

Thomas Behrens, Michael Leszczensky,
Christiane Mück, Astrid Schwarzenberger

Flexibilisierung und Globalisierung der Hochschulhaushalte der Bundesländer im Vergleich

HIS:Projektbericht

September 2006

Flexibilisierung und Globalisierung der Hochschulhaushalte der Bundesländer im Vergleich

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung.....	1
1. Einleitung	3
1.1. Anlass der Studie	3
1.2. Zielsetzung der Studie.....	4
1.3. Datenbasis und Methodik.....	4
1.4. Aufbau des Berichts	5
2. Flexibilisierung der Hochschulhaushalte	6
2.1. Begriffsabgrenzung und Stand der Entwicklung.....	6
2.2. Ausmaß der Haushaltsflexibilisierung	8
2.3. Parallele Entwicklungen.....	10
Exkurs: Rechtliche Stellung der Hochschulen	11
3. Haushaltsflexibilität deutscher Hochschulen im Überblick.....	13
3.1. Vorbemerkung	13
3.2. Grundsätzliches zur Haushaltsflexibilität.....	13
3.3. Deckungsfähigkeit innerhalb der einzelnen Haupt- und Titelgruppen	13
3.4. Deckungsfähigkeit zwischen den Hauptgruppen	15
3.5. Übertragbarkeit	18
3.6. Zusammenfassung der Ergebnisse	19
4. Situation in ausgewählten Bundesländern	21
4.1. Vorbemerkung	21
4.2. Baden-Württemberg.....	21
4.2.1. Entwicklungsstand.....	21
4.2.2. Flexibilisierung des Haushaltssystems	21
4.2.3. Einbettung in die Hochschulsteuerung	24
4.2.4. Charakterisierung und Diskussion.....	25
4.3. Bayern.....	25
4.3.1. Entwicklungsstand.....	25
4.3.2. Flexibilisierung des Haushaltssystems	26
4.3.3. Einbettung in die Hochschulsteuerung	30
4.3.4. Charakterisierung und Diskussion.....	30
4.4. Mecklenburg-Vorpommern	31
4.4.1. Entwicklungsstand.....	31
4.4.2. Flexibilisierung des Haushaltssystems	31
4.4.3. Einbettung in die Hochschulsteuerung	33
4.4.4. Charakterisierung	34
4.5. Niedersachsen	34
4.5.1. Entwicklungsstand.....	34
4.5.2. Flexibilisierung des Haushaltssystems	35
4.5.3. Einbettung in die Hochschulsteuerung	37
4.5.3. Charakterisierung und Diskussion.....	37

4.6. Hamburg	38
4.6.1. Entwicklungsstand.....	38
4.6.2. Flexibilisierung des Haushaltssystems	38
4.6.3. Einbettung in die Hochschulsteuerung.....	39
4.6.4. Charakterisierung und Diskussion.....	41
4.7. Hessen.....	41
4.7.1. Entwicklungsstand.....	41
4.7.2. Flexibilisierung des Haushaltssystems	42
4.7.3. Modellversuch TU Darmstadt	43
4.7.4. Einbettung in die Hochschulsteuerung.....	43
4.7.5. Charakterisierung und Diskussion.....	45
4.8. Zusammenfassung	46
Literatur	47

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Begriffliche Einordnung.....	7
Abbildung 2: Analyseraster für die Betrachtung von Globalhaushalten	8
Abbildung 3: Deckungsfähigkeit innerhalb der einzelnen Haupt- und Titelgruppen (Universitäten) ...	14
Abbildung 4: Deckungsfähigkeit innerhalb der einzelnen Haupt- und Titelgruppen (Fachhochschulen)	15
Abbildung 5: Deckungsfähigkeit zwischen den Hauptgruppen (Universitäten)	16
Abbildung 6: Deckungsfähigkeit zwischen den Hauptgruppen (Fachhochschulen)	17
Abbildung 7: Übertragbarkeit (Universitäten).....	18
Abbildung 8: Übertragbarkeit (Fachhochschulen).....	19
Abbildung 9: Haushaltsflexibilität baden-württembergischer Universitäten 2004.....	22
Abbildung 10: Haushaltsflexibilität baden-württembergischer Fachhochschulen 2004.....	23
Abbildung 11: Haushaltsflexibilität bayerischer Universitäten 2004	27
Abbildung 12: Haushaltsflexibilität bayerischer Fachhochschulen 2004	28
Abbildung 13: Haushaltsflexibilität an Universitäten in Mecklenburg-Vorpommern 2004	32
Abbildung 14: Haushaltsflexibilität an Fachhochschulen in Mecklenburg-Vorpommern 2004	32
Abbildung 15: Haushaltsflexibilität niedersächsischer Universitäten 2004	35
Abbildung 16: Haushaltsflexibilität niedersächsischer Fachhochschulen 2004	36
Abbildung 17: Produktbereiche, Produktgruppen und Produkte der Hamburger Hochschulen	40
Abbildung 18: Haushaltsflexibilität hessischer Universitäten 2004	42
Abbildung 19: Haushaltsflexibilität hessischer Fachhochschulen 2004	43

Zusammenfassung

In zunehmendem Maße werden die Haushalte der deutschen Hochschulen flexibler: Die strenge Karmalistik, die mit ihren Grundsätzen der Zweckbindung und der Jährlichkeit ein starres Korsett für die Verwendung von Hochschulmitteln darstellte, wird zugunsten größerer Entscheidungsfreiheit bezüglich der Mittelverwendung gelockert. Solche Flexibilisierungsentwicklungen gehen vielfach einher mit der Einführung leistungsbezogener Mittelverteilungsverfahren und Zielvereinbarungen sowie neuer Instrumente zum Nachweis über die Mittelverwendung, wie z.B. die doppelte Buchführung.

In welchem Maße aber die Titelzahl reduziert wurde bzw. die Deckungsfähigkeit und Übertragbarkeit zugenommen haben und in welchem Verhältnis diese Entwicklungen zu sonstigen Maßnahmen wie der Einführung leistungsorientierter Mittelzuweisung, der Verwendung von kaufmännischer Rechnungslegung, Kosten-Leistungs-Rechnung etc. stehen, wurde bislang noch nicht im Bundesländervergleich untersucht – die vorliegende Studie bietet nun eine derartige Übersicht.

Es wurden sowohl Berechnungen zum Ausmaß von Deckungsfähigkeit und Übertragbarkeit der Mittel angestellt als auch eine Analyse der Flexibilität hinsichtlich sonstiger Kriterien durchgeführt. Bezüglich Deckungsfähigkeit und Übertragbarkeit ist nicht nur zwischen Bundesländern, sondern auch zwischen Hochschularten zu differenzieren: In einigen Fällen gibt es innerhalb eines Landes je nach Hochschulart deutliche Unterschiede.

An den Universitäten beträgt die Deckungsfähigkeit innerhalb der Haupt- und Titelgruppen in 14 der 16 Länder über 90%; der kleinste erreichte Wert ist 78%, mehrfach wird der Höchstwert von 100% erreicht. Zwischen den Hauptgruppen (und dort, wo es sie noch gibt, zwischen den Titelgruppen) erreicht die Deckungsfähigkeit an den Universitäten teilweise den maximal möglichen Wert von 99%; in 6 Ländern liegt sie bei über 90%. Der geringste Wert beträgt hier 40%. Bei der Übertragbarkeit von Haushaltsmitteln wird in etlichen Fällen die Höchstgrenze von 100% erreicht; der niedrigste Wert für Übertragbarkeit beträgt hingegen 21%. 11 der 16 Bundesländer ermöglichen eine Übertragbarkeit von über 90%.

An den Fachhochschulen wird bei der Deckungsfähigkeit innerhalb der Haupt- bzw. Titelgruppen von 9 der 16 Länder ein Wert von 90% und mehr erreicht. Während wiederum einige Länder eine maximale Deckungsfähigkeit von 100% ermöglichen, liegt der niedrigste Wert bei nur 73%. Zwischen den Haupt- und ggf. zwischen den Titelgruppen bestehen in 6 Ländern Deckungsfähigkeiten von mehr als 90%. Der höchste erreichbare Wert beträgt 99%, in 2 Bundesländern liegt die Deckungsfähigkeit indes unter 10%, in einem davon ist für Fachhochschulen gar keine Deckungsfähigkeit zwischen den Hauptgruppen vorgesehen. 6 der 16 Bundesländer ermöglichen eine Übertragbarkeit der Haushaltsmittel von 100%. In 5 Ländern liegt die Übertragbarkeit deutlich darunter; der geringste erreichte Wert beträgt nur 4%.

Die Deckungsfähigkeit und Übertragbarkeit von Mitteln aus den Hauptgruppen bestimmen maßgeblich das gesamte Ausmaß der Deckungsfähigkeit bzw. Übertragbarkeit. Dabei spielt vor allem eine Rolle, wie mit Personalmitteln verfahren wird. Für beide Hochschularten gilt zudem, dass hohe theoretisch mögliche Deckungsfähigkeiten und Übertragbarkeiten in der Praxis nicht in diesem Umfang in Anspruch genommen werden können.

In die vertieften Analysen zur Flexibilisierung wurden neben Baden-Württemberg, Bayern, Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen auch Hamburg und Hessen mit ihrem Produkt- bzw. Programmhaushalt in diese Analyse einbezogen.

Festzustellen ist dabei, dass kein zwingender Zusammenhang zwischen der noch verwendeten Zahl der Titel und dem Umfang der Deckungsfähigkeit bzw. der Übertragbarkeit besteht: So wurden in 2004 etwa an mecklenburg-vorpommerischen Universitäten durchschnittlich noch immerhin 66 Titel

vorgegeben (ab 2006: 3 Titel), was hohen Werten für Deckungsfähigkeit und Übertragbarkeit indes keinen Abbruch tat.

Verbindliche Stellenpläne gibt es aus rechtlichen Gründen in allen Ländern noch für Beamte, während die Hochschulen vieler Länder an die Stellenpläne für Angestellte und Arbeiter nicht mehr gebunden sind; jedenfalls dürfen regelmäßig befristete Beschäftigungsverhältnisse eingegangen werden. Ausnahmen davon sind Baden-Württemberg und Bayern. Dabei ist es in allen Ländern möglich, in mehr oder weniger großem Umfang aus Vakanzen Mittel zu schöpfen, d.h. Mittel aus nicht besetzten Stellen eigenverantwortlich zu verwenden. Die hinsichtlich der Stellenbewirtschaftung gegebenen Freiheiten sind aufgrund von Stellenabbauplänen mitunter allerdings nur theoretischer Natur.

Während Instrumente wie Kosten-Leistungs-Rechnung und kaufmännisches Rechnungswesen bereits in vielen Ländern eingeführt wurden, sind ihre Einsatzmöglichkeiten bislang vielfach noch begrenzt, etwa aufgrund noch nicht belastbarer Daten wegen der erst in jüngster Zeit erfolgten Einführung. Wirtschaftspläne sind noch nicht allgemein verbreitet.

Insgesamt ist nicht nur hinsichtlich der Deckungsfähigkeit und Übertragbarkeit, sondern auch hinsichtlich der flankierenden Instrumente ein recht großes Spektrum zwischen den verschiedenen Bundesländern feststellbar.

1. Einleitung

1.1. Anlass der Studie

Das Haushaltswesen der Hochschulen ist im Umbruch. Seit Mitte der 90er Jahre finden die Grundsätze des Neuen Steuerungsmodells langsam auch ihren Weg in die deutschen Hochschulen. Die bisherigen **kameralistischen Haushalte** orientierten sich streng am Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz – HGrG) vom 19. August 1969, der Bundeshaushaltsordnung (BHO) und der Landeshaushaltsordnungen (LHO). Hierbei stand besonders die Beachtung der Grundsätze der Jährlichkeit (Mittel dürfen nur im Bewilligungszeitraum in Anspruch genommen werden) und der Zweckbindung (Mittel dürfen nur für ihren bestimmten Verwendungszweck ausgegeben werden) im Vordergrund.¹ Inhaltlich bildeten sie ein mehr oder weniger starres Korsett für die Mittelverwendung durch die Hochschulen und erlaubten nur geringe Flexibilität. Gemäß ihrer Ausgaben-Logik erfolgte die Mittelzuweisung innerhalb eines herkömmlichen kameralistischen Haushalts für bestimmte, teilweise sehr detaillierte Titel nach dem Prinzip der Ausgabenarten und die Mittel waren in dieser Verwendung im Prinzip festgeschrieben.² Die Steuerung und Kontrolle erfolgte ausschließlich hinsichtlich des Verbrauchs von Input-Faktoren der Hochschultätigkeit, ein Bezug zum Ergebnis dieser Tätigkeiten wurde – jedenfalls im Haushaltsplan – nicht hergestellt.

Im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells (**New Public Management**) wird dagegen eine weitgehende Autonomie öffentlicher Einrichtungen gefordert, besonders auch im Hinblick auf die Verwendung der ihnen zugewiesenen Finanzmittel.³ Unter dem Stichwort der „**Globalisierung**“ von Hochschulhaushalten gibt es Bestrebungen in den einzelnen Bundesländern, die Detailsteuerung der Mittelverwendung den Hochschulen zu überlassen und die Zuweisung von Mitteln nur noch auf wenige, aggregierte Titel zu beschränken.⁴ Innerhalb bestimmter Grenzen bleibt es den Hochschulen selbst überlassen, wie sie diese Mittel (Inputs) für die gemeinsam mit dem Staat festgelegten Aufgaben oder Leistungen (Outputs) einsetzen. Ein anderer Weg wird im Rahmen einer stärkeren Output-Steuerung durch die Einführung von **Produkt- und Programmhaushalten** beschritten. Hier erfolgt die Mittelvergabe anhand der (geplanten oder tatsächlichen) Erreichung bestimmter Leistungsziele durch die Hochschulen.

Beide Ansätze haben aus der Perspektive der Hochschulen das Ziel einer größeren **Flexibilität** im Umgang mit ihren Haushaltsmitteln, z.B. zur Abfederung der Effekte von Mittelkürzungen und zur gezielten Schwerpunktsetzung. Für den Staat dient das Einräumen größerer finanzieller Autonomie für die Hochschulen vor allem der Steigerung der Wirtschaftlichkeit. Jedoch ist bislang unklar, welche konkreten Auswirkungen Global- und Produkt-/Programmhaushalte auf die finanzielle Autonomie der Hochschulen haben und welcher Zusammenhang mit anderen Veränderungen innerhalb und außerhalb der Hochschulen besteht, z.B. hinsichtlich der Einführung von Berichtssystemen oder von Verfahren der leistungsorientierten Mittelverteilung.

¹ Hierzu gab es schon immer zahlreiche Ausnahmefälle in den LHO, zum Beispiel durch die teilweise Ermöglichung einseitiger oder gegenseitiger Deckungsfähigkeit und durch die Bildung von Titelgruppen zur Förderung besonderer Anliegen. Eine konsequente Flexibilisierung mit dem Ziel einer radikalen Vereinfachung findet aber erst mit der Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells statt.

² Außer bei der Verwendung von Titel- und Maßnahmegruppen, die erste Flexibilisierungsansätze innerhalb der Kameralistik darstellten.

³ Vgl. Hödl / Zegelin (1999); Mey (2001).

⁴ Vgl. Behrens (1996).

1.2. Zielsetzung der Studie

Obwohl die Diskussion über unterschiedliche Haushaltsformen in Deutschland schon lange anhält, gibt es meistens nur übersichtsartige Darstellungen der tatsächlichen Umsetzung von Globalisierung und Flexibilisierung in den einzelnen Ländern.⁵ Hinzu kommen einzelne Fallstudien über ausgesuchte Hochschulen und Bundesländer. Eine Studie von Federkeil / Ziegele (2001) bietet zwar einen Überblick zum Stand der Entwicklung in den einzelnen Bundesländern, bleibt dabei aber in den verwendeten Kategorien (Ausmaß der Globalisierung: gering – mittel – hoch) eher allgemein. Es gibt bislang jedenfalls keine bundesweite Untersuchung zum Ausmaß der Lockerung einzelner kameralistischer Haushaltsgrundsätze (Jährlichkeitsprinzip und Zweckbindung).

Die vorliegende Studie hat daher zwei Ziele:

- Auf Basis eines einheitlichen Analyserahmens werden Vergleiche zwischen den Bundesländern ermöglicht, die das Ausmaß der finanziellen Autonomie der jeweiligen Hochschulen abbilden und Aufschluss über die Wirkungsunterschiede der verwendeten Systeme der Haushaltsflexibilisierung liefern können. Dabei soll vor allem auf die Instrumente der Deckungsfähigkeit und der Übertragbarkeit eingegangen werden.
- Hinzu kommt die Beschreibung des Bezugs der Flexibilisierung der Haushalte zu anderen, parallel verlaufenden Entwicklungen in den Ländern. Besondere Beachtung findet hier die Steuerung durch den Staat und die Rechenschaftslegung im Rahmen flexibler Hochschulhaushalte gegenüber dem Staat.

1.3. Datenbasis und Methodik

Grundlage der Länderanalysen und der Vergleiche zwischen den Ländern sind die Haushaltspläne für das **Haushaltsjahr 2004** (Soll-Zahlen ohne Nachtragshaushalte) sowie die zu diesem Zeitpunkt gültigen Gesetze, Vorschriften und Bestimmungen. An den geeigneten Stellen wird jedoch auch auf vergangene und zukünftig zu erwartende Entwicklungen hingewiesen. Die getroffenen Aussagen wurden exemplarisch von Mitgliedern einzelner Hochschulen und Ministerien auf ihre Richtigkeit überprüft.

Die jeweiligen Angaben beziehen sich auf **Ausgabenkategorien** innerhalb der Hochschulhaushalte. Eine detaillierte Untersuchung der Einnahmensituation der Hochschulen (z.B. Drittmittel) findet im Rahmen dieser Studie nicht statt. An ausgewählten Stellen wird hierauf jedoch verwiesen.

Untersucht wurden alle staatlichen **Universitäten und Fachhochschulen der 16 deutschen Bundesländer**. Die Medizinischen Fakultäten und Medizinischen Hochschulen wurden aufgrund ihres Sonderstatus sowie der in den Bundesländern unterschiedlichen Abgrenzungen und der daraus resultierenden mangelnden Vergleichbarkeit nicht in die Betrachtung einbezogen.⁶ Ebenso wurden die Kunst-, Theater- und Musikhochschulen, Pädagogische Hochschulen, Berufsakademien sowie die eigenständig veranschlagten wissenschaftlichen Bibliotheken außerhalb der Hochschulen nicht untersucht. In Einzelfällen wird jedoch auf die Spezifika dieser Einrichtungen innerhalb der Hochschulhaushalte hingewiesen. Auf die Zentralkapitel für Hochschulen in den einzelnen Bundesländern wird ebenfalls nicht detailliert eingegangen, es wird lediglich ihr Umfang im Verhältnis zur Gesamtheit der Hochschulkapitel dargestellt.

Bei den Berechnungen zur Flexibilität der Haushalte handelt es sich stets um **theoretisch mögliche Maximalwerte** für Deckungsfähigkeit und Übertragbarkeit (siehe Kapitel 2.2) auf Basis der jeweils angegebenen haushaltsrechtlichen Vorschriften, welche die Haushaltsrealität nur ungenügend be-

⁵ Vgl. Blümel / Bender / Behrens (1993); Blümel / Bender / Lorig (1996); Ziegele (2002).

⁶ Dies bezieht sich sowohl auf die strukturellen Unterschiede bei der Behandlung medizinischer Hochschulen und Fakultäten (zum Teil einzelne Hochschulkapitel, zum Teil Titelgruppen) als auch auf Unterschiede in der Rechtsform zu den Hochschulen (z.B. werden viele Medizinische Fakultäten als Staats- oder Landesbetriebe gemäß § 26 der jeweiligen LHO geführt, vgl. Abschnitt 2.4.2 zur rechtlichen Stellung der Hochschulen).

schreiben dürften. Beispielsweise können Personalmittel theoretisch zwar vollständig ins nächste Haushaltsjahr übertragbar sein, aufgrund verpflichtender Personalausgaben wird das tatsächlich für eine Übertragung verfügbare Mittelvolumen indes stark gemindert. Insofern schaffen die berechneten theoretischen Maximalwerte zwar eine Vergleichsmöglichkeit zwischen den Bundesländern, sie bilden jedoch die Haushaltsrealität der Hochschulen nur lückenhaft ab.

Trotz der Unzulänglichkeiten einer theoretischen Betrachtung ist eine generelle Erhebung empirischer Werte zur tatsächlichen Nutzung der Flexibilisierungsinstrumente jedoch nahezu unmöglich. Im Rahmen des Projekts konnte die Realität des Haushaltsvollzugs in kameralistischen, Produkt- und Globalhaushalten im Rahmen von **leitfadengestützten Experteninterviews** bzw. Abstimmungsgesprächen in sechs Bundesländern (Bayern, Baden-Württemberg, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern) systematisch untersucht werden. Die Ergebnisse dieser Gespräche in Hochschulen und Ministerien werden sowohl für die Beschreibung der Haushaltssysteme der einzelnen Bundesländer als auch insbesondere beim Systemvergleich der Haushaltsformen verwendet.⁷

1.4. Aufbau des Berichts

In Kapitel 2 werden zunächst die in Deutschland gängigen Haushaltsformen im Bereich des Hochschulwesens beschrieben und differenziert. Dabei sollen Unterschiede und Gemeinsamkeiten von Globalhaushalten und Programm-/Produkthaushalten deutlich gemacht werden. Anhand der bestehenden Literatur wird weiterhin ein Analyserahmen entwickelt und erläutert, der für die Betrachtung der einzelnen Länder und für deren Vergleich verwendet wird. Hierbei wird auch die Struktur vorgestellt, anhand derer in den Kapiteln 3 und 4 die einzelnen Bundesländer charakterisiert werden. Zudem enthält dieser Teil einen Überblick über wesentliche Entwicklungen, die im Umfeld der Flexibilisierung von Hochschulhaushalten zu beobachten sind.

In Kapitel 3 des Berichts wird die Flexibilität der Haushalte der einzelnen Bundesländer systematisch nach verschiedenen Kriterien verglichen. Dabei wird insbesondere auf Unterschiede in der Deckungsfähigkeit und der Übertragbarkeit der Haushaltsmittel eingegangen. Auch soll gezeigt werden, welche Instrumente zur Flexibilisierung von Haushalten wirksam sind.

In Kapitel 4 werden die Haushaltssysteme ausgewählter Länder mit globalisierten Haushalten und mit Produkt-/Programmaushalten detaillierter beschrieben und hinsichtlich ihrer finanziellen Flexibilität analysiert. Stellvertretend für Ausprägungen der Global- und Produkt-/Programmaushalte mit einem hohen/geringen Grad der Flexibilisierung werden detaillierte Analysen für Baden-Württemberg, Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Hamburg und Hessen durchgeführt. Hierbei wird auf die in Kapitel 2 erarbeitete Struktur aufgebaut, die jeweils einen kurzen Überblick über den Entwicklungsstand, eine Beschreibung von Mittelbemessung und -verteilung sowie Informationen zu Rechnungswesen und Controlling beinhalten. Wichtigster Teil der Länderanalysen ist jeweils die Analyse der finanziellen Flexibilität hinsichtlich der Instrumente „Deckungsfähigkeit“ und „Übertragbarkeit“. Außerdem fließen dort die Ergebnisse der leitfadengestützten Experteninterviews ein.

⁷ Die Frage der Flexibilisierung der vorgesehenen Baumittel wird hier nicht gesondert thematisiert.

2. Flexibilisierung der Hochschulhaushalte

Im folgenden Unterkapitel 2.1 erfolgt zunächst eine kurze strukturierte Beschreibung der Formen der Flexibilisierung von Hochschulhaushalten. Haushalte mit erweiterter Kameralistik und Globalhaushalte werden jeweils kurz charakterisiert, wobei – soweit sinnvoll und möglich – die Besonderheiten von Programm- und Produkthaushalten erwähnt werden. Dadurch wird in den Kapiteln drei und vier, die eine empirische Analyse der Haushaltssystematiken der Länder zum Gegenstand haben, eine Zuordnung und damit eine Einordnung in den jeweiligen landesbezogenen Entwicklungsstand ermöglicht.

Danach wird in Unterkapitel 2.2 ein Analyseraster entwickelt, das unabhängig von der Etikettierung der Haushaltssysteme anhand von empirischen Daten Auskunft über den Grad der Haushaltsflexibilisierung gibt, über das Ausmaß und die Organisationsformen von Deckungsfähigkeiten ebenso wie über das Ausmaß der Übertragbarkeit von Mitteln.

Im Anschluss daran wird in Unterkapitel 2.3 kurz der Zusammenhang mit anderen Elementen von Hochschulsteuerung thematisiert, wobei die Kriterien der Mittelzuweisung eine prominente Rolle spielen.

Diese Berichtsstruktur findet sich auch in den Analysen der Landeshaushalte in den Kapiteln drei und vier wieder.

2.1. Begriffsabgrenzung und Stand der Entwicklung

Im Kontext einer zunehmenden Finanzautonomie der Hochschulen werden vielfach die Begriffe **Globalhaushalt**, **Programmhaushalt** oder **Produkthaushalt** verwendet, um einen Haushaltszustand zu charakterisieren, in dem die Freiheit der internen Mittelverwendung in maximal möglichem Umfang gegeben ist.⁸ Allerdings unterscheiden sich die Begriffe allenfalls in ihrem Bezug auf die Art der Mittelsteuerung: Programmhaushalte und Produkthaushalte sind auf der Ebene der Mittelverwendung nichts anderes als Globalhaushalte, nehmen aber programmatischen Bezug auf eine leistungsorientierte Bemessung der Budgets. Dieser Bezug ist hochschulpolitisch-programmatischer Natur in dem Sinne, dass damit ein Anspruch an eine rationale Bemessungsgrundlage in Abhängigkeit von Programmen und Produkten der Hochschulen formuliert wird. Wenn im Folgenden von Globalhaushalten die Rede ist, werden – soweit nicht anders erwähnt – darunter gedanklich auch Programm- und Produkthaushalte subsumiert.

Die unterschiedlichen Stufen auf dem Weg zur Globalisierung werden von Ziegele wie folgt umrissen⁹: Ein erster Schritt ist die **Aufweichung der Kameralistik** durch die Bildung von Titelgruppen, d.h. durch die Bündelung von zu einer gemeinsamen Zweckbestimmung gehörenden Titeln auch verschiedener Hauptgruppen im Rahmen eines Deckungskreises. Nach diesem ersten Schritt kann die Zahl unterschiedlicher Titel immer noch sehr groß sein. Nur ein geringer Anteil der Mittel ist innerhalb oder zwischen den Haupt- und Titelgruppen deckungsfähig, und die Übertragung nicht verbrauchter Mittel ins nächste Haushaltsjahr ist ebenfalls noch sehr eingeschränkt möglich.

Ein nächster Schritt ist danach der zu einer **minimalen Kameralistik** mit wenigen Titeln je Hauptgruppe und einer geringen Anzahl hoch aggregierter Titelgruppen. Viele Titel sind gegenseitig deckungsfähig und übertragbar. Zum Teil erhalten die Hochschulen umfassendere Rechte zur selbständigen Mittelbewirtschaftung, auch im Bereich der Personalausgaben.

Die umfassendste Form der Haushaltsflexibilisierung stellt der **Globalhaushalt** dar, eine Haushaltsform, bei der die Hochschule vom Staat nur noch wenige Titel als Budget zur Verfügung gestellt be-

⁸ Bei den verwendeten Begriffen handelt es sich um Schlagwort der hochschulpolitischen Diskussion, nicht um termini technici des Haushaltsrechts. Z.B. wird der Begriff „Globalhaushalt“ in Niedersachsen als Synonym für die Veranschlagung eines kaufmännisch geführten Landesbetriebs nach § 26 LHO verwendet.

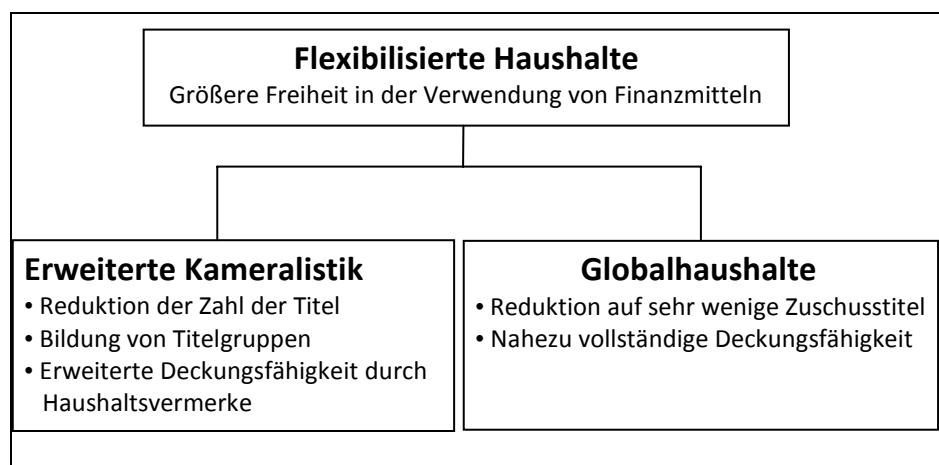
⁹ Vgl. Ziegele 2002, S. 113ff.

kommt.¹⁰ Solche Globalhaushalte müssen aus verfassungsrechtlichen Gründen mindestens einen investiven und einen konsumtiven Bestandteil haben. Ein verbindlicher Stellenplan für Arbeiter und Angestellte existiert hier häufig nicht mehr.

Die traditionelle Kameralistik bildet mit ihrer umfassenden sachlichen und zeitlichen Zweckbindung der Haushaltsmittel insofern den Ausgangspunkt der Entwicklung über eine erste Aufweichung und eine Minimalisierung derselben hin zu den heute in vielen Ländern bereits praktizierten Globalhaushalten. Die Entwicklung hin zu den Letzteren war in den meisten Ländern durch viele kleine Schritte gekennzeichnet, wobei die Grenzen zwischen Aufweichung und Minimalisierung der strengen kameralistischen Prinzipien schwer abzugrenzen sind.¹¹ Deshalb wird in der vorliegenden Untersuchung zusammenfassend von **erweiterter Kameralistik** gesprochen, wenn Entwicklungsstadien im Vorfeld der Einrichtung von Globalhaushalten gemeint sind. Darunter werden Haushaltssysteme gefasst, in denen die Zweckbindung noch nicht ganz aufgegeben, durch Erweiterung von Deckungsfähigkeiten aber doch ein erhöhtes Maß an Flexibilität in der Verwendung der Mittel ermöglicht worden ist. Erste Ansätze zur Übertragbarkeit nicht verbrauchter Mittel ins Folgejahr sind ebenfalls ein Hinweis auf eine Aufweichung der strengen Kameralistik.

Da eine Zunahme an Finanzautonomie für die Hochschulen in den letzten Jahren in den einzelnen Ländern der Bundesrepublik Deutschland auf unterschiedlichen Wegen und auch in graduell unterschiedlichem Ausmaß erreicht worden ist, bietet sich dafür eine entsprechende begriffliche Unterscheidung an. Im Folgenden wird von **flexibilisierten Haushalten** in einem übergeordneten Sinne gesprochen, wenn die traditionelle Kameralistik überwunden ist (was für alle Länder gilt), unabhängig von der dafür gewählten Methode und vom Ausmaß der Flexibilisierung. Unterhalb dieser sehr breit gefassten Etikette lassen sich Haushalte mit erweiterter Kameralistik von Globalhaushalten unterscheiden (siehe Abbildung 1).

Abbildung 1: Begriffliche Einordnung



Quelle: Eigene Darstellung

In flexibilisierten Haushalten werden die traditionellen Grundsätze kameralistischer Haushaltsführung gelockert. Ziel ist dabei die größere Eigenverantwortlichkeit der Hochschulen bei der effektiven Verwendung ihrer Mittel für die durch Träger bzw. Mittelgeber festgelegten Ziele. Solche Haushalte sind inhaltlich und strukturell gekennzeichnet durch

- einen mehr oder weniger weitgehenden **Wegfall der unmittelbaren Zweckbindung**

¹⁰ Vgl. Buse 1993, S. 20

¹¹ Vgl. Blümel / Bender / Behrens (1993), S. 29 ff; Behrens (2001).

- einen mehr oder weniger weitgehenden **Wegfall des Jährlichkeitsprinzips** für Hochschulmittel sowie
- eine mehr oder weniger deutliche **Reduzierung der Titelzahl** bis hin zu nur noch zwei Zuschusstiteln für laufende Ausgaben und Investitionen¹².

Mindestens die zwei genannten Zuschusstitel müssen nach den Haushaltsgesetzen vorliegen, meist als ein Titel in Hauptgruppe 6 und ein Titel in Hauptgruppe 8. Der Grund hierfür besteht darin, dass gemäß Art. 115 Abs. 1 Grundgesetz bzw. der entsprechenden Vorschriften der Landesverfassungen die Kreditaufnahme des Staates die Höhe der insgesamt getätigten Investitionen nicht überschreiten darf. Insofern ist es notwendig, den Nachweis über die investiv eingesetzten Haushaltsmittel trennscharf führen zu können. Demzufolge dürfen die für Investitionen vorgesehenen Mittel auch nicht zur Deckung laufender Ausgaben verwendet werden, die Investitionsmittel dürfen jedoch bei entsprechenden Ermächtigungen in der Haushaltsordnung oder im Haushaltsplan durch Einsparungen bei den laufenden Ausgaben verstärkt werden.

Stellt man sich die Flexibilisierung der Haushalte als Entwicklung in einem Kontinuum vor, ist eine Globalisierung – verstanden als erfolgreicher Prozess der Implementierung von Globalhaushalten – mit einem sehr weitgehenden Wegfall von Zweckbindung und Jährlichkeit und mit der Reduktion auf nur noch ganz wenige Haushaltstitel (im Extremfall nur noch zwei) verbunden. Da es keine Legaldefinition von Globalhaushalten gibt,¹³ besteht ein gewisser Interpretationsspielraum, was konstituierend für die Globalisierung des Haushalts ist. Als Globalhaushalt im Sinn der vorliegenden Analyse wird ein Haushalt verstanden,

- dessen Titelzahl weitest möglich reduziert ist,
- in dem eine weitgehende Deckungsfähigkeit einen sehr flexiblen Mitteleinsatz ermöglicht
- und in dem die Übertragung von Mitteln ins nächste Haushaltsjahr in hohem Maße möglich ist.

2.2. Ausmaß der Haushaltsflexibilisierung

In Kapitel drei und vier soll der Entwicklungsstand der Finanzautonomie der Hochschulen in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland vergleichend betrachtet werden. Das Ausmaß der Finanzautonomie bzw. der Haushaltsflexibilisierung ist in Anbetracht der unterschiedlichen Verfahren zu deren Umsetzung in den Ländern vergleichbar darzustellen. Für eine stringente vergleichende Analyse werden im Rahmen dieser Untersuchung die Kriterien der Deckungsfähigkeit und der Übertragbarkeit von Haushaltsmitteln verwendet. In Abbildung 2 ist beispielhaft der Analyserahmen für die Betrachtungen in den Kapiteln drei und vier dargestellt.

Abbildung 2: Analyseraster für die Betrachtung von Globalhaushalten

Haushaltsanalyse Land A	Haushaltssumme je Universität	innerhalb der HG deckungsfähig	zwischen den HG deckungsfähig	übertragbar
Durchschnitt für alle Universitäten				
Haushaltssumme 2004				
Durchschnitt in T €	76.541	75.432	71.234	74.321
Durchschnitt in %	100,0%	98,6%	93,1%	97,1%

¹² Vgl. Behrens 1996, S. 22

¹³ Vgl. Behrens 1996, S. 127

Deckungsfähigkeit (Aufhebung der Zweckbindung)

Bei Aufhebung der Zweckbindung besteht Deckungsfähigkeit innerhalb oder zwischen den einzelnen Hauptgruppen der Haushaltssystematik. Regelungen über die Deckungsfähigkeit von Haushaltstiteln sind meist in §20 der jeweiligen LHO zu finden und werden durch Bestimmungen in den Haushaltsgesetzen und den Haushaltsplänen ergänzt.

Indikator für das Ausmaß der Deckungsfähigkeit ist der wertmäßige Anteil deckungsfähiger Gruppen am Gesamtbudget. Hierbei ist i. W. zu unterscheiden, ob es sich um Deckungsfähigkeit zwischen den einzelnen Titeln einer Hauptgruppe oder zwischen den Hauptgruppen selbst handelt, z. B. zwischen Sach- und Personalausgaben. Sofern Titel- oder Maßnahmegruppen verwendet werden, geht auch die Deckungsfähigkeit zwischen diesen Gruppen in das Berechnungsergebnis ein. Über die tatsächliche Inanspruchnahme der Deckungsfähigkeit ist damit noch nichts gesagt.

Der Unterschied zwischen gegenseitiger und einseitiger Deckungsfähigkeit wird bei der Berechnung berücksichtigt, aber nicht einzeln als Ergebnis ausgewiesen. Bei gegenseitiger Deckungsfähigkeit gehen beide Titel in die Berechnung mit ein. Bei einseitiger Deckungsfähigkeit wird nur der Titel berücksichtigt, zu Lasten dessen gedeckt werden kann, da dieser die maximale Höhe der Inanspruchnahme determiniert. Die Deckungsfähigkeit zwischen den Hochschulkapiteln und, wenn vorhanden, dem Zentralkapitel wird nicht berücksichtigt.

Unter dem Aspekt der Deckungsfähigkeit ist insbesondere auch die Möglichkeit zur Selbstbewirtschaftung von Stellen zu beachten, vor allem aufgrund des meist hohen Budgetanteils der Personalausgaben.¹⁴ Zudem haben zwei Fragen im Bereich der Personalmittel erhebliche praktische Relevanz: Zum einen, ob und in welchem Umfang aus unbesetzten Stellen Mittel geschöpft werden dürfen (d.h. ob die Mittel eigenverantwortlich für andere Zwecke als für diese Stelle verwendet werden dürfen), zum anderen, ob aus ungenutzten Sachmitteln (befristete) Stellen geschaffen werden dürfen.

Zur Analyse einer Flexibilisierung der kameralistischen Zweckbindung gehört ferner auch die Möglichkeit der freien Verwendung zusätzlich erwirtschafteter Einnahmen durch die Hochschulen ohne Anrechnung auf das Budget. Die Frage der Verwendbarkeit eigener Einnahmen durch die Hochschule selbst ist weniger eine Frage der Haushaltsflexibilisierung, sondern mehr eine Angelegenheit zur Gliederung des wirtschaftlichen Handelns und Denkens. Darüber hinaus ist zu beachten, ob und inwieweit erwirtschaftete Einnahmen frei verwendet werden können oder ob spezielle Zweckbindungen vorliegen. Auf die Verwendbarkeit eigener Einnahmen wird in der Analyse allerdings nur exemplarisch eingegangen.

Übertragbarkeit (Aufhebung der jährlichen Zuordnung)

Die Ermöglichung der Übertragbarkeit nicht vollständig verbrauchter Haushaltsmittel ins nächste Haushaltsjahr ist ebenfalls eine der wesentlichen Flexibilisierungsmaßnahmen. Selbst wenn die übertragbaren Mittel zweckgebunden sind, so erhöht die Übertragbarkeit doch die intertemporale Flexibilität der Hochschule. Die Übertragbarkeit von Haushaltsmitteln wird in der Regel in §19 der jeweiligen LHO festgelegt und durch Bestimmungen in den Haushaltsplänen ergänzt. **Indikator für den Grad der Übertragbarkeit ist der wertmäßige Anteil übertragbarer Titel am Gesamtbudget.** Zudem ist in diesem Zusammenhang von Bedeutung, ob die Bildung und Auflösung von Rücklagen durch die Hochschule möglich ist und ob und in welchem Umfang frei über deren Verwendung entschieden werden kann. Schließlich ist von Bedeutung, welche Regelungen über die Freigabe dieser Rücklagen implementiert sind.

Über diese allgemein verwendeten Analyse Kriterien hinaus sind sicherlich weitere Indikatoren für Haushaltsflexibilisierung von Interesse, deren Validität aber eingeschränkt ist:

¹⁴ Vgl. Behrens (1996), S. 26f. Der Ausgabenanteil der Personalausgaben an den Gesamtausgaben der Hochschulen lag im Jahr 2001 bei 60,9% (vgl. Statistisches Bundesamt (2003), S. 38).

- Die Anzahl der Titel gibt Auskunft über das Ausmaß noch kameralistischer Detailplanung. Dies sagt aber wenig über die Flexibilität in der Verwendung von Mitteln aus, da das Ausmaß an gegenseitiger Deckungsfähigkeit bei gleicher Titelzahl sehr unterschiedlich sein kann.
- Die Verwendung von Titel- und Maßnahmegruppen und deren Beitrag zur Deckungsfähigkeit ist eine wichtige Information, da dies als Indiz für eine mehr oder weniger fortgeschrittene Flexibilisierung der Haushalte interpretiert werden kann. Die Einschränkung besteht jedoch darin, dass das Instrumentarium als solches dem Globalhaushalt mit zwei oder drei Zuschuss-titeln gegenüber als veraltet betrachtet werden kann.
- Die Summe der Haushaltsmittel je Titel ist ebenfalls eine wichtige Information im Kontext von Haushaltsflexibilisierung, weil sie etwas über den wertmäßigen Umfang der Titel und damit auch etwas über die Möglichkeiten des flexiblen Umgangs mit Mitteln aussagt. Allerdings ist die Aussagefähigkeit begrenzt, da eine Abhängigkeit von der Größe der Hochschulen besteht und die Deckungsfähigkeit zwischen den Titeln eigentlich das entscheidendere Kriterium ist.

Auch die drei zuletzt genannten Indikatoren können bei der Beurteilung der Finanzautonomie von Hochschulen im Einzelfall hilfreich sein; aufgrund ihrer eingeschränkten Aussagefähigkeit werden sie aber allenfalls ergänzend genutzt.

2.3. Parallele Entwicklungen

Die Flexibilisierung bzw. Globalisierung der Hochschulhaushalte kann ohne Flankierung durch neue Steuerungsinstrumente zu einer Beeinträchtigung in der Wahrnehmung des Budgetrechts und der Kontrollmöglichkeiten des jeweiligen Landesgesetzgebers führen. Der weitgehende Verzicht auf Inputsteuerung wird deshalb i. d. R. durch Einführung von Instrumenten der Outputsteuerung kompensiert, insbesondere durch **Zielvereinbarungen und Formeln**. Auch Controlling-Instrumenten zur Beurteilung der Zielerreichung kommt damit zunehmende Bedeutung zu, was zur relativ flächendeckenden **Einführung von Kosten-Leistungs-Rechnung** und zu ersten Bemühungen zum Aufbau externer **Berichtssysteme** auf der Basis von steuerungsrelevanten Kennzahlen geführt hat. Diese parallel zur Implementierung flexibler Hochschulhaushalte verlaufenden Entwicklungen stehen in engem, jedoch nicht unbedingt kausalem Zusammenhang zur Flexibilisierung bzw. Globalisierung. Da sie wichtig für das Verständnis der im Vordergrund der Untersuchung stehenden Umbrüche im Haushaltswesen sind, werden sie in den empirisch orientierten Kapiteln drei und vier, soweit es sachdienlich erscheint, mit einbezogen. Im Folgenden werden die wichtigsten Parallelentwicklungen zur Haushaltsflexibilisierung kurz eingeführt:

- Durch die Flexibilisierung bzw. Globalisierung der Haushalte erhalten die Hochschulen erheblich mehr Finanzautonomie. Im gemeinsamen Interesse von Parlament, Regierung und Hochschulen sollte die größere Flexibilität in der Mittelverwendung und damit der Verzicht des Staates auf Inputsteuerung durch die Einführung einer **Kosten-Leistungs-Rechnung** kompensiert werden, die im Ergebnis erkennen lässt, wie die vom Land bereit gestellten Mittel verwendet werden. Eine KLR kann sowohl auf Basis einer kameralistischen als auch einer kaufmännischen Haushaltsführung aufgebaut werden und ist somit unabhängig von der Art des Rechnungswesens. Nur wenn Hochschulen als Landesbetriebe nach §26 LHO geführt werden, ist die kaufmännische Buchführung eine zwingende Voraussetzung.

Ein umfassendes **Berichtswesen** gehört zwar nicht zwingend zu den Voraussetzungen eines flexiblen Hochschulhaushalts. Allerdings müssen bei zunehmender Flexibilisierung der Hochschulhaushalte die Kontrollmöglichkeiten des Parlaments noch gegeben sein. Die kann nur durch ein externes, an Parlament und Regierung gewandtes Berichtswesen gewährleistet werden, das Auskunft über die Art der Mittelverwendung an den Hochschulen (KLR) und die erbrachten Leistungen gibt. Die KLR wird häufig als zentrales Element im Rahmen eines solchen Berichtswesens gesehen, ergänzt um Leistungsberichte und die Jahresabschlüsse des kaufmännischen Rech-

nungswesens (idealerweise durch Wirtschaftsprüfungen geprüft). Als problematisch kann angesehen werden, dass die Kosten-Leistungs-Rechnung, die eigentlich ein internes Steuerungsinstrument ist, hierbei zur externen Steuerung verwendet wird. Eine Gefahr hinsichtlich des Berichtssystems wird ferner darin gesehen, dass den Hochschulen z.T. nicht nachvollziehbare Einzeldaten abverlangt werden, die für einen Leistungsbericht der Hochschulen entbehrlich sind. Hier ist eine schwierige Gratwanderung zwischen „Datenfriedhof“ und zielführendem Berichtswesen zu beschreiten.

- Eine generelle Koppelung der Mittelvergabe an Leistungskriterien ist mit flexibilisierten Haushalten, Globalhaushalten bzw. Produkt- und Programmmaushalten nicht zwingend verbunden, jedoch geht in vielen Bundesländern der Prozess der Haushaltsflexibilisierung mit der Erhöhung des Anteils leistungsabhängiger Budgetbestandteile einher. Als Steuerungsinstrumente kommen vor allem die leistungsorientierte **Mittelverteilung durch Indikatoren und Zielvereinbarungen** in Betracht, zum Teil auch in Kombination. Zur Bestimmung von Hochschulbudgets gibt es dabei sehr unterschiedliche Ansätze (Leszczensky/Orr 2004).

Die Flexibilisierung der Haushalte ging mit der Erkenntnis einher, dass eine von der Zweckbestimmung her möglichst kleinteilige Inputsteuerung nicht besonders effektiv ist und in flexibilisierten oder gar globalisierten Haushalten schon gar nicht mehr greift, weil die scharf abgrenzbaren Inputkategorien verloren gegangen sind. Wirksame Verwaltungssteuerung ist daher nur noch von der Outputseite her möglich (Banner 1993, S. 20). Das Konzept einer leistungsorientierten Mittelzuweisung in Kombination mit Globalhaushalten wird durch die Termini *Programmmaushalt* und *Produkthaushalt* besonders betont. Diese Koppelung kann im Rahmen von indikatorgestützten Verfahren vergangenheitsorientiert sein, die globalisierten Haushalte können aber auch prospektiv an bestimmte Zielvorgaben (Hochschulverträge, Zielvereinbarungen) geknüpft werden.

Exkurs: Rechtliche Stellung der Hochschulen

Da das Ausmaß an Haushaltsflexibilität auch durch die Rechtsstellung der Hochschulen beeinflusst ist, wird im Folgenden ein kurzer Überblick über die Flexibilisierungsmöglichkeiten innerhalb und außerhalb der Rechtsform einer Körperschaft des öffentlichen Rechts gegeben.

Die staatlichen Hochschulen in Deutschland werden in der Regel als Körperschaften öffentlichen Rechts geführt und sind darüber hinaus staatliche Einrichtungen. Eine weit reichende Flexibilisierung der Verwendung der Haushaltsmittel geht häufig mit einer Änderung der rechtlichen Bestimmungen für Hochschulhaushalte einher. Rechtliche Grundlage hierfür ist die Bundeshaushaltsordnung (BHO), die in den meisten Fällen fast wortgleich in die Landeshaushaltsordnungen (LHO) übernommen wurde.

Unter Beibehaltung der Rechtsform können folgende Regelungen zur Flexibilisierung der Hochschulhaushalte in Anspruch genommen werden:

- Nach §§ 19, 20 LHO¹⁵ ist eine Ausweitung von Deckungsfähigkeit und Übertragbarkeit der Hochschulmittel möglich.
- Nach § 7a LHO kann die Finanzverantwortung auf der Grundlage der Haushaltsermächtigung auf die Hochschulen übertragen werden. Voraussetzung sind geeignete Informations- und Steuerungsinstrumente, mit denen insbesondere sichergestellt wird, dass das jeweils verfügbare Ausgabevolumen nicht überschritten wird. Art und Umfang der zu erbringenden Leistungen werden durch Gesetz oder im Haushaltsplan festgelegt.

¹⁵ Die LHO der Bundesländer sind in weiten Teilen sehr ähnlich. Um einen eindeutigen Bezug zu ermöglichen, wird hier exemplarisch Bezug genommen auf die LHO Hessens:
http://www.hessenrecht.hessen.de/gvbl/gesetze/4_finanzwesen/43-25-LHO/LHO.htm.

- Nach § 15 Abs. 2 LHO können die Mittel für die Hochschulen zur Selbstbewirtschaftung veranschlagt werden, wenn hierdurch eine sparsame Bewirtschaftung gefördert wird. Für diese Mittel gelten haushaltsrechtliche Erleichterungen wie z. B. die Aussetzung des Prinzips der Jährlichkeit.

Die Umwandlung von Hochschulen in **Landes- bzw. Staatsbetriebe** stellt keine andere Rechts-, sondern eine besondere **Wirtschaftsform** dar (in Abgrenzung zu den kameralistischen Dienststellen). Durch diese Umwandlung erfolgt eine sehr umfassende Art der Flexibilisierung (Behrens 1996, S. 27f.). Die Grundlage hierfür ist Art. 26 BHO, der jeweils gleichlautend als § 26 in die LHO übernommen wurde.¹⁶ Landesbetriebe sind in erster Linie erwerbswirtschaftlich ausgerichtete Betriebe, die im Fall der Hochschulen durch Zuschüsse des Landes finanziert werden.¹⁷

Während Landesbetriebe noch Teile der Landesverwaltung bleiben, haben **Stiftungshochschulen** eine **eigene Rechtspersönlichkeit**. Bisher können allein in Niedersachsen Hochschulen in die Trägerschaft rechtsfähiger Stiftungen öffentlichen Rechts überführt werden (§§ 55-63 NHG vom 24.06.2002). Die staatliche Steuerung ist zwar über die Gestaltung der Stiftungsverfassung und die Stiftungsaufsicht noch gegeben, ist jedoch wesentlich schwächer als bei anderen Rechtsformen.

¹⁶ Für eine Übersicht über die Regelungen in den Landeshaushalten siehe http://www.hof.uni-halle.de/steuerung/-lhg_uebersicht.htm

¹⁷ Die Umwandlung von Hochschulen in Staatsbetriebe ist nicht unumstritten, da Hochschulen in der Regel keinem erwerbswirtschaftlichen Zweck nachgehen.

12 Flexibilisierung und Globalisierung der Hochschulhaushalte der Bundesländer im Vergleich

3. Haushaltsflexibilität deutscher Hochschulen im Überblick

3.1. Vorbemerkung

Die Flexibilisierung der Hochschulhaushalte liegt im Kompetenzbereich der Länder, so dass unterschiedliche Wege zur Erhöhung der Flexibilität eingeschlagen worden sein können. Im Hinblick auf eine quantitative Analyse der Flexibilität der Hochschulhaushalte werden besonders die Deckungsfähigkeit und Übertragbarkeit als Analyseobjekte betrachtet. Ein weiterer wichtiger Aspekt hinsichtlich des Flexibilisierungsgrades ist der Umgang mit Personalkosten, der ebenfalls durch die Länder geregelt wird.

Innerhalb der Analyse ist es zweckmäßig, zwischen Fachhochschulen und Universitäten zu unterscheiden und diese nur untereinander zu vergleichen, da sich die Regeln für die Haushaltsflexibilisierung zwischen diesen Hochschularten oft unterscheiden.

Bei den Berechnungen wurden nur diejenigen Titel mitgezählt, für die es im Stichtjahr 2004 einen Ansatz im Haushaltsplan gab. Für Haupt- bzw. Titelgruppen, die nur einen Titel umfassen, wird dabei von voller Deckungsfähigkeit innerhalb der Haupt- bzw. Titelgruppe gesprochen.

3.2. Grundsätzliches zur Haushaltsflexibilität

Der Umgang mit den flexiblen Haushalten ist je nach Bundesland sehr unterschiedlich. So werden beispielsweise an den Hochschulen in Schleswig-Holstein die staatlichen Mittel im Haushaltsplan nur noch in zwei Zuschusstiteln je Hochschule ausgewiesen. Im Rahmen des Haushaltsvollzugs werden jedoch zum besseren Nachweis der Mittelverwendung alle im Haushaltsplan vorhandenen Titel be-
bucht. In anderen Ländern mit Globalhaushalten (z.B. Universität des Saarlandes) werden die Titel des Haushaltsplans nur noch für die Mittelzuweisung verwendet. Die Bewirtschaftung geschieht dagegen im Rahmen eines Wirtschaftsplans, für den zum Teil wiederum Deckungs- und Übertragungsvorschriften gelten.

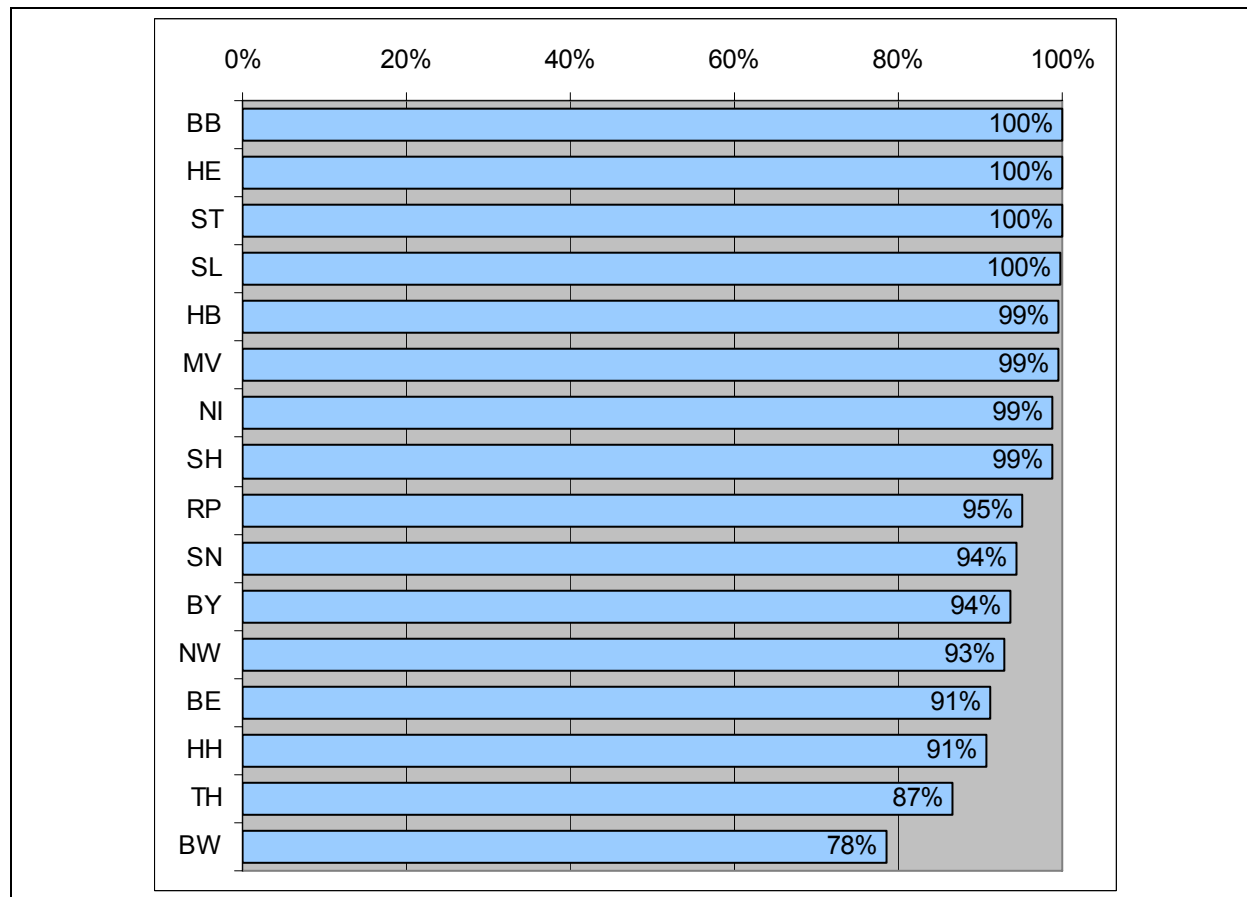
3.3. Deckungsfähigkeit innerhalb der einzelnen Haupt- und Titelgruppen

Die Deckungsfähigkeit innerhalb der einzelnen Haupt- und innerhalb der einzelnen Titelgruppen beschreibt die Anzahl und den Wert der innerhalb einer Hauptgruppe (z.B. Hauptgruppe 4 für Personalkosten) oder einer Titelgruppe (z.B. in vielen Haushalten Titelgruppe 71 für Forschung und Lehre) versammelten Titel, zu deren Lasten gedeckt werden kann. Der (theoretisch) maximal mögliche Wert liegt hier bei 100%.

Bei den **Universitäten** ist die wertmäßige Deckungsfähigkeit innerhalb der einzelnen Hauptgruppen und – wo vorhanden – Titelgruppen in vielen Fällen recht hoch (siehe Abbildung 3). Allerdings bestehen zwischen den Ländern in den Hauptgruppen Unterschiede in der Deckungsfähigkeit, die stark abhängig vom Grad der Deckungsfähigkeit der Personalmittel sind. Dagegen sind die sächlichen Verwaltungsausgaben (Hauptgruppe 5) in fast allen Bundesländern zumindest teilweise deckungsfähig.

Dort, wo Titel- bzw. Maßnahmegruppen genutzt werden, ist die Deckungsfähigkeit innerhalb dieser aufgrund der Logik der Bildung von Titelgruppen in fast allen Fällen nahe 100%. Allerdings weisen nicht alle Länderhaushalte Titelgruppen auf, da Titelgruppen im Gesamthaushalt mit zunehmender Globalisierung in der Regel nicht mehr benötigt werden und daher die Bedeutung der Titelgruppen als Instrument der Flexibilisierung immer mehr abnimmt: Während an bayerischen und sächsischen Universitäten noch ca. 30% der Mittel für Titelgruppen vergeben werden, sind dies in Mecklenburg-Vorpommern nur noch 20% und in Baden-Württemberg weniger als 1%. Insofern gibt es große strukturelle Unterschiede bei der Betrachtung der Länder.

Abbildung 3: Deckungsfähigkeit innerhalb der einzelnen Haupt- und Titelgruppen (Universitäten)

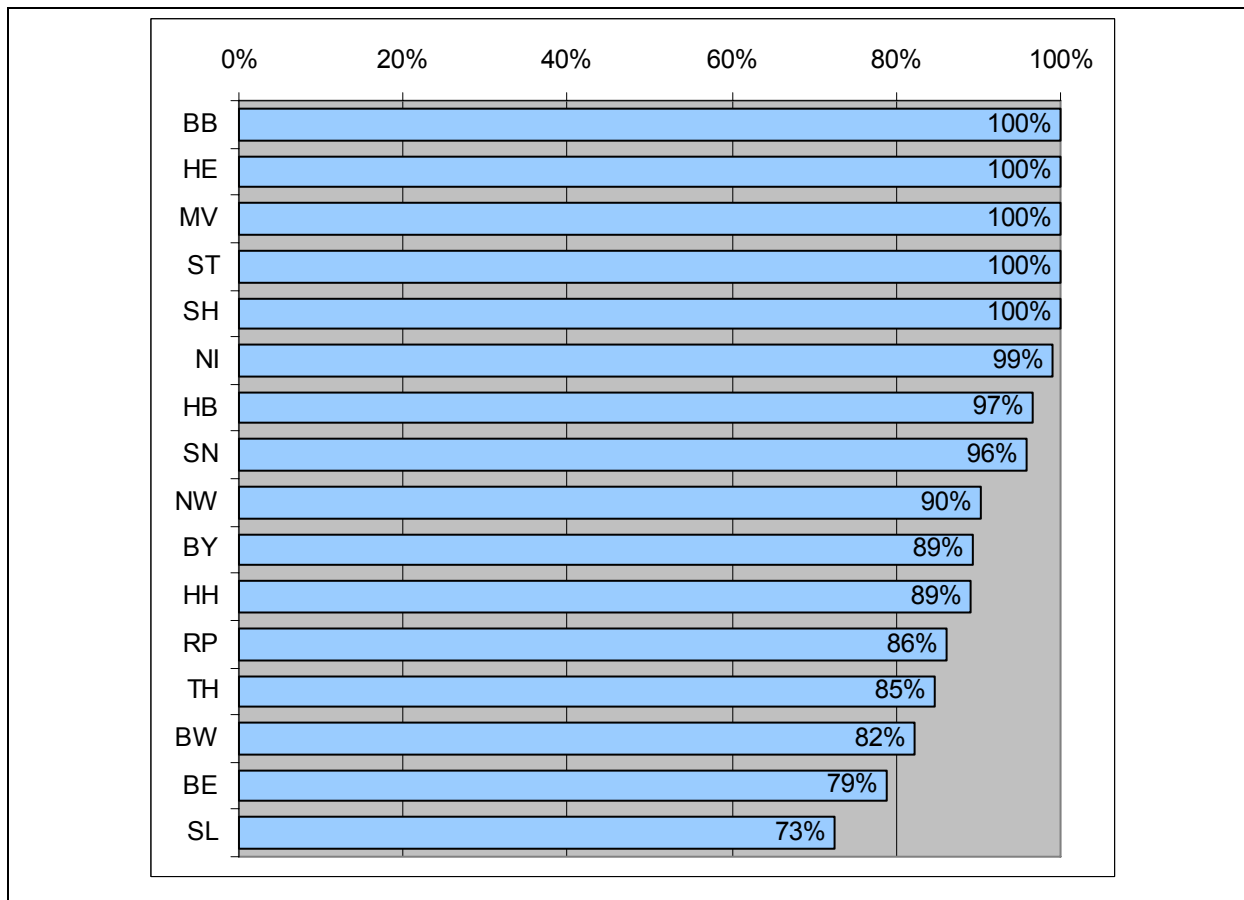


Quelle: Eigene Berechnungen

Allein am Umfang der Deckungsfähigkeit sind für die Universitäten keine klaren Unterschiede mehr zwischen den einzelnen Bundesländern zu erkennen. Überall werden Werte von mehr als drei Viertel der Mittel erreicht (siehe Abbildung 3). Das beruht vor allem darauf, dass die Personalkosten in den Haushaltsplänen vielfach als deckungsfähig festgelegt werden. Für Bayern und Baden-Württemberg ist eine solche Einstufung eigentlich nicht gegeben, aufgrund der sehr weitreichenden Möglichkeiten der Mittelschöpfung aus freien Personalstellen wird aber der gleiche Effekt erreicht. Die Länder, in denen die Personalkosten voll deckungsfähig sind, weisen eine fast 100-prozentige Deckungsfähigkeit auf.

Ein ähnliches Bild hinsichtlich der Deckungsfähigkeit innerhalb der einzelnen Haupt- und Titelgruppen ergibt sich für die **Fachhochschulen** (siehe Abbildung 4). Auch hier sind die Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern nicht übergroß. In Brandenburg und Sachsen-Anhalt gibt es z.B. eine 100-prozentige Deckungsfähigkeit innerhalb der einzelnen Hauptgruppen; Titelgruppen sind dort nicht mehr vorhanden. In den übrigen Ländern ist die Deckungsfähigkeit bei den Fachhochschulen innerhalb einzelnen der Haupt- oder Titelgruppen ebenfalls relativ hoch. Sie beträgt im Saarland immer noch knapp 73%, da auch hier die Personalausgaben und die Titelgruppen deckungsfähig sind.

Abbildung 4: Deckungsfähigkeit innerhalb der einzelnen Haupt- und Titelgruppen (Fachhochschulen)



Quelle: Eigene Berechnungen

Hohe Deckungsfähigkeit geht in der Regel mit wenigen Titeln in den jeweiligen Haupt- und Titelgruppen einher. Es ist allerdings zu erwarten, dass im Zuge der weiteren Flexibilisierung auch hier die Zahl der Titel sinken und die Deckungsfähigkeit im Bereich der Hauptgruppen ansteigen wird. Die höchste Deckungsfähigkeit innerhalb der Hauptgruppen weisen im Vergleich v.a. diejenigen Länder auf, deren Hochschulhaushalte jeweils nur noch zwei Zususstitel in den Hauptgruppen¹⁸ enthalten.

3.4. Deckungsfähigkeit zwischen den Hauptgruppen

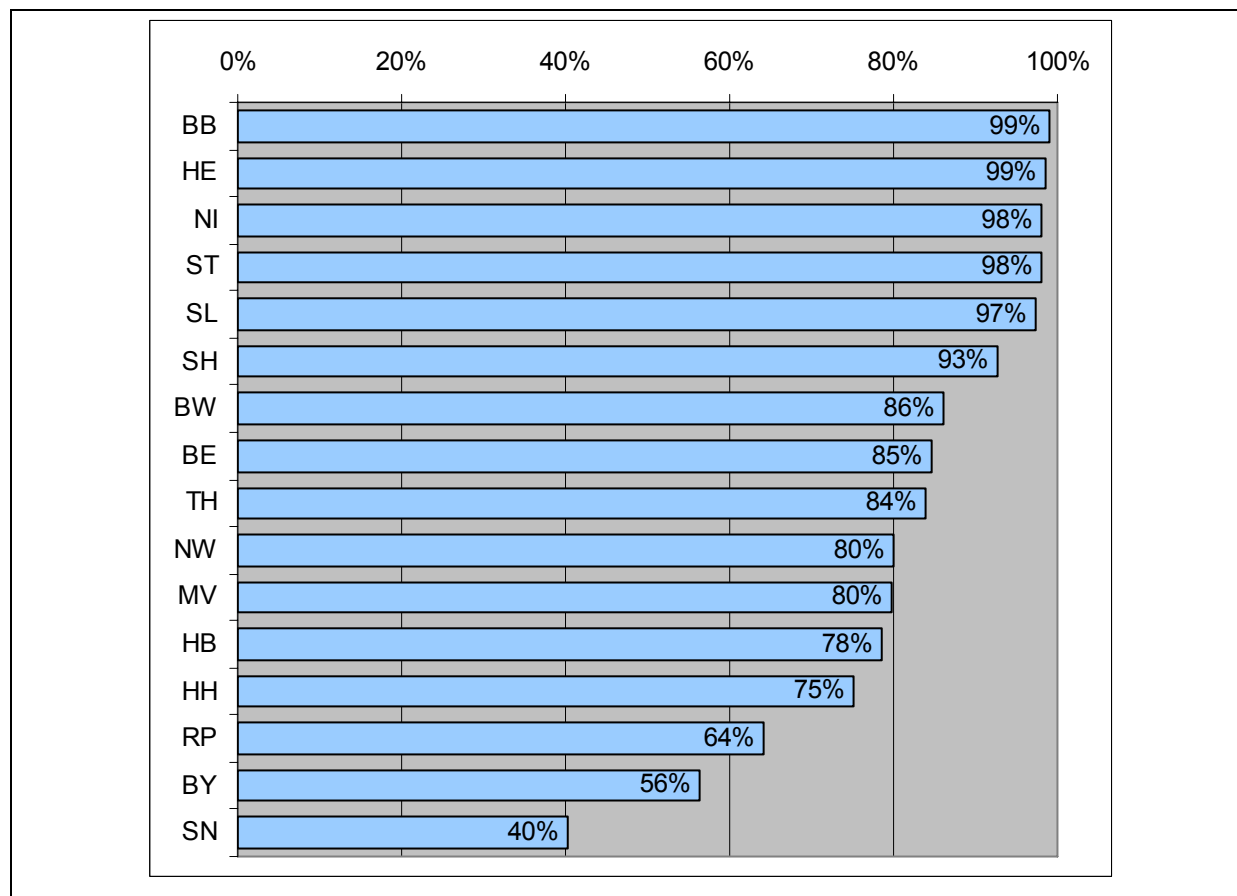
Die Deckungsfähigkeit zwischen den Hauptgruppen beschreibt die Anzahl und den Wert der in den Hauptgruppen (z.B. zwischen den Titeln der Hauptgruppe 4 für Personalkosten und Hauptgruppe 5 für sächliche Verwaltungskosten) versammelten Titel, zu Lasten derer andere Titel verstärkt werden können. In den Ländern, in denen noch Titel- oder Maßnahmegruppen verwendet werden, wird die Deckungsfähigkeit zwischen diesen Gruppen mit in die Berechnungen einbezogen (Deckungsfähigkeit dort z.B. zwischen den Titeln der Titelgruppe 71 für Forschung und Lehre und den Titeln der Titelgruppe 99 für Informationstechnologie). Der maximal mögliche Wert liegt hier allerdings unter 100%, weil die Ausgaben für Investitionen (i.d.R. Hauptgruppe 8) aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht deckungsfähig zugunsten anderer Titel sein dürfen. Da die Hauptgruppe 8 in allen deutschen Hochschulhaushalten mindestens einen Titel enthält, beträgt die (theoretische) maximale Deckungsfähigkeit zwischen den Hauptgruppen also immer unter 100%.

Den Spitzenwert der wertmäßigen Deckungsfähigkeit zwischen den Hauptgruppen im Bereich der **Universitäten** nehmen Brandenburg, Hessen, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt und das Saarland ein

¹⁸ Eine Ausnahme bildet Mecklenburg-Vorpommern.

(siehe Abbildung 5). Der Haushalt der Universität des Saarlandes z.B. enthält lediglich zwei Zuschusstitel für laufende Ausgaben und Investitionen und ist somit maximal globalisiert. Ähnlich verhält es sich bei den Universitäten in Schleswig-Holstein: Auch hier gibt es nur noch zwei Zuschusstitel für laufende Ausgaben und Investitionen, wobei noch einige (nicht zwischen den Titelgruppen deckungsfähige) Titel in den Titelgruppen der Universität Kiel hinzukommen, so dass die Deckungsfähigkeit mit knapp 93% immer noch sehr hoch ist. In Mecklenburg-Vorpommern sind die Hauptgruppen mit Ausnahme der Hauptgruppe 8 gegenseitig deckungsfähig, während dies bei den Maßnahmegruppen nicht der Fall ist. Deswegen beträgt hier die Deckungsfähigkeit nur knapp 80%. In Berlin dürfte die Deckungsfähigkeit in Zukunft eher noch höher ausfallen, da die Universitäten, wie an der Humboldt Universität bereits geschehen, mit Ausnahme der Ausbildungsmittel die Entscheidungen über die unbegrenzte Inanspruchnahme der gegenseitigen Deckungsfähigkeit selbst treffen dürfen.

Abbildung 5: Deckungsfähigkeit zwischen den Hauptgruppen¹⁹ (Universitäten)



Quelle: Eigene Berechnungen

In Bayern ist die Deckungsfähigkeit mit 56% aufgrund der großen Zahl nicht deckungsfähiger Titelgruppen deutlich geringer. In Sachsen ist die Deckungsfähigkeit zwischen den Hauptgruppen und zwischen den Titelgruppen mit 40% ebenfalls gering, was an der fehlenden bzw. eingeschränkten Deckungsmöglichkeit für Personalausgaben und sächliche Verwaltungsausgaben liegt.

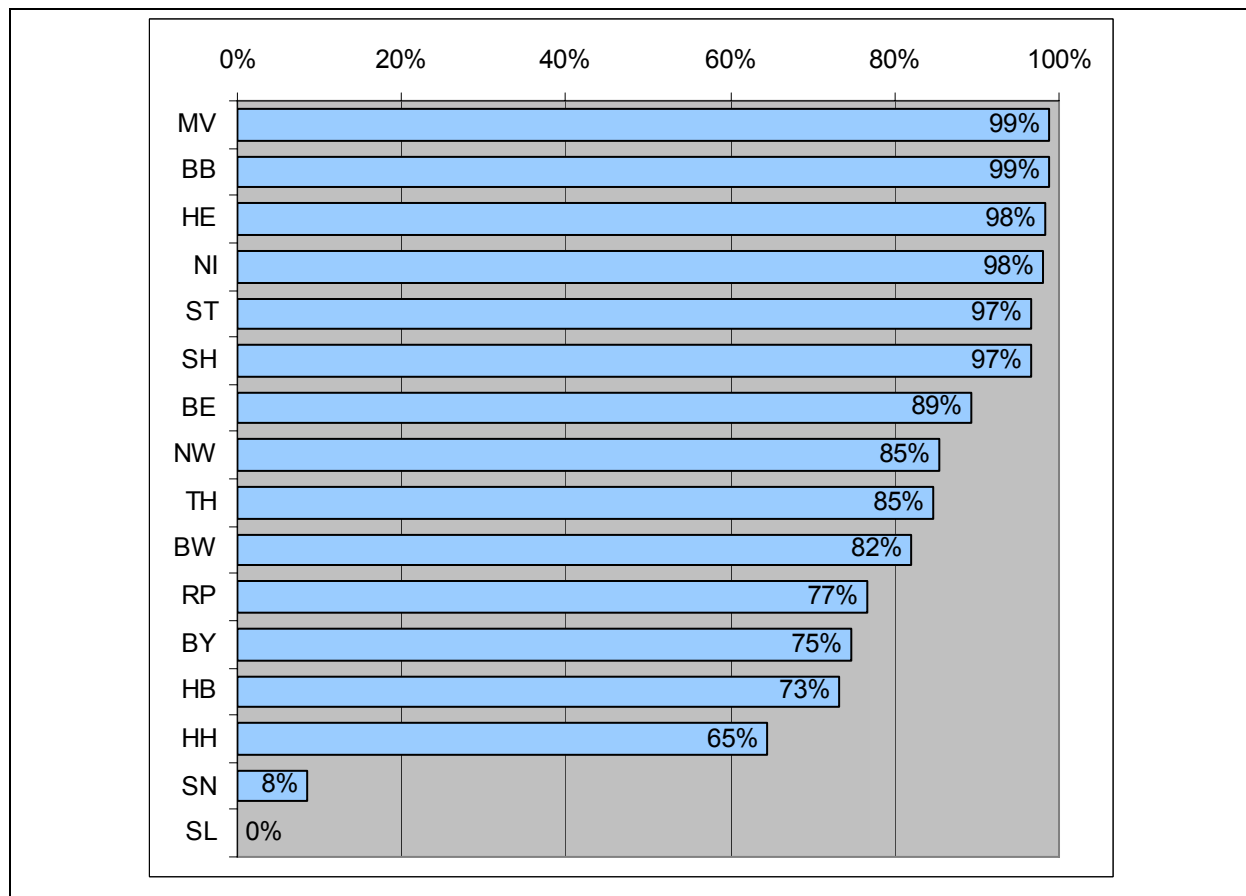
Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass auch in den Ländern, in denen eine hohe Deckungsfähigkeit zwischen den Haupt- und ggf. zwischen den Titelgruppen theoretisch gegeben ist, diese zum Teil nicht in Anspruch genommen wird. So wurde beispielsweise an der Universität Potsdam (Branden-

¹⁹ Wo Titel- oder Maßnahmegruppen noch verwendet werden, wird die Deckungsfähigkeit zwischen diesen Gruppen bei den Berechnungen mit berücksichtigt.

burg) im Haushaltsjahr 2004 von dieser Möglichkeit kein Gebrauch gemacht, obwohl die Deckungsfähigkeit zwischen den Hauptgruppen fast 100% beträgt.

Bei den **Fachhochschulen** (siehe Abbildung 6) gibt es in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Hessen mit rund 99% eine sehr hohe Deckungsmöglichkeit zwischen den Haupt- und zwischen den Titelgruppen. In Mecklenburg-Vorpommern liegt dies an der hohen Deckungsmöglichkeit von Hauptgruppe 6 und 8; Titelgruppen werden an den Fachhochschulen nicht mehr eingesetzt. Die Deckungsfähigkeit in Sachsen (8%) ist dagegen stark eingeschränkt. Dies ist mit der fehlenden Deckungsmöglichkeit im Bereich der Personalkosten und zwischen den Titelgruppen erklärbar. Im Saarland gibt es bei den Fachhochschulen im Haushaltsjahr 2004 überhaupt keine Deckungsmöglichkeit zwischen den Haupt- und zwischen den Titelgruppen.

Abbildung 6: Deckungsfähigkeit zwischen den Hauptgruppen²⁰ (Fachhochschulen)



Quelle: Eigene Berechnungen

Festzustellen ist, dass der Grad der Deckungsfähigkeit zwischen den Haupt- und zwischen den Titelgruppen wesentlich von der Flexibilität der Mittelverwendung in den Hauptgruppen abhängt. Dies betrifft besonders die Personalausgaben. Während zwischen den Titelgruppen als an Aufgaben orientierten Titelsammlungen logisch nur selten eine Deckungsfähigkeit erforderlich bzw. sinnvoll ist, können durch die Deckungsfähigkeit in den Hauptgruppen z.B. zusätzliche Sachmittel aus unbesetzten Stellen geschaffen, unbenötigte Sachmittel zur Schaffung befristeter Arbeitsverhältnisse verwendet und Investitionsmittel durch Mittel anderer Hauptgruppen verstärkt werden. Die Flexibilität der Hochschulen bei der Mittelverwendung erhöht sich hierdurch enorm.

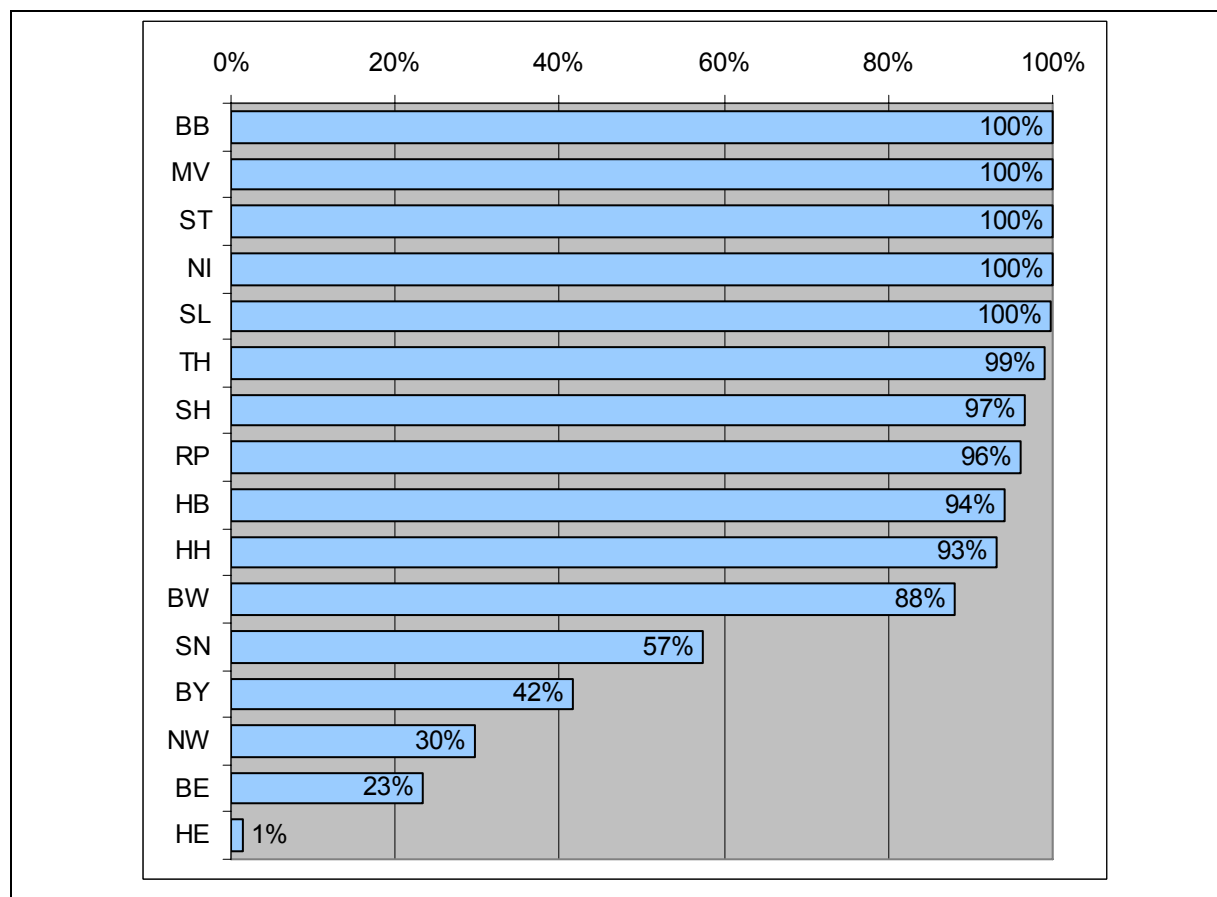
²⁰ Wo Titel- oder Maßnahmegruppen noch verwendet werden, wird die Deckungsfähigkeit zwischen diesen Gruppen bei den Berechnungen mit berücksichtigt.

Zudem ist ein starker Zusammenhang zur Inanspruchnahme der Übertragbarkeit ins nächste Haushaltsjahr anzunehmen: Je mehr Mittel die Hochschule den ihr wichtigen Aufgaben aus anderen Hauptgruppen im laufenden Haushaltsjahr zuweisen kann, desto weniger wichtiger wird die Möglichkeit der Mittelübertragung. Jedoch schaffen nur beide Instrumente zusammen eine wirkliche Finanzautonomie für die Hochschulen. Daher sind Aussagen zur Finanzautonomie erst möglich, wenn auch die Übertragbarkeit der Haushaltsmittel einer Betrachtung unterzogen worden ist.

3.5. Übertragbarkeit

Die Übertragbarkeit beschreibt die Anzahl und den Wert derjenigen Titel, deren Mittel in einem späteren als bei der Haushaltsaufstellung vorgesehenen Haushaltsjahr verwendet werden können. Hierdurch wird der Grundsatz der Jährlichkeit bei der Bemessung der Haushaltsmittel gelockert. In den meisten LHO ist unter § 19 festgelegt, dass die Ausgaben für Investitionen und zweckgebundene Einnahmen übertragen werden dürfen; die zusätzliche Regelung einer Übertragbarkeit weiterer Haushaltstitel ist möglich. Der (theoretisch) maximal mögliche Wert der Übertragbarkeit liegt bei 100% der Haushaltsmittel. In der Praxis ist allerdings oft ein Großteil der Mittel am Jahresende aufgebraucht. Die Entscheidung, ob und in welcher Höhe noch zur Verfügung stehende Mittel *tatsächlich* ins Folgejahr übertragen werden, ist gesondert i.d.R. durch das Finanzministerium zu treffen.

Abbildung 7: Übertragbarkeit (Universitäten)



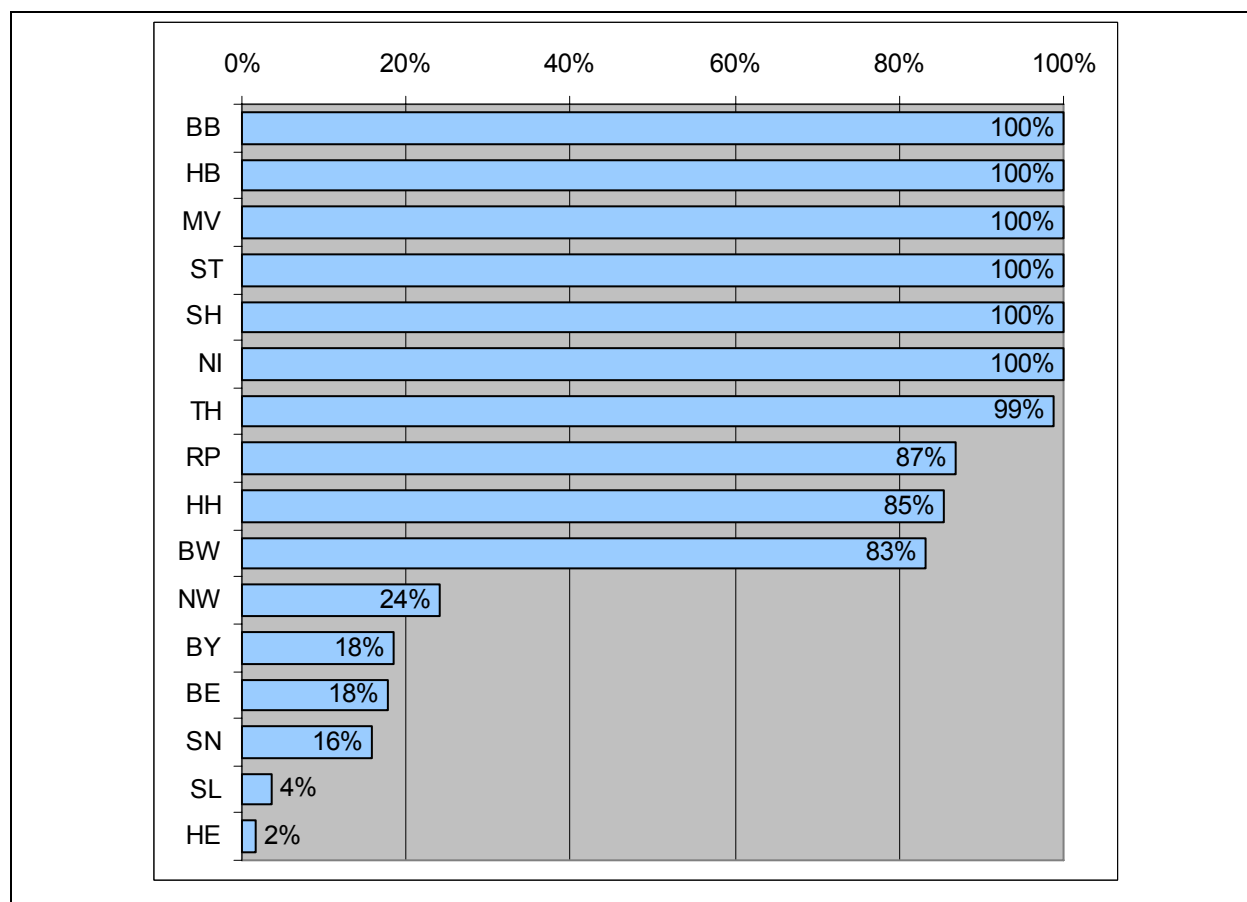
Quelle: Eigene Berechnungen

Bei den **Universitäten** bestehen im Saarland, in Mecklenburg-Vorpommern (jeweils 100%), und Schleswig-Holstein (97%) so gut wie keine Einschränkungen in Bezug auf die Übertragbarkeit (siehe Abbildung 7). In allen drei Ländern ist die Ursache hierfür die vollständige Übertragbarkeit der Titel in

den Hauptgruppen. Einschränkungen gegenüber einer vollständigen Übertragbarkeit sind in der Regel durch nicht übertragbare Titel in den Titelgruppen zu erklären. Zum Teil ist eine Übertragung in spätere Haushaltsjahre technisch gar nicht möglich, wenn – wie in Bayern – eine andere Behörde zentral das stellige Personal ausfinanziert. In Berlin, wo die Universitäten mit dem Land Berlin für einen längeren Zeitraum Verträge über die Mittelzuweisung geschlossen haben, können die verbliebenen Mitteln entweder direkt oder über Nachtragshaushalte vollständig ins nächste Haushaltsjahr übertragen werden.

Bei den **Fachhochschulen** ist die Situation ähnlich. In Schleswig-Holstein z.B. sind 100% der Mittel in den Hauptgruppen übertragbar, Titelgruppen gibt es nicht mehr. In Mecklenburg-Vorpommern können ebenfalls 100% der Mittel übertragen werden. In Nordrhein-Westfalen (24%), Bayern (18%), Berlin (18%), Sachsen (16%), und dem Saarland (4%) sind jeweils große Teile der Titelgruppen übertragbar, dagegen kann nur ein geringer Teil der Titel in den Hauptgruppen übertragen werden.

Abbildung 8: Übertragbarkeit (Fachhochschulen)



Quelle: Eigene Berechnungen

Bei der Bewertung ist zu beachten, dass auch von Ländern, in denen eine hohe Übertragbarkeit der Haushaltsansätze theoretisch gegeben ist, diese nie in vollem Umfang und manchmal auch gar nicht in Anspruch genommen wird. So wurde beispielsweise an der Universität Potsdam (Brandenburg) im Haushaltsjahr 2004 trotz einer theoretischen Übertragbarkeit von 100% der Titel nicht von der Übertragbarkeit der Mittel Gebrauch gemacht.

3.6. Zusammenfassung der Ergebnisse

Sowohl für Universitäten als auch Fachhochschulen ist der Grad der Deckungsfähigkeit innerhalb von Haupt- bzw. Titelgruppen in den meisten Bundesländern mit Werten von über 70 bis 100% sehr

hoch. Bei Titelgruppen ist dies der Logik der Bildung von Titelgruppen geschuldet; stärker unterscheidet sich die Deckungsfähigkeit innerhalb von Hauptgruppen – vor allem der Grad der Deckungsfähigkeit der Personalmittel spielt dabei eine Rolle.

Der Grad der Deckungsfähigkeit zwischen den Haupt- bzw. – wo es sie noch gibt – den Titelgruppen kann aufgrund der Einschränkungen der Deckungsfähigkeit von Investitionen naturgemäß nicht 100% erreichen. Dennoch liegen auch hier die Werte für die meisten Bundesländer für beide Hochschularten über 80% und reichen bis zu 99%; nur in Bremen, Rheinland-Pfalz und Bayern liegen sie etwas, in Sachsen auch deutlich darunter. Im Saarland waren an den Fachhochschulen im Bezugsjahr 2004 gar keine Deckungsmöglichkeiten gegeben. Wiederum spielt bei den betreffenden Werten die Höhe des Mittelanteils eine Rolle, der nach Titelgruppen vergeben wird; auch die Frage, inwieweit Personalmittel deckungsfähig sind, beeinflusst diese Werte.

Zur Übertragbarkeit der Mittel ist festzuhalten, dass diese an Universitäten wie Fachhochschulen in den meisten Bundesländern über 80% liegt, nicht selten sogar bei 100%. Nur in fünf Ländern liegt sie deutlich darunter: in Bayern, Nordrhein-Westfalen, Sachsen, Berlin und Hessen; für die Fachhochschulen kommt noch das Saarland hinzu. Dabei gibt es Unterschiede hinsichtlich der Übertragbarkeit der Mittel aus den Hauptgruppen bzw. aus den Titelgruppen: Während eine Übertragbarkeit bei den Titelgruppen häufiger vorkommt, ist die Übertragbarkeit bei Hauptgruppen in wenig flexibilisierten Haushalten eher unüblich. Diejenigen Länder, in denen die Titel der Hauptgruppen – und insbesondere die Personalmittel – übertragbar sind, erreichen insgesamt die höchsten Werte für die Übertragbarkeit. Immerhin ist aber zu bedenken, dass auch eine vergleichsweise geringe Übertragbarkeit der Mittel „ausreichend“ sein mag in Anbetracht der Tatsache, dass viele Kosten (zumal Personalausgaben) im Laufe des Haushaltsjahres mit einiger Sicherheit anfallen, so dass möglicherweise ohnehin keine oder nur geringe Mittel übrig bleiben, die übertragen werden könnten.

Sowohl in Bezug auf die Deckungsfähigkeit als auch die Übertragbarkeit ist zu betonen, dass die angegebenen Werte die theoretisch maximal möglichen Werte sind – in der Praxis werden sie bei weitem nicht erreicht.

Aufgrund der höheren darüber vergebenen Summen bestimmen vor allem die Deckungsfähigkeit und Übertragbarkeit der Hauptgruppen-Titel die Gesamtwerte für diese beiden Aspekte der Flexibilisierung. Tatsächlich machen Titelgruppen keinen Sinn mehr, wenn innerhalb und zwischen Hauptgruppen Deckungsfähigkeit hergestellt wurde.

Dass der Budgetanteil der Personalkosten eine wesentliche Rolle in Bezug auf den Anteil der Deckungsfähigkeit wie auch der Übertragbarkeit spielt, wurde bereits festgestellt. Im Einzelnen ist hinsichtlich der Personalkosten von Bedeutung, ob bzw. inwieweit noch existierende Stellenpläne für Angestellte und Arbeiter verbindlich sind. Weiter spielt eine Rolle, ob es möglich ist, aus vakanten Stellen zu schöpfen bzw. aus Sachmitteln Stellen zu finanzieren. Auch sind Unterschiede hinsichtlich des Grades der Ausfinanzierung von Stellen zu beachten. Schließlich stellt sich die Frage, ob die Bewirtschaftungskompetenz überhaupt bei den Hochschulen selbst liegt.

4. Situation in ausgewählten Bundesländern

4.1. Vorbemerkung

Im Ländervergleich haben sich nur wenige deutliche Unterschiede hinsichtlich der Haushaltsflexibilität gezeigt, die sich theoretisch aus den Haushaltsplänen ergibt. Dabei sind durchaus Unterschiede zwischen den jeweiligen Haushalten gegeben. Um einen tieferen Einblick in die reale Bewirtschaftung und Flexibilität zu erhalten, werden einige Länder im Folgenden detaillierter dargestellt: Baden-Württemberg, Bayern, Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen sowie die zwei Länder mit Produkt- bzw. Programmhaushalt: Hamburg und Hessen.

4.2. Baden-Württemberg

4.2.1. Entwicklungsstand

In den letzten Jahren ist das traditionelle kameralistische System an den Hochschulen in Baden-Württemberg immer stärker flexibilisiert worden.²¹ Die detaillierten Einzelvorgaben zur Bewirtschaftung des Haushalts wurden erheblich eingeschränkt und die große Zahl der Haushaltstitel wurde insbesondere an den Universitäten um bis zu 90% reduziert.

In Baden-Württemberg findet eine Vielzahl unterschiedlicher rechtlicher Regelungen in den Hochschulhaushalten Anwendung. Die 9 Universitäten (mit Ausnahme von Heidelberg) und die 23 Fachhochschulen verfügen seit dem 01.01.2000 im Rahmen der dritten Stufe der Hochschulreform in Baden-Württemberg über weitgehend globalisierte Haushalte.²² Sie unterliegen der dezentralen Finanzverwaltung gemäß § 7a LHO und dürfen daher die im Haushalt ausgebrachten Stellen für Arbeiter und Angestellte und die veranschlagten Mittel flexibel und eigenverantwortlich verwenden.²³ So ist es auch in Ziffer 7.2 der Allgemeinen Erläuterungen zur Veranschlagung der Haushaltsmittel 2004 im Vorheft des Staatshaushaltsplans 2004 festgehalten. Die Universität Heidelberg und die medizinischen Fakultäten der Universitäten Freiburg, Tübingen und Ulm werden als Staatsbetriebe gemäß § 26 LHO geführt. Die Universitätskliniken der Universitäten Freiburg, Tübingen Heidelberg und Ulm werden gemäß Hochschulmedizinreformgesetz seit dem 01.01.1998 als rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts der Universitäten geführt.

Im Folgenden wird vor allem die Situationen der Universitäten und Fachhochschulen (Globalhaushalte mit dezentraler Finanzverwaltung) näher untersucht; auf Besonderheiten der Universität Heidelberg als Landesbetrieb wird cursorisch hingewiesen. Die Situation der medizinischen Fakultäten und der Universitätskliniken wird nicht betrachtet.

4.2.2. Flexibilisierung des Haushaltssystems

Rahmenbedingungen

Die Flexibilität der baden-württembergischen Hochschulen im Umgang mit ihren Finanzmitteln hat sich in den letzten 8-10 Jahren deutlich erhöht. Die Deckungsfähigkeit der Titel vor allem in Hauptgruppe 5 (Sächliche Verwaltungsausgaben) wurde sukzessive erhöht, die Titelzahl in den Hauptgruppen immer weiter verringert. Zum 01.01.2000 wurde für alle Hochschulen in Baden-Württemberg ein Globalhaushalt eingeführt. Dadurch wurden eine weitere Reduzierung der Titelzahl erreicht sowie

²¹ Grundlage hierfür waren die Empfehlungen der Hochschulstrukturkommission, die zwischen 1997 und 1998 erarbeitet wurden (vgl. http://www.mwk-bw.de/Online_Publikationen/hsk.pdf).

²² Im Haushaltsplan 2004 wird der Begriff „Globalhaushalt“ verwendet.

²³ Dies gilt unter der Bedingung, dass die haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen eingehalten werden und das Ausgabevolumen durch geeignete Informations- und Steuerungssysteme überprüfbar ist (vgl. Fachhochschulgesetz und Universitätsgesetz vom 01.02.2000, jeweils § 8 Abs. 4)

die Deckungsfähigkeit und Übertragbarkeit erhöht.²⁴ Die Personalkosten sind aufgrund des nach wie vor verbindlichen Stellenplans von dieser Globalisierung zunächst ausgenommen. Andererseits ist in erheblichem Umfang Mittelschöpfung aus freien Stellen möglich.

Bei den Universitäten erfolgt die Zuweisung von Mitteln im Wesentlichen in den Hauptgruppen. Titelgruppen sind weitgehend abgeschafft und werden nur noch für den Bereich der Medizin und in Einzelfällen für bestimmte Projekte fortgeführt.²⁵ Im Durchschnitt werden die Mittel für jede Universität in 8 Titeln zugewiesen. Im Bereich der Fachhochschulen ist die Reduzierung der Titelgruppen weniger weit fortgeschritten. Jede Fachhochschule erhält ihre Mittel aus durchschnittlich 13 Titeln.

Über eigene Einnahmen – etwa aus Weiterbildungsstudiengängen – können die Hochschulen in vollem Umfang selbst verfügen.

Um eine Vergleichbarkeit mit den anderen Bundesländern zu gewährleisten, wurde bei den Berechnungen der Deckungsfähigkeit und Übertragbarkeit unterstellt, dass sämtliche gebundenen Personalstellen zur Mittelschöpfung zur Verfügung stehen, selbst wenn dies in der Praxis nicht vorkommt. Dazu wurde weiter angenommen, die Mittelschöpfung von 80% des Besoldungsdurchschnitts entspreche 80% des jeweiligen Haushaltsansatzes.

Deckungsfähigkeit der Haushaltsmittel im Jahr 2004

Trotz der noch relativ großen Titelzahl ist die **Globalisierung** der Hochschulhaushalte in Baden-Württemberg schon deutlich vorangeschritten. Aufgrund der bereits erwähnten weitgehenden Abschaffung von Titelgruppen sind für die Universitäten außerhalb der Medizin nur noch für die Universität Freiburg 4 Titel in einer Titelgruppe in die Analyse mit einbezogen worden. Die Ausgaben für unbefristete Stellen (Titel 429 01), sächliche Verwaltungsausgaben (547 01), ggf. auch Zuweisungen und Zuschüsse (671 03), Investitionen (Titel 812 02, 812 03 oder 812 05) und – an Fachhochschulen – Lehre und Forschung (Titelgruppe 71) sind in den einzelnen Hochschulkapiteln gegenseitig deckungsfähig und übertragbar. Innerhalb der übrigen Titelgruppen der Fachhochschulen sind die Titel jeweils gegenseitig deckungsfähig.

Abbildung 9: Haushaltsflexibilität baden-württembergischer Universitäten 2004

Haushaltsanalyse Baden-Württemberg 2004	Haushaltssumme je Universität	innerhalb der HG deckungsfähig	zwischen den HG deckungsfähig	übertragbar
Durchschnitt für alle Uni- versitäten				
Durchschnitt in T €	120.766	94.798	104.009	106.371
Durchschnitt in %	100,0%	78,5%	86,1%	88,1%

Quelle: Eigene Berechnungen

Gemäß den Vermerken in den einzelnen Hochschulkapiteln sind die Personalausgaben der **Universitäten** grundsätzlich nur begrenzt gegenseitig deckungsfähig. Werden allerdings die Möglichkeiten zur Schöpfung aus Vakanzen mit einbezogen (wobei 80% des Haushaltsansatzes der Titel 422 01, 425 01 und 426 01 zugrundegelegt werden), ergeben sich für die Deckungsfähigkeit innerhalb der Hauptgruppen 78,5% und für die Deckungsfähigkeit zwischen den Hauptgruppen 86,1% (vgl. Abbildung 9). Dass die Deckungsfähigkeit innerhalb der Hauptgruppen geringer ausfällt als die Deckungsfähigkeit zwischen den Hauptgruppen, liegt an HG 4: Dort sind die Mittel von Titel 429 01 nur begrenzt auf

²⁴ Zum Teil werden die Einzeltitel zur besseren Steuerung in den Hochschulen jedoch noch weiter geführt.

²⁵ Vgl. Universität Freiburg (1410): Titelgruppe 96 zur Einrichtung von den Studiengängen Angewandte Informatik und Mikrosystemtechnik. Vgl. auch Universität Mannheim (1420): Titelgruppe für die Einrichtung eines Studiengangs Technische Informatik – im für die Analyse relevanten Stichjahr fielen hier jedoch keine Ausgaben mehr an.

andere Titel der gleichen HG übertragbar; zwischen den Hauptgruppen kann dieser Titel aber voll zur Deckung angesetzt werden.

Für die **Fachhochschulen** liegen diese Werte ähnlich hoch. Aufgrund der größeren Bedeutung von Titelgruppen für die Fachhochschulen ist dabei die Deckungsfähigkeit innerhalb der Haupt- inklusive Titelgruppen mit 82,4% etwas höher als an den Universitäten, da natürlich innerhalb der mit berücksichtigten Titelgruppen volle Deckungsfähigkeit gegeben ist. Andererseits ist die Deckungsfähigkeit zwischen Titelgruppen weniger stark ausgeprägt, so dass die Deckungsfähigkeit für die Haupt- inklusive Titelgruppen mit 81,9% etwas weniger als an den Universitäten beträgt (vgl. Abbildung 10).

Abbildung 10: Haushaltsflexibilität baden-württembergischer Fachhochschulen 2004

Haushaltsanalyse Baden-Württemberg 2004 Durchschnitt für alle Fachhochschulen	Haushaltssumme je Fachhochschule	innerhalb der HG deckungsfähig	zwischen den HG deckungsfähig	übertragbar
Durchschnitt in T €	12.005	9.862	9.837	9.992
Durchschnitt in %	100,0%	82,4%	81,9%	83,2%

Quelle: Eigene Berechnungen

Übertragbarkeit

Durch die Einführung des Globalhaushalts ist die Übertragbarkeit nicht verbrauchter Haushaltsansätze wesentlich verbessert worden und somit ein wesentlicher Grund für das „Dezemberfieber“ weggefallen. Da hier die Maximalwerte für aus Vakanzen geschöpfte Mittel angesetzt wurden und diese Mittel übertragbar sind, liegen die Werte für die Übertragbarkeit bei den Universitäten mit gut 88% und bei den Fachhochschulen mit gut 83% recht hoch.

Die Hochschulen können aus übertragbaren Mitteln Ausgabenreste bilden, über deren Verwendung sie frei bestimmen können. In 2004 etwa betrug die Rücklagenbildung bei den Universitäten fast 92 Mio. €, an den Fachhochschulen 20 Mio. €; im Wesentlichen wurde sie durch nicht besetzte Stellen gebildet.

Bewirtschaftung freier und besetzbarer Stellen

Gemäß Fachhochschulgesetz und Universitätsgesetz²⁶ gibt es noch einen verbindlichen Stellenplan für Beamte und Angestellte. Dabei haben die Hochschulen die Möglichkeit, die in den Stellenübersichten für Angestellte und Arbeiter aufgeführten Stellen bezüglich Dienstarten und Wertigkeit **kostenneutral anderweitig zu besetzen**. Dabei gilt, dass die im Haushaltsplan festgelegte Gesamtsumme und die im Stellenplan vorgeschriebene Stellenzahl nicht ausgeweitet werden darf. Es ist zwar möglich, die Personalstruktur hin zu weniger, dafür aber besser bezahlten Stellen zu verändern, aber aus Gründen der Tarifbindung dürften nicht mehr Bedienstete zu schlechteren Konditionen eingestellt werden. Obwohl dieses Verfahren gewisse Deckungsmöglichkeiten enthält, entspricht es nicht der in diesem Bericht verwendeten Definition von Deckungsfähigkeit.

Eine flexible **Mittelschöpfung aus Stellen** für andere Ausgabezwecke wird über den Rahmen der Stelleinsparungen durch den Solidarpakt hinaus ermöglicht. Die Grundlage für erweiterte Deckungsfähigkeit und Übertragbarkeit der Personalausgaben ist in § 6b des Staatshaushaltsgesetzes 2004 verankert. Dort wird auch festgelegt, dass in solchen Fällen noch eine Erlaubnis des Finanzministeriums erforderlich ist. Je nach Dotierung dürfen zwischen 70% und 90% der veranschlagten Personalkosten von den Hochschulen für andere Zwecke genutzt werden. Im Rahmen der hier angestellten Berechnungen zur Deckungsfähigkeit und Übertragbarkeit wurden 80% der betreffenden Titel zugrunde gelegt, auch wenn diese Werte in der Praxis nie erreicht werden. Tatsächlich aus Vakanzen geschöpft

²⁶ Vgl. Fachhochschulgesetz und Universitätsgesetz vom 01.02.2000, jeweils § 8 Abs. 4.

wurden in 2004 ca. 50 Mio. € an den Universitäten und etwa 12 Mio. € an den Fachhochschulen. Die im Landeshaushalt festgelegte Besetzungssperre gilt für die Hochschulen nicht: Die Universitäten konnten durch den Solidarpakt, in dem Stelleneinsparungen vereinbart wurden, eine Befreiung von der Sperre bewirken; die Fachhochschulen zahlen einen Abgeltungsbetrag, um von der generellen Sperre freigestellt zu sein.

Im Universitätsbereich sind knapp 25 Mio. € als **allgemeine Aufwendungen** für die Universitäten als Sammelansatz ausgewiesen. Das entspricht 2,3% der Ausgaben der Universitäten (ohne Hochschulmedizin). Im Bereich der Fachhochschulen sind dies 14 Mio. € oder 5% der Gesamtausgaben.

Die Hochschulen sind weiterhin **Körperschaften öffentlichen Rechts** und zugleich staatliche Einrichtungen.²⁷ Sie unterliegen daher in vollem Maß der Aufsicht durch den Staat.

4.2.3. Einbettung in die Hochschulsteuerung

Die **Mittelbemessung** hat sich im Laufe der Globalisierung der Hochschulhaushalte verändert. Die wesentlichen Bestandteile der Mittelbemessung sind²⁸

- ein Sockelbetrag von maximal 50% des Gesamtzuschusses einer Hochschule zur Abdeckung der Grundlast einer Hochschule (kapazitätsunabhängig),
- Fortschreibungen, die sich an den Budgetanteilen einer Basisperiode orientieren und
- ein indikatorgestützter Budgetanteil, der über Volumen- und Anreizmechanismen maximal 21% des Budgets ausmacht. Gewinn und Verlust sind dabei auf 1% des Gesamtzuschusses gedeckelt.

Bis zum Haushaltsjahr 2006 haben die Universitäten aufgrund der im **Solidarpakt** getroffenen Bestimmungen Planungssicherheit über die ihnen zustehenden Mittel. Die Bemessung erfolgt auf Basis der im Staatshaushaltsplan 1997 veranschlagten Mittel, abzüglich der im Solidarpakt zwischen Staat und Hochschulen festgesetzten Minderausgaben.²⁹ Diese Minderausgaben betragen pro Jahr 150 Stellen im Bereich der Universitäten, deren Gegenwert zu je einem Drittel als tatsächliche Einsparungen, zur Förderung der Fachhochschulen und als Rückfluss in die Titelgruppe für Lehre und Forschung an die Universitäten geplant war. Seit 2004 wird dieser Rückfluss im Einvernehmen mit den Universitäten in die zentral veranschlagten Mittel der Universitäten übertragen.

Zielvereinbarungen werden bislang nicht in relevantem Umfang eingesetzt. Noch eher in Form eines Pilotprojekts wurde in 2003 eine erste Zielvereinbarung mit der Universität Hohenheim geschlossen. Künftige Zielvereinbarungen sollen budgetrelevant sein, wie bereits in §13 des neuen Landeshochschulgesetzes festgelegt ist.

Die **Haushaltsaufstellung** geschieht auf der Basis von Voranschlägen der Hochschulen für Mittel und Stellenpläne, die nach Prüfung durch das Wissenschaftsministerium an das Finanzministerium weitergeleitet werden.³⁰ Für die interne Verteilung der Haushaltsmittel kann das Ministerium entweder Verfügungen erlassen oder die Regelung der Verteilung den Hochschulen überlassen – in der Praxis ist ausschließlich letzteres der Fall.³¹

Die **Kosten- und Leistungsrechnung** wurde 1999 als Element der Neuen Steuerungsinstrumente beschlossen.³² In 2001 wurde mit der Einführung der KLR an den Hochschulen begonnen, seit 2003 ist sie an allen Hochschulen implementiert. Seit 2004 werden Berichte aus der KLR hinsichtlich der Ergebnisse vom Ministerium genutzt. Künftig soll das Berichtswesen durch den Einsatz eines Data Warehouse Systems (SuperX) erweitert werden.

²⁷ § 5, Abs. 1 (1) Universitätsgesetz (http://www.mwk-bw.de/Online_Publikationen/Uni-Gesetz.pdf)

²⁸ Vgl. Leszczensky/Orr (2004), S. 12ff.

²⁹ Vgl. Vorwort zu Einzelplan 14 des Staatshaushaltsplans 2004, Abschnitt B.1.

³⁰ Vgl. §§ 27-29 LHO.

³¹ Vgl. Verwaltungsvorschrift 1.1.2 zu § 34 LHO.

³² Vgl. Ziffer 7.1 der Allgemeinen Erläuterungen zur Veranschlagung der Haushaltsmittel 2004 im Vorheft zum Staatshaushaltsplan 2004.

Die Umstellung auf ein **kaufmännisches Rechnungswesen** ist bislang nur an der Universität Heidelberg erfolgt. An den anderen Hochschulen ist die Kosten- und Leistungsrechnung auf der Basis eines kameralistischen Rechnungswesens eingeführt worden.

4.2.4. Charakterisierung und Diskussion

- Der Hochschulhaushalt in Baden-Württemberg ist in den letzten Jahren relativ stark globalisiert worden, so dass die Titelfzahl je Hochschule stark abgenommen hat. Auch Deckungsfähigkeit und Übertragbarkeit sind im Ländervergleich relativ hoch.
- Die hohen Werte für Deckungsfähigkeit und Übertragbarkeit kommen für beide Hochschularten durch die Einbeziehung der Personalausgaben zustande, durch die Mittelschöpfung möglich ist. Dass dabei nicht all diese Mittel tatsächlich zur Schöpfung verwendet werden, ist selbstverständlich.
- Die Kosten- und Leistungsrechnung wurde an allen Hochschulen eingeführt. Die meisten Hochschulen nutzen diese auf Basis eines kameralistischen Rechnungswesens.

4.3. Bayern

4.3.1. Entwicklungsstand

Bislang war in Bayern „nur“ von flexibilisierten kameralen Hochschulhaushalten zu sprechen. Im Jahr 1998 haben die Hochschulen durch die Änderung des Bayerischen Hochschulgesetzes einen Zugewinn an Personal- und Finanzhoheit erhalten, die verpflichtende Einführung eines Globalhaushalts wurde aber von der Regierung abgelehnt.³³ Allerdings scheint sich diese Haltung zu ändern. In seiner Regierungserklärung vom 6.11.2003 kündigte Ministerpräsident Stoiber an: „An Hochschulen, die bereits jetzt über das notwendige Instrumentarium verfügen, erproben wir Globalhaushalte.“³⁴ Aufgrund des Planungszeitraums für den Haushalt können Globalhaushalte auf Antrag der Hochschulen frühestens mit dem Doppelhaushalt 2007/2008 eingeführt werden.³⁵

Die Universitätskliniken in München, Erlangen, Regensburg und Würzburg, werden bereits seit 1987 als kaufmännisch eingerichtete Staatsbetriebe im Sinne des Art. 26 der Bayerischen Haushaltsordnung geführt. Sie sind organisatorisch, finanzwirtschaftlich und verwaltungsmäßig selbständige Teile ihrer Hochschulen. Sie erhalten Zuschüsse für Forschung und Lehre und sonstige Trägeraufgaben sowie Investitionszuschüsse als staatliche Leistungen an den jeweiligen Wirtschaftsplan. Das Klinikum der TU München ist seit 2003 zudem rechtlich verselbstständigt und wird als Anstalt des öffentlichen Rechts geführt. In die folgenden Betrachtungen werden die Kliniken ebenso wie die kameralistisch finanzierten Tierkliniken und Versuchsanstalten nicht einbezogen.

Die folgenden Aussagen beziehen sich demnach nur auf die 9 bayerischen Universitäten und die 17 bayerischen Fachhochschulen. Auf die Situation der Technischen Universität München wird exemplarisch genauer eingegangen. Die dargestellten Informationen wurden im Rahmen von Interviews erhoben. Die hier dokumentierten Regelungen beziehen sich auf den Haushalt 2003/2004³⁶.

³³ <http://www.stmwfk.bayern.de/pressearchiv/1997/01/jan10.html>.

³⁴ http://www.bayern.de/Presse-Info/Reden/2003/pdf/rede_031106_Regierungserklaerung_Endfassung.pdf, S. 43.

³⁵ Im Mai 2005 haben Staatsregierung und alle Hochschulen mit Billigung durch den Bayerischen Landtag ein Innovationsbündnis geschlossen. In ihm sind Rechte und Verpflichtungen beider Seiten festgeschrieben. Besonders hervorzuheben ist die den Hochschulen bis 2008 zugesagte finanzielle Bestandsgarantie auf der Basis des Nachtragshaushalts 2004. Das Innovationsbündnis wird durch Zielvereinbarungen zwischen der einzelnen Hochschule und dem Ministerium ausgefüllt. Die Hochschulen haben eine Wahlmöglichkeit zwischen einem Globalhaushalt im Sinne von Art. 26 BayHO oder dem einem Globalhaushalt fast gleichwertigen kameralen Haushalt. Kosten- und Leistungsrechnung, Controlling und Berichtswesen sind zentrale Basiskomponenten der neuen Steuerungselemente. Die Technische Universität München hat sich für einen Globalhaushalt entschieden. Die Umstellung ist zum 1.1.2007 (Beginn des neuen Doppelhaushalts 2007/2008) vorgesehen.

³⁶ http://www.stmf.bayern.de/haushalt/staatshaushalt_2003/haushaltsplan/epl15.pdf.

4.3.2. Flexibilisierung des Haushaltssystems

Rahmenbedingungen

Die Grundlagen zur Flexibilisierung der Hochschulhaushalte sind in Bayern in der Haushaltsordnung (BayHO), im bayerischen Hochschulgesetz (BayHSchG), im Haushaltsgesetz (HG), in den Durchführungsbestimmungen zum Haushaltsgesetz (DBestHG) sowie im Haushaltsplan selbst festgelegt. Hinsichtlich der Möglichkeit der Mittelschöpfung aus Vakanzen werden zudem die sog. Stellengehälter-Inanspruchnahmevermerke aus den Stellenplänen der Hochschulen berücksichtigt.

Der bayerische Hochschulhaushalt enthält sowohl Einzeltitel als auch Titelgruppen für bestimmte Verwendungszwecke oder Einrichtungen. Die in Titelgruppen veranschlagten Mittel machen bei den Universitäten fast ein Drittel (31,8%) der gesamten Ausgaben im Haushaltsplan aus; an den Fachhochschulen sind es dagegen nur 8%. Auf der Ebene der Einzeltitel ist die Veranschlagung wegen der Vorgaben des Gruppierungsplanes noch stark gegliedert, bewirtschaftungsmäßig aber zu sog. Budgets zusammengefasst (siehe unten). Jedes Universitätskapitel enthält insgesamt noch durchschnittlich 67 Ausgabetitell. Das durchschnittliche Fachhochschulkapitel umfasst 33 solcher Titel. Der Nachweis der Mittelherkunft ist bis auf die Ebene von Einzeltiteln möglich.

Entwicklung der Deckungsfähigkeit

Die für Lehre und Forschung spezifischen, nicht stellengebundenen Personaltitel (Hilfskraftmittel, Lehrauftragsmittel, Mittel für Gastprofessoren und Gastdozenten) wurden 1998 in die **TG 73** (Lehre und Forschung) übernommen; seither sind die Personal- und Sachmitteltitel für Lehre und Forschung in eine Titelgruppe (TG 73) ausgebracht und als Folge davon gegenseitig deckungsfähig und übertragbar.³⁷

Seit 1997/1998 sind die meisten Titel der Hauptgruppe 5 (Verwaltungsbetriebsmittel, also insbesondere Mittel für die Bewirtschaftung der Grundstücke, Gebäude und Räume, Heizung, Beleuchtung, Strom und Gebäudeunterhalt) sowie einige Titel der Hauptgruppe 4 (Mehrarbeitsvergütungen, Trennungsgeld und Umzugskosten, Prüfungsvergütungen, sonstige Hilfsleistungen, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen) als sog. „**Budget**“ für die dezentrale Bewirtschaftung zusammengefasst. Innerhalb des Budgets wurde im Lauf der Zeit die Zahl der Titel durch Zusammenlegung reduziert. Vor allem der Titel 511 01 erhält zunehmend den Charakter eines Sammeltitels.³⁸ Innerhalb dieses Budgets sind die Mittel grundsätzlich **gegenseitig deckungsfähig**; Ausnahme ist der Bauunterhalt (519 01), hier darf nur eine einseitige Verstärkung stattfinden. Eine Deckungsfähigkeit des Budgets zu TG 73 (Lehre und Forschung) und TG 76 (Investitionsmittel) besteht nicht.³⁹

Deckungsfähigkeit der Haushaltsmittel im Jahr 2004

Im Bereich der **Universitäten** sind nicht nur die Titel innerhalb der Titelgruppen gegenseitig deckungsfähig, sondern auch weite Teile der Personalausgaben (HG 4) und der sachlichen Verwaltungsausgaben (HG 5) (vgl. Abbildung 11).⁴⁰ Die Deckungsfähigkeit liegt innerhalb der Hauptgruppen (Titelgruppen mit eingerechnet) bei fast 94%. Dieser hohe Wert erklärt sich durch die Einbeziehung der Personalausgaben: Da aus freien Stellen geschöpft werden kann, wurden die entsprechenden Titel als deckungsfähig eingestuft.

³⁷ Dafür mussten alle Universitäten eine Effizienzdividende von rund einem Prozent der für die TG 73 veranschlagten Ausgabemittel erbringen.

³⁸ Dieser Titel enthält „Geschäftsbedarf, Bücher und Zeitschriften, Kommunikation sowie Geräte, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenstände, sonstige Gebrauchsgegenstände“. Mit Wirkung zum Doppelhaushalt 2003/04 wurde er aus vorher drei unterschiedlichen Titeln zusammengefasst (vgl. Begründung zum Haushaltsgesetz 2003/2004 und den Durchführungsbestimmungen hierzu, Abschnitt C, Nr. 1).

³⁹ Lediglich der Bauunterhalt (519 01) kann im Ergebnis zulasten der TG 76 und der Mittel für kleine Baumaßnahmen verstärkt werden.

⁴⁰ Vgl. DBestHG 2003/2004 12.1. sowie Art. 20 Abs. 1 BayHO. Bei den Personalkosten bezieht sich dies auf diejenigen Kosten, die nicht im Stellenplan veranschlagt sind.

Abbildung 11: Haushaltsflexibilität bayerischer Universitäten 2004

Haushaltsanalyse Bayern 2004 Durchschnitt für alle Uni- versitäten	Haushaltssumme je Universität	innerhalb der HG (inklusive Titel- gruppen) deckungsfähig	zwischen den HG (inklusive Titel- gruppen) deckungsfähig	übertragbar
Durchschnitt in T €	174.517	163.122	98.225	72.471
Durchschnitt in %	100,0%	93,5%	56,3%	41,5%

Quelle: Eigene Berechnungen

Allerdings ist dabei zu berücksichtigen, dass die Hochschulen die Mittel für stellengebundenen Personal nicht als Budget überwiesen bekommen. Innerhalb des Einzelplans können die Titel für stellengebundenen Personal gemäß Haushaltsgesetz und dessen Durchführungsbestimmungen gemeinsam bewirtschaftet werden. So haben die Hochschulen in Bezug auf das stellengebundene Personal große Flexibilität, ohne dass sie selbst die entsprechenden Finanzmittel verwalten würden. Auch in diesem Fall darf aber nicht übersehen werden, dass der weitaus größte Teil der Personalmittel in die tatsächlich besetzten Stellen fließt. Die hier einbezogenen Mittelschöpfungsmöglichkeiten aus Vakanzen sind daher theoretisch mögliche Maximalwerte, die in der Praxis in diesem Umfang nie wirksam werden können.⁴¹ In Bezug auf die Mittelschöpfung aus Vakanzen von bis zu 90% des durchschnittlichen Stellengehalts ist zu beachten, dass das durchschnittliche Stellengehalt (Sollbetrag) höher ist als die auf Istausgaben errechneten Ansätze im Haushaltsplan. Im Rahmen der hier angestellten Berechnungen wurden indes die Ansätze im Haushaltsplan zugrunde gelegt.

Die Deckungsfähigkeit zwischen den Hauptgruppen (inklusive der Titelgruppen) beträgt gut 56%; betrachtet man nur die Hauptgruppen, sind es rund 70%.⁴² Generell sind die Titelgruppen 73 (Lehre und Forschung), 74 (Beschleuniger und Reaktoren), 76 (Ausstattung neuer und bestehender Hochschuleinrichtungen) und 99 (Datenverarbeitung) gegenseitig deckungsfähig, hinzu kommen weitere Regelungen je nach Hochschule.

Für die **Fachhochschulen** ist die Flexibilität in der Mittelverwendung hinsichtlich der Deckungsfähigkeit innerhalb der Hauptgruppen (inklusive Titelgruppen) ebenfalls stark ausgeprägt. Dabei ist die Deckungsfähigkeit zwischen den Hauptgruppen (inklusive Titelgruppen) höher als an den Universitäten (vgl. Abbildung 12). Auch hier sind die Titel innerhalb der Titelgruppen sowie hohe Anteile der Personalkosten (HG 4) und der sächlichen Verwaltungskosten (HG 5) gegenseitig deckungsfähig. Die Deckungsfähigkeit innerhalb der Haupt- und Titelgruppen beträgt gut 89%. Auch zwischen Haupt- und zwischen Titelgruppen gibt es mit knapp 75% weitreichende Deckungsmöglichkeiten – ein höherer Wert als an den Universitäten, was auf die wertmäßig geringere Bedeutung von Titelgruppen an den Fachhochschulen zurückzuführen ist.

⁴¹ An der Universität München zum Beispiel betrugen die aus Vakanzen geschöpften Mittel in 2004 laut StMWFK 9,8 Mio. €; dabei ist in den letzten Jahren ein abnehmender Trend erkennbar. Bezogen auf die stellengebundenen Ausgaben der LMU in HG 4 macht diese Summe knapp 5% aus.

⁴² Für die Hauptgruppen vgl. DBestHG 2003/2004 12.1., für die Titelgruppen vgl. die jeweiligen Angaben im Haushaltsplan.

Abbildung 12: Haushaltsflexibilität bayerischer Fachhochschulen 2004

Haushaltsanalyse Bayern 2004 Durchschnitt für alle Fachhochschulen	Haushaltssumme je Fachhochschule	innerhalb der HG (inklusive Titel- gruppen) deckungsfähig	zwischen den HG (inklusive Titel- gruppen) deckungsfähig	übertragbar
Durchschnitt in T €	13.214	11.809	9.874	2.441
Durchschnitt in %	100,0%	89,4%	74,7%	18,5%

Quelle: Eigene Berechnungen

Übertragbarkeit

Ab dem Jahr 1998 wurde den Hochschulen generell die Übertragung der in ihren eigenen Kapiteln entstandenen Ausgabereste in das nächste Haushaltsjahr zur Bildung von „Rücklagen“ in Aussicht gestellt. Seit 2003 ist die grundsätzliche Übertragung nicht verbrauchter Ansätze der Hochschulkapitel in einem Haushaltsvermerk festgeschrieben. Ausgabereste können auch über mehrere Jahre genutzt bzw. kumuliert werden.

Hinsichtlich der Übertragbarkeit erreichen die bayerischen Hochschulhaushalte im Ländervergleich noch kein Höchstmaß an Flexibilität, weil die Personalausgaben einen hohen Anteil an den Hochschulausgaben haben. Für die **Universitäten** ist aber immerhin die Übertragung von knapp 42% der veranschlagten Mittel ins nächste Haushaltsjahr möglich – ein Wert, der ohnehin nur theoretischer Natur ist, da die meisten Mittel gebunden sind. An den **Fachhochschulen** kann dagegen mit 18,5% nur ein relativ geringer Teil der Haushaltsmittel ins nächste Haushaltsjahr übertragen werden. An beiden Hochschularten dürfen alle unverbrauchten Mittel der Titelgruppen sowie alle Verwaltungsbetriebsmittel und Mittel für Investitionen⁴³ ins nächste Haushaltsjahr übertragen werden.⁴⁴ Personalmittel dürfen nur in sehr geringem Umfang übertragen werden; das erklärt die im Vergleich zur Deckungsfähigkeit niedrigeren Werte für die Übertragbarkeit. Unverbrauchte, übertragbare Mittel dürfen ohne die Zustimmung des Finanzministeriums grundsätzlich immer übertragen werden.⁴⁵

Flexible Nutzung der Stellengehälter freier und besetzbarer Stellen

Für die Personalbewirtschaftung ist der im Haushaltsplan ausgewiesene **Stellenplan** grundsätzlich verpflichtend.⁴⁶ Der Mittelbedarf für die dort aufgeführten (Plan-)Stellen ist im Haushaltsplan auf Istausgabenbasis veranschlagt. Aufgrund einer Sonderregelung des Finanzministeriums für den Hochschulbereich kann seit 1998 der monetäre Gegenwert freier und besetzbarer (Plan-)Stellen auch zur Finanzierung sonstiger Hilfsleistungen in Forschung und Lehre, für Lehraufträge sowie für Gastprofessoren und Gastdozenten verwendet werden. Seither haben sich die Möglichkeiten für die Mittelschöpfung aus Stellen schrittweise bis zum im Folgenden dargelegten Stand im Jahr 2004 weiter verbessert: Aus dem Stellengehalt können aufgrund des sog. **Stellengehälter-Inanspruchnahmevermerks** beim Stellenplan der jeweiligen Hochschulkapitel „Bezüge für in Wissenschaft, Forschung und Lehre tätiges Personal [...] gezahlt sowie Ausgaben für allgemeine Aufgaben der Hochschulen, ausgenommen Bauausgaben (Hauptgruppe 7), geleistet werden“.⁴⁷ Damit ist die Finanzierung von Ausgaben für Personal, Sachmittel und Investitionen aus vakanten Stellen möglich. Das

⁴³ Vgl. Art. 19 Abs.1 BayHO.

⁴⁴ Vgl. für die Hauptgruppen DBestHG 12.6 iVm 12.1 sowie LHO Art. 19 Abs. 1; für die Titelgruppen siehe die jeweiligen Bemerkungen im Haushaltsplan.

⁴⁵ Vgl. Haushaltsplan 2003/2004, Vorwort zum Einzelplan 15, Abschnitt D („Maßnahmen zur weiteren Effizienzsteigerung der Hochschulen“), Nr. 2 und Haushaltsvermerk Nr. 1 zu Kap. 15 07 – Ausgaben. Eine Einwilligung des Finanzministeriums ist dann erforderlich, wenn es sich um die Übertragung von Mitteln für gleiche Zwecke, aber mit anderer Bezeichnung und Titelgruppe handelt. Vgl. HG Art. 7 Abs. 1.

⁴⁶ Vgl. Art. 17 Abs. 5 und 6 BayHO und Art. 6 HG.

⁴⁷ Stellengehälter-Inanspruchnahmevermerk zum Stellenplan der TU München 2004, S. 1292 des Einzelplans 15.

Stellengehalt kann im Haushaltsjahr 2004 grundsätzlich bis zu 90% in Anspruch genommen werden. Im Rahmen der Berechnungen für die obigen Tabellen wurde auch dieser Maximalwert von 90% zugrunde gelegt. Zum Nachweis der entsprechenden Ausgaben wurde 2002 die TG 51 (Ausgaben aus der Inanspruchnahme freier Stellengehälter) eingeführt.⁴⁸ Die erwirtschafteten Stellengehälter sind nicht übertragbar.

Besetzungen freier Stellen dürfen im Regelfall nur mit Beschäftigten innerhalb der gleichen Laufbahn-Art und gleicher oder niedrigerer Besoldungs-, Vergütungs- oder Lohngruppe stattfinden; es gibt aber auch Ausnahmen.⁴⁹ Die Hochschulen machen von der Möglichkeit, im Bereich der Arbeiter und Angestellten in eigener Zuständigkeit eine kostenneutrale Änderung der Stellenwertigkeiten durchzuführen, in vielen Fällen Gebrauch.

Bei der Wiederbesetzung von Planstellen sind grundsätzlich **Stellensperren** einzuhalten: Derzeit sind dies bei wissenschaftlichem Personal 1,3 Monate gesetzliche Sperre bei befristeten und je nach Größe der Hochschule sechs bzw. vier Monate bei unbefristeten Beschäftigungsverhältnissen. Bei nicht-wissenschaftlichem Personal beläuft sich die gesetzliche Sperre auf sechs bzw. vier Monate.⁵⁰

Eine Budgetierung der Personalausgaben für die Angestellten und Arbeiter (**Arbeitnehmerbudget**) auf Basis des Ausgabenniveaus von Jahres 2002 wurde zu Beginn des Jahres 2004 diskutiert. Vorgabe war unter anderen die Einführung für den kompletten Bereich des Einzelplans 15, also für alle Einrichtungen im Geschäftsbereich des Bayerischen Staatsministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kunst. Die meisten Hochschulen haben diese Möglichkeit jedoch aufgrund der dadurch erwarteten finanziellen Einbußen abgelehnt.

Weitere Entwicklungen

Von der Möglichkeit, den Hochschulen **selbst erwirtschaftete Einnahmen** zu belassen, ohne dass dies mit dem Landeszuschuss gegengerechnet wird, wird zunehmend Gebrauch gemacht: So können die Hochschulen z.B. über Einnahmen aus kurzfristiger Vermietung zu 90% (seit 2005 100%), und über Einnahmen aus Fort- und Weiterbildung in voller Höhe verfügen. Haushaltstechnisch erfolgt dies durch eine sog. Einnahmeverstärkung, d.h. die Ausgabebefugnis bei TG 73 erhöht sich um die entsprechenden Ist-Einnahmen aus den oben genannten Aktivitäten. Seit dem Jahr 2002 werden zudem **Drittmittel** der Hochschulen in Form einer „Bonuszahlung“ **verzinst**, deren Höhe sich nach dem Kassenbestand bestimmter Drittmittel am Jahresende richtet. Der Bonus wird den Hochschulen bei TG 73 zugewiesen.⁵¹

In der Regel werden zu Beginn des Jahres **Haushaltssperren** in Höhe von 15 % (sachliche Verwaltungsausgaben) bzw. 17 % (Investitionen) verhängt. Diese Sperren können zwischen Titeln verschoben werden, wenn eine Überziehung des gesperrten Haushaltstitels zu erwarten ist.

Innerhalb des Einzelplans sind 83,3 Mio. € an Ausgaben als **Sammelansätze** für den Gesamtbereich der Hochschulen eingestellt. Dies entspricht 3,1% der gesamten Hochschuleausgaben (inkl. Kunsthochschulen und Hochschulkliniken) bzw. 4,2% der Ausgaben für Universitäten und Fachhochschulen. Außerdem gibt es hochschulartspezifische Zentralkapitel; die Sammelansätze für Ausgaben im Bereich der Universitäten betragen 72,3 Mio. € (4,2% der Ausgaben im Universitätsbereich), bei den Fachhochschulen sind hier 61 Mio. € (21,3% der Ausgaben im Fachhochschulbereich) veranschlagt. Die Sammelansätze im Fachhochschul-Bereich sind wegen der dort zentral veranschlagten Lehrauftragsmittel und Verstärkungsmittel für neue Fachhochschulen recht hoch (Aufteilung auf Fachhochschulkapitel ab 2005).

⁴⁸ An diesem Haushaltstitel ist im Haushaltsplan rückwirkend für 2003 zu ersehen, dass beispielsweise die TU München in diesem Jahr 10,3 Mio. € aus Stellengehältern erwirtschaftet (5,4% der gesamten Personalausgaben) und davon 2,2 Mio. € für Personal, 7,4 Mio. € für sachliche Verwaltungsausgaben und 0,7 Mio. € für Investitionen verausgabt hat.

⁴⁹ Vgl. DBestHG 3. über die Besetzung von Planstellen und Stellen.

⁵⁰ Hinzu können hochschulinterne Sperren kommen (z.B. 2 Monate an der TU München). Die hochschulinternen Sperrmonate können nach Entscheidung der Hochschulleitung primär zur Schwerpunktsetzung und Profilbildung verwendet werden.

⁵¹ An der TU München als drittmittelstarker Universität ca. 0,8 Mio. € jährlich.

Sämtliche bayerische Hochschulen sind weiterhin **Körperschaften öffentlichen Rechts** mit dem Recht der Selbstverwaltung sowie staatliche Einrichtungen.⁵² Der Entwurf des Haushaltsplans der Körperschaft muss rechtzeitig vor Beginn des Haushaltsjahres erstellt und dem Staatsministerium vorgelegt werden.⁵³

4.3.3. Einbettung in die Hochschulsteuerung

Laut dem bayerischen Hochschulgesetz sollen die **Mittel leistungs- und belastungsbezogen** an die Hochschulen verteilt werden. Dabei werden vor allem die Erfolge in der Lehre und der Ausbildung des wissenschaftlichen Nachwuchses sowie bei der Einwerbung von Drittmitteln berücksichtigt.⁵⁴ Dies geschieht seit 1995 und in verstärktem Ausmaß seit 1999 sowohl für Universitäten als auch für Fachhochschulen. Über Indikatoren in den Bereichen Lehre (z.B. Studierende in der Regelstudienzeit), Forschung (z.B. Drittmittel) sowie Gleichstellung und Grundausstattung werden bei den Universitäten 50% der Mittel für Lehre und Forschung (ohne Bibliotheksmittel) und 100% der Bibliotheksmittel und bei den sog. alten Fachhochschulen ca. 40% der Haushaltsmittel entsprechend verteilt.⁵⁵ Die anhand dieser Indikatoren zugewiesenen Mittel betragen bei den Universitäten ca. 2,4% und bei den Fachhochschulen 0,6% der im Haushaltsplan für die jeweilige Hochschulart vorgesehenen Mittel. Der weitaus größte Teil des Haushalts wird jedoch grundsätzlich fortgeschrieben.

Gemäß Art. 7 Abs. 3 BayHO soll in geeigneten Bereichen eine **Kosten- und Leistungsrechnung** eingeführt werden. Bislang ist dies an den meisten bayerischen Hochschulen jedoch noch nicht der Fall. Allerdings werden Konzepte hierfür teilweise bereits entwickelt oder schon erprobt.⁵⁶ Im Jahr 1999 hat beispielsweise die TU München hochschulweit eine Kosten- und Leistungsrechnung umgesetzt. Ein Controlling im Sinne einer Steuerung durch Ziele oder Kennzahlen findet nur sehr eingeschränkt statt. Allerdings gibt es auch hier Konzepte zur Umsetzung eines Controlling-Ansatzes an einzelnen Hochschulen (wie z.B. an der TU München).⁵⁷

4.3.4. Charakterisierung und Diskussion

- Faktisch handelt es sich beim derzeitigen Bayerischen Universitätshaushalt um einen Haushalt mit flexibilisierter Kameralistik. Es gibt weiterhin eine große Anzahl von Einzeltiteln und die Möglichkeit flexiblerer Haushaltsführung durch Titelgruppen wird vor allem im Bereich der Universitäten genutzt.
- Die im Haushaltsplan ausgewiesene Deckungsfähigkeit innerhalb der Haupt- und Titelgruppen ist mit knapp 94% bei den Universitäten und mit gut 89% bei den Fachhochschulen als hoch einzustufen; dabei schlägt die Berücksichtigung eher theoretischer Möglichkeiten zur Schöpfung aus Vakanzen zu Buche. Aufgrund der relativen Bedeutung von Titelgruppen beträgt die Deckungsfähigkeit zwischen Haupt- und Titelgruppen an den Universitäten nur rund 56%, während sie an den Fachhochschulen – wo in den Titelgruppen ein weit geringerer Teil der Mittel verortet ist – 75% erreicht. Die Übertragbarkeit beträgt an den Universitäten immerhin fast 42%, an den Fachhochschulen dagegen nur knapp 19%; im Bundesländervergleich ist beides nicht als hoch einzustufen. Diese vergleichsweise niedrigen Werte sind darauf zurückzuführen, dass fast keine Personalmittel übertragbar sind. Die zusätzlichen Regelungen bei der Stellenbewirtschaftung und bei der Deckungsfähigkeit der Hauptgruppen stellen eine gewisse Erleichterung für die Hochschulen dar.
- Der Einsatz leistungsorientierter Steuerungs- und Finanzierungsinstrumente ist eher gering und beschränkt sich meist auf die Titelgruppe 73 (Forschung und Lehre). Ein kaufmännisches Rechnungswesen oder eine Kosten- und Leistungsrechnung werden vom Staat nicht

⁵² Vgl. Art. 4 BayHSchG.

⁵³ Vgl. Art. 97 Abs. 1 S. 1 BayHSchG.

⁵⁴ Vgl. BayHSchG Art. 7, Abs. 1.

⁵⁵ Vgl. <http://kanzlertagung.euv-frankfurt-o.de/Laenderberichte/Bayern.pdf> sowie Leszczensky/Orr (2004), S. 16ff.

⁵⁶ Vgl. Kronthaler (2003).

⁵⁷ Vgl. Ziegele / Weichselbaumer (2001).

zur Vorbedingung der Flexibilisierung gemacht, sondern ihre Einführung basiert eher auf dem Engagement einzelner Hochschulen.

4.4. Mecklenburg-Vorpommern

4.4.1. Entwicklungsstand

In Mecklenburg-Vorpommern wurde bereits 1997 im Hochschulgesamtplan bis 2002 die Einführung von flexibleren Haushalten oder Globalhaushalten gefordert.⁵⁸ Im Landeshochschulgesetz vom 5. Juli 2002 sind Globalhaushalte schließlich als Grundlage der staatlichen Finanzierung verankert worden, wobei den Universitäten bis zum Haushaltsjahr 2006 und den Fachhochschulen bis 2004 eine Übergangsfrist eingeräumt wurde.⁵⁹ Diese Übergangsfrist wurde von den Hochschulen ausgeschöpft: Die Umstellung der Universitäten auf einen budgetierten Globalhaushalt ist erst mit dem Doppelhaushalt 2006/07 zum 01.01.2006 erfolgt; in 2004 wurden an den Universitäten also nominal noch keine Globalhaushalte eingesetzt, obwohl die Flexibilität der Haushalte bereits sehr hoch ist. Die Haushalte der Fachhochschulen sind seit 2004 als budgetierte Globalhaushalte gemäß § 16 LHG i.V.m. § 114 Abs. 4 LHG ausgebracht worden. Für die globalisierten Haushalte der Fachhochschulen wird jeweils ein Wirtschaftsplan aufgestellt, der in Erfolgs- und Finanzplan gegliedert ist; bei den hier angestellten Berechnungen wird indes auf die regulären Hochschulkapitel im Haushaltsplan Bezug genommen. Mit der Globalisierung einher geht die Anwendung einer Kosten- und Leistungsrechnung zur Optimierung der Arbeitsabläufe sowie zur Zielverfolgung (Controlling) einschließlich Auslastungsberechnung für alle Studiengänge. In der folgenden Analyse werden die Haushalte der Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald, der Universität Rostock, der Hochschule Neubrandenburg, der Fachhochschule Stralsund und der Hochschule Wismar betrachtet.

4.4.2. Flexibilisierung des Haushaltssystems

Grundsätzliches

Die Hochschulen in Mecklenburg-Vorpommern sind Teil des Einzelplans 07 (Geschäftsbereich des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur) des Landeshaushalts. Die Möglichkeiten des flexiblen Umgangs mit den Mitteln der Universitätshaushalte sind in den einzelnen Hochschulkapiteln festgelegt. Bereits vor der vorgesehenen Einführung der Globalhaushalte an den Universitäten ist die Flexibilität im Umgang mit den Finanzmitteln wesentlich erhöht worden. Die Deckungsfähigkeit in den Haupt- und Maßnahmengruppen ist sehr weitgehend. Im Haushaltsplan 2004/05 war die Titellzahl an den Universitäten noch vergleichsweise hoch. Im Durchschnitt wurden die Mittel für jede Universität im Jahr 2004 in 66 Titeln zugewiesen.⁶⁰ Im Jahr 2004 gab es noch Maßnahmengruppen, durch sie wurde aber lediglich rund ein Fünftel der Mittel vergeben.

Im Bereich der Fachhochschulen, die in 2004 bereits Globalhaushalte eingeführt haben, ist die Reduzierung der Titel weiter fortgeschritten. Die Hochschule Neubrandenburg erhält ihre Mittel in 2, die anderen beiden Fachhochschulen in jeweils 3 Titeln; jeweils über 98% der Mittel werden über den Titel „Zuschuss zum laufenden Betrieb“ zugewiesen.

⁵⁸ Vgl. Unterrichtung durch die Landesregierung: Hochschulgesamtplan, Landtag Mecklenburg-Vorpommern, Drucksache 2/3400, 12.12.1997.

⁵⁹ Vgl. § 16 Abs. 2 und § 114 Abs. 4 Landeshochschulgesetz Mecklenburg-Vorpommern vom 5. Juli 2002, in der geänderten Fassung vom 5. Juni 2003.

⁶⁰ Im Entwurf des Haushaltsplans 2006/07 sind für die Universitäten nur noch je 3 Zuschusstitel vorgesehen; Maßnahmengruppen entfallen damit: http://www.fm.mv-regierung.de/doksystem/hhplan0607/d_07050707.pdf.

Deckungsfähigkeit der Haushaltsmittel im Jahr 2004

Trotz der noch relativ großen Titelzahl an den Universitäten ist die Flexibilisierung der Hochschulhaushalte dort recht weit fortgeschritten. In 2004 sind die Hauptgruppen 4 (Personalausgaben), 5 (Sachliche Verwaltungsaufgaben) und 6 (Zuweisungen und Zuschüsse ohne Investitionen) untereinander, gegenseitig und einseitig deckungsfähig zugunsten der Hauptgruppe 8 (Investitionen). Dies führt zu einer hohen Deckungsfähigkeit von 99% innerhalb der Haupt- und Maßnahmegruppen sowie zu einer fast 80%igen Deckungsfähigkeit jeweils zwischen den Hauptgruppen und den Maßnahmegruppen (vgl. Abbildung 13).

Abbildung 13: Haushaltsflexibilität an Universitäten in Mecklenburg-Vorpommern 2004

Haushaltsanalyse Mecklenburg- Vorpommern 2004 Durchschnitt für alle Universitäten	Haushaltssumme je Universität	innerhalb der HG (inklusive Maß- nahmegruppen) deckungsfähig	zwischen den HG (inklusive Maß- nahmegruppen) deckungsfähig	übertragbar
Durchschnitt in T €	78.342	77.872	62.575	78.342
Durchschnitt in %	100,0%	99,4%	79,9%	100,0%

Quelle: Eigene Berechnungen

Je **Fachhochschule** gibt es in den kameralistischen Haushaltsplänen nur noch zwei bzw. drei Zuschusstitel, als Zuschuss zum laufenden Betrieb (an den Fachhochschulen Stralsund und Wismar kommt noch ein Zuschuss für zusätzliche Auszubildende hinzu; dabei ist laut Bewirtschaftungshinweis volle Deckungsfähigkeit gegeben) und als Zuschuss für Investitionen. Der Zuschuss zum laufenden Betrieb ist einseitig deckungsfähig zugunsten des Zuschusses für Investitionen. Somit erklären sich die sehr hohen Werte von 100% Deckungsfähigkeit innerhalb der Hauptgruppen und von fast 99% zwischen den Hauptgruppen (vgl. Abbildung 14).

Abbildung 14: Haushaltsflexibilität an Fachhochschulen in Mecklenburg-Vorpommern 2004

Haushaltsanalyse Mecklenburg- Vorpommern 2004 Durchschnitt für alle Fachhochschulen	Haushaltssumme je Fachhochschule	innerhalb der HG deckungsfähig	zwischen den HG deckungsfähig	übertragbar
Durchschnitt in T €	14.413	14.413	14.278	14.413
Durchschnitt in %	100,0%	100,0%	98,9%	100,0%

Quelle: Eigene Berechnungen

Übertragbarkeit

Die Übertragbarkeit der Mittel an den Universitäten kann sich gemäß haushaltsrechtlichem Vermerk auf theoretisch 100% belaufen. Die Rücklage darf aufgrund eines Haushaltsvermerks auch für die Bauunterhaltung der Universitäten genutzt werden. An den Fachhochschulen dürfen ebenfalls alle nicht verausgabten Mittel vollständig einer Rücklage zugeführt werden, woraus eine theoretische Übertragbarkeit von 100% resultiert. Die übertragenen Mittel stehen – wie in anderen Ländern auch – allerdings nicht unmittelbar den Hochschulen zur Verfügung; es bedarf einer sog. Freigabe durch das Finanzministerium. Diese kann sich bis weit in das neue Haushaltsjahr hinauszögern, so dass die Ausgabenplanung in Mitleidenschaft gezogen wird. Die übertragenen Mittel dürfen neben ihrem ursprünglichen Verwendungszweck und den oben beschriebenen Deckungsmöglichkeiten auch für Bauvorhaben, Instandsetzung und Honorare verwendet werden.

Bewirtschaftung freier und besetzbarer Stellen

Im Landeshaushalt wird den Hochschulen das Recht eingeräumt, bei Beschäftigungsverhältnissen mit Angestellten und Arbeitern kostenneutral und befristet höhere tarifliche Vergütungen zu zahlen, soweit höhere Leistungserfordernisse vorliegen. Es ist also möglich, die Personalstruktur hin zu weniger, dafür aber besser bezahlten Stellen zu verändern. Weiterhin können die Hochschulen zur Lösung besonderer Aufgaben im Rahmen ihres Personalbudgets befristet weitere Beschäftigungsverhältnisse im Bereich der Angestellten und Arbeiter abschließen. Allerdings ist der Haushalt der Hochschulen im Plan- und Stellenbereich bei weitem nicht ausfinanziert, so dass frei gewordene Stellen nicht sofort wieder besetzt werden können. Zudem sollen die 6 Hochschulen im Zeitraum von 2002 bis 2017 im Rahmen des im Land geplanten Stellenabbaus zusammen 600 Stellen, davon rund 300 beim wissenschaftlichen Personal, einsparen. Damit sind Spielräume zur Mittelschöpfung aus unbesetzten Stellen weiter eingeschränkt.

Weitere Entwicklungen

Die Hochschulen des Landes Mecklenburg-Vorpommern sind rechtsfähige Körperschaften des öffentlichen Rechts und staatliche Einrichtungen.⁶¹ Außer den im Landeshochschulgesetz festgelegten Regelungen werden den Hochschulen keine generellen rechtlichen Spielräume gewährt.

Für Wissenschaft, Forschung und Hochschulen sind gut 70 Mio. € als **allgemeine Bewilligungen** ausgewiesen, das sind rund 18% aller Ausgaben für diesen Bereich. Allerdings sind davon rd. 50 Mio. € aufgrund der Gemeinschaftsaufgabe nach Art. 91 a GG gebunden. Damit können noch diskretionäre Entscheidungen seitens des Landes im Umfang von rd. 20 Mio. € getroffen werden.

4.4.3. Einbettung in die Hochschulsteuerung

Das Landeshochschulgesetz sieht vor, dass jede Hochschule einen fünfjährigen Hochschulentwicklungsplan erstellt, in dem die Grundzüge ihrer Entwicklung niedergelegt sind. Auf Grundlage dieser Pläne erarbeitet das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur in Abstimmung mit den Hochschulen Eckwerte der Hochschulentwicklung des Landes, welche durch die Landesregierung beschlossen und dem Landtag zur Zustimmung vorgelegt werden. In den Eckwerten wird u. a. das Volumen des für alle Hochschulen in Aussicht gestellten Gesamtbudgets festgelegt. Weiterhin ist im Landeshochschulgesetz vorgesehen, dass die Hochschulen unter Berücksichtigung der Eckwerte der Hochschulentwicklung mit dem Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur Zielvereinbarungen über ihre jeweiligen Entwicklungs- und Leistungsziele abschließen. Die Zielvereinbarungen schreiben auch das für die Hochschule vorgesehene Budget einschließlich eines Anteils für die Erreichung der Entwicklungsziele sowie eines Anteils für die formelgebundene Mittelvergabe fest.⁶² Entsprechende Zielvereinbarungen sind im April 2006 mit allen Hochschulen des Landes mit Ausnahme der Universität Rostock geschlossen worden. Die Universität Rostock erwartet nun Zielvorgaben (§ 114 LHG).

Die **Bemessung der Mittel** erfolgt derzeit noch weitgehend diskretionär. Seit dem Doppelhaushalt 2002/03 wird ein Teil des Gesamtzuschusses des Landes an die Hochschulen einbehalten und über ein Modell der formelgebundenen Mittelverteilung an die Hochschulen verteilt. Der über das Formelmodell verteilte Anteil am Gesamtzuschuss hat 2004 2,5% betragen und soll 2006 bei 4% liegen.

Die Entwicklung einer **Kosten- und Leistungsrechnung**, von Verfahren zur Optimierung der Arbeitsabläufe sowie zur Zielverfolgung (Controlling) und zu Auslastungsberechnungen wird für alle Studiengänge in engem Zusammenhang mit der Globalisierung des Haushalts durchgeführt.⁶³ Der globalisierte Haushalt der Fachhochschulen wurde nach dem Modell der Fachhochschule Neubrandenburg

⁶¹ Vgl. § 2 Abs. 1 Landeshochschulgesetz Mecklenburg-Vorpommern vom 5. Juli 2002, in der geänderten Fassung vom 5. Juni 2003.

⁶² Vgl. § 16 Abs. 2 und § 114 Abs. 4 Landeshochschulgesetz Mecklenburg-Vorpommern vom 5. Juli 2002, in der geänderten Fassung vom 5. Juni 2003.

⁶³ Vgl. § 16 Abs. 2 Landeshochschulgesetz Mecklenburg-Vorpommern vom 5. Juli 2002, in der geänderten Fassung vom 5. Juni 2003.

(Modellversuch „Flexibilisierter Haushalt“) durch fortführende Ausgestaltung der Kosten- und Leistungsrechnung sowie des Controllings entwickelt.⁶⁴

Die Leistungen der Hochschulen sollen dabei auch in Eckdaten abgebildet werden, die in den nächsten Jahren ggf. noch weiterentwickelt bzw. differenziert werden.⁶⁵ Dazu werden Personalstellen, Studierendenzahlen, Absolventen- und Prüfungszahlen, die Zahl der Habilitationen / Promotionen, Drittmittelgrößen, Patente und ähnliche Größen herangezogen.

4.4.4. Charakterisierung

- Der Hochschulhaushalt in Mecklenburg-Vorpommern ist in den letzten Jahren stark flexibilisiert worden, sodass die Titelfzahl je Hochschule stark abgenommen hat. Bei den Fachhochschulen hat bereits eine Globalisierung der Haushalte stattgefunden, ab dem Haushaltsjahr 2006 gibt es auch bei den Universitäten nochmals eine deutliche Reduzierung der Titelfzahl. Auch bei der Erweiterung der Deckungsfähigkeit und der Übertragbarkeit wurden Fortschritte gemacht.
- Die Deckungsfähigkeit und die Übertragbarkeit sind wertmäßig stark ausgeprägt und entsprechen (fast) 100% des Hochschulbudgets.

4.5. Niedersachsen

4.5.1. Entwicklungsstand

In Niedersachsen gibt es 19 Hochschulen, darunter – abgesehen von den künstlerischen und medizinischen Hochschulen – 8 Universitäten sowie die den Universitäten gleichgestellte Hochschule Vechta und 6 Fachhochschulen.⁶⁶ Diese sind Gegenstand der folgenden Betrachtung.

Mit Ausnahme der schon 1981 in Landesbetriebe umgewandelten Hochschulkliniken gibt es seit 1995 erste **Globalhaushalte** für Hochschulen in Niedersachsen.⁶⁷ Seit 1995 wurden die Technische Universität Clausthal, die Universität Oldenburg und die Fachhochschule Osnabrück im Rahmen des Modellprojekts „Globalhaushalt“ als Landesbetriebe nach § 26 Abs. 1 LHO mit kaufmännischem Rechnungswesen geführt.⁶⁸ Im Zuge der 1999 vollzogenen Umwandlung aller niedersächsischer Fachhochschulen in Landesbetriebe wurden dort Globalhaushalte eingeführt. Die Universität Osnabrück wurde zum 01.01.2000, die übrigen Universitäten wurden zum 01.01.2001 auf Globalhaushalte umgestellt.

Die Universitäten Göttingen, Hildesheim und Lüneburg, die tierärztliche Hochschule Hannover sowie die Fachhochschule Osnabrück sind zum 01.01.2003 zu Stiftungen des öffentlichen Rechts nach § 55 Abs. 1 Niedersächsische Hochschulgesetz umgewandelt worden (**Stiftungshochschulen**). Auch für diese Hochschulen wurden aber für die hier angestellten Berechnungen die Ansätze im Haushaltsplan zugrunde gelegt.

⁶⁴ Vgl. http://www.fh-karlsruhe.de/servlet/PB/show/1010483_11/Mecklenburg-Vorpommern.doc

⁶⁵ Vgl. Haushaltsplan 2004/2005, Einzelplan 07, Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur des Landes Mecklenburg-Vorpommern, S. 265.

⁶⁶ Die Universität Lüneburg und die Fachhochschule Nordostniedersachsen wurden zum 01.01.2005 zur Universität Lüneburg fusioniert. Da sich dieser Bericht jedoch auf das Haushaltsjahr 2004 bezieht, sind die beiden Hochschulen noch separat einbezogen.

⁶⁷ Vgl. Valentien (2004), S. 83.

⁶⁸ Vgl. Sievers (1998).

4.5.2. Flexibilisierung des Haushaltssystems

Rahmenbedingungen

Auch in Niedersachsen finden die Flexibilisierungsmaßnahmen vor dem Hintergrund allgemeiner Mittelkürzungen statt; im betrachteten Zeitraum sind diese im Hochschuloptimierungskonzept (HOK) festgelegt.⁶⁹

Neben den Kürzungen im Rahmen des HOK gibt es an den Hochschulen, die als Landesbetrieb geführt werden, während des Haushaltsjahres immer wieder **Haushaltssperren** für einzelne Verwendungszwecke (z.B. Fuhrpark oder Verwaltungsstellen). Die Stiftungshochschulen sind einer solchen Detailsteuerung nicht unterworfen, da bei ihnen keine unterjährigen Haushaltseingriffe durch den Staat erfolgen können.

Im Rahmen des 2005 geschlossenen und ab 2006 geltenden Zukunftsvertrags sollen alle Hochschulen (nicht nur die Stiftungshochschulen) von Einschränkungen in der Haushaltswirtschaft (z.B. Einstellungsstopp, Wiederbesetzungssperren) befreit werden.

Deckungsfähigkeit der Haushaltsmittel im Jahr 2004

Die Haushalte der **Universitäten** enthalten keine Titelgruppen mehr und sind im Bereich der Hauptgruppen auf wenige Einzeltitel globalisiert. Für die Stiftungsuniversitäten werden nur noch 2 Zuschusstitel für laufende Kosten und Investitionen ausgewiesen, für die übrigen Universitäten noch insgesamt 4 Zuschusstitel (davon 3 für laufende Kosten und einer für Investitionen).⁷⁰ Im Bereich der Universitäten sind die wenigen verbleibenden Zuschusstitel für laufende Zwecke (Hauptgruppe 6) und Investitionen (Hauptgruppe 8) in wesentlichen Teilen innerhalb der Hauptgruppen weitgehend gegenseitig deckungsfähig (vgl. Abbildung 15), die Deckungsfähigkeit liegt hier bei 98,9%. Die Deckungsfähigkeit zwischen den Hauptgruppen – eine Verstärkung der Titel in Hauptgruppe 8 durch Titel der Hauptgruppe 6 – ist mit durchschnittlich 98,1% noch stärker ausgeprägt. Nur aufgrund der gesetzlichen Einschränkung der Deckungsfähigkeit von investiven Mitteln sind hier Grenzen gesetzt. Aus dieser freien Verwendbarkeit der wenigen verbleibenden Titel je Universität im Globalhaushalt ist zu erkennen, dass das Instrument der Deckungsfähigkeit in der Haushaltsführung keine Rolle mehr spielt.

Abbildung 15: Haushaltsflexibilität niedersächsischer Universitäten 2004

Haushaltsanalyse Niedersachsen 2004	Haushaltssumme je Universität	innerhalb der HG deckungsfähig	zwischen den HG deckungsfähig	übertragbar
Durchschnitt für alle Uni- versitäten				
Durchschnitt in T €	95.165	72.608	93.380	95.121
Durchschnitt in %	100,0%	98,9%	98,1%	100,0%

Quelle: Eigene Berechnungen

⁶⁹ http://cdl.niedersachsen.de/blob/images/C2536513_L20.pdf. Hierin werden Mittelkürzungen von 40,6 Mio. € im Jahr 2004 und weitere rund 10 Mio. € im Jahr 2005 festgelegt. Diese Einsparungen werden in der Regel durch Stellenabbau in Höhe von durchschnittlich 45.000 € je Stelle umgesetzt. Ab 2006 soll zudem eine weitere Optimierung durch Umschichtungen erreicht werden. Die Höhe der Kürzungen steht hochschulkapitelscharf fest.

⁷⁰ Eine Ausnahme stellt die Stiftungsuniversität Göttingen dar, wo noch 2 Titel für laufende Zwecke verwendet werden: Neben dem Zuschuss für laufende Zwecke der Stiftung wird hier auch noch ein – im Verhältnis zu den sonstigen Zuschüssen wertmäßig fast zu vernachlässigender – „Zuschuss an die Versuchswirtschaften“ gewährt. Im Rahmen der hier angestellten Berechnungen wurde indes so verfahren, als gebe es nur einen Titel (nämlich den Zuschuss für die laufenden Zwecke), denn andernfalls hätte die Berechnung der innerhalb der Hauptgruppen übertragbaren Mittel weniger als 1% ergeben, was nicht der Haushaltsrealität entspricht.

Auch im Bereich der **Fachhochschulen** ist ein Höchstmaß an Globalisierung erreicht. An der Stiftungshochschule Osnabrück sind nur noch 2 Zuschusstitel ausgewiesen (einer für laufende Zwecke und einer für Investitionen), an den sonstigen Fachhochschulen sind es je 4 Titel (davon 3 für laufende Kosten und einer für Investitionen). Es werden keine Titelgruppen mehr veranschlagt (vgl. Abbildung 16). Innerhalb der Hauptgruppen sind 99,1% der dort veranschlagten Titel wertmäßig gegenseitig deckungsfähig. Zwischen den Hauptgruppen können 98,1% der Mittel gegenseitig gedeckt werden; auch hier bleiben die Investitionen aus rechtlichen Gründen von der Deckungsfähigkeit ausgenommen.

Abbildung 16: Haushaltsflexibilität niedersächsischer Fachhochschulen 2004

Haushaltsanalyse Niedersachsen 2004	Haushaltssumme je Fachhochschule	innerhalb der HG deckungsfähig	zwischen den HG deckungsfähig	übertragbar
Durchschnitt für alle Fachhochschulen				
Durchschnitt in T €	37.193	36.875	36.483	37.166
Durchschnitt in %	100,0%	99,1%	98,1%	99,9%

Quelle: Eigene Berechnungen

Übertragbarkeit

Bereits zu Zeiten der Kameralistik wurden im Bereich der **Universitäten** alle nicht verbrauchten Haushaltsmittel für übertragbar erklärt; dies wurde im Zuge der Globalisierung und der Einrichtung von Stiftungshochschulen noch ausgebaut. Somit können überschüssige Mittel der Universitäten zu rund 100% ins nächste Haushaltsjahr übertragen werden. Auch an den **Fachhochschulen** sind 99,9% der Mittel übertragbar. Da die Hochschulen kaufmännisch geführt werden und die Kapitalmittel somit in den Wirtschaftsplan übertragen werden, können unverbrauchte Mittel zu 100% in die Rücklage übertragen werden (§ 49, Abs. 1 Nr. 2 NHG). Solche unverbrauchten Mittel können als Rücklagen bis zu 5 Jahre lang verwahrt werden. Die Hochschulen machen von dieser Möglichkeit insbesondere auf dezentraler Ebene in den Fakultäten zur Förderung besonderer Vorhaben regen Gebrauch.

Flexible Nutzung der Stellenmittel freier und besetzbarer Stellen

Die Stiftungshochschulen sind frei in der Schaffung, Streichung und Veränderung von Stellen – auch wenn das natürlich nicht heißt, dass das Land neue Stellen völlig unbesehen finanzieren würde. Für die sonstigen niedersächsischen Hochschulen bestehen nur noch verbindliche Stellenpläne im Bereich der Beamten. Trotzdem leiten die Hochschulen dem Ministerium zu Informationszwecken in Bezug auf Statistik und Hochschulplanung noch jährliche Stellenübersichten zu, aus denen die Ausstattung aller Seminare hervorgeht. Die Stellen werden nach Ist-Kosten veranschlagt; für freie Stellen werden Durchschnittssätze verwendet. Der Umgang mit unbesetzten Stellen ist je nach Hochschule unterschiedlich. Beispielsweise können an der Universität Hannover unbesetzte Stellen erst nach fünf Monaten (befristete Arbeitsverhältnisse) bzw. zehn Monaten (unbefristete Arbeitsverhältnisse) wiederbesetzt werden.⁷¹ Nach diesem Zeitraum ist jedoch eine völlig freie Nutzung dieser Mittel für Personal, sächliche Verwaltungsausgaben oder zur Verstärkung von Investitionen möglich.

⁷¹ Vgl. „Haushaltsführung im personalwirtschaftlichen Bereich im Haushaltsjahr 2004“ – Erlass des Ministers für Finanzen vom 19.12.2003, 12 2, 00 22.10/2004, VORIS 64000. Rechtliche Grundlage für die formelgebundene Mittelverteilung ist § 1 Abs. 2 Niedersächsisches Hochschulgesetz (NHG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 24. Juni 2002, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. Januar 2004 (Nds. GVBl. S. 33).

4.5.3. Einbettung in die Hochschulsteuerung

Für die Fachhochschulen wurde im Jahr 2000 eine **formelgebundene Mittelbemessung** eingeführt, die von 5% Budgetanteil auf 100% im Jahr 2004 ansteigen sollte.⁷² Seit 2002 – also auch für das betrachtete Jahr 2004 – ist dieser Anteil jedoch bei 35% eingefroren.⁷³ Grundlage des Formelmodells sind drei Indikatoren für Aufnahmekapazität (60%), Studierende in der Regelstudienzeit (20%) und für Absolventen (20%). Die von den einzelnen Fachhochschulen je Indikator erreichten Leistungsmengen (Studienplatz-, Studierenden- und Absolventenzahlen) werden mit Basispreisen je Leistungseinheit (d.h. je Studienplatz, Studierendem, Absolvent) multipliziert. Diese Basispreise liegen differenziert für vier Fächergruppen vor. Überschreiten die auf diese Weise ermittelten Budgetansprüche der Fachhochschulen in der Summe das zur Verfügung stehende Gesamtbudget, werden die Budgetansprüche um einen für alle Fachhochschulen gleichen Prozentsatz soweit reduziert, dass die Summe der Budgetansprüche aller Fachhochschulen mit den zur Verfügung stehenden Haushaltsmitteln zur Deckung gebracht ist. Es handelt sich somit um ein kombiniertes Preis- und Verteilungsmodell. Hinzu kommen mehrere Finanzierungselemente, welche Sondertatbestände berücksichtigen.⁷⁴ Von 2006 an wird ein neues Finanzierungsmodell verwendet.

An den Universitäten soll erst ab 2006 eine teilweise formelgebundene Mittelzuweisung erfolgen, die dann zunächst auf 3% des staatlichen Zuschusses begrenzt bleibt.⁷⁵

Die Umstellung auf ein **kaufmännisches Rechnungswesen** ist an den Hochschulen bereits mit der Umwandlung in Landesbetriebe erfolgt und im Hochschulgesetz festgeschrieben. An vielen Hochschulen wird jedoch zu Rechenschaftszwecken z.B. gegenüber Drittmittelgebern parallel eine kameralistische Buchführung fortgeführt. Zudem ist eine **Kosten- und Leistungsrechnung** zur Bildung hochschulinterner und -übergreifender Kennzahlen wesentlicher Bestandteil des Rechnungswesens.⁷⁶ Die Hochschulen haben im Haushaltsjahr 2003 erstmals Echt Daten im Rahmen der Kosten- und Leistungsrechnung erfasst. Aufgrund der relativ freien Gestaltung durch die Hochschulen kann mit den Ergebnissen der KLR auch auf die hochschulinterne Steuerung Einfluss genommen werden.

Zielvereinbarungen dienen seit dem Doppelhaushalt 2002/2003 probeweise, seit 2004 als fester Bestandteil der Haushaltsbemessung zur Steuerung der Hochschultätigkeiten in Verbindung mit einer finanziellen Anreizsetzung. Gegenstand von Zielvereinbarungen sind z.B. die Zahl der Studienplätze, die Verkürzung der Studienzeit, die Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses und die Qualitätssicherung. Damit sollen über mehrere Jahre die strategischen Leistungs- und Entwicklungsziele der Hochschule beeinflusst werden.

4.5.4. Charakterisierung und Diskussion

- Die Globalisierung hat im niedersächsischen Hochschulhaushalt ein Höchstmaß erreicht. Sowohl die Deckungsfähigkeit als auch die Übertragbarkeit entspricht in den meisten Fällen dem haushaltsrechtlich möglichen Maximum. Zudem ist die Titellzahl bis auf wenige Titel zurückgegangen. Sowohl die Stiftungshochschulen als auch die als Landesbetrieb geführten Hochschulen verfügen somit über einen hohen Grad an Haushaltsautonomie.
- Durch die Steuerung durch Zielvereinbarungen und leistungsbezogene Mittelverteilung haben die Hochschulen bei der Umsetzung ihrer Ziele ein hohes Maß an Freiheit.

⁷² Vgl. Valentien (2004), S. 85.

⁷³ Vgl. Ministerium für Wissenschaft und Kultur (2002, Hrsg.).

⁷⁴ Für eine detaillierte Darstellung siehe Leszczensky/Orr (2004), S. 31ff. sowie Haushaltsplan 2004, Einzelplan 06, Vorbemerkung zu den Kapiteln 0633-0639, S. 193.

⁷⁵ Die Bemessung erfolgt in den drei Fächergruppen Geistes- und Gesellschaftswissenschaften, Naturwissenschaften sowie Ingenieurwissenschaften. Die in diesen Fächergruppen für alle niedersächsischen Universitäten zur Verfügung stehenden Mittel werden anhand der Indikatoren „Lehre“ (Auslastung, Absolventen, Bildungsausländer und „outgoing students“), „Forschung“ (Drittmittel, Promotionen und Humboldt-Preisträger) sowie „Gleichstellung“ (weibliches wissenschaftliches Personal, neu berufene Professorinnen, Promotionen und Absolventinnen) verteilt. Es handelt sich somit im Wesentlichen um ein Verteilungsmodell.

⁷⁶ Vgl. § 49 Abs. 1 Nr. 1 und 4 Niedersächsisches Hochschulgesetz (NHG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 24. Juni 2002, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. Januar 2004 (Nds. GVBl. S. 33).

4.6. Hamburg

4.6.1. Entwicklungsstand

Die Freie und Hansestadt Hamburg hat seit 1997 einen Produkthaushalt für den Bereich der Behörde für Wissenschaft und Gesundheit, der auch die Hochschulen zugeordnet sind. Innerhalb des Produkthaushaltes gibt es sechs Produktbereiche für die Hamburger Hochschulen sowie drei weitere Bereiche für das Universitätsklinikum, die Staats- und Universitätsbibliothek sowie das Hochschulamt.⁷⁷ In der folgenden Analyse werden die Haushalte der Universität Hamburg, der Technischen Universität Hamburg-Harburg, der Hamburger Universität für Wirtschaft und Politik (HWP) sowie der Hochschule für Angewandte Wissenschaften Hamburg (HAW) betrachtet. Die HWP ist seit dem 01.04.2005 in der Universität Hamburg aufgegangen, hatte jedoch für das Haushaltsjahr 2004 noch einen eigenständigen Haushalt.

4.6.2. Flexibilisierung des Haushaltssystems

Rahmenbedingungen

Die Hamburger Hochschulen sind aus dem eigentlichen Haushaltsplan ausgegliedert und erhalten ihre Mittel zur Selbstbewirtschaftung gemäß § 15 Abs. 2 LHO.⁷⁸ Sie werden nicht als Landesbetriebe geführt. Die Hamburger Hochschulen sind rechtsfähige Körperschaften öffentlichen Rechts mit dem Recht der Selbstverwaltung.⁷⁹

Für die Hochschulen teilen sich die Produkte nach Produktgruppen auf, die je nach Hochschule unterschiedlich sind (siehe Abbildung 17). Unter diesen Produktgruppen sind schließlich die einzelnen Produkte angesiedelt, für die jeweils umfangreiche Kennzahlen angegeben werden. Die Produktgruppen sind nicht kongruent mit den Indikatoren für die leistungsorientierte Mittelbemessung, sondern sind stärker an den Leistungsprofilen der einzelnen Hochschulen orientiert. Die relevanten Daten für die Indikatoren der Leistungsmessung sind daher bei den einzelnen Hochschulen in unterschiedlichen Produktgruppen repräsentiert sowie innerhalb der Hochschulen über verschiedene Produktgruppen verteilt.

Deckungsfähigkeit und Übertragbarkeit

Von den Flexibilisierungsinstrumenten „Deckungsfähigkeit“ und „Übertragbarkeit“ kann in Hamburg umfassend Gebrauch gemacht werden. Innerhalb des Erfolgsplans gibt es eine weitgehende gegenseitige Deckungsfähigkeit aller Ausgabenkonten. Nicht in Anspruch genommene Mittel dürfen dem Konto „noch verfügbare Deckungsmittel“ zugeführt und dadurch übertragen werden.⁸⁰

Das Instrument der Übertragbarkeit wird besonders im Bereich der Investitionen verwendet.⁸¹ Aus den Haushaltsjahren 2001 und 2002 wurden jeweils ca. 25% der Investitionsmittel in das nächste Haushaltsjahr übertragen.⁸²

Legt man die Werte aus dem Haushaltsplan zugrunde, ergibt sich für die Hamburger Universitäten eine Deckungsfähigkeit innerhalb der Hauptgruppen von rund 91%, zwischen den Hauptgruppen beträgt sie 75%. Für die Übertragbarkeit wird ein Wert von gut 93% erreicht. An der HAW betragen die entsprechenden Werte 89% (bzw. rund 65%) für die Deckungsfähigkeit und 85% für die Übertragbarkeit.

⁷⁷ Vgl. Freie und Hansestadt Hamburg (2004): Haushaltsplan-Entwurf, Einzelplan 3.2, Behörde für Wissenschaft und Forschung, Vorwort, S. 11.

⁷⁸ Vgl. Freie und Hansestadt Hamburg (2004): Haushaltsplan-Entwurf, Einzelplan 3.2, Behörde für Wissenschaft und Forschung, Vorwort, S. 10.

⁷⁹ Vgl. § 2 Abs. 1 Hamburgisches Hochschulgesetz in der Fassung vom 27. Mai 2003.

⁸⁰ Vgl. stellvertretend Haushaltsrechtlicher Vermerk 1.6 im Erfolgsplan der Universität Hamburg (S. 11 des Haushaltsplan-Entwurfs 2004).

⁸¹ Vgl. als rechtliche Grundlage § 19 Abs. 1 LHO.

⁸² Vgl. Freie und Hansestadt Hamburg (2004): Haushaltsplan-Entwurf, Einzelplan 3.2, Behörde für Wissenschaft und Forschung, Vorwort zum Einzelplan 3.2, S. 5.

Bewirtschaftung freier und besetzbarer Stellen

Für die Hamburger Hochschulen gibt es weiterhin einen verbindlichen Stellenplan im Bereich der Beamten. Andere Stellen als Planstellen sind im Stellenplan nach dem Stand bei seiner Aufstellung nachrichtlich auszuweisen.⁸³

Die Stellen dürfen von den Hochschulen selbständig bewirtschaftet werden.⁸⁴ Aus den aus Sachmitteln geschöpften Personalmitteln dürfen keine über den Stellenplan hinausgehenden unbefristeten Stellen geschaffen werden.⁸⁵ Da die Stellenpläne je nach Hochschule nicht vollständig ausfinanziert sind, gibt es in den Hochschulen interne Vakanzhaltungsregelungen für nicht besetzte Stellen.

Sonstige Entwicklungen

Der Senat der Freien und Hansestadt Hamburg hat am 17. Juni 2003 „Leitlinien für die Entwicklung der Hamburger Hochschulen“ beschlossen, mit denen die Empfehlungen der Dohnanyi-Kommission zur Strukturreform für Hamburgs Hochschulen weitgehend umgesetzt werden sollen. Mit diesen Leitlinien hat der Senat einen Struktur- und Entwicklungsrahmen für die Hamburger Hochschulen für die nächsten zehn Jahre aufgezeigt, der die Rahmenbedingungen für eine umfassende hochschulübergreifende Strukturreform festlegt. Mit dieser Reform sollen strukturelle Defizite beseitigt, Hochschulen und Metropolregion stärker miteinander verzahnt und finanzielle Spielräume für Qualitätssteigerung und Innovation geschaffen werden.

4.6.3. Einbettung in die Hochschulsteuerung

Alle Einnahmen und Ausgaben der Hamburger Hochschulen müssen seit 1996 für jede Hochschule gemäß § 15 Abs. 2 LHO in einen **Wirtschaftsplan** eingestellt werden.⁸⁶ Der Wirtschaftsplan gliedert sich in einen Erfolgs- und einen Finanzierungsplan. Hierzu gibt es jeweils einzelne Haushaltsrechtliche Vermerke.⁸⁷

Die im Wirtschaftsplan veranschlagten Ausgaben teilen sich in einen Betriebshaushalt (Personal- und Sachausgaben, im Erfolgsplan festgehalten) sowie Zuweisungen für Investitionen (im Finanzierungsplan). Im Verfahren der Haushaltsaufstellung werden Betriebshaushalt und Investitionen in der Regel überrollt; die Hochschulen können im Rahmen der mittelfristigen Aufgaben- und Finanzplanung jedoch zusätzliche Bedarfe anmelden.

Seit 2002 findet in Hamburg ein **Modell zur indikatorgestützten Mittelverteilung** Anwendung, im Rahmen dessen für das Haushaltsjahr 2004 nur ca. 0,5% des staatlichen Zuschusses (Anreizbudget) leistungsorientiert vergeben wurden.⁸⁸ Der Rest der Haushaltsansätze wurde größtenteils fortgeschrieben. Grundlage der Finanzierung ist seit 2005 das so genannte Drei-Säulen-Modell mit einem Grundleistungsbudget (85%), einem Anreizbudget (13%) und einem Innovationsbudget (2%).

- Die Höhe des **Grundleistungsbudgets** ist abhängig von der (Soll-)Zahl der Absolventen und Promotionen. Diese Zahl wird mit den Ist-Kosten je Absolvent oder Promotion, gewichtet je nach Fachgebiet, multipliziert.
- Das **Anreizbudget** honoriert die Leistungsverbesserungen der Hochschulen. Diese werden in den vier Leistungsbereichen Lehre, Forschung, Gleichstellung und Internationalisierung anhand von Indikatoren gemessen. Diese Indikatoren sollen im Interesse einer konstanten Steuerung mittelfristig unverändert bleiben.⁸⁹
- Das **Innovationsbudget** wird per Antrag an die Hochschulen verteilt.

⁸³ Vgl. § 15 Abs. 2 LHO.

⁸⁴ Vgl. § 6 Abs. 2 Nr. 3 Hamburgisches Hochschulgesetz in der Fassung vom 27.05.2003.

⁸⁵ Vgl. stellvertretend Haushaltsrechtlicher Vermerk 1.1 im Erfolgsplan der Universität Hamburg (S. 11 des Haushaltsplan-Entwurfs 2004).

⁸⁶ Vgl. § 109 Abs. 1 Hamburgisches Hochschulgesetz in der Fassung vom 27.05.2003.

⁸⁷ Vgl. S. 11 ff. des Haushaltsplan-Entwurfs 2004 (S. 115 im pdf-Dokument).

⁸⁸ Vgl. Ziegele (2001), S. 7; Leszczensky/Orr (2004), S. 26.

⁸⁹ Vgl. § 6 Abs. 1 Hamburgisches Hochschulgesetz in der Fassung vom 27.05.2003.

Die zugewiesenen Haushaltsmittel werden vom Präsidium der Hochschule bewirtschaftet. Die für Lehre und Forschung zugewiesenen Mittel müssen unter Berücksichtigung von leistungs- und belastungsorientierten Kriterien in den Fachbereichen verteilt werden.⁹⁰

Innerhalb der Produkthaushalte der einzelnen Hochschulen gibt es unterschiedliche Produktgruppen, die für die Hochschulen die relevanten Einheiten der Mittelverteilung darstellen (siehe Abbildung 17). Diese sind in Hamburg nicht einheitlich geregelt, so dass es zwar an allen Hochschulen die Produktgruppen „Lehre“ und „Forschung“ gibt, diese jedoch sehr unterschiedliche Einzelprodukte haben. Des Weiteren gibt es an einzelnen Hochschulen Produktgruppen im Bereich von Dienstleistungen, Internationalisierung, Weiterbildung, Gleichstellung und Technologietransfer.

Abbildung 17: Produktbereiche, Produktgruppen und Produkte der Hamburger Hochschulen

	Produktbereiche			
Produktgruppen	Universität	TU Harburg	Hochschule für Wirtschaft und Politik	Hochschule für angewandte Wissenschaften
Lehre	<ul style="list-style-type: none"> • Studienangebot • Weiterentwicklung des Studienangebots • Qualitätssicherung • Internationalisierung 	<ul style="list-style-type: none"> • Studiengänge • ECTS • Kooperationen 	<ul style="list-style-type: none"> • Erster Studienabschluss • Zweiter Studienabschluss 	Studiengänge
Forschung	Einzelprojekte	<ul style="list-style-type: none"> • Forschungsschwerp. • DFG • Graduiertenkolleg • Kompetenz-Zentren • Kooperationen 	Forschungsschwerpunkte	Forschungsbereiche
Dienstleistungen	Einzelprojekte			<ul style="list-style-type: none"> • Gutachten, Projektberichte • Weiterbildungskurse
Internationale Beziehungen			<ul style="list-style-type: none"> • Semester im Ausland • Ausländer an der HWP 	
Weiterbildung			<ul style="list-style-type: none"> • Studiengänge mit Zertifikat • Einzelveranstaltungen 	
Gleichstellung			Frauenanteil am akademischen / nicht akademischen Personal	
Technologie-Transfer		<ul style="list-style-type: none"> • TUHH Techn. GmbH • Gründungsförderung • Transfer 		

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis des Haushaltsplan-Entwurfs 2004 der Freien und Hansestadt Hamburg

Die Haushaltsmittel der Universität Hamburg werden – entsprechend diesen Produktgruppen – zu je 40% auf Lehre und Forschung und zu 20% auf den Bereich Dienstleistungen aufgeteilt.⁹¹ An der Technischen Universität Hamburg-Harburg beträgt die Aufteilung der Mittel je 40% für Lehre und Forschung sowie 20% für den Technologietransfer.⁹² An der HWP erfolgt die Aufteilung der Mittel neben Lehre (50%) und Forschung (40%) an die Produktgruppen Internationale Hochschulbeziehungen (3%), Weiterbildung (4%) und Gleichstellung (3%).⁹³ An der HAW betragen die Ausgabenanteile für Lehre,

⁹⁰ Vgl. § 100 Abs. 1 und 2 Hamburgisches Hochschulgesetz in der Fassung vom 27.05.2003.

⁹¹ Vgl. Freie und Hansestadt Hamburg (2004): Haushaltsplan-Entwurf, Einzelplan 3.2, Behörde für Wissenschaft und Forschung, Wirtschaftsplan der Universität Hamburg, S. 34, 44, 50.

⁹² Vgl. Freie und Hansestadt Hamburg (2004): Haushaltsplan-Entwurf, Einzelplan 3.2, Behörde für Wissenschaft und Forschung, Wirtschaftsplan der Technischen Universität Hamburg-Harburg, S. 285.

⁹³ Vgl. Freie und Hansestadt Hamburg (2004): Haushaltsplan-Entwurf, Einzelplan 3.2, Behörde für Wissenschaft und Forschung, Wirtschaftsplan der Technischen Universität Hamburg-Harburg, S. 147.

Forschung und Dienstleistungen 91,5%, 6,9% sowie 1,6%.⁹⁴ Diese Mittelverteilung in den Hochschulen spiegelt jedoch nur teilweise die für das Anreizbudget verwendeten Indikatoren, sondern eher das Recht der Hochschulen auf eine eigene Schwerpunktsetzung wider.

Zu den einzelnen Produktgruppen und Produkten werden je Hochschule nach Fachbereichen differenzierte quantitative und qualitative Kennzahlen ausgewiesen. Diese ermöglichen im Rückblick den Vergleich zwischen den Fachbereichen, zum Teil auch im Zeitablauf.

Zur Steuerung der Leistungen der Hochschulen bestehen seit 2002 individuelle **Ziel- und Leistungsvereinbarungen** zwischen Staat und Hochschule, die jährlich überarbeitet werden.⁹⁵ Diese müssen in den jeweiligen Haushaltsplänen berücksichtigt werden.⁹⁶ Eine Rahmenvereinbarung für alle Hochschulen ist in Planung. In den Ziel- und Leistungsvereinbarungen werden die Verfahren für die Feststellung des Zielerreichungsgrades sowie die Konsequenzen aus der Zielerreichung festgelegt.⁹⁷ Die Hochschulen müssen zeitnah über die Umsetzung der Ziel- und Leistungsvereinbarungen des letzten Haushaltsjahres berichten.

Im Jahr 2003 wurde an allen Hamburger Hochschulen ein **kaufmännisches Rechnungswesen** und eine **Kosten- und Leistungsrechnung** eingeführt.⁹⁸ Die Umsetzung eines Berichtswesens ist bislang noch nicht abgeschlossen und dessen Weiterentwicklung zur größeren Transparenz über Mittelverwendung und Zielerreichung ist auch in den Ziel- und Leistungsvereinbarungen für 2004 festgeschrieben.⁹⁹ Jeweils zum 30. Juni und zum 1. Oktober des Haushaltsjahres müssen die Hochschulen der Behörde für Wissenschaft und Gesundheit Auskunft über ihre wirtschaftliche Lage und besonders ihre Betriebsausgaben geben.

4.6.4. Charakterisierung und Diskussion

- Die Hochschulhaushalte in Hamburg sind so weit flexibilisiert worden, dass von der Möglichkeit einer outputorientierten Steuerung in Produkthaushalten Gebrauch gemacht werden kann.
- Nach der Einführung von Produkthaushalten erfolgte 2003 in Hamburg die Umstellung auf ein kaufmännisches Rechnungswesen und eine Kosten- und Leistungsrechnung. Obwohl die vollständige Umsetzung von Produkthaushalten stark von der Leistungsfähigkeit der Steuerungs- und Kontrollmechanismen abhängt, ist besonders die KLR noch nicht voll einsatzfähig.
- Deckungsfähigkeit und Übertragbarkeit können in Hamburg im Rahmen der Erfolgs- und Finanzpläne des Wirtschaftsplans umfassend genutzt werden.

4.7. Hessen

4.7.1. Entwicklungsstand

In Hessen gibt es seit dem Haushaltsjahr 2003 einen Programmhaushalt für alle staatlichen Hochschulen. Dieser wurde von 1993 bis 1997 an der Technischen Universität Darmstadt, der Universität Gesamthochschule Kassel und an der Fachhochschule Wiesbaden in einem Modellversuch erprobt und dann von 1998 bis 2002 in Form des Projektes „Hochschul-Programmmaushalt“ an diesen Hochschulen fortgeführt. Die schrittweise Umsetzung erfolgte durch die Einführung des kaufmännischen

⁹⁴ Vgl. Freie und Hansestadt Hamburg (2004): Haushaltsplan-Entwurf, Einzelplan 3.2, Behörde für Wissenschaft und Forschung, Wirtschaftsplan der Hochschule für angewandte Wissenschaften, S. 170.

⁹⁵ Vgl. § 2 Abs. 3 Hamburgisches Hochschulgesetz in der Fassung vom 27.05.2003. Die Zielvereinbarungen der einzelnen Hochschulen finden sich unter <http://fhh.hamburg.de/stadt/Aktuell/behoerden/wissenschaft-gesundheit/service/downloads/ziel-und-leistungsvereinbarungen/start.html>.

⁹⁶ Vgl. § 109 Abs. 3 Hamburgisches Hochschulgesetz in der Fassung vom 27.05.2003.

⁹⁷ Vgl. § 2 Abs. 3 Hamburgisches Hochschulgesetz in der Fassung vom 27.05.2003.

⁹⁸ Grundlage für die Einführung der KLR ist § 7 Abs. 5 LHO.

⁹⁹ Vgl. jeweils Punkt 11 („Berichtswesen“) in den Ziel- und Leistungsvereinbarungen der einzelnen Hochschulen unter <http://fhh.hamburg.de/stadt/Aktuell/behoerden/wissenschaft-gesundheit/service/downloads/ziel-und-leistungsvereinbarungen/start.html>.

Rechnungswesens an den Projekthochschulen ab dem Haushaltsjahr 2000 und der kompletten Umstellung auf einen Programmbudget an diesen Hochschulen ab dem Haushaltsjahr 2002.

4.7.2. Flexibilisierung des Haushaltssystems

Rahmenbedingungen

Die Haushalte der Hochschulen werden als Globalhaushalte gemäß § 7a der Hessischen LHO geführt. Eine Umwandlung in Landesbetriebe hat demnach nicht stattgefunden. Die hessischen Hochschulen sind rechtsfähige Körperschaften öffentlichen Rechts und unterliegen dadurch dem staatlichen Haushaltsrecht.¹⁰⁰ Ihren Haushalt führen die Hochschulen mit einer doppelten Buchführung und auf Basis eines Wirtschaftsplans.¹⁰¹ Aufgrund dieser Regelungen werden die Hochschulen aus Sicht der Rechnungslegung Landesbetrieben gleichgestellt. Es kommt also zu einer Erhöhung der Transparenz durch kaufmännische Buchführung und KLR, ohne dass die Eigenständigkeit der Hochschule wesentlich verändert worden wäre.

Der Programmbudget ist unterteilt in die Produkthaushalte der einzelnen Hochschulen. Als Produkt werden in diesem Zusammenhang sämtliche Leistungen einer Hochschule angesehen, die zu Planungszwecken im Bereich des Grundbudgets noch auf einzelne Fachgebietscluster herunter gebrochen werden. Eine genauere Abgrenzung der Produkte, beispielsweise in Forschung und Lehre, findet nicht statt. Die im Rahmen des Erfolgsbudgets verwendeten Indikatoren, wie die Anzahl der Promotionen oder die Studienabschlüsse ausländischer Studierender, können insofern nicht als Produkte angesehen werden, da die Mittelzuweisung nicht kostendeckend ist.

Deckungsfähigkeit und Übertragbarkeit

Der Produkthaushalt der Hochschulen ist in größtmöglichem Umfang globalisiert. Er enthält nur noch zwei Zuschusstitel für laufende Zwecke (ca. 98,5% des Budgets) sowie für Investitionen (ca. 1,5% des Budgets). Die laufenden Ausgaben sind einseitig deckungsfähig zugunsten der Investitionen.¹⁰² Die Zuschüsse für Investitionen sind übertragbar¹⁰³, die Zuschüsse für laufende Ausgaben hingegen nicht. Erträge aus den Tätigkeiten der Hochschule verbleiben bei der Hochschule zur Deckung der Ausgaben.¹⁰⁴ Die Haushalte der hessischen Hochschulen können daher sehr flexibel bewirtschaftet werden.

Abbildung 18: Haushaltsflexibilität hessischer Universitäten 2004

Haushaltsanalyse Hessen 2004	Haushaltssumme je Universität	innerhalb der HG deckungsfähig	zwischen den HG deckungsfähig	übertragbar
Durchschnitt für alle Uni- versitäten				
Durchschnitt in T €	921.354	921.354	907.980	13.374
Durchschnitt in %	100,0%	100,0%	98,5%	1,5%

Quelle: Eigene Berechnungen

¹⁰⁰ Vgl. § 1 Abs. 1 (1) Hessisches Hochschulgesetz.

¹⁰¹ Vgl. § 89 Abs. 2 Hessisches Hochschulgesetz.

¹⁰² Vgl. Haushaltsplan 2004, Einzelplan 15, Abschnitt Wissenschaft, Haushaltsdarstellung für Kapitel 1505 bis 1522 – Hochschulen, S. 35.

¹⁰³ Vgl. § 19 Abs. 1 LHO.

¹⁰⁴ § 89 Abs. 3 Hessisches Hochschulgesetz sowie § 6 Abs. 1 Hochschulfinanzverordnung. Vgl. dazu auch Wüstemann/Brixner (2001), S. 3 sowie Weber (2003).

Abbildung 19: Haushaltsflexibilität hessischer Fachhochschulen 2004

Haushaltsanalyse Hessen 2004 Durchschnitt für alle Fachhochschulen	Haushaltssumme je Fachhochschule	innerhalb der HG deckungsfähig	zwischen den HG deckungsfähig	übertragbar
Durchschnitt in T €	168.847	168.847	165.897	2.950
Durchschnitt in %	100,0%	100,0%	98,3%	1,7%

Quelle: Eigene Berechnungen

Stellenbewirtschaftung

„Stellenpläne bleiben verbindlich.“, heißt es in der Haushaltsdarstellung für Kapitel 1505 bis 1522.¹⁰⁵

4.7.3. Modellversuch TU Darmstadt

In einem fünfjährigen Modellversuch erhält die Technische Universität Darmstadt eine erweiterte Autonomie im Bereich von Bauvorhaben und im Bereich des Personals. Die TU Darmstadt braucht etwa Professoren nicht mehr zu Beamten ernennen. Das Präsidium der Hochschule erhält zudem die Möglichkeit zur Gründung gewinnorientierter Firmen mit Hochschulmitteln. Wesentliche Bedingung für diese Freiheiten ist jedoch, dass weiterhin eine zügige und qualitativ hochwertige Ausbildung der Studierenden erfolgt.¹⁰⁶ Das Gesetz zur organisatorischen Fortentwicklung der Technischen Universität Darmstadt (TUD-Gesetz) wurde am 05.12.2004 verabschiedet. Es trat am 01.01.2005 in Kraft und gilt zunächst bis zum 31.12.2009.¹⁰⁷ Das Vorgehen an der Technischen Universität Darmstadt wird als richtungsweisend für die Entwicklung an anderen hessischen Hochschulen angesehen, darüber hinaus wird das Modell von Hochschulen anderer Länder aufmerksam verfolgt.¹⁰⁸

4.7.4. Einbettung in die Hochschulsteuerung

Die **Bemessung der Mittel** für die hessischen Hochschulen geschieht vor allem in den Bereichen „Grundbudget“ und „Erfolgsbudget“. Das Grundbudget soll die Wahrnehmung der Hochschuleaufgaben in Lehre und Forschung sichern, während durch das Erfolgsbudget die Erreichung bestimmter Ziele mit finanziellen Anreizen verbunden wird. Des Weiteren erhält die Hochschule ein Innovationsbudget sowie Zuschüsse für Sondertatbestände.¹⁰⁹

- Als Bemessungsgrundlage des **Grundbudgets** einer Hochschule sind ursprünglich die durchschnittlichen Kosten vorgesehen, die vergangenheitsbezogen auf der Ebene einzelner Studiengänge errechnet werden.¹¹⁰ Allerdings werden bislang so genannte Kostennormwerte verwendet, die auf Grundlage von Personaleinsatz und Curricularnormwerten normativ durch das Wissenschaftsministerium festgelegt worden sind. Zur Komplexitätsreduktion werden die Studiengänge in zehn Cluster aufgeteilt, deren Fächer jeweils ähnliche Kostenstrukturen haben. Für jedes dieser Cluster ist ein Clusterpreis festgelegt, der die

¹⁰⁵ Vgl. Haushaltsplan 2004, Einzelplan 15, Abschnitt Wissenschaft, Haushaltsdarstellung für Kapitel 1505 bis 1522 – Hochschulen, S. 35.

¹⁰⁶ http://www.hmwk.hessen.de/aktuelles_presse/presse/pressemitteilung.php4?id=2004-02-24_25

¹⁰⁷ http://www.hmwk.hessen.de/recht/hochschule_kliniken/

¹⁰⁸ TU Darmstadt Rechenschaftsbericht <http://www.tu-darmstadt.de/p/rb99.html#2.4%20Haushalt>

¹⁰⁹ Im Haushaltsjahr 2003 gab es aufgrund der Umstellung zu einem Produkthaushalt darüber hinaus noch Zuschüsse für den Strukturausgleich und eine Ausgleichsposition für die Investitionsfinanzierung. Hierdurch wurde je Hochschule die Gesamtzuweisung auf 100% des Haushaltssolls von 2002 eingefroren, um den Übergang auf die neue Steuerungslogik zu erleichtern. Bis zum Haushaltsjahr 2007 gilt eine Kappungsgrenze für die aus der leistungsorientierten Mittelverteilung eventuell entstehenden Verluste von maximal 1% des Haushaltssolls 2002.

¹¹⁰ Bemerkenswert am Grundbudget ist die Kombination von Lehre und Forschung in einem Haushaltsposten auf Basis von Studierendenkennzahlen. Hintergrund dieser Kombination ist die Vorstellung, dass durch neue Kapazitäten in der Lehre gleichzeitig auch Forschungskapazität in Form von Stellen oder Sachmitteln aufgebaut wird. Eine Verteilung der Mittel zwischen diesen beiden Aufgabenbereichen ist jedoch möglich. Strukturelle Veränderungen wie Nachfrageschwankungen bei den Studierenden oder hohe Fixkosten in der Forschung können jedoch zu Problemen führen.

Kosten je Studierendem in der Regelstudienzeit reflektieren soll. Das gesamte Grundbudget einer Hochschule lässt sich berechnen als das Produkt von Clusterpreis und Studierendenzahl, summiert über alle an einer Hochschule vertretenen Cluster.¹¹¹ Für die Zukunft wird weiterhin eine Bemessung anhand der durchschnittlichen Kosten angestrebt. Die Ermittlung dieser Kosten soll auf Basis der KLR erfolgen, ohne dass deren Ergebnisse aber verbindlich werden sollen. Vielmehr sollen weiterhin gezielte politische Abweichungen von den Vorgaben der KLR möglich bleiben.

- Das **Erfolgsbudget** gibt daher den Hochschulen die Möglichkeit, sich besonders im Bereich der Forschung und der Ausbildung des wissenschaftlichen Nachwuchses zusätzliche Mittel zu sichern. Dies erfolgt durch eine Prämie auf die eingeworbenen Drittmittel, eine spezielle Unterstützung für Sonderforschungsbereiche und weitere DFG-Projekte, Zuweisungen auf Basis der abgeschlossenen Promotionen und Habilitationen (besonders auch von Frauen), Zuweisungen für Absolventen sowie für Bildungsausländer in der Regelstudienzeit.¹¹²
- Hinzu kommen ein **Innovationsbudget**, ein Budget für **Sondertatbestände** sowie Haushaltskürzungen.

Der Programm-Haushaltsplan der hessischen Hochschulen wird durch die Wirtschaftspläne der einzelnen Hochschulen legitimiert. Der Wirtschaftsplan gliedert sich in einen Leistungsplan, einen Erfolgsplan und einen Finanzplan.¹¹³ Der Leistungsplan dient als Grundlage für die Berechnung des Budgets, indem die Leistungen der Hochschule nach Art und Menge festgelegt werden.¹¹⁴ Die Ergebnisse der Berechnung für die verschiedenen Budgets werden zusammengeführt, zudem ist eine Übersicht über die Herkunft der Mittel möglich. Der Erfolgsplan stellt, ähnlich der Gewinn- und Verlustrechnung, die Aufwendungen und Erträge der Hochschule detailliert dar. Hierdurch wird einerseits die Verwendung der Mittel transparent, andererseits wird die Deckung der laufenden Kosten durch die Mittel dargestellt. Der Finanzplan entspricht einer Cash-Flow-Rechnung und gibt über den Erfolgsplan hinaus Aufschluss über nicht direkt erfolgswirksame Finanzierungsvorgänge: Dort „werden die geplanten Maßnahmen zur Vermehrung des Anlage- und Umlaufvermögens, Schuldentilgungen und die Abführung des Überschusses sowie die zu erwartenden Deckungsmittel summarisch dargestellt“ (§ 4, Abs. 4 Hochschulfinanzverordnung).

Die Aufstellung des Wirtschaftsplans erfolgt durch den Vorschlag der Hochschule an das Ministerium für Wissenschaft und Kunst. Die Hochschule legt ebenfalls ihren Stellenplan und ihre nachrichtliche Stellenübersicht vor. Der Stellenplan ist aber nicht maßgeblich für die Mittelzuweisung. Außerdem sind die beschlossenen Stellenpläne lediglich Obergrenzen für das beamtete Personal, die nicht übertroffen werden dürfen.¹¹⁵

Aus dem Budgetierungssystem folgt keine Festlegung für interne Mittelverteilung an den Hochschulen. „Ein 'Durchreichen' etwa der Mittel des Grundbudgets an die Fachbereiche nach Studierendenzahlen und Clusterpreisen ist allein deswegen nicht möglich, weil in den Clusterpreisen auch alle Gemeinkosten einer Hochschule [...] 'abgebildet' sind.“¹¹⁶ Die Mittelverteilung innerhalb der Hochschule erfolgt durch das Präsidium auf die einzelnen Fachbereiche und andere Einrichtungen.¹¹⁷ „Die Leitung der Hochschule verteilt die Mittel auf die Fachbereiche und anderen Einrichtungen entsprechend den Festlegungen des Wirtschaftsplans, der Zielvereinbarungen und Strukturpläne. Nicht zugewiesen

¹¹¹ Vgl. Haushaltsplan 2004, Einzelplan 15, Abschnitt Wissenschaft, Haushaltsdarstellung für Kapitel 1505 bis 1522 – Hochschulen, S. 38-40. Die im Grundbudget des Leistungsplans veranschlagte Zahl der Studierenden in der Regelstudienzeit ist verbindlich. Die Hochschulen dürfen diese Leistungsvorgaben budgetneutral um bis zu 5% über- oder unterschreiten (S. 35).

¹¹² Vgl. Haushaltsplan 2004, Einzelplan 15, Abschnitt Wissenschaft, Haushaltsdarstellung für Kapitel 1505 bis 1522 – Hochschulen, S. 41.

¹¹³ Vgl. § 4 Hochschulfinanzverordnung.

¹¹⁴ Vgl. § 4 Abs. 1 und 2 Hochschulfinanzverordnung. Grundlage der Zuweisung von Mitteln auf der Basis weniger, leistungsorientierter Indikatoren ist § 93 Abs. 2 des Hessischen Hochschulgesetzes.

¹¹⁵ Vgl. Haushaltsplan 2004, Einzelplan 15, Abschnitt Wissenschaft, Haushaltsdarstellung für Kapitel 1505 bis 1522 – Hochschulen, S. 35.

¹¹⁶ Weber (2003).

¹¹⁷ Vgl. Hessisches Hochschulgesetz vom 30. Juli 2000 § 91 (1).

werden Mittel, die in eine zentrale Reserve gestellt sind.¹¹⁸ Die Dekanate der Fachbereiche verteilen die Mittel auf die Fachgebiete und andere Einrichtungen.¹¹⁹

Das „Magische Dreieck“ der Verwaltungs- und Haushaltsreform in Hessen enthält neben der Budgetierung in Programmhaushalten auch ein neues System der Ergebnissteuerung durch Zielvereinbarungen und leistungsorientierte Mittelzuweisung sowie die Umstellung auf ein **kaufmännisches Rechnungswesen** und eine darauf aufbauende **Kosten- und Leistungsrechnung**.¹²⁰

Die Hochschulleitung muss die Einhaltung des Wirtschaftsplans überwachen, was in der Regel durch ein Controlling mit regelmäßigem Berichtswesen geschieht.¹²¹ Die Hochschulen berichten in regelmäßigen Abständen über die erbrachten Leistungen, besonders in Lehre und Forschung, bei der Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses und in der Förderung der Gleichstellung, und rechtfertigen zudem die Wirtschaftlichkeit und Angemessenheit des Mitteleinsatzes.¹²² Vierteljährlich sind dem Ministerium für Wissenschaft und Kunst und dem Ministerium für Finanzen aktuelle Ergebniskennzahlen vorzulegen.¹²³

Die hierfür notwendigen Informationen sollen über eine Kosten- und Leistungsrechnung auf der Basis einer kaufmännischen Buchführung bereitgestellt werden.¹²⁴ Die Universität Kassel, die Fachhochschule Darmstadt, die Fachhochschule Gießen-Friedberg und die Fachhochschule Wiesbaden haben zum 1. Januar 2000, die übrigen Hochschulen zum 1. Januar 2001 auf die kaufmännische doppelte Buchführung umgestellt.¹²⁵ Allerdings waren die darauf aufbauenden Ergebnisse der KLR für das Haushaltsjahr 2004 noch an keiner der hessischen Hochschulen voll belastbar, so dass die vollständige Inbetriebnahme einer Kosten- und Leistungsrechnung sowie von Berichtswesen und Controlling voraussichtlich erst im Jahr 2005 abgeschlossen sein wird.¹²⁶ Obwohl die Kosten- und Leistungsrechnung nach doppischem System demnach parallel mit dem Programmhaushalt eingeführt wurde, kann sie bislang noch nicht umfassend als Steuerungsinstrument genutzt werden.¹²⁷

Die Hochschulen müssen zudem einen Jahresabschluss erstellen, der aus einer Vermögensrechnung, einer Ergebnisrechnung, einem Anhang und einem Lagebericht besteht. Der Lagebericht soll über die Leistungen der Hochschule im Geschäftsjahr, Vorgänge von besonderer Bedeutung sowie die erwartete Entwicklung der Hochschule im laufenden Geschäftsjahr Auskunft geben.¹²⁸ Zur Konkretisierung der mittelfristigen Entwicklungsziele haben das Ministerium für Wissenschaft und Kunst und die Hochschulen Zielvereinbarungen abgeschlossen, die in der aktuellen Fassung von 2002 bis 2005 gültig sind.¹²⁹ Auf Basis der gemachten Erfahrungen mit der Zielerreichung werden diese dann für die folgenden Jahre neu verhandelt.

4.7.5. Charakterisierung und Diskussion

- Hessen hat die Flexibilisierung von Hochschulhaushalten im Rahmen eines Produkthaushalts schon sehr weit umgesetzt. Eine Globalisierung ist mit einem Zwei-Titel-Haushalt vollständig vollzogen, die Ergebnisorientierung wird durch Produkthaushalte der Hochschulen erreicht. Die Bemessung der Mittel erfolgt im Prinzip nach einem einfachen Schema, das im Wesentlichen auf Basis der Studierendenzahlen und der Forschungsaktivitäten

¹¹⁸ Vgl. Hessisches Hochschulgesetz vom 30. Juli 2000 § 93.

¹¹⁹ Vgl. Hessisches Hochschulgesetz vom 30. Juli 2000 § 91 (2).

¹²⁰ Vgl. Wüstemann/Brixner (2000), S. 173.

¹²¹ § 10 Hochschulfinanzverordnung.

¹²² Vgl. Hessisches Hochschulgesetz vom 30. Juli 2000 § 92 (1).

¹²³ Vgl. § 10 Hochschulfinanzverordnung.

¹²⁴ § 11 Hochschulfinanzverordnung.

¹²⁵ Rechtsgrundlage für die Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens ist § 3 Abs. 1 Hochschulfinanzverordnung, die gestaffelte Einführung steht in den Übergangsvorschriften unter § 13 Abs. 1 Hochschulfinanzverordnung.

¹²⁶ Vgl. Haushaltsplan 2004, Einzelplan 15, Abschnitt Wissenschaft, Haushaltsdarstellung für Kapitel 1505 bis 1522 – Hochschulen, S. 32.

¹²⁷ Vgl. Weber (2003).

¹²⁸ § 7 Hochschulfinanzverordnung.

¹²⁹ Vgl. § 88 Abs. 2 Hessisches Hochschulgesetz.

basiert. Durch den Strukturausgleich kommt es allerdings zu intransparenten Umverteilungen zwischen den Hochschulen.

- Die Maßnahmen zur Flexibilisierung sind eng abgestimmt mit der Einführung eines kaufmännischen Rechnungswesens und einer Kosten-Leistungs-Rechnung. Obwohl die Umsetzung der KLR als Steuerungs- und Kontroll-Instrument bislang noch nicht vollständig erfolgt ist, wird von den Hochschulen eine umfangreiche Berichterstattung gefordert.
- Deckungsfähigkeit und Übertragbarkeit können von den Hochschulen im Rahmen des Wirtschaftsplans in größtmöglichem Umfang in Anspruch genommen werden.

4.8. Zusammenfassung

In Kapitel 3 war deutlich geworden, dass es hinsichtlich der Höhe der deckungsfähigen und übertragbaren Mittel nur eher mäßige Unterschiede zwischen den Ländern gibt. Die nähere Betrachtung ausgesuchter Länder in diesem Kapitel hat allerdings gezeigt, dass allein diese Werte noch kein alleiniger Maßstab für das Ausmaß der Flexibilisierung der Hochschulhaushalte sind. So spielen in Zusammenhang mit der Flexibilisierung auch die Stellenbewirtschaftung, die Einführung von Kosten-Leistungs-Rechnung und kaufmännischem Rechnungswesen und der Einsatz leistungsorientierter Steuerungsinstrumente eine entscheidende Rolle.

Zunächst ist festzuhalten, dass die Anzahl der Titel und das Ausmaß der Flexibilisierung nicht zwingend in einem festen Zusammenhang stehen. Während etwa an den Universitäten in Mecklenburg-Vorpommern in 2004 noch 66 Titel zum Einsatz kommen, gibt es an den Fachhochschulen nur noch 2 bzw. 3 Zuschusstitel. Der Unterschied erklärt sich dort dadurch, dass an den Fachhochschulen bereits Globalhaushalte eingeführt wurden, während dies für die Universitäten erst für 2006 vorgesehen ist. Trotz der noch vergleichsweise hohen Titelzahl ist aber sowohl die Deckungsfähigkeit als auch die Übertragbarkeit auch an den dortigen Universitäten als hoch einzustufen.

Hinsichtlich der Stellenbewirtschaftung ist festzustellen, dass die Hochschulen in den meisten der betrachteten Länder nur noch an die Stellenpläne für Beamte gebunden sind, während Stellenpläne für Angestellte und Arbeiter nicht mehr verbindlich sind – Ausnahmen davon sind indes Baden-Württemberg und Bayern. Aus Vakanzen zu schöpfen ist hingegen auch dort unter gewissen Bedingungen möglich und macht sich bei der Berechnung der Deckungsfähigkeit sehr stark bemerkbar; diese Option gibt es in allen Ländern in mehr oder weniger großem Umfang. Die größten Freiheiten hinsichtlich der Stellenbewirtschaftung gibt es in Mecklenburg-Vorpommern (aufgrund des Stellenabbaus allerdings nur eher theoretisch), in Niedersachsen sowie in Hamburg. Auch der Grad der Ausfinanzierung von Stellen ist in den betrachteten Ländern unterschiedlich hoch.

Dass Hochschulen als Landesbetrieb geführt werden, ist eher die Ausnahme; nur in Niedersachsen werden *alle* staatlichen Hochschulen als Landesbetriebe geführt.

Obwohl in vielen Ländern an den Hochschulen Kosten-Leistungsrechnung und kaufmännisches Rechnungswesen eingeführt wurden, ist deren Einsatzmöglichkeit bislang vielfach noch begrenzt: So waren etwa die Daten der KLR im betrachteten Zeitraum meist noch nicht belastbar. Sonstige Planungs- bzw. Berichtsinstrumente wie z.B. Wirtschaftspläne sind noch nicht allgemein verbreitet.

Eine größere Flexibilität der Haushalte geht mitunter einher mit dem Einsatz leistungsorientierter Steuerungsinstrumente: indikatorbasierter Mittelzuweisung und Zielvereinbarungen. Die Länder können damit auf andere Weise Einfluss auf den Umgang der Hochschulen mit den zur Verfügung gestellten Mitteln ausüben. Ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen beiden Elementen ist indes nicht zu ermitteln. So ist in Mecklenburg-Vorpommern bereits ein hohes Maß an Flexibilisierung erreicht, während der Anteil leistungsorientierter Mittelzuweisung dort noch sehr gering ist, und an niedersächsischen Universitäten, die in Bezug auf Flexibilisierung ebenfalls schon weit fortgeschritten sind, wurde in 2004 noch gar keine auf Leistungsindikatoren basierende Mittelzuweisung eingesetzt.

Literatur

- Bals, Hansjürgen (2003): Der Produkthaushalt: Wege zur Integration von Finanz- und Leistungssteuerung, In: Zeitschrift für Kommunal финанzen, 53 (12), S. 321-329.
- Banner, Gerhard (1993): Das neue Steuerungsmodell. KGST-Bericht Nr. 5. Köln.
- Behörde für Wissenschaft und Forschung Hamburg (Hrsg.) (2001): Möglichkeiten und Grenzen der rechtlichen Organisation von Hochschulen. Bericht erstellt im Auftrag der Behörde für Wissenschaft und Forschung Hamburg. Hamburg.
- Behrens, Thomas (1996): Globalisierung der Hochschulhaushalte. Grundlagen, Ziele, Erscheinungsformen und Rahmenbedingungen. Neuwied: Luchterhand.
- Behrens, Thomas (2001): Von der Kameralistik zum Globalhaushalt. In: Peer Pasternack (Hrsg.): Flexibilisierung der Hochschulhaushalte – Handbuch für Personalräte und Gremienmitglieder. Marburg: Schüren, S. 25-34.
- Blümel, Willi / Bender, Ignaz / Behrens, Thomas (1993): Flexibilität der Hochschulhaushalte. Auswertung der Gespräche mit den Finanz- und Wissenschaftsministerien der Länder. Speyerer Forschungsbericht 130. Speyer.
- Blümel, Willi / Bender, Ignaz / Lorig, Wolfgang H. (1996): Einwirkungen der Finanzminister auf den Hochschulbereich – Erhebungen und vergleichende Analyse zum Haushaltsvollzug in den Bundesländern. Speyerer Forschungsbericht 156. Speyer.
- Bundesministerium der Finanzen (Hrsg., 2000): Das Haushaltssystem der Bundesrepublik Deutschland. Berlin.
- Bundesministerium der Finanzen (Hrsg., 2002): Kosten- und Leistungsrechnung/Controlling. Grundlagen und Erfahrungsberichte aus der Bundesverwaltung. Fachblick Intern. Berlin.
- Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (2003): Mindestanforderungen an Programmbudgets und Handreichung für die Erstellung von Programmbudgets in Einrichtungen der Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz. Online unter: <http://www.blk-bonn.de/papers/programmbudgets.pdf>, Bonn.
- Buse, Stephan (1993): Globalbudgetierung an Hochschulen – Eine kritische Analyse der Ansätze in der Bundesrepublik Deutschland. Diskussionsbeitrag Nr. 15 des Arbeitsbereichs Public Management der Hochschule für Wirtschaft und Politik. Hamburg.
- Erichsen, Hans-Uwe (2001): Möglichkeiten und Grenzen der rechtlichen Organisation von Hochschulen. Bericht für die Behörde für Wissenschaft und Forschung Hamburg. Hamburg.
- Federkeil, Gero / Ziegele, Stefan (2001): Globalhaushalte an Hochschulen in Deutschland – Entwicklungsstand und Perspektiven, Gutachten im Auftrag der CDU-Fraktion des Sächsischen Landtags. Gütersloh: Centrum für Hochschulentwicklung.
- Freistaat Bayern (2000): Haushaltsplan 2001/2002. Einzelplan 15 für den Bereich des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Forschung und Kunst. München.
- Hartwig, Lydia (2004): National report of Germany for the OECD/IMHE-HEFCE project on financial management and governance of higher education institutions. Bayerisches Staatsinstitut für Hochschulforschung und Hochschulplanung. Monographien, Neue Folge, Bd. 69. München.
- Hödl, Erich / Zegelin, Wolf (1999): Hochschulreform und Hochschulmanagement. Marburg: Metropolis
- Küpper, Hans-Ulrich (2000): Hochschulrechnung auf der Basis von doppelter Buchführung und HGB? In: Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung, 6, S. 348-369.

- Mey, Dorothea (2001): New Public Management (NPM). In: Paar Pasternack (Hrsg.): Flexibilisierung der Hochschulhaushalte – Handbuch für Personalräte und Gremienmitglieder. Marburg: Schüren, S. 35-41.
- Ministerium für Wissenschaft, Weiterbildung, Forschung und Kultur (2003, Hrsg.): Mittelbemessungsmodell und Personalbemessungskonzept. Mehr Finanzverantwortung für die Hochschulen – der rheinland-pfälzische Weg. Mainz.
- Ministerium für Wissenschaft und Kultur (2002, Hrsg.): Die Globalhaushalte der niedersächsischen Fachhochschulen. Online unter: <http://evanet.his.de/infoboerse/pdf/nds-fh.pdf>. Hannover.
- Scharf, Diana / Schumacher, Thorsten (2003): Externes Hochschulcontrolling in Niedersachsen. In: Leszczensky, Michael (2003, Hrsg.): Internes und externes Hochschulcontrolling. HIS-Tagung vom 30. September – 01. Oktober 2003 in Hannover, Band 2. Hannover: Hochschul-Informationen-System, 2003. S. 9-14.
- Sievers, Herbert (1998): Der Modellversuch „Globalhaushalt“ in Niedersachsen: Chancen und Risiken. Dissertation Universität Oldenburg unter <http://docserver.bis.uni-oldenburg.de/publikationen/dissertation/siemod98/siemod98.html>. Oldenburg, 1998.
- Statistisches Bundesamt (2003): Bericht zur finanziellen Lage der Hochschulen. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Stifterverband (2002, Hrsg.): Qualität durch Wettbewerb und Autonomie. Landeshochschulgesetze im Vergleich. Essen: Stifterverband für die deutsche Wissenschaft e. V.,
- Valentien, Dietlinde (2004): Die Globalhaushalte der niedersächsischen Fachhochschulen. In: Färber, Gisela; Renn, Sandra (Hrsg.): Zehn Jahre Hochschulreform seit dem Eckwertepapier – Anstöße, Maßnahme, Erfolge. Berlin: Duncker & Humblot, S. 83-98.
- Weber, Helmut (2003): Steuerungsinstrumente für autonome Hochschulen: Zielvereinbarungen Land – Hochschule einschließlich Budgetierung. „Der hessische Weg“. http://www.hmwk.hessen.de/md/content/sonstiges/aufsatz_weber.pdf, Wiesbaden.
- Wüstemann, Gerd / Brixner, Helge C. (2000): Hochschul-Programmhaushalt in Hessen. In: Das Hochschulwesen, 6, S. 171-176.
- Wüstemann, Gerd / Brixner, Helge C. (2001): Ergebnissteuerung mit Sach- und Finanzzielen an hessischen Hochschulen. In: Das Hochschulwesen, 1, S. 2-8.
- Ziegele, Frank (2001): Grundlagen und Merkmale eines neuen Modells der staatlichen Mittelvergabe in Hamburg: Ergebnisbericht. Gütersloh: Centrum für Hochschulentwicklung.
- Ziegele, Frank (2002): Reformansätze und Perspektiven der Hochschulsteuerung in Deutschland. In: Beiträge zur Hochschulforschung, 24 (3), S. 106-121.
- Ziegele, Frank (2003): Das Berichtswesen im Verhältnis Hochschulen – Staat im Land Brandenburg: Bestandsaufnahme, Soll-Konzept und Vorschläge zur Weiterentwicklung. Arbeitspapier, Nr. 47. Gütersloh: Centrum für Hochschulentwicklung.
- Ziegele, Frank / Weichselbaumer, Jürgen (2001): Akademisches Controlling und hochschulinterne Zielvereinbarungen: Erfahrungsbericht. CHE Arbeitspapier Nr. 28; München / Gütersloh: Technische Universität München / Centrum für Hochschulentwicklung.