

Dr. Heinz Fischer-Heidlberger

Mit uns muss man rechnen!
Der Bayerische Oberste Rechnungshof
im Spannungsfeld zur Politik

Rede des Präsidenten des
Bayerischen Obersten Rechnungshofs
an der Friedrich-Alexander-Universität
Erlangen-Nürnberg
am 7. Dezember 2012

Inhalt

Mit uns muss man rechnen! Der Bayerische Oberste Rechnungshof im Spannungsfeld zur Politik	5
Über den Autor	22
Impressum	24

Dr. Heinz Fischer-Heidlberger

Mit uns muss man rechnen! Der Bayerische Oberste Rechnungshof im Spannungsfeld zur Politik.

Ich begrüße Sie sehr herzlich und freue mich über die Gelegenheit, Ihnen heute den Bayerischen Obersten Rechnungshof – kurz: den ORH – vorstellen zu können.

Es ist jetzt ziemlich genau ein Jahr her, da konnten interessierte Zeitungsleser sehr schön beobachten, welche Spannungen sich in diesem „Spannungsfeld“ aufbauen und entladen können, vor allem, wenn man nicht mit uns rechnet. Was war geschehen? Ende letzten Jahres verbuchte die Staatsregierung – recht unverhofft – Steuermehreinnahmen. Nur einen Teil davon wollte sie zur Tilgung von Schulden einsetzen. Als wir am Nikolaustag unseren Jahresbericht 2011 veröffentlichten, habe ich deshalb unter anderem erklärt, dass ich mir da von der Staatsregierung etwas mehr Eifer gewünscht hätte. Die Reaktionen darauf – von Ministerpräsident, Staatskanzlei, Finanzminister, aber auch aus den Regierungsfractionen – waren heftig, sehr zur Freude der Presse. Inzwischen hat sich der Wind allerdings gedreht, und der Ministerpräsident hat – wie Sie wissen – angekündigt, bis 2030 Bayern von allen Schulden befreien zu wollen. Der Entwurf des Haushaltsplans für 2013 und 2014 sieht Tilgungen von jeweils rund einer halben Milliarde € vor. Das ist mehr, als wir uns erwartet hätten.

Das politische und mediale Echo hat drei Dinge gezeigt:

Erstens: Der ORH wird wahrgenommen.

Zweitens: Er wird auch ernstgenommen.

Und drittens: Im Spannungsfeld zwischen Rechnungshof und Politik kann es ganz schön funken.

Vor allem dieser dritte Punkt ist keine Selbstverständlichkeit, sondern ein Zeichen für einen lebendigen, demokratischen Rechtsstaat. Denn in einer Demokratie gewinnt die Rechnungsprüfung über das reine Prüfen von Rechnungen und die Abwicklung von Kassenverfahren hinaus eine ganz neue, wichtige Funktion: Sie hilft, „das allgemeine Verfassungsgebot der Kontrolle gegenüber der staatlichen Finanzgewalt“ zu verwirklichen. Aus dem Demokratieprinzip folgt nämlich auch die Verantwortung der Exekutive für die Verwendung öffentlicher Gelder. Denn diese Gelder, welche die Exekutive zur Erfüllung ihrer Aufgaben verwendet, sind ihr nur anvertraut in dem Sinne, dass sie von der Allgemeinheit, dem Volk, aufgebracht und zur Verfügung gestellt werden. Der Staat handelt also als Treuhänder für das Volk, und ein solches Treuhandverhältnis erfordert Rechenschaft, Kontrolle und Verantwortung gegenüber dem Anvertrauenden - letztlich der Allgemeinheit. Durch ihre Prüfungen und ihren Bericht an das Parlament ermöglicht die Rechnungsprüfung den an der Verwendung der öffentlichen Mittel beteiligten Organen, ihre Verantwortung gegenüber der Allgemeinheit wahrzunehmen. Deshalb findet sich eine externe Finanzkontrolle in einem demokratisch verfassten Staat auf allen Ebenen staatlichen Handelns, Bund, Ländern und Kommunen.

Freilich hat der ORH seine Wurzeln nicht in der Demokratie, sondern in der Monarchie. Aber in seiner 200-jährigen Geschichte vollzog er – gewisserma-

Ben exemplarisch – die Entwicklung von einem reinen Instrument der Verwaltungskontrolle zu einer solchen Institution der demokratischen Kontrolle.

Als König Max I. Joseph den ORH vor 200 Jahren gründete, ging es ihm nämlich zunächst darum, überhaupt einen Überblick über die wirtschaftliche Lage des Landes und vor allem seine Schulden zu gewinnen. Die Verschwendungen und die sehr wechselhaften Kriegserfolge der vorangegangenen Jahrhunderte, aber auch Mediatisierung und Säkularisierung und die Reformen Montgelas' hatten Bayern finanziell überfordert. Das Königreich stand bei seiner Gründung 1806 vor einem riesigen Berg Schulden, dessen genaue Ausmaße aber keiner kannte. Heute wird der Schuldenstand für das Jahr 1811 auf etwa 118 Mio. Gulden geschätzt – bei jährlichen Einnahmen von 26 Mio. Gulden. Zum Vergleich: Im Jahr 2011 betrugen die Schulden des Freistaats Bayern rund 30 Mrd. € bei 44 Mrd. € an Einnahmen im Jahr.

Nicht nur die Schulden waren erdrückend, auch das Kassenwesen war undurchsichtig und die Steuern mehr als verwirrend. Es gab zum Beispiel eine Rosshaarsteuer oder Naturalabgaben wie Kälberzungen.

Als der ORH am 20.10.1812 gegründet wurde, war seine Aufgabe deshalb vor allem, dem König einen Überblick über die wirtschaftliche Lage des Staates zu verschaffen, über die Einnahmen, die Ausgaben und die Schulden. Der ORH sollte das Budget, das Kassenwesen und die Schulden des Staates kontrollieren, indem er die Rechnungen prüfte. Er war damals noch eine kleine Organisation mit kaum einem Dutzend Angehörigen. Vor allem: Er war weisungsgebunden und berichtete nur dem Finanzministerium.

Der ORH des Jahres 2012 ist dagegen eine oberste Landesbehörde mit insgesamt – also einschließlich der nachgeordneten Rechnungsprüfungsämter – rund 320 Mitarbeitern. Er wird durch Art. 80 der Bayerischen Verfassung als Institution garantiert und berichtet unmittelbar an den Landtag. Aber auch

diesem gegenüber ist er richterlich unabhängig und keinen Weisungen unterworfen. Er wählt seine Prüfungsgegenstände und seine Prüfungsmethoden frei von Weisungen und Beeinflussungen aus Politik oder Verwaltung, und auch in seinen Ergebnissen ist er davon unabhängig.

Bis zum heutigen ORH war es ein weiter Weg, den im Einzelnen aufzuzeigen historisch interessant ist, hier aber zu weit vom Thema fortführen würde. Wir haben aus Anlass unseres 200-jährigen Jubiläums die Arbeit von Alois Igelspacher, Die staatliche Finanzkontrolle in Bayern – Geschichte und Gegenwart, in zweiter Auflage neu herausgebracht; zu finden auch auf unserer Homepage.¹ Für heute möchte ich mich deshalb auf eines beschränken. Die Entwicklungsschritte galten nämlich im Wesentlichen drei Aspekten: der Unabhängigkeit des Rechnungshofes, dem unmittelbaren Zugang zum Parlament und der Ausweitung der Prüfungsaufgaben von der Ordnungsmäßigkeit der Rechnungslegung auf die Wirtschaftlichkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung. Und es sind genau diese drei Aspekte, die das Spannungsfeld des Rechnungshofs zur Politik markieren. Ich möchte sie deswegen im Folgenden ein wenig näher betrachten.

Zunächst der Aspekt der Unabhängigkeit:

Heute ist der ORH von Verfassungs wegen unabhängig, und zwar institutionell, personell und sachlich. Er ist institutionell unabhängig, weil er eine Institution sui generis ist und keiner der drei Gewalten – Exekutive, Legislative, Judikative – eindeutig zugeordnet werden kann. Er ist insbesondere nicht der Staatsregierung untergeordnet, und er ist von ihr auch haushaltsrechtlich unabhängig.

1 Siehe unter:

http://www.orh.bayern.de/files/ORH/Geschichte/Finanzkontrolle_Bayern_ORH.pdf.

Der ORH ist personell unabhängig, weil er als Institution nach Art. 80 BV unabhängig ist und seine Kollegialmitglieder nach Art. 6 RHG richterliche Unabhängigkeit genießen und nur dem Gesetz unterworfen sind.

Und der ORH ist sachlich unabhängig, weil er in Prüfungsangelegenheiten keinen Weisungen unterliegt. Er kann sich seine Prüfungsthemen aussuchen und die Prüfungen gestalten, ohne dabei von der Zustimmung der betroffenen Behörden abhängig zu sein. Auch von politischer Seite können ihm insoweit keine Vorgaben gemacht werden.

Unabhängigkeit bedeutet nicht nur ein Recht, sondern auch eine Pflicht. Wir – der ORH und seine Mitglieder – müssen uns als unabhängig erweisen, und zwar gegenüber den geprüften Stellen, gegenüber der Verwaltung, gegenüber der Politik und gegenüber der Öffentlichkeit. Das erfordert Unvoreingenommenheit und politische Neutralität - namentlich: parteipolitische Neutralität. Wir prüfen frei von Einflüssen und Weisungen, aber auch frei von Vorurteilen und politischer Meinung.

Für das Verhältnis von Rechnungshof und Politik bedeutet Unabhängigkeit deshalb die Grundvoraussetzung für eine weisungs- und interessenfreie Arbeit. Nur ein unabhängiger Rechnungshof kann politisch umstrittene Fragestellungen auch neutral prüfen.

Der zweite, wesentliche Aspekt für die Entwicklung der Rechnungsprüfung ist der unmittelbare Zugang zum Parlament. Damit meine ich ein demokratisch legitimiertes, mit substantiellen legislativen Befugnissen ausgestattetes Parlament, nicht die Schaugremien diktatorischer Staaten.

Den unmittelbaren Zugang zum Parlament erhielt der ORH erst 1910. Seit damals erst erstattet er dem Landtag direkt seinen Bericht. Auslöser war, dass sich der Finanzminister damals bei seinem Haushalt um mehrere

Millionen verrechnet hatte – und der Landtag wollte durch den unmittelbaren Bericht des ORH mehr und direktere Kontrolle über den Haushalt erlangen.

Daraus ergibt sich ein interessantes Wechselspiel: Einerseits kann der Landtag also seine Aufgaben besser wahrnehmen, insbesondere den Haushalt überwachen und die Regierung kontrollieren, wenn der ORH ihm unmittelbar berichten kann. Andererseits entfalten die Berichte des Rechnungshofes auch umso stärkere Wirkung, wenn sie – wie es heute der Fall ist – vom Landtag aufgegriffen und beraten werden. Der unmittelbare Zugang des Rechnungshofs zum Parlament macht also beide – Rechnungshof und Parlament – wirksamer und stärker.

Zugleich führt er den Rechnungshof auch unmittelbar an die Politik heran. Denn nach unserem Verständnis ist das Parlament das politische Herzstück einer Demokratie.

Für diese Aussage lässt sich auch eine gute Gegenprobe in der Geschichte des ORH finden – jetzt füge ich doch einen kleinen historischen Exkurs ein: Nach der Machtübernahme der Nationalsozialisten 1933 wurde der Landtag in Bayern aufgelöst. Der ORH aber erst einmal nicht. Ein Rechnungshof, der kein Parlament mehr hat, an das er berichten kann, der kein Parlament mehr hat, das seine Ergebnisse umsetzt, der stört auch nicht in einer gleichgeschalteten Diktatur. Erst 1936 verlor der ORH seine Selbständigkeit und wurde eine Außenstelle des Reichsrechnungshofs. Aber auch da: er konnte weiter prüfen, aber die Prüfung diente vor allem dazu, dass die Regierung die Verwaltung überwachen konnte. Es hing vom Regime ab, was mit den Ergebnissen geschah. So hat der ORH zum Beispiel – als Außenstelle des Reichsrechnungshofs – die Abrechnungen der Bayerischen Politischen Polizei oder das Forderungsmanagement bei Verbindlichkeiten der SS gegenüber dem Staat geprüft. Da gab es zwar Beanstandungen, aber keine Ergebnisse. Alles wurde zwischen den Behörden – und wo nötig auch durch

Intervention von Oben – still und leise beigelegt. Ein Rechnungshof ohne unmittelbaren Zugang zum Landtag verliert also seine politische Bedeutung.

Bei dieser Gelegenheit darf ich Sie auf die Untersuchung von Prof. Dr. Heydenreuter zur *Finanzkontrolle in Bayern unterm Hakenkreuz* aufmerksam machen, die wir anlässlich unseres diesjährigen Jubiläums in Auftrag gegeben haben. Die finden Sie auch auf unserer Homepage.²

Der dritte, zentrale Aspekt in der Entwicklung des ORH war die Ausweitung der Prüfungsarten und Prüfungsaufgaben.

Nach Artikel 88 Absatz 1 BayHO prüft der ORH *die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung des Staates*. Der Inhalt der Prüfungen wird in Artikel 90 BayHO umrissen und lässt sich – ganz grob – in zwei Arten unterteilen: die sogenannte Ordnungsmäßigkeitsprüfung und die sogenannte Wirtschaftlichkeitsprüfung.

Zur Ordnungsmäßigkeitsprüfung gehören vor allem die Fragen, ob das Haushaltsgesetz und der Haushaltsplan eingehalten worden sind, ob die Einnahmen und Ausgaben begründet und belegt sind und ob die Haushaltsrechnung und der Vermögensnachweis ordnungsgemäß aufgestellt sind. Außerdem gehört hierher auch die etwas allgemeinere Frage, ob der Staat in seiner Haushalts- und Wirtschaftsführung die einschlägigen gesetzlichen Vorgaben eingehalten hat. Ordnungsmäßigkeitsprüfungen sind demnach in der Regel Rechtmäßigkeitskontrollen im weitesten Sinne. Vor allem sind sie die ursprüngliche Kernaufgabe der Rechnungshöfe – prüfen, ob Einnahmen und Ausgaben ordnungsgemäß erfolgt sind.

2 http://www.orh.bayern.de/files/ORH/Geschichte/Finanzkontrolle%20in%20Bayern%20unterm%20Hakenkreuz_mit_Umschlagtitel.pdf.

Der Maßstab für die Ordnungsmäßigkeitsprüfung lässt sich präzise und detailliert aus rechtlichen Vorgaben ableiten und ist damit rechtlich determiniert. Natürlich können unsere Feststellungen hier auch politische Auswirkungen haben. Als Beispiel dafür mag eine Prüfung stehen, bei der wir Meinungsumfragen angeschaut haben, die von der Staatskanzlei in Auftrag gegeben worden waren – die sogenannten Resonanzstudien. Diese Studien wurden aus dem Staatshaushalt finanziert. In ihnen fand sich aber auch z.B. die berühmte Sonntagsfrage: „Wie würden Sie wählen, wenn am nächsten Sonntag Bundestags- oder Landtagswahl wäre?“. Wir sind 2010 der Frage nachgegangen, ob z.B. solche Fragen, die eigentlich nichts mit der Arbeit und den Aufgaben der Staatskanzlei zu tun haben, aus öffentlichen Mitteln finanziert werden dürfen. Unsere Antwort war: Das dürfen sie nicht. Ein solches Ergebnis kann natürlich politische Folgen nach sich ziehen. Aber es macht die Prüfung des ORH – und damit den ORH selbst – nicht politisch. Denn unsere Prüfung bewegte sich stets innerhalb eines konkreten, von Gesetz und Rechtsprechung vorgegebenen Prüfungsrahmens.

Anders ist es dagegen bei Wirtschaftlichkeitsprüfungen. Darunter versteht die BayHO die Frage, ob wirtschaftlich und sparsam verfahren wird und insbesondere, ob eine staatliche Aufgabe mit geringerem Aufwand oder auf andere Weise wirksamer erfüllt werden könnte.

Der Begriff der Wirtschaftlichkeit bezieht sich ganz allgemein gesprochen auf das Verhältnis von Aufwand zu Ertrag. Entweder soll mit einem bestimmten Aufwand ein möglichst hoher Ertrag erzielt werden, oder ein bestimmter Ertrag mit einem möglichst niedrigen Aufwand. Ziel ist jedenfalls ein möglichst günstiges Verhältnis zwischen Aufwand und Ertrag.

Das zeigt ein wesentliches Merkmal der Wirtschaftlichkeit: Abstrakt betrachtet ist die Betrachtung von Aufwand und Ertrag nicht mehr als ein reiner

Rechenvorgang. Erst aus den jeweiligen in Gesetzen oder Beschlüssen festgelegten Zielen gewinnt die Wirtschaftlichkeitsprüfung ihren Inhalt.

Politik ist auf die Festlegung, Bewertung, Gewichtung und Verwirklichung von Zielen des Staates angelegt. Die Wirtschaftlichkeitsprüfung steht also untrennbar im Zusammenhang mit den politischen Entscheidungen – sie führt den Rechnungshof direkt in das Feld der Politik. Man kann sagen: Die Politik legt die Ziele fest, die Verwaltung setzt sie um – und der Rechnungshof prüft, ob das wirtschaftlich geschieht.

Dabei gilt die Prüfung zunächst einmal dem Vollzug: Wie werden die Mittel zur Erreichung eines Ziels eingesetzt? Wie kann der Nettoertrag - also die Differenz zwischen dem Aufwand und dem Ertrag - gesteigert werden? Das betrifft im Wesentlichen die Verwaltungsorganisation und ist im Kern noch unproblematisch.

Gleichfalls noch unproblematisch sind Erfolgskontrollen, also die Frage, ob durch die Maßnahme und die eingesetzten Mittel das Ziel überhaupt erreicht wird. Mittel und Maßnahmen, die nicht zum Ziel führen, sind erkennbar unwirtschaftlich. Es ist heute allgemein anerkannt, dass die Erfolgskontrolle als Teil der Wirtschaftlichkeitsprüfung in jedem Fall zu den Aufgaben eines Rechnungshofs gehört.

Aber wie sieht es mit den Zielen selbst aus? Darf der ORH auch prüfen, ob die Mittel und der Nutzen in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen? Ob das Ziel überhaupt anzustreben ist? Diese Fragen berühren die Entscheidung für ein bestimmtes Ziel unmittelbar selbst. Und diese Entscheidung wird regelmäßig von der Politik - Landtag, Staatsregierung - getroffen.

Damit sind wir bei einer Zielkontrolle und einer Kontrolle der politischen Wertungen, die einer Entscheidung für oder gegen ein Vorhaben, ein Gesetz

oder eine Maßnahme zugrunde gelegt wurden. Ich meine, dass auch das die Aufgabe eines Rechnungshofs sein muss. Das Verhältnis von Aufwand zu Ertrag ist ja – wie gesagt – der Kern jeder Wirtschaftlichkeitsprüfung. Wenn sie wirksam sein soll, dann darf sie nicht nur fragen, ob das Verhältnis von Aufwand zu Ertrag optimiert werden kann nach dem Prinzip „mehr für weniger“. Dann muss sie auch fragen, ob der Ertrag überhaupt – auch in einem optimierten Verfahren – den Aufwand rechtfertigt. Wenn der Rechnungshof eine solche Zielkontrolle nicht vornimmt, wenn er nicht fragt, ob Aufwand und Ertrag in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen, fehlt der Wirtschaftlichkeitsprüfung ihr Kern.

Eine Zielkontrolle durch den Rechnungshof ist auch unbedenklich, denn bei seinen Wirtschaftlichkeitsprüfungen unterliegt der Rechnungshof seinerseits wieder zwei für die demokratische Rollenverteilung wesentlichen Beschränkungen:

Zum einen: Er selbst kann keine verbindlichen Entscheidungen treffen. Er greift nicht in die Kompetenzen der politisch Verantwortlichen ein. Er informiert sie nur – und zwingt sie damit indirekt zu einer Begründung, warum ein Ziel verfolgt werden soll und warum der Ertrag den Aufwand lohnt.

Zum andern: Der Rechnungshof ist an seine Aufgaben gebunden. Er prüft nur die Haushalts- und Wirtschaftsführung, und nur das darf auch der Maßstab seiner Prüfungen sein. Politische Maßstäbe darf er nicht anlegen, und auch umfassende Gemeinwohlprüfungen sind nicht seine Sache. Dort, wo es um politische Grundsatzbewertungen und die Entscheidung über Prioritäten geht, findet die Kompetenz des Rechnungshofes ihre Grenzen. Denn diese Entscheidungen entziehen sich einer quantifizierbaren Messung und führen direkt in die politische Wertung. Energiewende, Betreuungsgeld oder – für Münchner aufregender als für Franken – der zweite S-Bahn-Tunnel – die grundlegenden Entscheidungen dafür oder dagegen kann und wird der ORH

nicht prüfen. Aber er kann die wirtschaftlichen Aspekte der dazu nötigen oder ergriffenen Maßnahmen durch seine Prüfungen aufzeigen.

Wirtschaftlichkeitsprüfungen verdrängen somit nicht die Verantwortung der Entscheidungsträger, sondern zwingen sie zur Rationalisierung und Rechtfertigung ihrer Entscheidungen.

Meine sehr verehrten Damen und Herren, von diesen abstrakten Ausführungen darf ich jetzt zu ein paar konkreteren Fragestellungen überleiten. Aus gegebenem Anlass entnehme ich sie dem Hochschulbereich. Wie Sie wissen, prüft der ORH auch die bayerischen Hochschulen und Universitäten und auch die Universitätsklinika. Wir sind deshalb bei der Friedrich-Alexander-Universität und beim Universitätsklinikum Erlangen häufig gesehene Gäste – ob auch gern gesehene, das vermag ich freilich nicht zu beurteilen.

Ein Beispiel für eine klassische Wirtschaftlichkeitsprüfung mit der Fragestellung „stehen Aufwand und Ertrag in einem angemessenen Verhältnis?“ haben wir in unserem Jahresbericht 2012 veröffentlicht: Die Akkreditierung von Bachelor- und Masterstudiengängen. Den Hintergrund kennen Sie. Aufgrund europäischer Vereinbarungen wurden die bisherigen Diplom- und Magister-Studiengänge auf Bachelor und Master umgestellt, um bestimmten europäischen Qualitätsstandards zu genügen. Diese Standards werden in einem Akkreditierungsverfahren überprüft. Wir haben uns den Aufwand dafür bei den Hochschulen und Universitäten angeschaut und festgestellt, dass die Akkreditierungen Kosten in Millionenhöhe verursachen. Deshalb haben wir Änderungen für das Verfahren empfohlen.

Eigentlich handelt es sich um eine rein organisatorische Frage. Im Hintergrund aber stehen die Weichen, die mit dem Bologna-Prozess gestellt wurden – eine Vereinheitlichung der Hochschulausbildung in Europa, größere Mobilität der Studierenden usw. Über den Sinn und Nutzen wurde und wird

lange gestritten. Und über das Verfahren natürlich auch. Die Hochschulen beklagten den hohen zeitlichen Aufwand bei den Akkreditierungsverfahren, und das Wissenschaftsministerium hat seinerseits gekontert, der Aufwand sei nur deshalb so hoch, weil dabei längst überfällige Überarbeitungen der Studienkonzepte miterledigt worden seien. Sie sehen also, hier wird's schon politisch, ohne dass wir überhaupt die politischen Entscheidungen hinterfragt hätten.

Andere Prüfungen, die wir durchgeführt haben, betreffen das Einwerben von Drittmitteln oder die Errichtung von Stiftungsprofessuren. Bei beiden Themen geht es um finanzielle Mittel, die von Dritten – außerhalb des Staates – zur Verfügung gestellt werden: Die Einwerbung von Drittmitteln wird u.a. als ein Kriterium gesehen, um die Qualität und die Aktivität eines Forschers zu beurteilen. Es ist daher nachvollziehbar, dass ein besonders aktiver - und bei der Einwerbung von Drittmitteln erfolgreicher Wissenschaftler - diese Gelder in erster Linie für sich und sein Forschungsumfeld beansprucht und als „frei verfügbare“ Mittel ansieht. Wenn die Professoren mit diesen Drittmitteln zu großzügig umgehen, kommt es hier bei unseren Prüfungen regelmäßig zu Beanstandungen. Denn nach Art. 8 Abs. 7 des Bayerischen Hochschulgesetzes sollen die Drittmittel der Hochschule für die Erfüllung ihrer Aufgaben zur Verfügung stehen. Und für die Verwendung dieser Drittmittel gelten die Grundsätze der BayHO.

Kritik müssen wir auch immer wieder bei den Stiftungsprofessuren üben. Grundsätzlich sind solche Professuren natürlich ein positives Beispiel für das gesellschaftliche Engagement der Stifter. Aber schwierig wird es, wenn die Hochschule die Forschungsergebnisse nicht – oder nur eingeschränkt – verwenden darf, oder wenn der Stifter zu großen Einfluss auf die Stellenbesetzung nehmen kann. Wichtig ist deshalb, dass die Bedingungen und Auflagen für die Stiftung erkennen lassen, dass es sich um ein gesellschaftliches Engagement der Stifter handelt und nicht etwa um eine Auftragsforschung.

Und die finanzielle Ausstattung muss so ausreichend sein, dass die Stiftung keine Folgelasten für die Hochschule nach sich zieht.

Bei solchen Themen richten wir unsere Prüfungsmittelungen nicht nur an die einzelnen Hochschulen, sondern auch an das Wissenschaftsministerium. Das verweist dann häufig auf die politisch gewollte und besonders gestärkte Hochschulautonomie. Deshalb könne das Ministerium da wenig ausrichten. Und schon sind wir wieder bei einem im Kern politischen Thema: Hochschulautonomie, Freiheit von Forschung und Lehre, Selbstverwaltungsrecht. Dabei steht der ORH dem gar nicht ablehnend gegenüber. Aber Autonomie bedeutet aus unserer Sicht, dass die Hochschulen auch mehr Verantwortung für den wirtschaftlichen und sparsamen Umgang mit den Haushaltsmitteln tragen. Überspitzt formuliert: Mehr Hochschulautonomie bedeutet nicht weniger Haushaltsordnung!

Fragen zur Autonomie in ganz anderer Richtung stellen sich im Verhältnis zwischen Universitäten und Universitätsklinika. Das Universitätsklinikum Erlangen ist – wie auch die Klinika in München, Regensburg und Würzburg – seit Juni 2006 eine eigenständige Anstalt des öffentlichen Rechts. Dadurch wird die Eigenverantwortlichkeit des Universitätsklinikums sowohl gegenüber dem Wissenschaftsministerium als auch gegenüber der Universität gestärkt. Es unterliegt nämlich nicht mehr der Fachaufsicht des Wissenschaftsministeriums. Und im Verhältnis zur Universität geht es nur noch um die Ausgestaltung des Forschungs- und Lehrauftrags. Da gibt es grundsätzlich zwei Modelle: Das Kooperationsmodell, bei dem die Medizinische Fakultät (aber nicht die Kliniken) fester Bestandteil der Universität bleibt, und das Integrationsmodell, bei dem die Medizinische Fakultät aus der Universität herausgelöst wird und mit dem Klinikum zu einer rechtlichen Einheit verschmolzen – integriert – wird. Bayern hat sich – anders z.B., als es beim Klinikum Mainz geschehen ist – für das Kooperationsmodell entschieden, und dem ORH liegt es fern, daran zu rühren.

Was wir aber schon immer wieder thematisieren, das ist die Frage, ob die klinisch- theoretischen Institute wie z.B. die Institute für Pathologie, Immunologie, Virologie oder Mikrobiologie und Hygiene auch in die Universitätsklinik integriert werden sollten. Der ORH sieht da ein erhebliches Einsparpotenzial – und stößt auf entschiedene Ablehnung durch die Universitätsleitungen. Mit einer Ausnahme: Hier in Erlangen wurde die Integration der klinisch- theoretischen Institute in das Universitätsklinikum schon vollzogen. Und das mit guten Ergebnissen: Vieles konnte wirtschaftlicher gestaltet werden, Doppelstrukturen wurden abgebaut, und zusammen mit der „erlösorientierten Budgetierung“, die hier in Erlangen betrieben wird, haben sich deutliche Verbesserungen ergeben. Das freut nicht nur uns, sondern bestimmt auch Sie alle!

Erlauben Sie mir an dieser Stelle einen kurzen Ausflug: Unsere Prüferinnen und Prüfer sind oft hier in Erlangen am Universitätsklinikum, und natürlich finden sie auch immer wieder etwas, was ihnen – und dann dem ORH – nicht gefällt. Das ist normal, und wenn es anders wäre, müssten wir alle uns sehr wundern. Aber wenn wir z.B. Querschnittsprüfungen bei allen fünf Universitätsklinikum durchführen, dann zeigt sich immer wieder, dass Erlangen gut abschneidet. Das Klinikum hat sich auch mit dem pauschalierten Abrechnungssystem – wir sprechen da von DRGs – gut behauptet, den Umsatz deutlich gesteigert und profitiert von der neu eingeführten „Leistungsorientierten Mittelvergabe“ – Fachwort: LOM. Dabei wird ein Viertel des staatlichen Zuschusses für Forschung und Lehre, der an die Universitätsklinikum fließt, zunächst einbehalten und dann nach bestimmten Leistungskriterien unter den Klinikum verteilt. Da spielen Förderung der Gleichstellung, Nachwuchsförderung, Forschungsleistungen und Lehrleistungen eine große Rolle. Das Klinikum Erlangen konnte aufgrund dieser leistungsorientierten Mittelvergabe die Mittel deutlich erhöhen. Es widerspricht unserem Prüferethos am ORH, ausdrücklich zu loben. Deshalb gilt für uns das schwäbische Motto: Nicht geschimpft ist genug gelobt. Auch darin zeigt sich übrigens eine gewisse

Seelenverwandtschaft zwischen den bekannt sparsamen Schwaben und den Rechnungsprüfern.

Nun aber wieder zurück. Ich sagte eingangs: Mit uns muss man rechnen! Lassen Sie mich den Satz noch ergänzen: Auf uns können Sie zählen!

Wir blicken bei unseren Prüfungen nicht nur in die Vergangenheit, sondern arbeiten vor allem gegenwartsbezogen und vorwärtsgewandt. Es geht es weniger darum, Fehler zutage zu fördern, als darum, Verbesserungen für die Zukunft zu erreichen. Deshalb sprechen wir bei unseren Prüfungen stets auch Empfehlungen aus und werden gelegentlich auch über die Prüfungen hinaus beratend tätig. Das reicht bis hin zu der Anregung, Gesetze oder Verordnungen zu ändern, wenn dadurch die Wirtschaftlichkeit oder die Wirksamkeit erhöht werden kann.

Gelegentlich entstehen Situationen, in denen sich die politische Diskussion festgefahren hat. Da heißt es dann, dieses oder jenes sei politisch nicht durchsetzbar. Gerade in solchen Situationen können unsere Empfehlungen oft einen neuen Impuls geben. So werden wir oft sogar zu Unterstützern der Verwaltung. Deshalb ein kleiner Aufruf an Sie: Wenn Sie den Eindruck haben, der ORH könne bei einem bestimmten Thema von Nutzen sein, dann bringen Sie das ruhig bei unseren Prüfungen an.

All das ist das Ergebnis einer zweihundertjährigen Entwicklung. Wir sind unabhängig geworden, wir haben uns den Zugang zum Landtag erkämpft und wir konnten unsere Aufgaben immer weiter ausdehnen. Wir sind – mit anderen Worten – in jeder Hinsicht gewachsen. Das verstehen wir vor allem als eine Aufgabe, als eine Verpflichtung. Wir müssen unbequem sein, wir müssen uns auch an Themen wagen, die kontrovers diskutiert werden, und wir müssen uns auch mit Feststellungen zu Wort melden, die wehtun können.

Wer, wenn nicht ein weisungsfreier, unabhängiger Rechnungshof, sollte das sonst können?

Natürlich können wir uns nur zu den Dingen äußern, die zu unseren Aufgaben gehören, von denen wir also auch etwas verstehen: Die Haushalts- und Wirtschaftsführung. Ebenso natürlich muss jede politische Entscheidung außer wirtschaftlichen Aspekten auch noch weitere Gesichtspunkte berücksichtigen. Aber die Wirtschaftlichkeit ist doch von zentraler Bedeutung dafür, dass man seine Ziele auch verfolgen kann.

Wir selber betreiben keine Politik. Aber wir schaffen Transparenz für die politische Entscheidungsfindung, indem wir Tatsachen benennen, die in die Entscheidung einbezogen werden müssen. Wir treffen keine Entscheidungen, aber wir bewirken, dass die Verantwortlichen ihre Entscheidungen begründen und rechtfertigen müssen. Und das – die Rechtfertigung von Entscheidungen – ist eines der Kernelemente einer funktionierenden Demokratie.

Meine sehr geehrten Damen und Herren, lassen Sie mich noch einmal auf mein Eingangsbeispiel zurückkommen. Als ich im letzten Dezember „mehr Eifer beim Schuldenabbau“ anmahnte, wurde vonseiten der Regierung sehr schnell gekontert, der ORH mache damit Politik, und das stehe ihm nicht zu.

Wie wir jetzt gesehen haben, gehört eine solche Mahnung aber durchaus zu den Aufgaben eines modernen Rechnungshofs. Die Staatsverschuldung ist eines der zentralen Themen des Haushalts und eine der zentralen Herausforderungen für den Staat. Es ist ein eiserner Grundsatz, dass man auf Dauer nicht mehr ausgeben kann, als man einnimmt. Sonst lebt man auf Kosten der künftigen Generationen, die von Schulden, Zinsen und Tilgungspflichten erdrückt werden und damit jeden eigenen Handlungsspielraum verlieren. Das ist eine Frage der Generationengerechtigkeit und letztlich der staatlichen Gestaltungsfreiheit – und damit hochgradig politisch. Es ist aber auch eine

Frage der Haushalts- und Wirtschaftsführung und fällt damit in die Kernkompetenzen des Rechnungshofs. Wir können die Entscheidungen nicht treffen, aber wir haben die Pflicht, auf diese Aspekte hinzuweisen.

Das Thema der Staatsverschuldung begleitet den ORH übrigens seit seiner Geburtsstunde. Schon 1811, ein Jahr vor unserer Gründung, legte König Max I. Joseph durch Verordnung fest, dass die Ausgaben durch die Einnahmen gedeckt sein müssten und von nun an keine Schulden mehr gemacht werden dürften. Der ORH von 1812 war ein Kind der Krise – aber er sollte nur die Einnahmen und Ausgaben überwachen. Der ORH von 2012 versteht seinen Auftrag weiter: Er will nicht nur nachrechnen, sondern beraten und empfehlen. Wir machen noch immer keine Politik. Aber wir suchen die Nähe zu ihr, denn das ist unser Auftrag.

Meine sehr geehrten Damen und Herren, Ordnungsmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sind unsere Maßstäbe. Sie sollten auch die Grundlage für die Arbeit aller Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Verwaltung, in den Universitäten und in sonstigen öffentlichen Einrichtungen sein. Wenn dort das Bewusstsein für die Grundsätze vorhanden ist, dann rechnen wir gerne mit Ihnen, und Sie können auf uns zählen.

Jetzt freue ich mich auf die Diskussion mit Ihnen und stehe Ihnen für Fragen – auch kritische! – gerne zur Verfügung.

Vielen Dank!

Lebenslauf Dr. Heinz Fischer-Heidlberger



- 1952 Geboren in Buchen/Odenwald
verheiratet, zwei Kinder
- 1973 Abitur am Matthias-Grünewald-Gymnasium Tauberbischofsheim
- 1973 – 1978 Studium der Rechtswissenschaften in Marburg und Würzburg
- 1978 – 1981 Referendar in Schweinfurt und Würzburg
- 1981 – 1983 Referent im Bayerischen Staatsministerium des Innern in der Kommunalabteilung und im Ministerbüro
- 1983 Promotion zum Dr. jur. utr. an der Julius-Maximilian-Universität Würzburg
- 1984 – 1998 Bayerische Staatskanzlei
- Persönlicher Referent des Bayerischen Ministerpräsidenten
 - Büroleiter des Leiters der Staatskanzlei
 - Leiter der Abteilung Richtlinien der Politik
 - Leiter der Abteilung Wirtschafts-, Wissenschafts-, Verkehrs- und Umweltpolitik
- 1999 – 2004 Amtschef des Bayerischen Staatsministeriums für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz

- Seit 2004 Präsident des Bayerischen Obersten Rechnungshofs
- 2007 – 2009 Mitglied und Stellvertretender Vorsitzender der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten
- Seit 2009 Vorsitzender der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten

Impressum

Herausgeber:
Der Präsident der Friedrich-Alexander-Universität
Erlangen-Nürnberg,
Schlossplatz 4, 91054 Erlangen

Redaktion und Gestaltung:
Marketing und Kommunikation
Heiner Stix
Tel.: 09131/85 -70200
Fax: 09131/85 -70220
E-Mail: marketing@zuv.uni-erlangen.de
Internet: www.uni-erlangen.de

Satz:
cybeck publishing, Sebastian Beck
Riemenschneiderstr. 12
91056 Erlangen
Tel.: 09131 898939
Fax: 09131 898938
E-Mail: info@cybeck.de

Druck und Verarbeitung:
Druckhaus Haspel Erlangen e.K.
Willi-Grasser-Straße 13a
91056 Erlangen
Tel.: 09131 9200770
Fax: 09131 9200760
E-Mail: das@druckhaus-erlangen.de

Die Veröffentlichung des Textes oder einzelner Teile
daraus ist nur mit Genehmigung des Herausgebers
bzw. des Autors gestattet.

ISSN 0423-345 X