

Neun Empfehlungen
zur
Aufhebung
bestehender Restriktionen der
Modellanordnung

**Wissenschaftlicher Beirat zur Begleitung des
Modellvorhabens für eine Erprobung der globalen
Steuerung von Hochschulhaushalten**

Vorwort

Der Wissenschaftliche Beirat wurde von der Niedersächsischen Landesregierung mit dem Ziel berufen, die Modellhochschulen während der Modellphase durch Vorschläge zur Weiterentwicklung der Modellanordnung zu beraten, das Modellvorhaben zu evaluieren und sich an der Entwicklung einer formelgebundenen Bemessung des Landeszuschusses zu beteiligen.

Als Mitglieder des Beirates wurden bestellt:

Professor Dr. rer. publ. Jürgen Blum	stellvertretender Vorsitzender des Vorstandes Deutsche Forschungsanstalt für Luft- und Raumfahrt e.V.
Professor Dr. Dres. h.c. Rolf Dubs	Hochschule St. Gallen, Schweiz
Professorin Karen Sonne Jakobsen	Prorektorin Roskilde-Universität, Dänemark
Gerd Köhler	Leiter des Vorstandsbereichs Hochschulen und Forschung - GEW -, Hauptvorstand
Dr. Karl-Heinz Maul	C&L Deutsche Revision AG, Wirtschaftsprüfungsgesellschaft
Professor Dr. Detlef Müller-Böling	CHE Centrum für Hochschulentwicklung
Professorin Dr.-Ing. Aylâ Neusel	Wissenschaftliches Zentrum für Berufs- und Hochschulforschung, U-GH Kassel
Dr. Albertjan Peters	Leiter des Verwaltungsrates der Hogeschool Enschede, Niederlande

NN

Darüber hinaus nehmen beratend an den Sitzungen des Beirats teil:

Professor Dr. H.-J. Appelrath	Vorsitzender des Vorstandes von OFFIS Oldenburger Forschungs- und Entwicklungsinstitut für Informatik-Werkzeuge und -Systeme e.V.
Professor Dr. Michael Daxner	Präsident der Carl von Ossietzky-Universität Oldenburg
Dr. Jürgen Ederleh	Geschäftsführer der HIS Hochschul-Informationen-System-GmbH
MD Dierk Fittschen	Niedersächsischer Landesrechnungshof
Professor Dr. Jürgen Fuhrmann	Rektor der Technischen Universität Clausthal
Dr. Hans-Gerhard Husung	Referatsleiter Lehre, Studium und wissenschaftlicher Nachwuchs, Wissenschaftsrat
Professor Dr. Erhard Mielenhausen	Präsident der Fachhochschule Osnabrück
MD Dr. Klaus Palandt	Niedersächsisches Ministerium für Wissenschaft und Kultur
Dr. Karl-Günter Zelle	KPMG Unternehmensberatung GmbH
NN	Vertreter der Landes-Asten-Konferenz

Der Beirat hat vorerst vier Arbeitsgruppen gebildet:

- die AG Willensbildungsstrukturen,
- die AG Ziele-Wirtschaftsplan,
- die AG Restriktionen und
- die AG Mittelverteilung Staat-Hochschule.

Die Arbeitsgruppen erarbeiten ihre Vorschläge für Empfehlungen in enger Zusammenarbeit mit den beratenden Mitgliedern sowie den Angehörigen der Modellhochschulen. Die Empfehlungen werden nach Beratung im Gesamtbeirat von den Mitgliedern des Beirats entschieden und verantwortet.

Die nunmehr vorliegenden Empfehlungen wurden im Konsens verabschiedet. Sie betreffen die Aufhebung bestehender Restriktionen der Modellanordnung und sind die ersten einer Reihe von Empfehlungen, die der Beirat gemäß seinen Zielsetzungen nach dem oben beschriebenen Verfahren vorzulegen beabsichtigt.

Die Adressaten der Empfehlungen sind:

- der Niedersächsische Landtag,
- die Niedersächsische Landesregierung,
- der Niedersächsische Landesrechnungshof,
- die Niedersächsischen Hochschulen.

Die Empfehlung richten richten sich darüber hinaus bundesweit an:

- die Parlamente und Regierungen der übrigen Bundesländer,
- die Hochschulrektorenkonferenz,
- die Kultusministerkonferenz,
- die Finanzministerkonferenz,
- die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung,
- den Wissenschaftsrat

sowie an alle hochschulpolitisch Interessierten.

Der von der Niedersächsischen Landesregierung eingesetzte Wissenschaftliche Beirat des Modellvorhabens zur globalen Steuerung von Hochschulhaushalten empfiehlt, die zu den folgenden Bereichen bestehenden Restriktionen der Modellanordnung möglichst kurzfristig aufzuheben.

Die Empfehlungen betreffen im einzelnen:

- Empfehlung 1: Verwendung von Mitteln für nicht besetzte Beamtenstellen
- Empfehlung 2: Besetzung von Beamtenstellen
- Empfehlung 3: Zuständigkeit für Baumaßnahmen
- Empfehlung 4: Zuständigkeit für Anmietungen
- Empfehlung 5: Zuständigkeit für Vermietungen
- Empfehlung 6: Bildung, Verbrauch und Auflösung von Rücklagen und Rückstellungen
- Empfehlung 7: Schnittstellen zwischen kaufmännischem Rechnungswesen und Kameralistik
- Empfehlung 8: Mittelansätze für Mutterschutz, Beihilfen u. a.
- Empfehlung 9: Beschaffung von Großgeräten

Ich danke allen Beteiligten für die sachbezogene und konstruktive Arbeit. Der Wissenschaftliche Beirat hofft, daß seine Arbeit auf fruchtbaren Boden fällt.

Gütersloh, 21. August 1996

Professor Dr. Detlef Müller-Böling
Vorsitzender des Wissenschaftlichen Beirats
 Centrum für Hochschulentwicklung

Leitgedanken der Empfehlungen

Das Modellvorhaben hat zum Ziel, die Selbständigkeit und die Verantwortlichkeit der Hochschulen zu stärken und (dadurch) Anreize für einen wirtschaftlichen, erfolgsorientierten und effektiven Einsatz der Mittel in Lehre, Forschung und Ausbildung zu geben. Hierfür müssen Meßkriterien entwickelt werden, wonach die Hochschulen hinsichtlich des Zielrealisierungsgrades beurteilt werden können. Aus solchen Urteilen zu ziehende Konsequenzen - für das Land und die Hochschulen - setzen voraus, daß zwischen Hochschule und Land klare Kompetenzverteilungen bestehen.

Wenn die Hochschulen die Verantwortung für den wirtschaftlichen Einsatz der ihnen zur Verfügung gestellten Mittel tragen sollen, müssen ihnen im Rahmen des vom Land vorgegebenen Bildungsauftrages die Kompetenzen über die Determinanten der Wirtschaftlichkeit übertragen werden. Da die Hochschulen im wesentlichen Landesmittel verwalten und bildungspolitische Aufgaben zu erfüllen haben, sind sie über ihr Handeln rechenschaftspflichtig. Dazu erforderliche Kontrollen müssen einerseits die Zielrealisierung überwachen und gegebenenfalls über Sanktionen im Rahmen der Globalsteuerung Korrekturen initiieren. Das Hochschulmanagement sollte statt über Restriktionen über Bonifikationsregelungen und Sanktionsmechanismen als Anreize zu wirtschaftlichem Handeln stimuliert werden.

Der geltende rechtliche Rahmen, innerhalb dessen die Hochschulen tätig sind, setzt enge Grenzen wirtschaftlichen Handelns. Wichtige Kostenelemente, die in den Verantwortungsbereich der Hochschulen fallen, können nicht von ihnen beeinflußt werden. Sach- und Personalausgaben sind weitgehend fixe Kosten; Einnahmen, auch wenn die Zahlungszusagen auf einem hoheitlichen Akt basieren, sind dagegen unsicher.

Um effizientes Handeln zu ermöglichen, müssen feste (kontraktuelle oder gesetzliche) Einnahmen verläßlich sein und Ausgaben an Einnahmenänderungen flexibel anpaßbar sein. Die Hochschulen können für die Wirtschaftlichkeit ihres Verhaltens nur verantwortlich gemacht werden, wenn sie die Determinanten der Wirtschaftlichkeit bestimmen oder beeinflussen können.

Die Empfehlungen des Wissenschaftlichen Beirats beziehen sich deshalb vor allem auf die Änderung bestehender Kompetenzverteilungen.

Als eine wichtige Einschränkung für wirtschaftliches Handeln sieht der Beirat die Anwendung des öffentlichen Dienst- und Tarifrechts in den Hochschulen. Er hält deshalb eine Neuregelung, die auf die Funktionen der Hochschulen zugeschnitten sein muß, für notwendig. Die in den folgenden Empfehlungen enthaltenen Maßnahmen sind insoweit als Zwischenlösungen innerhalb der bestehenden Regelungen zu verstehen, bis sie durch eine grundlegende Reform ersetzt werden. Der Beirat beabsichtigt, hierzu weitere Vorschläge zu erarbeiten.

Der Wissenschaftliche Beirat verkennt nicht, daß die Realisierung solcher oder anderer in den Empfehlungen vorgeschlagener Maßnahmen Probleme bereiten kann. Er sieht jedoch keine andere Möglichkeit, von den Hochschulen verantwortbares wirtschaftliches Verhalten auch auf die wichtigsten Kosteneinflussfaktoren auszudehnen. Da insoweit das angestrebte Ziel definiert ist, bestimmt sich der Realisierungszeitpunkt nach der Zahl der rechtlich und politisch erforderlichen oder zweckmäßigen Schritte. Stufenregelungen sollten jedoch auf Ausnahmen beschränkt werden.

Die politische Aufsicht und die Rechtsaufsicht über die Hochschulen obliegen grundsätzlich dem Land. Eine Arbeitsgruppe des Beirats arbeitet derzeit an dem Entwurf einer Beiratsempfehlung zur Neuordnung der Aufsichtsstrukturen. Die Frage ist hierbei, wie auf der einen Seite die politische Verantwortung von Parlament und Regierung im Rahmen einer Globalsteuerung gewichtet werden kann und auf der anderen Seite die konkrete Erfüllung politischer Zielvorgaben einem für die einzelne Hochschule eingerichteten Gremium mit Kontroll- und Controllingfunktionen - beispielsweise analog zum Aufsichtsrat einer Aktiengesellschaft - übertragen werden kann.

Von diesen Überlegungen hat sich der Wissenschaftliche Beirat bei der Erarbeitung der folgenden Empfehlungen leiten lassen. Er ist davon ausgegangen, daß die Ziele der einzelnen Hochschulen definiert sind, das Land verlässliche Haushaltsentscheidungen trifft, also Planungssicherheit gewährleisten muß, und im Rahmen des Modellversuchs notwendige Abweichungen von bestehenden Rechtsregelungen realisiert werden (können).

Einzeldarstellung und Erläuterung der Empfehlungen

Empfehlung 1: Verwendung von Mitteln für nicht besetzte Beamtenstellen

Der Wissenschaftliche Beirat empfiehlt, die "Vorläufige Anweisung für die Veranschlagung und Abrechnung der Betriebsergebnisse der als Landesbetriebe gemäß § 26 Abs. 1 der Landeshaushaltsordnung geführten Hochschulen Technische Universität Clausthal, Universität Oldenburg und Fachhochschule Osnabrück" vom 3. November 1994 wie folgt zu ändern:

§ 6 Abs. 5 erhält folgende Fassung:

"§ 6 Abs. 5

(5) Die Versorgungslasten sind in Höhe der bei einem Umlageverfahren auf die Hochschule entfallenden Beträge zu veranschlagen. An den Einzelplan 13 führen die Landesbetriebe bis zum Schluß des Geschäftsjahres die nach diesem fiktiven Umlageverfahren ermittelten Beträge als Versorgungslasten ab. Zuvor sind die Emeritenbezüge und die Beträge zur Nachversicherung von Beamten von dem abzuführenden Betrag abzusetzen. Werden Beamtenstellen unterjährig mit Angestellten besetzt, dürfen die für die Versorgungslasten der Beamten veranschlagten, aber insoweit nicht verbrauchten Mittel dafür verwendet werden, die Differenz zwischen den Beamtenbezügen und der Vergütung vergleichbarer Angestellten sowie die Arbeitgeberanteile an der Sozialversicherung und an der VBL abzudecken. Werden Beamtenstellen ersatzlos freigehalten, um die insoweit nicht verbrauchten Mittel für andere Hochschulzwecke zu verwenden oder eine Einsparvorgabe des Haushaltsgesetzgebers oder der Landesregierung zu erfüllen, werden als eingesparte Mittel sowohl die Vergütungen als auch die darauf entfallenden Vorsorgelasten angerechnet. Sollen Beamtenstellen nicht nur vorübergehend mit Angestellten besetzt werden, sind sie mit dem nächsten Haushalt in Abgang zu stellen. Die Änderung ist im Wirtschaftsplan des Landesbetriebes zu berücksichtigen."

Erläuterung

Die Regelung des § 6 Abs. 5 bestimmt einen Umlagesatz von 35% der Beamtenbezüge. Der Wissenschaftliche Beirat weiß aus eigener Sachkenntnis, daß die zurechenbaren Altersversorgungslasten nach der Personalstruktur der jeweiligen Organisationseinheiten stark schwanken können. Er sah sich nicht in der Lage zu beurteilen, ob der in der Vorläufigen Anweisung genannte Satz von 35% auf Modellhochschulen zutrifft. Nach seiner Ansicht berücksichtigt der Satz nicht die individuellen Verhältnisse der Hochschulen und die im Zeitablauf eintretenden Änderungen. Der Vorschlag ermöglicht eine flexiblere Regelung, die die effektiven Kosten besser approximieren soll.

Nach der derzeitigen Regelung sind Versorgungslasten für Beamte auch dann zu leisten, wenn bestehende Beamtenstellen nicht oder nicht mit Beamten besetzt sind. Dies führt bei einer Besetzung mit Angestellten zu Doppelbelastungen der Hochschule mit Kosten der Altersversorgung. Die Regelung ist kontraproduktiv zum Prinzip der wirtschaftlichen Führung der Hochschule, wenn eine Umbesetzung bei gleicher Leistungsbereitstellung kostengünstiger wäre. Die Pflicht zur Abführung der Versorgungsleistungen verhindert somit Anreize zur Kosteneinsparung.

Da die Hochschulen nur für die notwendigen Kosten des laufenden Betriebes verantwortlich gemacht werden können, müssen sie von der Abführung dieser Versorgungslasten befreit werden.

Die Hochschulen sollen grundsätzlich alle durch den Hochschulbetrieb veranlaßten Personalkosten tragen. Dazu gehören alle Aufwendungen für die Altersversorgung ihrer Beschäftigten. Es wäre deshalb notwendig, die voraussichtlichen Altersversorgungsaufwendungen für alle Mitarbeiter nach versicherungsmathematischen Regeln zu ermitteln und sie während der aktiven Zeit der Mitarbeiter der Hochschule zu belasten. Die Kenntnis der genauen Kosten ist Voraussetzung dafür, den tatsächlich verursachten Finanzbedarf der Hochschule zu bestimmen.

Eine konsequente Wirtschaftsführung nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen verbietet es, für die Altersversorgung der Beamten veranschlagte Mittel anders zu behandeln als die für die Sozialversicherung der Angestellten vorgesehenen Mittel. Der Einzelplan 13 sollte deshalb wie ein Sozialversicherungsträger behandelt werden: Leistungen an den Einzelplan 13 sind von den Landesbetrieben nur in dem Umfang zu erbringen, wie Beamte tatsächlich beschäftigt werden.

Abführungen an den Einzelplan 13 als virtuelle Versorgungskasse für Beamte sind nur insoweit zu leisten, wie Beamte tatsächlich beschäftigt und vergütet wurden. Der Zuschlag bezieht sich demnach nur auf die tatsächlich während eines Geschäftsjahres gezahlten Beamtenbezüge. Davon sind die Emeritenbezüge und die Nachversicherung von Beamten abzusetzen, weil dies der Art nach Versorgungsleistungen sind, die nicht der Hochschule, sondern der "Versorgungskasse" zuzurechnen sind. Anderenfalls hätte der Landesbetrieb für die Versorgungslasten doppelt einzustehen. Der Beirat geht davon aus, daß die Emeritenbezüge bei der erstmaligen Bemessung der Zuführungen für laufende Zwecke nicht gesondert zur Verfügung gestellt worden sind, sondern in dem Zuschlag enthalten sind. Im kaufmännischen Rechnungswesen hätte dafür in der Eröffnungsbilanz zur Modellphase eine ausreichende Rückstellung gebildet werden müssen.

Mittel, die für die Vergütung und die Versorgungslasten von Beamten veranschlagt sind, aber nicht benötigt werden, weil Beamtenstellen mit vergleichbaren Angestellten besetzt werden, dürfen für die Vergütung dieser Angestellten einschließlich der Arbeitgeberanteile an der Sozialversicherung und der VBL verwandt werden. Übersteigen die veranschlagten Mittel die für den Ersatz entstehenden Kosten, kann die Hochschule darüber im Rahmen ihres Leistungsauftrags verfügen.

Die Verfügungsberechtigung ist im Vergleich zur Regelung bei den anderen Hochschulen zu beurteilen. Diese dürfen in solchen Fällen nur die durchschnittlichen Vergütungssätze für Beamte als Einsparbetrag anrechnen. Der Wissenschaftliche Beirat sieht darin gleichwohl keine Begünstigung der Modellhochschulen, da über die Verwendung der eingesparten Mittel im Rahmen der Wirtschaftsplanabrechnung Rechenschaft abzulegen ist und das Land im Rahmen der Feststellung des Jahresabschlusses der Hochschule Sanktionsmöglichkeiten hat. Entsteht in Höhe der ersparten Versorgungslasten ein Jahresüberschuß, der der Rücklage zugeführt werden kann, obliegt auch darüber dem Land unmittelbar oder über ein Aufsichts- und Kontrollgremium ein Einwirkungsrecht im Rahmen der Rücklagenverwendung. Da die Entscheidung über die Stellenbesetzungen zum Kompetenzbereich der Hochschule gehört oder gehören muß, ist die Realisierung von Kosteneinsparungen bei Wahrung des Leistungsauftrags ein Anhaltspunkt zur Beurteilung der Führungseffizienz der Hochschule. Der Wissenschaftliche Beirat sähe deshalb in der Abführungspflicht

von Kosteneinsparungen den Verzicht auf ein wichtiges Anreizelement, solche Kosteneinsparungen anzustreben.

Den Landesbetrieben wird empfohlen, ihre Personalwirtschaft dadurch zu vereinfachen und zu vereinheitlichen, daß möglichst viele Beamtenstellen in Angestelltenstellen umgewandelt werden. In einem solchen Fall ist die Beamtenstelle im nächsten Haushalt in Abgang zu stellen. Die Zuführungen sind um den Kostenunterschied zwischen der Besetzung mit einem Beamten und der Besetzung mit einem Angestellten zu korrigieren.

Empfehlung 2: Besetzung von Beamtenstellen

Der Wissenschaftliche Beirat empfiehlt der Landesregierung, den Landesbetrieben generell die Möglichkeit zu geben, ihr gesamtes Personal im Angestelltenverhältnis zu beschäftigen. Den Hochschulen sollte somit erlaubt werden, generell von der im Niedersächsischen Hochschulgesetz vorgesehenen Ausnahmemöglichkeit Gebrauch zu machen, Professoren, wissenschaftliche Assistenten, Oberassistenten und Hochschuldozenten im Angestelltenverhältnis zu beschäftigen, um mittel- bis langfristig größere Flexibilitäten bei der Besetzung der Stellen zu erreichen und die Personalwirtschaft zu vereinheitlichen.

Erläuterung

Dem Wissenschaftlichen Beirat ist allerdings bewußt, daß auf der Professorenebene die flächige Umwandlung von Beamtenstellen in Angestelltenstellen nicht ohne weiteres möglich sein kann, weil die betroffene Hochschule Konkurrenz Nachteile erleiden könnte, wenn qualifizierte Wissenschaftler im Beamtenverhältnis anderer Länder geworben werden sollen und sich davon nicht lösen möchten. In solchen Fällen wäre jedoch zu prüfen, ob andere finanzielle Anreizsysteme geschaffen werden können, wodurch die Vorteile des Beamtenstatus zumindest kompensiert würden.

Empfehlung 3: Zuständigkeit für Baumaßnahmen

Der Wissenschaftliche Beirat empfiehlt der Landesregierung, den als Landesbetriebe geführten Hochschulen stufenweise die Zuständigkeit zur Durchführung von Baumaßnahmen zu übertragen (Bauherreneigenschaft). Möglichst noch mit dem nächsten Haushalt sollte den Hochschulen die Zuständigkeit zur Durchführung der sog. "kleinen Baumaßnahmen" übertragen werden; die bisher auf die Bauunterhaltung beschränkten Zuführungen müßten dazu entsprechend aufgestockt werden. In einer zweiten Stufe sollten die Landesbetriebe gleichermaßen in die Lage versetzt werden, Ausschreibungen und Auftragsvergaben auch für andere Baumaßnahmen selbst durchzuführen oder durchführen zu lassen. Bei den Auftragsvergabebehandlungen sollten die Hochschulen die Möglichkeit haben, zweckgerechte und wirtschaftlich günstige Bedingungen auszuhandeln, ohne an die Einhaltung der VOB oder der VOL gebunden zu sein. Die dafür erforderlichen Ausnahmeregelungen dürften im Rahmen des Modellvorhabens zu treffen sein.

Erläuterung

Die beabsichtigten Baumaßnahmen selbst sind im Wirtschaftsplan zu erfassen und werden dadurch von der Landesregierung genehmigt und in den Haushalt aufgenommen. Die Aufgabe der Hochschule besteht dann darin, die Maßnahme wirtschaftlich durchzuführen. Ohne diese Kompetenz können sie vom Zeitpunkt der Nutzung an nicht für die damit zusammenhängenden Kosten (der Anschaffung und der beim Betrieb entstehenden) verantwortlich gemacht werden.

Der Zwang zur Beschäftigung der Staatshochbauämter sollte aufgelöst werden. Die Institution des privaten Generalunternehmers ermöglicht dies. Die Staatshochbauämter können jedoch bei Vollkostendeckung als Wettbewerber zu privaten Marktanbietern in Ausschreibungen einbezogen werden. Im Hinblick auf die begrenzten, jedoch verschiedenartigen Baumaßnahmen an den Hochschulen und die hohe Zahl privater Anbieter sollte vermieden werden, an den Hochschulen Bauplanungskapazitäten zu schaffen.

Empfehlung 4: Zuständigkeiten für Anmietungen

Der Wissenschaftliche Beirat empfiehlt der Landesregierung, den Genehmigungsvorbehalt für die Anmietung von Räumen und Grundstücken zu streichen.

Erläuterung

Soweit die Landesbetriebe zusätzliche Mittel benötigen, gilt der Vorbehalt des Haushalts, d. h. solche Anmietungen dürfen erst dann durchgeführt werden, wenn der zusätzliche Bedarf bei der Bemessung der Zuführungen berücksichtigt worden ist. Soweit die Hochschulen sich im Rahmen der Zuführungen des Haushalts und innerhalb ihres genehmigten Wirtschaftsplans bewegen, sollte ihnen die volle Dispositionsfreiheit eingeräumt werden. Das bedeutet, daß die Hochschulen über Haushalt und Wirtschaftsplan der Einwilligung zu solchen Maßnahmen in sachlicher und zeitlicher Hinsicht bedürfen, die Abwicklung dann aber selbständig vornehmen können (und dann auch für die wirtschaftliche Durchführung der Maßnahme verantwortlich sind).

Empfehlung 5: Zuständigkeit für Vermietungen

Der Wissenschaftliche Beirat empfiehlt der Landesregierung, den Hochschulen die Möglichkeit zu geben, Räume und Grundstücke im Rahmen ihrer allgemeinen Leistungserfüllung zu vermieten und die dadurch erzielten Einnahmen wie andere Einnahmen nach § 132 Abs. 6 NHG zur Verwendung für Hochschulzwecke zu überlassen.

Erläuterung

Die Hochschulen sollten grundsätzlich nur Räume und Grundstücke vorhalten, die der Erfüllung von Hochschulaufgaben dienen. Dem steht jedoch nicht entgegen, daß sie solche Räume und Grundstücke oder Teile davon vermieten, um die Infrastruktur der Hochschule zweckgerecht zu verbessern (z. B. durch geeignete Gastronomie, Buchhandlungen, Automatenaufstellung, Werbung). Die Maßnahmen dürfen den Betrieb der Hochschule nicht einschränken.

Empfehlung 6: Bildung, Verbrauch und Auflösung

von Rücklagen und Rückstellungen

Der Wissenschaftliche Beirat empfiehlt der Landesregierung, § 9 der "Vorläufigen Anweisung für die Veranschlagung und Abrechnung der Betriebsergebnisse der als Landesbetriebe gemäß § 26 Abs. 1 LHO geführten Hochschulen" vom 14. Oktober 1994 wie folgt zu fassen:

"§ 9

Rücklagen und Rückstellungen

- (1) Der in einem Geschäftsjahr nicht verbrauchte Teil der im Haushaltsplan des Landes veranschlagten und vom Ministerium zugewiesenen Zuführungen sowie nicht verbrauchte Drittmittel und andere, durch Eigeneinnahmen oder Einsparungen erzielte Finanzüberschüsse können von den Hochschulen im Jahresabschluß einer Rücklage zugeführt werden. Zweckgebundene Rücklagen, z. B. aus Drittmitteln oder für besondere Investitionsmaßnahmen, sind als solche zu kennzeichnen.
- (2) Rückstellungen sind nach den handelsrechtlichen Vorschriften zu bilden.
- (3) Die durch Rückstellungen und Rücklagen gebundenen Finanzmittel sind beim Land zu verwahren.
- (4) Der Verbrauch der Rückstellungen wird aus der Zweckbindung heraus durch die Hochschulen bestimmt. Auflösungen können zur Deckung anderer betrieblicher Aufwendungen herangezogen werden. Die Verwendung der Rücklage ist in den Wirtschaftsplan einzustellen und damit zu genehmigen, soweit nicht Zweckbestimmungen anderer Zuwendungsgeber vorgehen."

Erläuterung

Zuführungen zu Rücklagen können unmittelbar durch dafür zweckbestimmte Einzahlungen oder mittelbar über die Verwendung des Jahresergebnisses (über die Gewinn- und Verlustrechnung) vorgenommen werden. Die finanziellen Gegenwerte gehen in den Verfügungsbereich der Hochschule über und teilen hinsichtlich der Verwendbarkeit das Schicksal aller anderen finanziellen Mittel, soweit dem keine Verwendungsbindungen der Zuwendungsgeber entgegenstehen. Solche Bindungen können besonders bei Drittmitteln vorliegen.

Die Zuführung zu Rücklagen aus dem Jahresergebnis wird im Rahmen der Feststellung des Jahresabschlusses von dem dafür zuständigen Gremium genehmigt.

Die Bildung und Verwendung von Rücklagen ist als wichtiges Anreizelement zur wirtschaftlichen Betriebsführung der Hochschulen anzusehen. Den Hochschulen sollten deshalb im Rahmen ihres Leistungsauftrags weitgehende Bildungs- und Verwendungskompetenzen eingeräumt werden. Dies setzt voraus, daß sich die Hochschulen auf die im Haushaltsplan des Landes veranschlagten Zuführungen verlassen können. Es sollten Möglichkeiten geschaffen werden, daß die Hochschulen auch bei allgemeinen Haushaltssperren die veranschlagten Zuführungen ungekürzt erhalten.

Jahresüberschüsse und Finanzmittelüberschüsse sind nicht immer das Ergebnis besonders erfolgreicher Betriebsführung, sondern können auch zufallsbedingt sein (sog. "windfall profits"). Die Abgrenzung solcher Überschüsse zu jenen aus wirtschaftlicher Betriebsführung ist außerordentlich schwer. Der Wissenschaftliche Beirat schlägt deshalb vor, die anreizfördernde Rücklagenbildung nicht nach der Ursache der Überschüsse zu differenzieren. § 6 Abs. 3 Satz 5 der Vorläufigen Anweisung ist deshalb ersatzlos zu streichen. Dies schließt die Konsequenz ein, Rücklagen gegebenenfalls auch für unvorhersehbare, zufallsbedingte Zusatzkosten zu verbrauchen.

Die Verwendung der Rücklagen ist in den Wirtschaftsplan aufzunehmen. Sie soll nur dann verweigert werden, wenn sie offensichtlich den Zielen der Hochschule entgegenwirkt oder damit zukünftig Kosten verbunden sind, für die keine Deckungsmöglichkeit erkennbar ist. Eine zeitliche Befristung der Rücklagenverwendung hält der Wissenschaftliche Beirat nicht für zielführend, da dadurch die mehr oder weniger zweckgerechte Verwendung von Haushaltsresten zum Jahresende lediglich zeitlich verlagert würde und Anreize zum wirtschaftlichen Handeln eingeschränkt würden.

Rückstellungen sind nach den Vorschriften des Handelsgesetzbuches zu bilden. Der Wissenschaftliche Beirat betont, daß hierzu auch die sog. Aufwandsrückstellungen nach § 249 Abs. 2 HGB gehören. Es handelt sich dabei um finanzielle Vorsorge für Maßnahmen, die innerhalb eines mehrjährigen Turnus finanzwirksam werden, aber wirtschaftlich periodisch anfallen, beispielsweise in drei- oder fünfjährigem Rhythmus anfallende Großreparaturen. Die Rückstellung soll dazu dienen, die dann erforderlichen Aufwendungen den Jahren des wirtschaftlichen

Wertverzehr verursachungsgerecht zuzuordnen und Jahresergebnisse vergleichbar zu machen. Solche Rückstellungen sollten ohne Einschränkungen zugelassen werden.

Rückstellungen werden für Zahlungspflichten gebildet, deren Ursache feststeht, die der Höhe oder dem Zeitpunkt nach jedoch noch nicht definitiv bestimmt werden können. Sie dürfen nur in Höhe des Betrags angesetzt werden, der nach vernünftiger kaufmännischer Beurteilung zur Risikoabsicherung notwendig ist. Ihre Bemessung unterliegt der Prüfung durch den Abschlußprüfer. Ist der Rückstellungsgrund verwirklicht, obliegt die Mittelverfügung ausschließlich der Hochschule. Sind Rückstellungen teilweise oder vollständig aufzulösen, weil der zurückgestellte Betrag nicht oder nicht vollständig benötigt wird, ist der Auflösungsbetrag im Rahmen der laufenden Erfolgsrechnung zu erfassen. Die Verwendung des Auflösungsbetrages fällt in den Genehmigungsbereich für den Jahresabschluß.

Besondere Anmerkungen zur Vorsorge für Schadensfälle

Die Hochschulen schließen keine Versicherungen für Schadensfälle ab. Die dabei entstehenden Kosten werden nach § 6 Abs. 4 der Vorläufigen Anweisung vom Land im Rahmen der Selbstversicherung (bzw. der sog. Nichtversicherung) gedeckt. Solche Situationen sind nicht planbar; der Kostenaufwand für Schadensbeseitigungen ist zufallsabhängig und nur - wie bei Versicherungen - über ein Kollektiv gleicher Risikoeinheiten abzudecken. Die bei der Hochschule entstehenden Schadensbeseitigungskosten gehen deshalb nicht in die Planung ein, müssen aber vom Land finanziert werden. Soweit privatwirtschaftliche Unternehmen nicht-versicherte Risiken aufweisen und potentielle Kosten über den Absatz decken müssen, werden in der betrieblichen Kostenrechnung kalkulatorische Kosten verrechnet. Solche Kosten ergeben sich im Schätzungsweg über die Erfassung tatsächlicher Kosten während eines längeren Zeitraums. Der Wissenschaftliche Beirat schlägt deshalb vor zu prüfen, ob den Landesbetrieben die Bildung einer Rückstellung für solche kalkulatorischen Wagnisse auferlegt werden soll, die nach handelsrechtlichen Grundsätzen nicht möglich ist, wegen der besonderen Situation der Risikoabsicherung der Hochschulen durch Sonderregelung gestattet werden könnte. Insoweit wären § 6 Abs. 3 Satz 4 und Abs. 4 der Vorläufigen Anweisung anzupassen.

Empfehlung 7: Schnittstellen zwischen

kaufmännischem Rechnungswesen und Kameralistik

Der Wissenschaftliche Beirat empfiehlt der Landesregierung, die Schnittstellen zwischen kaufmännischem Rechnungswesen und Kameralistik einheitlich so zu gestalten, daß ausschließlich mit Zuführungen gearbeitet wird.

Erläuterung

Soweit den Hochschulen aus Zentralkapiteln des Einzelplans 06 Mittel zufließen, sind in den betreffenden Kapiteln, Titeln und Titelgruppen Zuführungstitel an die Landesbetriebe vorzusehen, statt die Hochschulen zur Bewirtschaftung dieser kameralistischen Ansätze zu ermächtigen, wie das bei den übrigen Hochschulen durchgängig geschieht.

Empfehlung 8: Mittelansätze für Mutterschutz, Beihilfen u. a.

Der Wissenschaftliche Beirat empfiehlt der Landesregierung, § 6 Abs. 3 Satz 2 bis 5 der bereits mehrfach genannten Vorläufigen Anweisung vom 14. Oktober 1994 zu streichen.

Erläuterung

Nach den zur Streichung empfohlenen Bestimmungen sind Schwankungen in der Höhe der für die personalrechtlichen Nebenkosten eingeplanten Ansätze genauestens nachzujustieren. Mehrbedarf ist also unterjährig aus Zentralkapiteln des MF auszugleichen, Minderbedarfe führen zu Abführungen der Landesbetriebe. Aufgrund der Gesamtzahl der Beschäftigten in den Hochschulen müßte es möglich sein, auch solche Kosten weitgehend zuverlässig zu schätzen. Es kommt hinzu, daß den Landesbetrieben die Bildung von Rückstellungen und Rücklagen ermöglicht wird, so daß hochschulinterne Ausgleichsmöglichkeiten bestehen. Voraussetzung für diese Empfehlung des Wissenschaftlichen Beirats ist jedoch, daß die Landesregierung der Empfehlung des Beirats folgt und den Hochschulen grundsätzlich die insgesamt veranschlagten Zuführungen uneingeschränkt zuweist.

Der Wissenschaftliche Beirat ist sich darüber im klaren, daß die Beihilferegulungen die Funktion von Krankenversicherungen erfüllen und deshalb die damit verbundenen Zahlungen in hohem Maße unvorhersehbar sind. Gleichwohl dürften ausreichend Erfahrungen vorliegen, die eine Schätzung der Kosten im Rahmen des Wirtschaftsplanansatzes ermöglichen.

Der Wissenschaftliche Beirat empfiehlt allerdings zu prüfen, ob die Beihilferegulungen langfristig mit der steigenden Hochschulautonomie vereinbar sind. Er behält sich vor, die hier angesprochenen Regelungen im Rahmen eines Vorschlags zur Neuordnung des Dienst- und Tarifrechts der Hochschulen wieder aufzugreifen.

Zusatzkosten, die sich aus Regelungen des Mutterschutzes ergeben, sind nach Ansicht des Wissenschaftlichen Beirats aufgrund von Erfahrungen der Vergangenheit mit ausreichend großer Zuverlässigkeit planbar. Auch hierfür können die Regelungen über Rückstellungen und Rücklagen Kompensationsmöglichkeiten bieten.

Empfehlung 9: Beschaffung von Großgeräten

Der Wissenschaftliche Beirat empfiehlt der Landesregierung, die Beschaffung von Großgeräten in die Zuführungen für investive Zwecke und in die Finanzpläne der Hochschulen aufzunehmen.

Erläuterung

Bisher ist die Absicht lediglich an den technischen Schwierigkeiten gescheitert, die dem Beirat als überwindbar erscheinen. Die Hochschulen haben Investitionsmaßnahmen unabhängig von der Finanzierungsquelle im Finanzplan zu erfassen.