

Markus Seyfried

Unabhängigkeit und Wirksamkeit von Landesrechnungshöfen

Eine empirisch-vergleichende
Bestandsaufnahme

BUNDESTAG GRUNDGESETZ POLITISCHES SYSTEM EUROPÄISCHE UNION WAHLEN VERFASSUNG INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN POLITISCHE THEORIE PARTEIEN INSTITUTIONEN POLITISCHE KULTUR POLITISCHE ELITEN PARLAMENTARISMUS DEMOKRATIE MACHT REGIERUNG VERWALTUNG FÖDERALISMUS POLITISCHE SOZIOLOGIE GLOBALISIERUNG POLITISCHE KOMMUNIKATION PARTEIENSYSTEM RECHTSSTAAT GERECHTIGKEIT STAAT POLITISCHE ÖKONOMIE POLITIK BUNDESTAG GRUNDGESETZ POLITISCHES SYSTEM EUROPÄISCHE UNION WAHLEN VERFASSUNG INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN POLITISCHE THEORIE PARTEIEN INSTITUTIONEN POLITISCHE KULTUR POLITISCHE ELITEN PARLAMENTARISMUS DEMOKRATIE MACHT REGIERUNG VERWALTUNG FÖDERALISMUS POLITISCHE SOZIOLOGIE GLOBALISIERUNG POLITISCHE KOMMUNIKATION PARTEIENSYSTEM RECHTSSTAAT GERECHTIGKEIT STAAT POLITISCHE ÖKONOMIE POLITIK BUNDESTAG GRUNDGESETZ POLITISCHES SYSTEM EUROPÄISCHE UNION WAH

**INTERDISZIPLINÄRE ORGANISATIONS-
UND VERWALTUNGSFORSCHUNG**



VS VERLAG

Markus Seyfried

Unabhängigkeit und Wirksamkeit von Landesrechnungshöfen

Interdisziplinäre Organisations- und Verwaltungsforschung Band 17

Herausgegeben von

Thomas Edeling

Werner Jann

Dieter Wagner

Markus Seyfried

Unabhängigkeit und Wirksamkeit von Landesrechnungshöfen

Eine empirisch-vergleichende
Bestandsaufnahme



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.

1. Auflage 2011

Alle Rechte vorbehalten

© VS Verlag für Sozialwissenschaften | Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH 2011

Lektorat: Dorothee Koch

VS Verlag für Sozialwissenschaften ist eine Marke von Springer Fachmedien.
Springer Fachmedien ist Teil der Fachverlagsgruppe Springer Science+Business Media.
www.vs-verlag.de



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg
Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier
Printed in Germany

ISBN 978-3-531-17966-7

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	1
1 Einleitung	3
1.1 Lieblingskind und Stiefkind	4
1.2 Rechnungshöfe – ein empirisch-defizitäres Forschungsfeld?	7
1.3 Vom leichtsinnigen Umgang mit Hypothesen	9
1.4 Zentrale Forschungsfragen	13
1.5 Untersuchungsdesign und Fallauswahl	15
1.6 Untersuchungsansatz	18
1.7 Rechnungshöfe und der Prinzipal-Agent-Ansatz	22
1.8 Gang der Untersuchung	26
2 Unabhängigkeit und Wirksamkeit in der Forschung	29
2.1 Unabhängigkeit im Prinzipal-Agent-Problem	30
2.1.1 Glaubhafte Verpflichtungen	31
2.1.2 Zeitinkonsistenz	33
2.1.3 Kontextfaktoren von Unabhängigkeit	34
2.2 Rechnungshöfe als „Independent Regulatory Agencies“?	35
2.2.1 Formale Unabhängigkeit der Rechnungshöfe	37
2.2.2 Rechnungshofunabhängigkeit als genereller Bezugspunkt	39
2.2.2.1 Stellung des Rechnungshofes	40
2.2.2.2 Die Organisation des Rechnungshofes	43
2.2.2.3 Das Tätigkeitsfeld des Rechnungshofes	46
2.3 Argumente für die Unabhängigkeit von Kontrollen	51
2.4 Wirksamkeit aus der Nähe betrachtet	53
2.4.1 Wirksamkeit als Untersuchungskonstrukt	54
2.4.2 Voraussetzungen für Wirksamkeit	55
2.4.3 Unabhängigkeit und Wirksamkeit	58
2.5 Zusammenfassung	61

3	Formale Unabhängigkeit	63
3.1	Unabhängigkeit – formaljuristische Indikatoren	66
3.1.1	Präsidenten-, Vizepräsidenten- und Mitgliederwahl	68
3.1.2	Geschäftsverteilung	76
3.1.3	Beschlussfassung im Rechnungshof	79
3.1.4	Sitz der Rechnungshöfe	85
3.1.5	Einfluss des Rechnungshofes auf den eigenen Haushaltsplan	87
3.1.6	Das Juristenquorum	92
3.2	Der Unabhängigkeitsindex	94
3.2.1	Konstrukte des Unabhängigkeitsindex	95
3.2.2	Berechnung des Unabhängigkeitsindex	98
3.2.3	Alternative Indexmodelle	103
3.3	Zusammenfassung	106
4	Unabhängigkeit und Ressourcenausstattung	109
4.1	Datenbasis	110
4.2	Überblick zum Datenmaterial	114
4.2.1	Der Gesamthaushalt	117
4.2.2	Personal und Personalkosten	119
4.2.3	Fort- und Weiterbildungen	124
4.2.4	Sachverständigen- Gerichts- und ähnliche Kosten	127
4.3	Zusammenhänge mit Ressourcenparametern	129
4.3.1	David gegen Goliath	130
4.3.2	„Wes’ Brot ich ess’, des’ Lied ich sing“?	134
4.3.3	„Klasse statt Masse?“ – Personalqualität, Weiterbildung und Sachverständige	138
4.4	Zusammenfassung	145
5	Unabhängigkeit und Wirksamkeit	147
5.1	Indikatoren zur Rechnungshofwirksamkeit	148
5.1.1	Beschlussempfehlungen der Haushaltsausschüsse	149
5.1.1.1	Bearbeitungsdauer von Prüfungen	150
5.1.1.2	Zustimmung der Haushaltsausschüsse	155
5.1.2	Staatsverschuldung	158
5.1.3	Alternative Ansätze zur Wirksamkeitsmessung	162
5.1.3.1	Prüfungersuchen und Beratungstätigkeit	162
5.1.3.2	Finanzielle Auswirkungen der Prüfungstätigkeit	164

5.1.3.3	Exkurs: Präventivwirkung – das Unmessbare messbar machen?	169
5.2	Zusammenhänge mit der Wirksamkeit	171
5.2.1	Zeitliche Verzögerung der Jahresberichte	171
5.2.2	Beschlussergebnisse der Haushaltsausschüsse	176
5.2.3	Rechnungshof und Staatsverschuldung	180
5.3	Zusammenfassung	183
6	Diskussion der Ergebnisse	187
6.1	Methodische Erklärungsansätze	188
6.1.1	Grenzen quantitativer empirischer Methoden	188
6.1.2	Kontrollvariablen und mehr	192
6.1.2.1	Kontrolle nach „Gebietsstand“ und „Alter“	193
6.1.2.2	Ökonomische Kontrollvariablen	196
6.1.2.3	Politische Variablen	198
6.2	Inhaltliche Erklärungsansätze	208
6.2.1	Eine komplizierte Dreiecksbeziehung	209
6.2.1.1	Vertrauensvolle Kontrolltätigkeit	211
6.2.1.2	Das Parlament hat das letzte Wort	214
6.2.1.3	Finanzkontrolle als instabiles Gleichgewicht	215
6.2.2	Bedeutungsverlust der Landesparlamente	217
6.2.3	Mangelnde Durchschlagskraft allgemeiner Interessen	218
6.2.4	Relevanz der Kontrolltätigkeit	220
6.3	Zusammenfassung	222
7	Schlussfolgerungen und Perspektiven	225
7.1	Feststellungen und Ergebnisse	225
7.1.1	Messung von Unabhängigkeit	226
7.1.2	Unabhängigkeit und Ressourcenausstattung	227
7.1.3	Unabhängigkeit und Wirksamkeit	228
7.2	Erklärungsansätze	229
7.3	Schlussfolgerungen	231
7.4	Implikationen	233
7.5	Perspektiven	236
	Literaturverzeichnis	239
	Rechtsquellen	267
	Parlamentaria	271

Internetquellen	275
Appendix	277

Tabellenverzeichnis

3.1	Variablenliste für den Unabhängigkeitsindex	67
3.2	Präsidentenwahl nach Wahlhürde und Agendasetzer	70
3.3	Vizepräsident nach Wahlhürde und Agendasetzer	73
3.4	Ernennung bzw. Wahl der Mitglieder des Rechnungshofes	75
3.5	Verteilung der Geschäfte	77
3.6	Beschlussfähigkeit des Rechnungshofes	80
3.7	Mehrheiten und Stimmgewichte	82
3.8	Beschlussfassung im Rechnungshof	84
3.9	Rechnungshof und Regierungssitz	86
3.10	Aufstellung und Beschluss des Rechnungshofhaushalts	89
3.11	Einfluss auf die Verhängung einer Haushaltssperre	90
3.12	Gesetzliches „Juristenquorum“	93
3.13	Parameter Unabhängigkeitsindex I	99
3.14	Parameter Unabhängigkeitsindex II	100
3.15	Rang- und Scorevergleiche für den Unabhängigkeitsindex	105
3.16	Zusammenhänge zwischen den Indexmodellen	106
4.1	Haushaltspläne der Rechnungshöfe	113
4.2	Betriebswirtschaftliche Daten	115
4.3	Personalindikatoren I	121
4.4	Personalindikatoren II	123
4.5	Entwicklung der Rechnungshof- versus Landesressourcen – Veränderungsraten des Gesamthaushaltes	131
4.6	Entwicklung der Rechnungshof- versus Landesressourcen – Veränderungsraten des Personalbestandes	133
5.1	Regelmäßigkeit der Veröffentlichung der Jahresberichte	152
5.2	Dauer der parlamentarischen Bearbeitung von Jahresberichten	154
5.3	Zustimmungsquoten der Jahresberichte	157
5.4	Lage der Öffentlichen Haushalte I	160

5.5	Lage der Öffentlichen Haushalte II	161
5.6	Finanzielle Auswirkungen der Prüfungstätigkeit des Landesrechnungshofes Nordrhein-Westfalen	167
5.7	Finanzielle Auswirkungen und Rechnungshofdaten	168
5.8	Einstimmigkeitsquoten zu den Beschlussempfehlungen	179
6.1	„Gebietsstand“ und „Alter“	194
6.2	Partielle Korrelationen für „Gebietsstand“ und „Alter“	195
6.3	Partielle Korrelationen mit ökonomischen Kontrollgrößen	197
6.4	Politische Variablen I	200
6.5	Politische Variablen II	202
6.6	Koalitionsregierungen und Koalitionstypen	204
6.7	Partielle Korrelationen mit politischen Variablen	205
6.8	Unterschiede nach Regierungskoalitionen	207
1	Quellennachweise für den Unabhängigkeitsindex	278
2	Quellennachweise für den Unabhängigkeitsindex	279
3	Quellennachweise für den Unabhängigkeitsindex	280
4	Quellennachweise für den Unabhängigkeitsindex (Teil 1)	281
4	Quellennachweise für den Unabhängigkeitsindex (Teil 2)	282
5	Quellennachweise für den Unabhängigkeitsindex (Teil 1)	283
5	Quellennachweise für den Unabhängigkeitsindex (Teil 2)	284
6	Quellennachweise für den Unabhängigkeitsindex (Teil 1)	285
6	Quellennachweise für den Unabhängigkeitsindex (Teil 2)	286
7	Quellennachweise für den Unabhängigkeitsindex (Teil 1)	287
7	Quellennachweise für den Unabhängigkeitsindex (Teil 2)	288

Abbildungsverzeichnis

1.1	Vereinfachtes analytisches Untersuchungsmodell	20
1.2	Der Rechnungshof und multiple Prinzipal-Agent-Modelle . .	25
2.1	Die Stellung des Rechnungshofes im Staatsaufbau	40
2.2	Voraussetzungen und Instrumente von Wirksamkeit	56
2.3	Unabhängigkeit (x) und Wirksamkeit (y)	59
3.1	Grad der Unabhängigkeit nach UI	103
4.1	Relative Finanzausstattung der Rechnungshöfe	118
4.2	Fort- und Weiterbildungskosten	125
4.3	Sachverständigen-, Gerichts und ähnliche Kosten	129
4.4	Unabhängigkeitsindex und Veränderungsraten Haushalt . .	136
4.5	Unabhängigkeitsindex und Veränderungsraten Personal . .	137
4.6	Rechnungshofpersonal nach Laufbahngruppen	140
4.7	Unabhängigkeitsindex und Personalkonzentration	142
4.8	Unabhängigkeitsindex und Weiterbildungskosten	143
4.9	Unabhängigkeitsindex und Sachverständigenkosten	144
5.1	Unabhängigkeitsindex und Bearbeitungszeit	173
5.2	Bearbeitungszeit und Wert der Finanzkontrolle	175
5.3	Unabhängigkeitsindex und Zustimmungquote	177
5.4	Unabhängigkeitsindex und Schuldenstand	182
7.1	Unabhängigkeit (x) und Wirksamkeit (y) (erweitert)	232

Abkürzungsverzeichnis

Abb.	Abbildung
Abs.	Absatz
Art.	Artikel
Ba.-Wü.	Baden-Württemberg
Bay.	Bayern
BB	Brandenburg
Bbg.	Brandenburg
BE	Berlin
Ber.	Berlin
Brem.	Bremen
BTI	Bertelsmann Transformation Index
BW	Baden-Württemberg
BY	Bayern
bzw.	beziehungsweise
eD	einfacher Dienst
f.	folgende
ff.	und folgende
GG	Grundgesetz
ghD	gehobener Dienst
GO	Geschäftsordnung
GO-BORH	Geschäftsordnung Bayerischer Oberster Rechnungshof
GO-LRHNdS.	Geschäftsordnung Landesrechnungshof Niedersachsen
GO-LRHSA	Geschäftsordnung Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt
H _A	Alternativhypothese
Ham.	Hamburg
HB	Bremen
hD	höherer Dienst
HE	Hessen
HH	Hamburg
H _N	Nullhypothese

Landesreg.	Landesregierung
LHO	Landeshaushaltsordnung
LRH	Landesrechnungshof
LRHG	Landesrechnungshofgesetz
LRH-G	Landesrechnungshofgesetz
LSA	Sachsen-Anhalt
LT	Landtag
LT-Drs.	Landtagsdrucksache
LV	Landesverfassung
Max.	Maximum
mD	Mittlerer Dienst
Meck.-V.	Mecklenburg-Vorpommern
Min.	Minimum
mind.	mindestens
Mitgl.	Mitglied
MP	Ministerpräsident
MSCD	Most Similar Cases Design
MV	Mecklenburg-Vorpommern
N	Fallzahl
Nds.	Niedersachsen
NI	Niedersachsen
NW	Nordrhein-Westfalen
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
RH	Rechnungshof
RHG	Rechnungshofgesetz
Rhl.-Pf.	Rheinland-Pfalz
RH-Präs.	Rechnungshofpräsident
RP	Rheinland-Pfalz
RPG	Rechnungsprüfungsgesetz
s	Standardabweichung
s ²	Varianz
Saarl.	Saarland
Sachs.	Sachsen
SGI	Sustainable Governance Indicators
SH	Schleswig-Holstein
SL	Saarland
SN	Sachsen
ST	Sachsen-Anhalt

StRprÄ	Staatliche Rechnungsprüfungsämter
TH	Thüringen
Thür.	Thüringen
u. a.	unter anderem
UI	Unabhängigkeitsindex
USA	Vereinigte Staaten von Amerika
vgl.	vergleiche
VPräs.	Vizepräsident

Vorwort

Glücklicherweise gibt es auch für derartige Werke eine Stelle, an der man sich vergleichsweise ungezwungen äußern darf. So möchte ich dieses Vorwort nutzen, um mich bei jenen zu bedanken, die zum Gelingen dieser Arbeit beigetragen haben.

An erster Stelle möchte ich Prof. Dr. Werner Jann meinen herzlichen Dank aussprechen, der auf der Heimreise nach so mancher KEF-Sitzung ein offenes Ohr für mein Dissertationsvorhaben hatte. Seine fachlich-kritische Begleitung und Diskussionsfreudigkeit waren und sind eine Bereicherung für mich. Insbesondere möchte ich Dank sagen, dass es in meiner ganzen Zeit am Lehrstuhl niemals ein Problem war, die Familie und den Beruf unter einen Hut zu bringen.

Darüber hinaus möchte ich Prof. Dr. Steffen Ganghof für die Übernahme des Zweitgutachtens danken. Die gemeinsamen Gespräche haben mich für viele Fallstricke in quantitativ-vergleichenden Untersuchungen sensibilisiert.

Meine Kollegen möchte ich an dieser Stelle ebenso erwähnen: Thurid, Julia und Bastian für die vielen fachlichen Gespräche und den Erfahrungsaustausch in Sachen „Promotionsleiden“; Tobias, Philipp, Christian und Sylvia dafür, dass sie sich unerschrocken der gesamten Fassung meiner Arbeit angenommen haben. Meine besondere Anerkennung gilt meiner Schreibtschnachbarin Sylvia. Sie schreckte nach der Vorlage einer ersten Fassung dieser Dissertation nicht davor zurück, konstruktive „fundamentale Fundamentalkritik“ zu äußern. Das hat mich ein Dreivierteljahr „gekostet“. Vor allem trug sie dazu bei, dass die Arbeit eine „Runde Sache“ wurde. Nebenbei zeigte sie ein offenes Ohr für den ganz „alltäglichen Wahnsinn“, der mich hin und wieder plagt.

Mein besonderer Dank gilt selbstverständlich meiner Familie. Ich denke an meine Eltern. Nicht daran verzweifelt sind sie, dass ich Politikwissenschaften studieren wollte. Zuvor hatten sie mir Geschichte „erfolgreich ausgeredet“. Sie halfen mir über die ersten größeren Seinskrisen in einem

geisteswissenschaftlichen Fach hinweg und haben sonst nie davor zurückgeschreckt, mir jegliche Form von Unterstützung zukommen zu lassen. Dank richte ich auch an meine Geschwister, die für mich da waren.

Besonders denke ich an meine Frau und unsere beiden Kinder, Kilian und Lea. Du, Sandra, hast meine Launen großmütig ertragen, mich bei Niederlagenheit aufgebaut und bei Euphorie gebremst. In der Rückschau ist mir schmerzlich klar geworden, dass dieser Arbeit ein gewisser Egoismus zugrunde liegt. Die unzähligen Stunden, von denen letztendlich diese Seiten bedrucktes Papier zeugen, sind unwiederbringlich fort. Umso mehr danke ich Euch für die große Geduld und die Liebe.

Werder, im Oktober 2009

1 Einleitung

In der Vergangenheit und Gegenwart wurden Wissenschaftler nicht müde zu betonen, wie wichtig es ist, bestimmte Institutionen mit Unabhängigkeit gegenüber politischen Akteuren auszustatten. Die Unabhängigkeit einer Institution wird dabei oftmals von einem „Nimbus“ des Neutralen, Unantastbaren und vor allem des Wirksamen umgeben. Was unabhängig ist, das muss auch gut sein. Diese Denkweise lässt sich nicht nur in aktuellen Untersuchungen über Autonomie finden. Sie kursiert auch in viel älteren Forschungsarbeiten über die Rechnungshöfe.

Blasius schreibt beispielsweise von einem „unverzichtbaren Attribut“ (Blasius 1996: 24) der Rechnungshöfe. Von Arnim spricht vom „Lebenselixier für Kontrolle“ (von Arnim 1983: 669). Was aber macht die Unabhängigkeit zu einem „Lebenselixier“ oder zu einem „unverzichtbaren Attribut“ für die Kontrolle? Die bloße Tatsache der gesetzlichen Festschreibung von Unabhängigkeit würde sicher kaum zu solch wortgewaltigen Bedeutungszumessungen führen. Damit zeigt sich eines der zentralen Probleme hinsichtlich der Unabhängigkeit der Rechnungshöfe. Es wird im Grunde viel diskutiert und rezitiert, ohne den Sachverhalt näher an der Realität zu reflektieren. Aussagen werden übernommen, modifiziert oder kritisiert, ohne deren empirische Gültigkeit zu prüfen. Zu berücksichtigen ist dabei zweifelsohne, dass nur die wenigsten Wirkungszusammenhänge von Rechnungshofeigenschaften prüfbar sein dürften bzw. dass ein exzellenter Informationszugang notwendig ist, um solche Untersuchungen vornehmen zu können.

Dieses erste Kapitel soll einerseits einen groben Überblick über die gesamte Arbeit geben. Es soll andererseits so wichtige Aspekte wie Forschungsproblem, Forschungsdesign, Vorgehensweise und Theorieansatz mit der nötigen inhaltlichen Tiefe abhandeln. Den thematischen Einstieg bilden zwei kleine, etwas zugespitzte und durchaus provokante Abhandlungen über die allgemeine Rechnungshofforschung, die in der empirischen Betrachtung von Unabhängigkeit und Wirksamkeit noch heute sehr unterentwickelt und ideenlos erscheint.

1.1 Lieblingskind und Stiefkind

Unabhängigkeit und Wirksamkeit der Landesrechnungshöfe¹ waren bereits in den 1970er und 1980er Jahren viel diskutierte Modethemen. Dies lässt sich besonders an der Fülle von Publikationen aus dieser Zeit erkennen. In den 1990er Jahren und nach der Jahrtausendwende sind nur noch vereinzelt gehaltvolle Beiträge entstanden. Ein Blick in die gängige Literatur suggeriert folglich ein eher geringes Interesse an Rechnungshöfen als Forschungsgegenstand, obwohl auch in den letzten Jahren vereinzelt gute und wichtige Beiträge entstanden sind (siehe exemplarisch Freytag 2005; Klappstein 2000). Dabei „schlummert“ gerade in diesem Forschungsfeld ein immenses Erkenntnispotenzial, wenn die grundlegende Bereitschaft vorhanden ist, auch neue Wege der Erkenntnis zu beschreiten. Eine neue Art der Annäherung an den Forschungsgegenstand wird daher zu neuen Resultaten führen, ohne zwangsläufig Altbewährtes zu vernachlässigen.

Die alten Pfade der Forschungsarbeiten über Rechnungshöfe sind geprägt durch normative rechts- und finanzwissenschaftliche Ansätze, deren Erkenntnisgehalt im Zeitverlauf sehr stark nachgelassen hat und zumeist auch die praktische Relevanz vermissen lässt. Dabei ist unstrittig, dass selbst die bestehende Fülle an Rechnungshofliteratur noch nicht jeden Themenbereich abdecken kann. Überdies unterliegen die bereits veröffentlichten Texte und Publikationen den üblichen „Alterungsprozessen“. Einige Teile sind heute sehr eingeschränkt verwertbar (siehe etwa Reger 1961, Vialon 1962/1963, Bank 1966; 1965; 1962). Andere Werke haben sich zu einem wahren Standard der Rechnungshofliteratur entwickelt. Sie sind aus dem Forschungsdiskurs kaum noch wegzudenken (vgl. etwa Battis 1976; von Armin 1983; Wittrock 1986c; Blasius 2000; Heuer 2007).

¹ Wenn im weiteren Verlauf der Terminus Rechnungshof verwendet wird, bezieht sich dieser ausschließlich auf die deutschen Landesrechnungshöfe. Die Begriffe werden in der vorliegenden Arbeit synonym verwendet, ebenso wie der Begriff Kontrollinstitution (etc.). Darüber hinaus werden in der Arbeit nicht immer die offiziellen Eigennamen der Landesrechnungshöfe verwendet, die nachfolgend daher einmal vollständig aufgelistet sind: Rechnungshof Baden-Württemberg, Bayerischer Oberster Rechnungshof, Rechnungshof von Berlin, Landesrechnungshof Brandenburg, Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen, Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg, Hessischer Rechnungshof, Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern, Niedersächsischer Landesrechnungshof, Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen, Rechnungshof Rheinland-Pfalz, Rechnungshof des Saarlandes, Sächsischer Rechnungshof, Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt, Landesrechnungshof Schleswig-Holstein, Thüringer Rechnungshof.

Die Lektüre der zahlreichen normativen insbesondere theoretisch-juristischen und theoretisch-finanzwissenschaftlichen Abhandlungen verdeutlicht eindrücklich, dass die Rechnungshöfe ein „Lieblingskind“ der Rechtswissenschaften sind (Jakobs-Woltering 1993: 8). Es gibt nur sehr wenige Institutionen, über die sich so trefflich diskutieren lässt, ohne sich inhaltlich konkret festlegen zu müssen. Hier gibt es juristische Ungereimtheiten, die nach speziellen Begrifflichkeiten verlangen. Das sind ständige nicht endende Diskussionen und Kontroversen über die Legitimation, die Organisation, die Beratungs- und Prüfungstätigkeit, die Unabhängigkeit und vieles mehr. Gerade ältere Untersuchungen oder zu stark normative Ansätze lassen jedoch eine differenzierte Sichtweise auf die Wirklichkeit vermissen. Trotzdem gibt es auch tiefer gehende, abwägende Betrachtungen, die durchaus zwischen normativem Anspruch und empirischer Wirklichkeit unterscheiden können. Dazu gehören etwa von Arnim (1983; 1978) oder Blasius (2000; 1996) sowie Wittrock (1984a; 1984c; 1983): um nur einige Vertreter zu nennen. Zudem lässt sich gerade in der „jüngeren Vergangenheit“ beobachten, dass die Rechtswissenschaftler nicht mehr zu sehr an den Paragraphen „hängen“ Diese den Diskurs fördernde Auseinandersetzung zwischen Gesetz und Wirklichkeit wirkt sich positiv auf die Forschungsergebnisse aus. Dabei kommen die inhaltlich substanziellen Beiträge vor allem aus den Rechnungshöfen selbst², oder es handelt sich um eine der wenigen empirisch angelegten Untersuchungen. Dies hängt damit zusammen, dass die normativ ausgerichteten Untersuchungen der Rechtswissenschaften sowie die an Normen und Modellen orientierten Betrachtungen der Finanzwissenschaften einem derart komplexen Verfahren wie der öffentlichen Finanzkontrolle auf Dauer nicht gerecht werden können (Diederich/Gilles/Otto/Otto/Weinert 1984: 482).

Trotz der zunehmend empirisch ausgerichteten Literatur werden nur selten begründete Annahmen oder Vermutungen vorgestellt, deren empirische Beweisführung zumeist nicht mehr Gegenstand der jeweiligen Forschungsarbeit ist (Diederich/Gilles/Otto/Otto/Weinert 1984: 494). Auffällig ist auch, „daß die [...] Tätigkeit der Rechnungshöfe, einen [...] zu kurz gekommenen Bereich [...] darstellt“ (Rürup/Seidler 1981: 501). An der beschriebenen Problematik hat sich bis heute nicht viel geändert. Dies mag auch daran liegen, dass sich letztendlich nie so etwas wie eine Finanzsoziologie entwickelt hat (Pirker 1989a: 13). Die meisten Problemstellungen werden getrennt in den

² Eine solche Form der Selbstreflektion ist allerdings nur eingeschränkt positiv zu bewerten. Trotzdem bieten diese Abhandlungen sehr interessante Innenansichten.

scheinbar zuständigen Disziplinen untersucht, wodurch Erkenntnispotenziale verschenkt wurden (und werden).

Nun liegt die Vermutung nahe, dass insbesondere die Sozial- oder die Verwaltungswissenschaften das Thema Rechnungshöfe für sich entdeckt haben, da sie diese Lücke schließen könnten. Das ist weit gefehlt. Es gibt einen einschlägigen Beitrag von Diederich u. a. (1984), der den Rechnungshof schon im Titel treffend als „Stiefkind der Sozialwissenschaften“ bezeichnet (Diederich/Gilles/Otto/Otto/Weinert 1984). Dieser Beitrag hat sowohl für die empirischen als auch für die normativen Sozialwissenschaften bis heute nichts von seiner Gültigkeit verloren. Noch immer scheinen die Rechnungshöfe für die Sozialwissenschaften so etwas wie ein rotes Tuch oder ein Buch mit sieben Siegeln zu sein, denn „so vielfältig die Thesen und Positionen zu einzelnen Aspekten [...], so spärlich sind empirische Untersuchungen zu diesem Thema“ (Diederich/Gilles/Otto/Otto/Weinert 1984: 494). Mögliche Ursachen für eine solch stiefmütterliche Behandlung sind im normativen Bereich selbstverständlich die extreme Präsenz juristischer Ansätze und im empirischen Bereich die schlechten Informations- und Datenzugänge. Doch auch hier gibt es einige Untersuchungen, die neue Wege der Erkenntnis aufzeigen, und die vor allem versuchen, das Wesen und den Kontext der Rechnungshöfe und ihrer institutionellen Umwelt zu erfassen (Mann 1981; Jakobs-Woltering 1993). Folgerichtig erweist sich die Datenlage als nicht so schlecht. Sie ist bisher nur mangelhaft aufgearbeitet und reflektiert.

Ein weiterer Grund für das vorwiegende Desinteresse in den Politik- und Verwaltungswissenschaften mag vor allem auch in der selbst auferlegten Zurückhaltung der Rechnungshöfe gegenüber der Politik liegen. Das „political self restraint“ soll ihre Neutralität als unpolitischer Akteur sichern, führt aber gleichzeitig zu einer Kontrollbeschränkung durch politische Tabuisierung (Freytag 2005: 31; Battis 1977: 243).³ Dem lässt sich jedoch entgegenhalten, dass auch unabhängige Zentralbanken oder Verfassungsgerichte sehr stark im Interesse der Sozialwissenschaften stehen. Insofern kann es nicht nur die Unabhängigkeit oder die politische Selbstbeschränkung sein, die einen Rechnungshof „unattraktiv“ erscheinen lässt. Auch in diesem Fall spielt die Erreichbarkeit von Daten, besonders bei der Erfassung der Wirksamkeit, eine wichtige Rolle. Die Wirksamkeit der Zentral-

³ Allerdings wird in der Literatur betont, dass sich das Aufgabenfeld der Rechnungshöfe Veränderungen ausgesetzt sieht (Zavelberg 1990: 107; Ballew/Frishkoff 1993: 134). Die Frage, inwieweit die Rechnungshöfe politisch tätig werden, ist zudem ein Diskussionsfeld, aus dem kaum noch substanzielle Erkenntnisse hervorgehen (Gilles/Haag/Otto/Weinert 1989: 179).

bank kann beispielsweise an den festgelegten Zinssätzen und der Höhe der Inflationsrate gemessen werden. Solche Indikatoren gibt es aber für die Messung der Rechnungshofwirksamkeit nicht. Zudem werden Begriffe wie etwa Wirksamkeit oder Effektivität kaum definiert oder im Kontext erläutert. So ist zwar hinreichend klar, woraus die Unabhängigkeit resultiert, es gibt aber kaum gesicherte Erkenntnisse über die Wirksamkeit. Gerade hier zeigt die Rechnungshofforschung erhebliche Lücken und Schwächen.

1.2 Rechnungshöfe – ein empirisch-defizitäres Forschungsfeld?

Der Blick auf die verschiedenen Felder der Rechnungshofforschung offenbart einen erheblichen Mangel an empirischen Untersuchungen. Dieses Empiriedefizit ist neben dem Mangel an innovativen Forschungskonzepten und neueren Forschungsergebnissen eines der offensichtlichsten Probleme in der gegenwärtigen wissenschaftlichen Auseinandersetzung. Wie sieht aber das beschriebene Empiriedefizit im Detail aus?

Dem bereits unter Punkt 1.1 erläuterten intensiven Umgang mit dem rechtswissenschaftlichem Gedankengut steht ein nahezu fahrlässiger Umgang mit empirischen Daten gegenüber. Es gibt kaum Datenerhebungen. Die wenigen vorhandenen empirischen Untersuchungen sind zumeist unzureichend oder zeigen zum Teil gravierende Schwächen. Es handelt sich beispielsweise um Einzelfallstudien mit willkürlicher Datenauswahl und Interpretation.⁴ Was heißt es aber, wenn der „Einzelplan des Haushalts 2001 [...] 94 Stellen“ (Göke 2001: 66) für den Niedersächsischen Rechnungshof ausweist? Welche Bedeutung kommt einem Etat von „derzeit etwa 26 Millionen DM“ (Göke 2001: 62) zu? Diese Fragen sind nicht ohne Weiteres zu beantworten. Die meisten Darstellungen dienen der Veranschaulichung der prekären Lage der Rechnungshöfe. Deshalb sollte hier mit Vorsicht agiert werden, da es, wie in vielen anderen Fällen auch, vor allem auf das Gesamtbild ankommt.

Die seitens der Rechnungshöfe gegebenen Informationen über Personalstellen und die zur Verfügung stehenden Mittel gewinnen also erst dann eine besondere Aussagekraft, wenn sie in Relation gesetzt werden. Dies kann aber nur ein Vergleich zwischen den Rechnungshöfen leisten. Zwar gibt es bereits vergleichende Untersuchungen zu den Rechnungshöfen, doch

⁴ Hier sei ausdrücklich erwähnt, dass dies nicht bei allen Arbeiten der Fall ist. Insbesondere die Rechnungshöfe haben in diversen Publikationen hin und wieder Daten vorgelegt, die Entwicklungen auch über längere Zeiträume gut dokumentieren (vgl. Lonhard 1987; Bücker 1988).

scheitern diese methodisch zumeist an den grundlegenden Gütekriterien der Komparatistik – wie etwa der Fallauswahl oder der Operationalisierung.⁵ Nicht selten handelt es sich beispielsweise um eine willkürliche Kompilation von Fällen, die einer theoretisch-analytischen Grundlage entbehrt. So vergleicht Haller (2000) beispielsweise die Rechnungshöfe von Ghana, Simbabwe und Deutschland. Yi (1987) vergleicht die Rechnungshöfe der Republik Korea und der Bundesrepublik Deutschland. In beiden Fällen fehlt eine plausible Begründung der Fallauswahl. Das Erkenntnisinteresse der Untersuchungen bleibt mehr oder weniger unklar. Bei beiden Autoren entsteht bisweilen der Eindruck, als wäre der Bundesrechnungshof das Idealbild der Rechnungshöfe.

Neben dieser etwas zugespitzten Kritik gibt es ein weiteres zentrales Argument, was gegen diese Art von Forschung spricht. So zieht sich die fehlende analytische Grundlage wie ein roter Faden durch die genannten Untersuchungen. Demnach werden Unterschiede sowie Gemeinsamkeiten zwar genannt und Empfehlungen abgegeben, aber es bleibt unklar, auf welcher analytischen Grundlage dies geschieht. Der Mangel an empirisch gesicherten Ergebnissen (Gilles 1986: 236) wird auf längere Sicht noch so etwas wie eine chronische Begleiterscheinung der Rechnungshofforschung bleiben. Dennoch gibt es ein Bedürfnis nach einem größeren empirischen Verständnis von Kontrollinstitutionen, denn aussagekräftige Feststellungen über die Betätigung etwa der Rechnungshöfe können nur mit empirischen Nachweisen formuliert werden (Krebs 1984: 218). Oder, wie Jann (1987) es treffend formuliert: „Normative Ratschläge sind ohne grundlegende empirische Fundierung schwer zu akzeptieren; auch in der Verwaltungswissenschaft sollte Therapie erst auf der Grundlage einer gründlichen Diagnose verordnet werden“ (Jann 1987: 55). Das bedeutet nichts anderes als „auditing needs to be evaluated“ (Power 1997: 13).

⁵ Bei den besagten Untersuchungen handelt es sich eher um einen Vergleich im wörtlichen Sinn, d. h. Erkennen von Unterschieden und Gemeinsamkeiten. Der Vergleich im analytischen Sinn ist aber neben dem Pflichtprogramm von Unterschieden und Gemeinsamkeiten vor allem auch an den Wirkungen von bestimmten Merkmalen/Variablen (bei x-zentrierter Forschung) und an der Erklärung von Ergebnissen sowie Ereignissen (bei y-zentrierter Forschung) interessiert (Ganghof 2005a: 6; Gschwend/Schimmelpfennig 2007a: 333; 2007b: 21).

1.3 Vom leichtsinnigen Umgang mit Hypothesen

Eine der großen „Sünden“ der gängigen Rechnungshoffliteratur ist der allzu leicht-fertige Umgang mit unbewiesenen Hypothesen, was sich vor allem dadurch erklären lässt, dass viele der kursierenden Vermutungen eher implizit formuliert werden. Um zunächst begriffliche Klarheit herzustellen, erscheint es sinnvoll zu sein, die Bezeichnung Hypothese näher zu definieren: „Allgemein bezeichnet man diejenigen Aussagen als ‚Hypothesen‘, die einen Zusammenhang zwischen mindestens zwei Variablen postulieren. Unter einer ‚Variablen‘ versteht man einen Namen [...] für die Menge von Merkmalsausprägungen, die Objekten [...] zugeschrieben sind“ (Schnell/Hill/Esser 2005: 53).⁶ Vereinfacht gesprochen, geht es darum, für eine konkrete Forschungsfrage Wirkungszusammenhänge aufzudecken. Ein Forschungsproblem kann demnach als (temporär) „gelöst“ angesehen werden, wenn es gelungen ist, die entsprechenden Ursachen zu ermitteln (Lehner/Widmaier 1995: 54). Hierbei kann die gewählte ländervergleichende Perspektive zusätzliche Erkenntnispotenziale liefern und der Entwicklung neuer Hypothesen dienen (Berg-Schlosser/Müller-Rommel 2003b: 340; Lehner/Widmaier 1995: 57). Schließlich geht es nicht nur darum, repräsentative Aussagen oder originelle Befunde zu generieren. Es geht auch darum, bestehende Hypothesen zu falsifizieren (oder zu verifizieren) und lieb gewonnene Vorurteile zu widerlegen (oder zu bestätigen).

Wissenschaftliche Erklärungen, die den Namen verdienen, liegen nur dann vor, wenn bestimmte Standards erfüllt werden: wie etwa eine eindeutige Struktur der Argumentation, logische Korrektheit oder die empirische Begründbarkeit (Schnell/Hill/Esser 2005: 57). Der Forschungsanspruch für die Sozialwissenschaftler sollte dabei nicht nur in der reinen Deskription, sondern eher im Identifizieren von Ursache-Wirkungs-Zusammenhängen liegen (Beck 2006: 352). Dennoch finden sich auch unter den erwähnten Falsifikationsbemühungen nur selten Untersuchungen, in denen die aufgestellten oder die bereits bestehenden Hypothesen widerlegt werden (Berg-Schlosser/Müller-Rommel 2003b: 332). Die empirische Sozialwissenschaft, hier insbesondere die quantitative Forschung, ist zu sehr auf positive (= signifikante) Ergebnisse fokussiert (Beck-Bornholdt/Dubben 2001: 48). Soge-

⁶ Häder (2006) definiert dabei vier verschiedene Arten von Hypothesen: 1. Wenn-Dann-Hypothesen, 2. Je-Desto-Hypothesen, 3. Deterministische (oder nomologische) und probabilistische Hypothesen sowie 4. Individual-, Kollektiv- und Kontexthypothesen (Häder 2006: 47ff.). Überdies sollten Hypothesen eine Reihe von Kriterien erfüllen (siehe dazu Häder 2006: 44ff. und auch Atteslander 1995: 56/57).

nannte „negative results“ (Lehrer/Leschke/Ihachimi/Vasiliu/Weiffen 2007: 53) werden in den renommierten Fachzeitschriften kaum veröffentlicht.

Ein erstes Beispiel für den Umgang mit Hypothesen sind etwa die zahlreichen immer wieder postulierten Wirkungszusammenhänge zwischen der Unabhängigkeit und allen möglichen anderen Parametern. So konstatiert Wittrock (1984a) für den Bundesrechnungshof eine gewisse, nicht näher definierte Beziehung zwischen Unabhängigkeit und Wirksamkeit: „Die Unabhängigkeit des Bundesrechnungshofes und seiner Mitglieder ist kein Privileg und keine persönliche Auszeichnung der Mitglieder des Bundesrechnungshofes. Sie ist ihnen verliehen, weil dies der Wirksamkeit der Finanzkontrolle dient“ (Wittrock 1984a: 825). Wenngleich sich hieraus nicht zwingend eine Hypothese herauslesen lässt, so ist doch der Zusammenhang zwischen Unabhängigkeit und Wirksamkeit sehr naheliegend. Noch deutlichere Aussagen werden für die Zusammenhänge zwischen Unabhängigkeit, Qualität und Effizienz von Kontrollen getroffen. Demnach wird „die Korrelation zwischen Unabhängigkeit des RH und Effizienz der Kontrolle auch von finanzwissenschaftlicher und parlamentarischer Seite (an)erkannt“ (Blasius/Kühne 1991: 400, Abkürzung im Original). Allerdings liegen auch hier keine empirischen Ergebnisse vor. Es ist weder bekannt, ob es sich um einen positiven oder einen negativen, um einen starken oder schwachen Zusammenhang handelt. Beides wäre ohne Probleme festzustellen, wenn es sich tatsächlich um eine empirische Untersuchung handeln würde. Aber es scheint äußerst schwierig zu sein, die Effizienz von Rechnungshofkontrollen, selbst nur eines Rechnungshofes, zu ermitteln. Hierzu gibt es weder Konzepte noch Ideen, wie derartige Messungen adäquat umgesetzt werden können. Insofern bleibt diese „Korrelation“ zwischen Unabhängigkeit und Kontrolleffizienz jeden Beweis schuldig.

Weiter heißt es in derselben Untersuchung von Blasius und Kühne (1991), dass die „Kontrolle ohne Unabhängigkeit des Kontrollleurs [...] insuffizient und ineffektiv“ sei (Blasius/Kühne 1991: 401; siehe auch Dittenhofer 1970: 182). Hier wird der Wirkungszusammenhang zwischen Unabhängigkeit und Effektivität erneut als unumstößliche Tatsache dargestellt, ohne jedoch entsprechende Beweise vorzulegen. Das erscheint insofern bedenklich, da selbst die Behauptung, dass die Erde rund sei und sich um die Sonne drehe, konkreter Beweise⁷ bedarf. Weil die Sonne auf- und untergeht, bedeutet dies

⁷ Kopernikus erarbeitete hierzu ein für damalige Zeiten aktuelleres Rechenmodell, welches von Kepler mit der Annahme von elliptischen Planetenumlaufbahnen in ein konkretes mathematisches Modell gebracht und durch Newtons Gravitationsgesetz schließlich physikalisch bewiesen wurde.

nicht, dass sie sich um die Erde dreht. Weil ein Rechnungshof unabhängig ist, bedeutet dies nicht zwangsläufig, dass er dadurch wirksam, effizient und effektiv ist. Diese und ähnliche Sachverhalte werden zu beweisen sein, wenn entsprechende empirisch-analytische Konzepte vorliegen. Es erscheint außerdem abwegig, dass nur die Unabhängigkeit als maßgebliche Bestimmungsgröße einen wirksamen, effizienten und effektiven Rechnungshof hervorbringt. Dazu dürften auch eine Reihe weiterer Betrachtungsgrößen wie z. B. Organisation, Personalqualifikationen, Prüfungsmethoden etc. von Bedeutung sein.

Die Diskussion um pseudo-empirische Ergebnisse erschöpft sich aber nicht in den drei genannten Zusammenhängen. Miß (2006) sieht sogar einen direkten Zusammenhang zwischen „dem Grad der dem Kontrolleur eingeräumten Unabhängigkeit und der Qualität der Kontrollergebnisse“ (Miß 2006: 45). Allein die Tatsache des direkten Zusammenhangs schließt hier im statistischen Sinne alle weiteren Einflussgrößen aus.⁸ Diese Äußerung erscheint jedoch ebenfalls etwas aus der Luft gegriffen. Es wäre zumindest angemessen, darauf hinzuweisen, warum andere Einflussgrößen, wie etwa die Qualifikation oder die Berufserfahrung, keinen Effekt auf die Qualität der Kontrollergebnisse haben sollten. Beide Größen bieten durchaus Möglichkeiten zur adäquaten Erhebung und Operationalisierung.⁹ Eine Kontrolle nach Einflüssen von Drittfaktoren wäre daher kein Problem. Im Gegenteil: Die Problematik liegt viel mehr im Bereich der abhängigen Variable. Wie sollte die „Qualität der Kontrollergebnisse“ gemessen werden, wenn ein Großteil der Ergebnisse nicht veröffentlicht wird¹⁰, wenn nicht klar ist, was ein qualitativ hochwertiges von einem qualitativ minderwertigen Prüfungsergebnis unterscheidet?

Eine weitere, sehr fragwürdige Hypothese, auch wenn sich diese nicht auf die Unabhängigkeit bezieht, haben zweifelsohne Rürup und Seidler (1981)

⁸ In der Statistik ist ein direkter Effekt, ein Zusammenhang zwischen zwei Variablen der nicht durch Drittvariablen, d. h. andere Bestimmungsgrößen oder verschiedene Skalenniveaus, beeinflusst wird. Hier wird auch von einem sogenannten direkten „bereinigtem“ Effekt einer unabhängigen Variable X auf eine abhängige Variable Y gesprochen (Backhaus/Erichsen/Plinke/Weiber 2003: 61; Maier/Maier/Rattinger 2000: 100).

⁹ Die Qualifikation könnte beispielsweise durch den höchsten Bildungsabschluss sowie die Anzahl der wahrgenommenen Weiterbildungen pro Jahr und die Berufserfahrung durch die Dienstzeit beim Rechnungshof sowie die Anzahl der durchgeführten Prüfungen gemessen werden.

¹⁰ Der Präsident des Bayerischen Rechnungshofes spricht beispielsweise davon, dass in seinem Haus rund 90 % der Prüfungsergebnisse nicht veröffentlicht werden (Fischer-Heidberger 2007: 6).

zitiert. Dort heißt es, dass „der Wert der Budgetkontrolle im Quadrat der Entfernung von der Gegenwart sinkt“ (Heinig 1952: 677, zitiert aus Rürup/Seidler 1981: 506). Statt sich aber differenziert mit dieser Aussage auseinanderzusetzen, wird nachgelegt: „Dies gilt größtenteils auch heute noch“ (Rürup/Seidler 1981: 506). Erneut fehlt jeder Beweis, aber die Hypothese wird einfach übernommen. Immerhin suggeriert sie mathematischen Verstand, weil sie einen quadratischen Zusammenhang unterstellt, ohne sich jedoch gleichzeitig mit den fundamentalen Problemen der Empirie auseinanderzusetzen. Schließlich ist nicht einmal klar, in welcher quadratischen Beziehung der „Wert der Budgetkontrolle“ und die „Entfernung von der Gegenwart“ überhaupt stehen sollen.¹¹

Diese Form der Literaturkritik soll hier jedoch nicht ins Unendliche getrieben werden. Es gibt noch weitere nennens- und lesenswerte Beispiele (etwa Keller 1979: 707; Blasius 1990b: 124), auf deren Darstellung wird aber verzichtet. Die zentrale Frage bleibt, welche Lehren aus dieser bewusst etwas überspitzten Kritik zu ziehen sind?

Erstens geht es darum, Hypothesen oder plausible Vermutungen nicht wie kausale Tatsachenaussagen darzustellen. Weil ein Zusammenhang vermutet wird, bedeutet das noch lange nicht, dass es diesen tatsächlich in der beschriebenen Form gibt. Falls doch, dann sollte anschließend überprüft werden, ob sich die vermuteten Kausalstrukturen bestätigen, da die Zusammenhangsmaße hierüber für gewöhnlich keine Auskunft geben (Krämer 1994: 144f.). Es ist also insgesamt etwas mehr Sensibilität im Umgang mit der empirischen Beweisführung geboten. Zweitens darf keinesfalls davor zurückgeschreckt werden, Hypothesen zu formulieren, auch wenn diese nach dem gegenwärtigen Stand der Forschung noch nicht zu beweisen sind. Dabei erweist es sich als fundamental wichtig, dass die Konstrukte – insbesondere in den Sozialwissenschaften – ihre Bezugspunkte zur Realität haben (Bortz 2005: 6; von Alemann 1995: 36). Drittens erscheint es notwendig, immer wieder auf die besondere Problematik der Beweisbarkeit solcher Aussagen hinzuweisen. Es gibt wohl nur wenige Institutionen, die einen ähnlich schmalen Informationszugang bieten wie die Rechnungshöfe. Doch findet dieser Sachverhalt nur selten Erwähnung in der gängigen deutschsprachigen

¹¹ Eleganter wäre es gewesen, zunächst eine nicht-lineare – bestenfalls eine exponentielle – Beziehung zu unterstellen. Das klingt erstens genauso kompetent, bleibt aber zweitens genauso unbewiesen. Damit müssten sich die Autoren jedoch nicht auf einen fragwürdigen, quadratischen Zusammenhang einlassen. Schließlich gibt es verschiedene Formen, die ein quadratischer Zusammenhang annehmen kann. So ginge beispielsweise aus der Gleichung $f(x)=-x^2$ ein ganz anderer Kontext hervor wie aus der Gleichung $f(x)=-(x - a)^2$.

Literatur. Demnach sollte ein Forschungsdesign angestrebt werden, welches formale Aspekte berücksichtigt, ohne jedoch empirische Sachverhalte außer Acht zu lassen.

1.4 Zentrale Forschungsfragen

Wenn unter Punkt 1.2 festgestellt wird, „auditing needs to be evaluated“ (Power 1997: 13), dann versteht sich die vorliegende Arbeit genau in diesem Kontext. Sie bezieht sich dabei auf die Makroperspektive (vgl. etwa Verba 1991: 33) und hier besonders auf die Unabhängigkeit und Wirksamkeit. Zu einer solchen Evaluation gehört neben der Wirksamkeitsmessung auch die Erfassung wichtiger Rahmenbedingungen (Ressourcen, politisches Umfeld etc.). Ein Rechnungshof agiert nicht im luftleeren Raum. Allerdings gibt es dazu bisher weder Konzepte noch brauchbare Ansatzpunkte. Die vorliegende Arbeit soll daher einen Beitrag dazu leisten, von der viel zu aufgeladenen normativen Debatte wegzukommen, um das bestehende Empiriedefizit zu korrigieren.

Ein genauerer Blick auf die weiter oben vorgestellten Hypothesen gibt verschiedene Anhaltspunkte dafür, in welche Richtung die Arbeit geht. Es sind im Wesentlichen drei Merkmale, die immer wieder thematisiert werden:

- die Unabhängigkeit
- die Ressourcenausstattung und
- die Wirksamkeit der Rechnungshöfe.

Werden diese drei Merkmale mit verschiedenen anderen Variablen verknüpft, so ergibt sich ein Datenbestand, der es ermöglicht, einige der angeführten Vermutungen auf ihre Gültigkeit hin zu überprüfen.

Drei zentrale Fragestellungen werden dabei besonders hervorgehoben, da sie in der Literatur immer wieder auftauchen. Die erste Frage beschäftigt sich mit der Messung von Unabhängigkeit. Sie löst sich damit von der rechtswissenschaftlich geprägten Vorstellung, dass Unabhängigkeit eine dichotome Ja-/Nein-Kategorie ist. Die zweite Fragestellung befasst sich mit dem Zusammenhang zwischen der Unabhängigkeit des Rechnungshofes und der gezielten Einflussnahme durch die regierungstragende Mehrheit (etwa durch Personalentscheidungen oder Ressourcenbeschneidungen). Dabei ist die Vermutung naheliegend, dass die Regierungsmehrheit versuchen wird, einen unabhängigen Rechnungshof stärker zu beeinflussen als einen

abhängigen Rechnungshof. Die dritte Frage bezieht sich auf den Zusammenhang zwischen Unabhängigkeit und Wirksamkeit, wobei immer wieder davon geschrieben wird, dass eine höhere Unabhängigkeit mit einer höheren Wirksamkeit einhergeht. Zusammenfassend stellen sich daher folgende Fragen:

- 1. Wie lässt sich die Unabhängigkeit von Rechnungshöfen messen?**
- 2. Gibt es Anzeichen für eine direkte und systematische Ressourcenbeschränkung der unabhängigeren Rechnungshöfe?**
- 3. Geht ein höherer Grad an Unabhängigkeit mit einer höheren Wirksamkeit einher?**

Lassen sich also die vielfach kursierenden und eher normativen Vermutungen bestätigen oder entpuppt sich der eine oder andere Zusammenhang als Märchen? Sind die unabhängigeren Rechnungshöfe wirksamer? Sehen sie sich tatsächlich stärkeren Ressourcenbeschnidungen durch Regierung und Regierungsmehrheit ausgesetzt? Werden wirksame Rechnungshöfe „zurechtgestutzt“?

Das Hauptziel der vorliegenden Untersuchung ist damit die Überprüfung verschiedener Hypothesen und Aussagen über die Landesrechnungshöfe und der anschließende Versuch, die festgestellten Befunde plausibel zu erklären. Damit beschreitet diese Arbeit einen neuen Weg, da es gegenwärtig keine empirisch-vergleichenden Untersuchungen mit Makrodaten zu den Landesrechnungshöfen gibt.

Abschließend bleibt noch zu erörtern, wie damit umzugehen ist, wenn die Hypothesen verifiziert bzw. falsifiziert werden. Sollten die Hypothesen verifiziert werden, ist dies eher unproblematisch, da das „Bauchgefühl“ hinter den normativen Argumentationssträngen jetzt auch empirisch fundiert ist. Sollten die Hypothesen jedoch widerlegt werden, so ist nach plausiblen Erklärungen zu suchen. Hierzu gibt es zwei Ansätze:

- Erstens handelt es sich bei den Untersuchungsergebnissen klassischerweise um Artefakte infolge von Fehlern in der Messung und/ oder Operationalisierung (methodischer Ansatz).
- Zweitens gibt es andere, nicht messbare, aber entscheidende Bestimmungsgrößen, die dafür sorgen, dass es zwischen der Unabhängigkeit, der Ressourcenausstattung und der Wirksamkeit des Rechnungshofes keinen eindeutigen Zusammenhang gibt (inhaltlicher Ansatz).

In den beiden Fällen wäre es irrelevant, wie unabhängig oder mit welchen Ressourcen ein Rechnungshof ausgestattet ist. Es würden sich keine Zusammenhänge mit der Wirksamkeit der Kontrollinstitution dokumentieren lassen.

1.5 Untersuchungsdesign und Fallauswahl

Die Untersuchung folgt dem klassischen Design der empirisch-analytischen Sozialwissenschaften.¹² Darüber hinaus wird anhand des aufgeführten Forschungsproblems deutlich, dass es sich bei dem vorliegenden Design im Allgemeinen um ein y-zentriertes Design handelt (Gschwend/Schimmelpfennig 2007: 333; Ganghof 2005a: 3). Im Folgenden geht es zu allererst um die Vergleichsmethode, die zwangsläufig auch sehr eng mit der Fallauswahl und den zu untersuchenden Theorien verbunden ist (Minkenberg/Kropp 2005: 13). Danach gilt es zu erläutern, wie die wichtigsten Begriffe operationalisiert werden, um dadurch weitgehend einheitlich die Grundlage für die Datenerhebung und die anschließende Datenauswertung zu schaffen.

Die Arbeit folgt der allgemeinen Logik des Vergleichens. Hierbei geht es um die Identifikation von relevanten Vergleichsdimensionen (Variablen) und die Verwerfung oder Bestätigung von etablierten Annahmen und Verallgemeinerungen (Lichbach/Zuckerman 1997a: 4; Lauth/Wagner 2002: 16). Nur mit einem soliden Grundkonzept und mit entsprechenden Methoden können die allgegenwärtigen Vorwürfe der „Nichtvergleichbarkeit“ oder des Vergleichs von Äpfeln und Birnen entkräftet werden (vgl. auch Aarebrot/Bakka 2003: 57; Alemann/Tönnemann 1995: 28).¹³

Die vorliegende Untersuchung orientiert sich dabei an der Methode des „most similar cases design“ (MSCD). Hierbei geht es um das Untersuchen der entscheidenden Unterschiede auf der Grundlage eines Vergleichs möglichst ähnlicher Fälle (Berg-Schlosser/Müller-Rommel 2003a: 17; Sartori 1994: 22).

¹² Dementsprechend sollten die in der Wissenschaft kursierenden Theorien sowohl logisch als auch empirisch wahr sein, wobei die logische Wahrheit eine Voraussetzung der empirischen Wahrheit ist. Die empirische Wahrheit kann ihrerseits allerdings auch dann begrenzt sein, wenn eine logische und schlüssige Theorie vorliegt (von Alemann 1995: 40).

¹³ Außerdem darf nicht vergessen werden, dass beide Aussagen letztendlich auf einen impliziten Vergleich zurückzuführen sind. Wie sonst sollte es möglich sein, die Nicht-Vergleichbarkeit festzustellen? Lassen sich nicht auch Äpfel und Birnen unter den Dimensionen Kern- oder Fallobst zusammenfassen (Lauth/Winkler 2002: 76; Immerfall 1995: 28)?