet)

<http://epthinktank.eu> (Blog)



Anhang

Congressional oversight of the executive



Graphic by DG EPRS