



**Centrum
für Hochschulentwicklung**

**Einführung des Globalhaushalts
in Nordrhein-Westfalen:
Optimierung der Rahmenbedingungen**

**Prof. Dr. Frank Ziegele
Ulrich Müller M.A.**

**Arbeitspapier
Nr. 61
Februar 2005**

Abkürzungsverzeichnis

BAT	Bundesangestelltentarif
BLB	Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW
CHE	Centrum für Hochschulentwicklung
DV	Datenverarbeitung
EPOS.NRW	Einführung von Produkthaushalten zur outputorientierten Steuerung - Neues Rechnungswesen
FSV	Finanz- und Sachmittelverwaltung
HBFG	Hochschulbauförderungsgesetz
HGB	Handelsgesetzbuch
HGrG	Haushaltsgrundsätzegegesetz
HIS	Hochschul-Informationen-System
HÜF	Hochschulübergreifende Fortbildung
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
LBV	Landesamt für Besoldung und Versorgung NRW
LHO	Landeshaushaltsordnung
LRK	Landesrektorenkonferenz
MBS	Mittelbewirtschaftungssystem
MWF	Ministerium für Wissenschaft und Forschung des Landes Nordrhein- Westfalen
NRW	Nordrhein-Westfalen
SVA	Stellenverwaltungssystem
VBL	Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder

Inhaltsverzeichnis

1. Vorbemerkungen	4
1.1 Ausgangslage	4
1.2 Projektinhalte	5
1.3 Analysemethoden und Projektdurchführung	6
2. Empfehlungen für die Volleinführung	8
2.1 Empfehlungen zur Ausgestaltung des Globalhaushaltes	8
2.2 Empfehlungen zur internen Umsetzung	16
2.3 Empfehlungen zum externen Berichtswesen	18
2.4 Empfehlungen zur Einbettung des Globalhaushaltes in ein Gesamtsteuerungsmodell	24
2.5 Empfehlungen zum Einführungsprozess	26
3. Die Ausgestaltung des Globalhaushaltes (Beschreibung und Bewertung)	29
3.1 Aufstellung des Eröffnungsbudgets	29
3.2 Zukünftige Haushaltsverhandlungen	30
3.3 Globalhaushalt und (De-)Regulierung	31
3.4 Die Rolle von Erlassen im Rahmen der staatlichen Steuerung	34
3.5 Gestaltung des Wirtschaftsplans / Kontenplans	35
3.6 Drittmittelverzinsung	36
3.7 Umgang mit Risiken	38
3.8 Altersteilzeit	39
3.9 Implikationen der W-Besoldung	40
3.10 Personalentwicklung	41
3.11 Rolle des Landesamts für Besoldung und Versorgung (LBV)	41
4. Interne Umsetzung in den Modellversuchshochschulen (Beschreibung und Bewertung)	44
4.1 Beschreibung	44
4.2 Bewertung	46
5. Externes Berichtswesen (Beschreibung und Bewertung)	47
5.1 Positionen und Aktivitäten der Modellversuchshochschulen zum externen Berichtswesen	47
5.2 Gestaltung des Haushaltsplans und der Erläuterungen zum Haushaltsentwurf	49
5.3 Gestaltung eines Gesamtberichtssystems	54
5.4 Entwicklung zum Produkthaushalt	55
5.5 Kameralistische vs. kaufmännische Rechnung	56
6. Einbettung des Globalhaushaltes in ein Gesamtsteuerungsmodell (Beschreibung und Bewertung)	59
Beschreibung	59
Bewertung	60
7. Der Einführungsprozess des Globalhaushaltes (Beschreibung und Bewertung)	62
7.1 Vorbereitung des Modellversuchs	62
7.2 Begleitung des Modellversuchs und Vorbereitung der Volleinführung	66
8. (Anhang) Experteninterviews	67
8.1 Interviewpartner für die Experteninterviews	67
8.2 Leitfaden für die Experteninterviews	69

1. Vorbemerkungen

1.1 Ausgangslage

In Deutschland ist das Verhältnis zwischen Staat und Hochschulen einem starken Umbruch unterworfen. Ein neues Steuerungsverhältnis tritt an die Stelle der traditionellen Steuerung über Instrumente der Regulierung und Einzelanweisungen: Hochschulen erhalten zunehmend Autonomie, die Detailsteuerung verliert an Bedeutung. Die Länder steuern vermehrt über ordnungspolitische Rahmensetzung und die Implementierung von Wettbewerbsmechanismen statt über prozesspolitische Einzeleingriffe.

Diese veränderte Auffassung staatlicher Steuerung zeigt sich v.a. im Finanzierungsbereich. Kameralistische, inputorientierte Ausgabenreglementierung wird zunehmend vermindert bzw. abgeschafft. Staatliche Mittel werden so veranschlagt, dass eigenverantwortliche Ausgabenentscheidungen der Hochschulen möglich werden. Jährlichkeit und Titelbindung werden durchbrochen. Die staatliche Steuerung setzt bei leistungs- und aufgabenbezogener Mittelverteilung an (wobei die Zuweisungskriterien staatliche Ziele wiedergeben), nicht bei einer inputbezogenen Regulierung der Mittelbewirtschaftung.¹

Eine Schlüsselrolle für zukunfts- und handlungsfähige Hochschulen nimmt in diesem Steuerungsmodell der Globalhaushalt ein. Staatliche Zuschüsse erfolgen dabei nicht mehr an detaillierte Ausgabenzwecke gebunden (in Form titelscharfer Zuweisungen), sondern als mehr oder minder pauschale Zuweisungen, die im Rahmen der Hochschulaufgaben frei einsetzbar sind. Die Hochschulen dokumentieren in einem Wirtschaftsplan die geplante Verwendung des pauschalen Landeszuschusses. So wird den Hochschulen erhebliche Freiheit über die Art und Weise der Ausgaben ermöglicht. Die dadurch erreichte Schaffung weit reichender Ausgabenautonomie stellt die Grundlage für effektives und effizientes Handeln dar.

Die Ausgestaltung der Globalhaushalte und ihre Einordnung in Steuerungsmodelle sind in den Bundesländern unterschiedlich geregelt.² Hinter dem Begriff „Globalhaushalt“ verbergen sich unterschiedliche Freiräume und Restriktionen für die Finanzverwaltung der Hochschulen; es sind unterschiedliche Ziele und heterogene Einführungsstrategien zu beobachten.

Auch in Nordrhein-Westfalen wird die Modernisierung des Hochschulsystems derzeit Schritt für Schritt vorangetrieben: Die Stichworte Qualitätspakt, Zielvereinbarungen, Kosten- und Leistungsrechnung, Hochschulkonzept 2010 markieren nur einige Meilensteine auf diesem Weg. Bei diesen Reformbemühungen zeigt sich auch ein neues Steuerungsverständnis des Staates im Finanzierungsbereich.

¹ Zum veränderten Steuerungsansatz vgl. Ziegele, Frank: Reformansätze und Perspektiven der Hochschulsteuerung in Deutschland, in: Beiträge zur Hochschulforschung Heft 3, 24. Jg. (2002), S. 106 – 121.

² Eine strukturierte Bestandsaufnahme findet sich in: Federkeil, Gero und Ziegele, Frank: Globalhaushalte an Hochschulen in Deutschland - Entwicklungsstand und Empfehlungen. Gutachten im Auftrag der CDU-Fraktion des Sächsischen Landtags, November 2001 (<http://www.che.de/downloads/AP32.pdf>).

Bereits Mitte der 90er (Start des Modellversuchs 1992, Volleinführung 1995) hat NRW begonnen, mit dem „Modellversuch Finanzautonomie“ die finanziellen Freiheiten der Hochschulen schrittweise auszubauen. Seit 2003 wird an zwei Universitäten und zwei Fachhochschulen des Landes (RWTH Aachen, Universität Bielefeld, FH Münster, FH Niederrhein) der Globalhaushalt modellhaft erprobt. Die Gründe für die Durchführung eines Modellversuchs (anstatt einer sofortigen Volleinführung) sind weniger darin zu sehen, dass der Schritt zur Haushaltsglobalisierung in Frage gestellt wird. Es gibt bereits einige Bundesländer, die seit mehreren Jahren Globalhaushalte implementiert haben und die Notwendigkeit dieser Reform steht für alle Beteiligten außer Frage. Der Vorteil eines Modellversuchs ist vielmehr die Gewinnung von Erfahrungen für NRW in Bezug auf die detaillierten Regelungen und Bedingungen der Globalisierung: Wie kann man dafür sorgen, dass der Globalhaushalt seine Potenziale bestmöglich entfaltet? Von der Auswertung der Erfahrungen der Modellversuchshochschulen und der Einbeziehung der Erfahrungen anderer Länder kann die Hochschullandschaft in NRW insgesamt bei der Volleinführung profitieren.

1.2 Projektinhalte

Im Rahmen des vorliegenden Gutachtens werden im Folgenden die Erfahrungen der Modellversuchshochschulen für die Volleinführung des Globalhaushaltes 2006 gebündelt, teilweise wird mit den Erfahrungen anderer Bundesländer verglichen. Ein übergeordnetes Ziel ist dabei, dass die Erfahrungen des Modellversuchs in den genannten Bereichen an alle nordrhein-westfälischen Hochschulen transferiert werden.

Vier wesentliche Aspekte stehen im Mittelpunkt der folgenden Untersuchung:

- Globalhaushalte müssen mit verlässlichen **Spielregeln** zwischen Land und Hochschulen gekoppelt werden. Wie kann gewährleistet werden, dass die Spielregeln der Globalisierung für die Hochschulen die notwendigen Handlungsspielräume schaffen? Wie kann Verlässlichkeit, Stabilität und Transparenz der finanziellen Regelungen der Haushaltsglobalisierung gewährleistet und dadurch Vertrauen in der Zusammenarbeit MWF-Hochschulen erzeugt werden? Dies gilt auch umgekehrt: Wie kann das MWF sicher sein, die Hochschulen das in sie gesetzte Vertrauen auch rechtfertigen? Wie kann die Effizienz der haushaltsbezogenen Abläufe gesichert werden?
- Der Globalhaushalt erfordert eine **Umsetzung**, dabei werden Fragen der hochschulinternen Anpassung an externe Rahmenbedingungen relevant, aber auch z.B. die Begleitung der Veränderungsprozesse durch Personalentwicklung. Wie kann für eine reibungslose Umsetzung gesorgt werden? Dabei geht es um generelle Hinweise aus den ersten Erfahrungen, nicht um eine Evaluation der Arbeit der Modellversuchshochschulen.
- Ein Globalhaushalt muss mit **Berichtsinstrumenten** gekoppelt werden, die einerseits dem Parlament und der Landesregierung sowie andererseits der Öffentlichkeit den effizienten und effektiven Umgang mit staatlichem Geld nachweisen. Auch die Einhaltung staatlicher und gesetzlicher Rahmenbedingungen muss nachgewiesen werden. Wie kann die Legitimation von Hochschulen mit einem Globalhaushalt im staatlichen Kontext bestmöglich erfüllt werden? Ein relevanter Aspekt ist dabei u.a. das Anliegen von Seiten des

nordrhein-westfälischen Finanzministeriums, bis 2008 Produkthaushalte in NRW zu erarbeiten.

- Wie ist der Globalhaushalt optimal in das **Gesamtinstrumentarium** staatlicher Steuerung von Hochschulen einzubetten? Es soll reflektiert werden, wie der Globalhaushalt in Beziehung zu den anderen Instrumenten der neuen Steuerung - insbesondere Zielvereinbarungen und Mittelvergabe - steht und wie die Schnittstellen und Rollen der Instrumente abzustimmen sind, um ein konsistentes Gesamtmodell zu erhalten.

Im Zentrum der Untersuchung steht somit die Auseinandersetzung mit der Ausgestaltung, Einbettung und Einführung des Globalhaushalts. Entsprechend dieser Fragestellungen verfolgt das vorliegende Gutachten die folgenden drei Ziele:

- Entwurf der „Spielregeln“ für die Volleinführung des Globalhaushalts auf Basis der bisherigen Regelungen und der Erfahrungen der Modellversuchshochschulen.
- Entwicklung von Vorschlägen für das externe Berichtswesen im Zusammenhang mit dem Globalhaushalt.
- Beschreibung der Bezüge zwischen Globalhaushalt und den anderen Steuerungsinstrumenten (inkl. Empfehlungen im Hinblick auf Abstimmungsprobleme und -bedarfe).

Die bisherige Argumentation hat gezeigt, dass die normative Bewertung der Regelungen vor dem Hintergrund des „Neuen Steuerungsmodells“ erfolgt. Kriterien wie

- Wird die finanzielle Freiheit von inputbezogener Steuerung gewahrt?;
 - Ist ein konsistentes, ziel- und ergebnisorientiertes Steuerungsmodell konsistent umgesetzt?;
 - Werden dabei wirksame Anreizsysteme implementiert?;
 - Werden Rechenschaftsinstrumente eingesetzt, die die Logik der Inputdarstellung verlassen?;
 - Sind Prozesse durch Effizienz, Verlässlichkeit und Transparenz gekennzeichnet?
- lassen sich unmittelbar mit den beschriebenen Projektinhalten in Verbindung bringen und verdeutlichen die Werturteile, die hinter den Empfehlungen stehen.

1.3 Analysemethoden und Projektdurchführung

Die Darstellungen und Empfehlungen beruhen neben Dokumentenanalysen auf zahlreichen Experteninterviews; so hat das CHE u.a. mit den Kanzlern und Rektoren aller Pilothonhochschulen sowie mit den zuständigen Mitarbeitern des Ministeriums für Wissenschaft und Forschung (MWF) leitfadengestützte Interviews geführt (Leitfaden s. Anlage). Ergänzt wurden diese Gespräche durch Dokumentenrecherchen.

Die gesammelten Informationen wurden anschließend verarbeitet, ausgewertet und in Empfehlungen umgesetzt. Die Ergebnisse der Analyse wurden am 20.12.2004 im Rahmen eines Workshops mit Vertretern der Hochschulen, des MWF, des nordrhein-westfälischen Finanzministeriums und des nordrhein-westfälischen Rechnungshofes rückgekoppelt; deren Feedbacks sind in die Endfassung der Empfehlungen eingegangen.

Die inhaltliche Verantwortung für die Analyse und Empfehlungen trägt allein das CHE; diese wurden zwar mit den Beteiligten diskutiert und rückgekoppelt, aber nicht gemeinsam verabschiedet.

2. Empfehlungen für die Volleinführung

Die folgenden Empfehlungen resultieren aus der Beschreibung und Bewertung der Ist-Situation, die in den Abschnitten 3 bis 7 vorgenommen wurde. Die genauen Begründungen der Empfehlungen sind diesen Abschnitten zu entnehmen.

2.1 Empfehlungen zur Ausgestaltung des Globalhaushaltes

Aufstellung des Eröffnungsbudgets

1. Das MWF sollte die Eröffnungsbudgets so früh wie möglich kalkulieren und die verwendete Methode genau beschreiben. Die Hochschulen sollten zu der Methode Feedback geben können und das Verfahren sollte im Konsens vereinbart werden. Wenn der Globalhaushalt wie angekündigt auf Basis von Stellen kalkuliert wird, sollte der aktuellste Stand in Bezug auf die Stellen erfasst und von Seiten des MWF transparent gemacht werden, welche Stellen mit welchen Durchschnittssätzen in die Berechnung einbezogen werden. Da für 2004/2005 bereits nach der für 2006 geplanten Methode gerechnet worden ist, dürfte für die Hochschulen eigentlich in Bezug auf die Volleinführung zunächst nur noch der Prozentsatz der Ausfinanzierung unklar sein.
2. Der Prozentsatz der Ausfinanzierung der Stellen wird vom Landtag gesetzt, er sollte als politisches Werturteil mit den Hochschulen diskutiert und transparent gemacht werden. Wichtig ist, dass im weiteren Verlauf dieser Prozentsatz nicht als Vorgabe einer Stellenbesetzungsquote interpretiert und zum Gegenstand staatlicher Steuerung gemacht wird. Die Hochschulen sollten bei der Stellenbesetzung alle Freiheiten behalten, die staatliche Steuerung erfolgt im Globalhaushalt nicht mehr stellenbezogen.
3. Besoldungs- und Tarifänderungen müssen in die Berechnung von Globalhaushalten einbezogen werden. Die Berechnungsmethoden dafür sollten in einer AG mit Kanzlern, MWF und Finanzministerium vereinbart und transparent beschrieben werden.
4. Es sollte festgelegt werden, dass die inputbezogene Haushaltsaufstellung nur für den Anfang als pragmatische Einstiegslösung gelten und danach durch neue, ergebnisorientierte Steuerungsverfahren abgelöst werden sollte. An die Stelle der bisherigen leistungsorientierten Nachsteuerung sollte - spätestens ab 2008 - von vorneherein eine konsequent ergebnis- und zielbezogene Aufstellung des gesamten Globalhaushaltes treten. Dabei kommt es aber auch die richtigen Verfahren an: Eine allumfassende Zielvereinbarung als Gegenleistung für das Globalbudget hat sich in anderen Ländern nicht bewährt. Ein Gesamtmodell sollte statt dessen den Grundsätzen Rechnung tragen, die u.a. in den Empfehlungen 76 und 77 formuliert werden.
5. Bei den Modellversuchshochschulen sollten keine Veränderungen in der Ausgangsbasis vorgenommen werden; die Anwendung des neuen Verfahrens

wäre aufgrund der nicht mehr vorhandenen Stellenpläne für Angestellte und Arbeiter auch gar nicht mehr möglich. Von den Absetzungen von Stellen im Rahmen des Qualitätspaktes und der Arbeitszeitveränderung für Beamte sind die Modellversuchshochschulen natürlich dennoch betroffen.

6. Bei den Hochschulen mit hoher Stellenbesetzungsquote sollte eine Ursachenanalyse vorgenommen werden: Liegt dies an den oben beschriebenen taktischen Anpassungen oder an bestimmten Rahmenbedingungen, die die Hochschule nicht zu verantworten hat? Im zweiten Fall sollten Übergangsregelungen gesucht werden, allerdings nicht zu Lasten der anderen Hochschulen.

Zukünftige Haushaltsverhandlungen

7. Der Charakter von Haushaltsverhandlung sollte sich ändern: In Zukunft soll nur noch über das „Delta“ verhandelt werden, also über neue Ziele und Vorhaben, Maßnahmen der Profilbildung und besondere Veränderungen gegenüber dem Vorjahr. Das impliziert, dass ein großer Teil des Haushalts per mehrjähriger Vereinbarung fortgeschrieben wird bzw. sich mit jährlichen Veränderungen aus der formelgebundenen Mittelvergabe ergibt.
8. Die Haushaltsverhandlungen sollten die folgenden Gegenstände haben:
 - (1) Eine Diskussion des Jahresabschlusses und des Berichts über die Umsetzung der Zielvereinbarung (in der ggf. auch finanzielle Konsequenzen der Zielerreichung vereinbart wurden und zu berücksichtigen sind). Aufgrund der nötigen zeitlichen Harmonisierung wird die Einbeziehung der Berichte über die Umsetzung der Zielvereinbarung erst mittelfristig erreichbar sein.
 - (2) Eine Diskussion von „Vorabs“ und diskretionären Veränderungen (kostenbezogen, z.B. wegen Tarifsteigerungen oder Energiekostensteigerungen, bzw. aufgabenbezogen, d.h. bei Veränderung des Aufgabenspektrums der Hochschule durch staatliche Entscheidung).
 - (3) Eine Diskussion des vorliegenden Entwurfs der Zielvereinbarung und der daraus resultierenden Mittelvergabe aus dem Innovationsfonds (in den Jahren, in denen Zielvereinbarungen neu zu erstellen sind).
9. Dieses Vorgehen setzt voraus, dass zum Zeitpunkt der Haushaltsverhandlungen ein Jahresabschluss, der Bericht über die Zielvereinbarung und ggf. der Entwurf der neuen Zielvereinbarung vorliegt. Vom MWF sollte ein Gesamtzeitplan über die verschiedenen Steuerungsinstrumente erstellt werden, der dies sicherstellt. Im ersten Schritt sollte in Bezug auf die zeitlichen Abläufe die Ist-Situation erhoben werden, um daraus den Veränderungs- und Harmonisierungsbedarf zu ermitteln.

Globalhaushalt und (De-)Regulierung

10. Die im Modellversuch getroffenen Regelungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung (Selbstbewirtschaftung, Unverbindlichkeit der Tarifstellen, Drittmittelverzinsung) sind die im eigentlichen Sinn konstituierenden Merkmale des Globalhaushaltes und sollten nicht zurückgenommen werden. Insbesondere die Selbst-

bewirtschaftung stellt das finanzwirtschaftlich notwendige Korrelat zur politisch gewünschten Autonomie der Hochschule dar und überwindet die kameralistischen Restriktionen der bisherigen „Finanzautonomie“. Durch die Möglichkeit der Rücklagenbildung wird wirtschaftliches, vorausschauendes Verhalten entscheidend gestärkt und das bekannte Dezemberfieber vermieden. Die volle Buchung auf das Selbstbewirtschaftungskapitel zu Jahresbeginn und die Möglichkeit zur Rücklagenbildung stellen optimale Verfahren dar und sind keinesfalls zu verändern.

11. Die Entkoppelung von staatlichen Strukturen sollte weiter fortgesetzt werden. Dazu sind die dargestellten, effizientes Wirtschaften behindernden Regulierungen außer Kraft zu setzen (u.a. Reisekostenrecht, Regelungen zu Dienstwagen, Regelungen zum Rektorfonds, Inflexibilitäten bei Zentralmitteln, Vorschriften über Unternehmensgründung, Entscheidungsvorbehalte, beamtenrechtliche Restriktionen). Sie sind entbehrlich, weil der Globalhaushalt den Hochschulen genügend Anreiz zu wirtschaftlichem Handeln bietet und dezentrale Entscheidungen flexibler und besser an die Situation der jeweiligen Hochschule angepasst werden können.
12. Zu prüfen ist, in wie weit dies unter den derzeitigen rechtlichen Rahmenbedingungen gelingt. Möglicherweise wären für weitgehende Entstaatlichung, insbesondere inkl. einer Übertragung der Liegenschaften, neue Rechtsformen nötig. Beispielsweise in Niedersachsen wurde dies über die Konstruktion einer Stiftung versucht.
13. Es sollte keine staatlich verordnete Zentralisierung von Aufgaben geben. Eine Zentralisierung kann allerdings auf freiwilliger Kooperation der Hochschulen beruhen. In landesweiten Abstimmungen sollte diese Frage eine Rolle spielen.
14. Alle Beteiligten sollten sich an die Spielregeln des Globalhaushalts halten. Die Hochschulen sollten gegen Interventionen des MWF, die aus altem Steuerungsverständnis resultieren, protestieren.
15. Im MWF sollten die Konsequenzen des Globalhaushalts durch Personalentwicklungsmaßnahmen in allen Bereichen bewusst gemacht werden. Mit Mitarbeitern aus den unterschiedlichen Aufgabenbereichen ist zu diskutieren, wie die finanzielle Freiheit der Hochschulen durch entsprechendes staatliches Verhalten unterstützt werden kann.
16. In einer Phase der Einführung des Globalhaushalts und der „Einübung“ verstärkter interner Selbststeuerung von Hochschulen sollten die Ziele der finanziellen Autonomie prinzipiell Vorrang vor anderen staatlichen Zielbereichen haben (Beispiel Personalagentur). Letztlich muss aber ggf. auch im Einzelfall flexibel durch explizite Zielabwägung entschieden werden.
17. Die Hochschulen sollten die Möglichkeit erhalten, durch Haushaltsvermerke mit Zustimmung des MWF im laufenden Haushaltsjahr stellenmäßige Veränderungen vorzunehmen, bei denen es zu keiner Budgetveränderung kommt (ggf. auch mit der Auflage, die Folgen für die Versorgungslasten neutral zu halten). Wenn im Beamtenbereich keine Flexibilität herstellbar ist und Stellen erhalten bleiben (aber dennoch nicht ausfinanziert werden), sollten sich die Hochschulen das Ziel

setzen, die Zahl der Beamten zu reduzieren. Möglichkeiten zur verstärkten Beschäftigung von Angestellten sollten genutzt werden, wo sie sich bieten und realistisch umgesetzt werden können. Solange es sich um Einzelentscheidungen handelt, könnte dies trotz der kurzfristigen Mehrkosten aus den Hochschulhaushalten getragen werden. Die Nutzung dieser Option in größerem Umfang bedarf des koordinierten Vorgehens zwischen MWF, Finanzministerium und Hochschulen und sollte durch staatliche Zusatzgelder unterstützt werden (was langfristig im fiskalischen Interesse des Landes liegen sollte).

Die Rolle von Erlassen im Rahmen der staatlichen Steuerung

18. MWF und Hochschulen sollten sich auf ein neues Verständnis bei der Handhabung von Erlassen einigen: Erlasse bezogen auf einzelne Hochschulen werden minimiert; Erlasse sollten keine Eingriffe in die eigenverantwortlich gesteuerten Prozesse an Hochschulen vornehmen. Statt dessen werden in Zukunft Erlasse zur Setzung allgemeiner, für alle Hochschulen verbindlicher Rahmenbedingungen eingesetzt. Erlasse haben also „Spielregeln“ zum Gegenstand und übernehmen damit eine komplementäre Rolle zu neuen Steuerungsinstrumenten.

19. Insbesondere bedarf es eines Erlasses, der die Startkonditionen in den Globalhaushalt für alle Hochschulen klärt. Ein Entwurf zu diesem Erlass sollte vom MWF erstellt und mit den Hochschulen abgestimmt werden. Dabei sind Regelungen zu folgenden Themen zu empfehlen (die Inhalte dazu sind den Empfehlungen zu diesen anderen Bereichen zu entnehmen):

- Für die Modellversuchshochschulen wird festgelegt, dass sich an deren Konditionen nichts verändert.
- Die Methode zur Erstaufstellung des Globalbudgets wird beschrieben, inkl. des Prozentsatzes der Ausfinanzierung der Stellen.
- Regeln der Risikohandhabung werden beschrieben, inkl. Umgang mit Tarifsteigerungen.
- Die Regel zur Handhabung der Drittmittelverzinsung wird verankert.
- Alle Einsparungen und Rücklagen verbleiben dauerhaft in den Hochschulen und führen nicht zu Budgetkürzungen.
- Die Modalitäten der Budgetverhandlungen werden festgeschrieben.
- Es sollte eine mehrjährige Laufzeit für den Erlass vorgesehen werden.
- Die Grundregeln zur Gestaltung des Jahresabschlusses werden festgelegt.

In der Einführungsphase des Globalhaushalts scheint sich die Notwendigkeit zu Erlassen auf diese umfassende Basis zu beschränken, neben dem Erlass zu den Grundkonditionen erscheinen zunächst keine weiteren notwendig.

20. Erlasse dürfen keine Einzelfallentscheidungen auf politischen Druck sein. Es muss auch in der Interaktion zwischen staatlichen Akteuren (Ministerien, Landesregierung, Landtag) klar sein, dass z.B. Stellenpolitik Sache der Hochschule ist und der Staat hier auf Einflussnahme bewusst verzichtet, gleichzeitig aber andere, wirksame Steuerungsinstrumente aufbaut. Es ist Aufgabe von MWF und Hochschulen, über diesen Wandel offensiv zu informieren und dadurch Akzeptanz zu erzeugen.

Gestaltung des Kontenplans³

21. Der von den Modellhochschulen auf der Basis des verbindlichen KLR-Kostenartenrahmenplans erarbeitete Kontenplan vom 19. November 2004 sollte, wenn sichergestellt ist, dass dieser auch die besonderen Belange aller Hochschulen, z.B. der FernUniversität Hagen und der Sporthochschule Köln, abdeckt, generell von allen nordrhein-westfälischen Hochschulen angewandt werden, auch im Verhältnis zum MWF. Der Jahresabschluss bauen damit auf der Kontenstruktur der KLR auf, daneben gibt es keine Parallelsysteme. Über HIS sollte eine direkte Umsetzung der Kontenstruktur in die Software MBS sichergestellt werden.
22. Die an der Erarbeitung des Kontenplans federführenden Modellhochschulen oder eine analoge Arbeitsgruppe sollten auch einen „Muster-Kontenplan“ mit Erläuterungen vorlegen, über den im Rahmen der Personalentwicklungsmaßnahmen und im „Handbuch Globalhaushalt“ informiert wird. Ein Handbuch soll praktische Anleitungen für die Möglichkeiten und Gestaltungsbereiche der Umsetzung der Globalisierung durch die Hochschulen bieten. Die Gestaltung des Kontenplans sollte damit stärker in die Hand der Hochschulen gelegt werden (erforderlich ist aber weiterhin ein für alle Hochschulen vereinbartes, gemeinsames Modell).

Drittmittelverzinsung

23. Die „first best“-Lösung wäre eine externe Verbuchung der Drittmittel in Verbindung mit Umbuchungsmöglichkeiten aus Rücklagen bzw. anderen Posten zum Zwecke der Vorfinanzierung (oder auch eine interne Verbuchung mit fiktiver Verzinsung). Beides ist laut MWF rechtlich nicht machbar. Dennoch sollte nach Möglichkeiten gesucht werden.
24. Wenn diese Möglichkeiten nicht bestehen, sollte die „second best“-Lösung gewählt werden: Die Hochschulen können wählen, ob sie die Drittmittel im oder außerhalb des Landeshaushalts verbuchen. Im ersten Fall müssen sie auf die Verzinsung verzichten, im zweiten Fall auf den Vorfinanzierungseffekt. Die Hochschulen sollten dies nach ihrer jeweiligen Situation entscheiden. Diese Abwägung kann nur von der einzelnen Hochschule getroffen werden. Die Frage ist, ob dieses Wahlrecht zu einer generellen Entscheidung für die Hochschule insgesamt führt (mit der Möglichkeit eines Wechsels des Verfahrens bei dauerhaften Änderungen der Situation) oder ob es im Einzelfall ausgeübt werden kann (wenn in konkretem Projekt der Drittmittelgeber Vorfinanzierung will und die Hochschule nicht über andere Drittmittel vorfinanzieren kann, wird über den Haushalt vorfinanziert, in allen anderen Fällen außerhalb des Haushalts verzinst).
25. Nicht zu übersehen ist allerdings, dass die Modellversuchshochschulen mit der derzeitigen Regelung der Verzinsung außerhalb des Haushalts zufrieden sind. Es sollte bei den anderen Hochschulen ermittelt werden, wie der jeweilige Bedarf an

³ Bei Volleinführung gibt es im Haushalt keine Wirtschaftspläne mehr.

staatlicher Vorfinanzierung eingeschätzt wird. Sollte aus Sicht der Hochschulen das Problem nicht bestehen, sollte die bisherige Regelung fortgesetzt werden.

Umgang mit Risiken

26. Es sollte dem Prinzip der Kongruenz von unternehmerischer Freiheit und unternehmerischem Risiko gefolgt werden. Damit sind Posten wie Tarifsteigerungen sowie Energiekosten zwingend Gegenstand von Budgetverhandlungen und Anlass für eine Ausweitung von Globalbudgets.
27. Ob eine Grenze möglich ist, innerhalb derer die Hochschulen die Risiken selbst tragen, hängt entscheidend vom realisierten Grad der Ausfinanzierung von Stellenplänen ab (s. 3.1). Knapp bemessene Globalbudgets senken die Möglichkeit zur Risikoübernahme, größere finanzielle Spielräume sprechen für eine Risikobeteiligung der Hochschulen. Die Frage der Risikoübernahme sollte daher in den Kontext des Grads der Ausfinanzierung gestellt werden.
28. Bei Kostensteigerungen kann eine diesbezügliche Verhandlung im Rahmen der jährlichen Haushaltsgespräche erfolgen (für das Folgejahr, nicht rückwirkend). Es sollte festgelegt werden, welche Posten für die Verhandlung über Vorabs in Frage kommen (Tarifsteigerung, Energiekosten, Mietänderungen, Katastrophen...). Die Grundlagen dafür sind durch die geplanten Erläuterungen zum Haushaltsplan gegeben.
29. Es sollte geregelt sein, dass die Zuweisung neuer Aufgaben durch das Land an die Hochschulen bzw. Entscheidungen des Landes, die zu einer finanziellen Belastung der Hochschulen führen, den Globalhaushalt erhöhen müssen.
30. Zudem wird eine Regel zum Umgang mit unterjährig auftretenden Risiken benötigt. Ein mögliches Verfahren könnte sein:
 - (1) Die Möglichkeit zu unterjährigen Anpassungen wird auf wenige, explizit definierte Anlässe begrenzt. Im wesentlichen wird es um Tarifverhandlungen gehen.
 - (2) In den Budgetverhandlungen am Jahresbeginn wird abgeschätzt, ob und wann unkalkulierbare Ereignisse wie Tarifverhandlungen in der Haushaltsperiode stattfinden. Es gibt eine Ansage, ob das ausgehandelte Budget als endgültig oder als vorläufig zu betrachten ist.
 - (3) Für die unterjährige Nachsteuerung wird eine Arbeitsgruppe MWF, Finanzministerium, Hochschulen eingerichtet, die einen Berechnungsvorschlag für Budgetanpassungen unterbreitet. Ziel ist ein möglichst schnelles und effizientes Entscheidungsverfahren, denn hier liegt die Hauptursache für Unklarheiten über das Budgetvolumen.
31. Das sich entwickelnde Rechnungswesen der Hochschulen sollte genutzt werden, um eine rationale Abschreibungspolitik zu realisieren. Hierzu liegen u. a. bereits Vorschläge von dem Bundesarbeitskreis der Kanzler "Hochschulrechnungswesen" vor.
32. Bei der Erstaufstellung der Globalhaushalte sollte durch die Hochschulen eine „Risikobilanz“ erstellt werden. D.h. es sollten von den Hochschulen Überlegungen

vorgelegt werden, unter welchen Bedingungen sich bestimmte Ausgabenposten des Kontenplans in welchem Umfang entwickeln könnten (Szenarien). Die Darstellung der Risiken sollte auch Gegenstand der Jahresabschlüsse sein.

Altersteilzeit

33. Die Einführung des Globalhaushalts darf keine Schlechterstellung durch Abschneiden von Finanzquellen verursachen. Referenzpunkt für die Erstaufstellung der Haushalte muss das bisherige staatliche Budget einschließlich aller sonstiger staatlicher Förderungen sein. Im konkreten Fall der Altersteilzeit ist das Problem allerdings von quantitativ begrenzter Relevanz.
34. Bei der Erstaufstellung der Budgets 2006 könnte z.B. bei den Stellen, auf denen Altersteilzeit praktiziert wird und die Stellen wiederbesetzt wurden, für die Restlaufzeit eine Höhergewichtung entsprechend der Mehrkosten vorgenommen werden. Die „Risikobilanz“ der Hochschulen sollte ausweisen, wie lange noch mit welchen Mehrkosten zu rechnen ist; entsprechend wird ein schrittweise abzusenkender Anfangszuschlag ins Globalbudget einbezogen. Die Kalkulation sollte jedoch einmalig mit dem Eröffnungsbudget vorgenommen werden, da in weiteren Perioden entsprechend den Zielen der Globalisierung keine stellenbezogene Steuerung mehr vorgenommen werden soll.

Implikationen der W-Besoldung

35. Für die Änderung in der Personalstruktur (anstelle der C2 und C1 Zeitbeamten treten die W1 Stellen sowie vermehrt Angestellte) sollte eine Übergangsfinanzierung im Rahmen der Budgetverhandlungen angestrebt werden.

Personalentwicklung

36. Es sollte ein umfassendes, modular aufgebautes Programm zur Personalentwicklung aufgebaut werden, beispielsweise in Zusammenarbeit mit der HÜF. Dabei spielt die Vermittlung von Erfahrungen der Modellversuchshochschulen eine entscheidende Rolle; die Entscheidungsträger aus den Modellversuchshochschulen sollten dafür zur Verfügung stehen. Ergänzend könnten externe Referenten herangezogen werden (z.B. HIS für DV-Fragen). Ein aufwändiges Programm lohnt sich deshalb, weil ausgehend von der Haushaltsglobalisierung die damit verbundenen Reformen (interne Budgetierung, dezentrale vs. zentrale Kompetenzen, strategische Steuerung...) mit aufgegriffen werden können und insgesamt Verständnis und Motivation für die Umsetzung neuer Steuerungsmodelle befördert werden. Die Reichweite geht damit deutlich über die reine Technik des Globalhaushalts hinaus.
37. Mit dem Programm sollten unterschiedliche Zielgruppen bedient werden, wichtig sind z.B. Rektoren/Rektorate, Dezernenten (v.a. Haushalt, Personal, Planung, DV), Dekane, Personalräte, Verwaltungsmitarbeiter, Ministeriumsangehörige (insbesondere Regionalreferenten), Gremienmitglieder.

38. Beispiele für Personalentwicklungsangebote könnten sein (ohne Anspruch auf Vollständigkeit):

Zielgruppe	Veranstaltungstyp	Gegenstand
Alle	Erfahrungsvermittlung, Diskussion	Grundlagenvermittlung, Chancen und Grenzen von Globalhaushalten, Handlungserfordernisse
Rektorate, Kanzler	Moderierter Workshop	Strategische Fragen und Steuerungsmöglichkeiten bei Globalhaushalten
Rektorate, Verwaltung, Dekane	Erfahrungsaustausch	Interne Kommunikation zur Begleitung innerer Managementreformen
Kanzler, Dezernenten	Erfahrungsvermittlung, Schulung	Umsetzung des Globalhaushalts (Verwaltungsstruktur, DV, Budgetierung...)
Arbeitsebene der Verwaltung	Erfahrungsvermittlung, Schulung	Technische Fragen der Umsetzung (z.B. Verfahren der Personalkostenüberwachung, interne Mittelvergabe, internes Personalkostencontrolling)
Dekane	Workshop	Globalhaushalte auf Fachbereichsebene, neue Managementanforderungen
Verwaltung	Erfahrungsvermittlung, Schulung	DV-Unterstützung der Umsetzung von Globalhaushalten
Verwaltung	Schulung	Muster-Kontenplan, Kontenrahmen und Buchung
MWF, Finanzministerium, Parlamentarier, Rektoren	Workshop	Folgen der Haushaltsglobalisierung für die staatliche Steuerung
.....		

39. Das Programm sollte in 2005 beginnen, zunächst mit Erfahrungstransfer von den Modellversuchshochschulen, und ab 2006 stärker auf den Erfahrungsaustausch aller setzen. Es sollte schnellstmöglich von erfahrenen Weiterbildungsanbietern (z.B. der HÜF) gemeinsam mit den Modellversuchshochschulen konzipiert werden. Die Angebote können i.d.R. für Universitäten und Fachhochschulen gemeinsam gemacht werden, da sich die Probleme nur im Detail unterscheiden.

Rolle des Landesamts für Besoldung und Versorgung (LBV)

40. Die Effizienz des Verfahrens sollte durch automatisierte Verarbeitung der LBV-Daten im Rahmen der Personalkostenrechnung gesichert werden. Wenn dies nicht gelingt, sollten Lösungen außerhalb der Abrechnung über das LBV erwogen

werden. Ob man das LBV für Hochschulen mit globalisierten Haushalten nicht mehr nutzen sollte, kann jedoch auf Basis der vorliegenden Informationen nicht bewertet werden.

41. Nach Abrechnung zwischen LBV und Hochschulen sollte „Rechtsfrieden“ herrschen und keine nachträgliche Änderung mehr erfolgen. Es sollte eine klar definierte Widerspruchsfrist geben, um Differenzen aufzuklären. Danach sollten keine vergangenheitsbezogenen Zahlungen mehr erfolgen.

2.2 Empfehlungen zur internen Umsetzung

42. Das MWF sollte an der Linie festhalten, für die interne Umsetzung des Globalhaushalts in den Hochschulen keine Vorgaben zu machen.
43. Im Rahmen der Volleinführung 2006 sollten sich die Hochschulen an den beschriebenen, positiv bewerteten Grundtrends orientieren, um eine erfolgreiche Umsetzung des Globalhaushalts zu sichern.
44. Im Rahmen des empfohlenen Personalentwicklungsprogramms zum Globalhaushalt sollten die beschriebenen Umsetzungstrends in genaueren Erfahrungsberichten dargestellt werden. Dabei erscheinen drei Module (Modulebenen) erforderlich:
- (1) Ein Angebot für Mitglieder der Hochschulleitungen und Kanzler zu Fragen der strategischen Grundsatzentscheidungen und Maßnahmen der Leitung in Bezug auf den Globalhaushalt.
 - (2) Ein Angebot für Abteilungsleiter Personal/Haushalt und Kanzler zu Fragen der verwaltungstechnischen Umsetzung (Verfahren der internen Budgetierung, Reorganisation Abteilungen, Aufgabenkataloge und –verteilung, DV-Anforderungen).
 - (3) Angebote für die Arbeitsebene zu Instrumenten der operativen Umsetzung, z.B. zur DV-Umsetzung der Personalkostenüberwachung.
45. Ein Verzicht auf die interne Weitergabe der Globalbudgets im ersten Jahr erscheint akzeptabel. Das Abwarten birgt allerdings eine große Gefahr: Für die interne Akzeptanz des Globalhaushalts ist es entscheidend, dass auch die Vorteile daraus in der Hochschule ankommen. Geschieht dies nicht, verstärkt sich noch die Wahrnehmung des Globalhaushalts als Kürzungsmaßnahme und damit die negative Sichtweise der Einführung. Die Hochschulen sollten daher schnellstmöglich die interne Umsetzung vorantreiben. Zumindest sollten z.B. die Möglichkeiten der verstärkten Rücklagenbildung auch von den Fachbereichen sofort in Anspruch genommen werden können. Es sollte von Beginn an eine klare Verabredung zwischen Rektorat und Fakultäten geben, wann und in welcher Form dezentrale Globalbudgets im Innern geschaffen werden.
46. Hochschulen sollten beim Verfahren der Personalkostenbudgetierung eine situationsbezogene Lösung wählen (stellenbezogene vs. rein monetäre Budgetierung). Werden Stellenpläne intern weiter verwendet, sollte darauf geachtet werden, dass durch die Stellenplanung keine unverrückbaren Dauerausstattungen zementiert werden, sondern die Pläne z.B. mit einer Zielvereinbarung

verbunden werden, die eine regelmäßige Überprüfung der Planung auslöst. Selbst wenn rein monetär budgetiert wird, ist aber momentan die Erarbeitung von Stellenübersichten nicht verzichtbar, sie werden z.B. zur Berechnung der Normstudienplätze und damit im Kontext der Zielvereinbarungen verwendet.

47. Intern sollte sofort ab 2006 keine Parallelkontierung vorgenommen werden. Es sollte nach der Kontenplanlogik auf Kostenarten/Kostenstellen gebucht werden, eine Buchung auf Titel ist unnötig. Die externen Rahmenbedingungen sind entsprechend zu gestalten: Alle externen Anforderungen müssen sich auf die Kontenplanstruktur beziehen. Auch hochschulinterne Mittelvergabeverfahren müssen sich von der Titelstruktur lösen.
48. Für die Volleinführung 2006 muss unmittelbar ein DV-Programm einsatzfertig vorliegen, das die laufende Überwachung der Personalkosten ermöglicht und dazu Mengen- und Kostendaten zusammenfügt. An die Software sind zwei unterschiedliche Anforderungen zu richten: Einerseits geht es um die Personalkostenplanung. Diese Funktion ist derzeit erfüllbar, allerdings nur mit großem Aufwand, also nicht in effizienter Weise. Hier muss die Software effiziente Datenabgleiche sichern. Andererseits ist die Personalkosten-DV die Basis für die dezentrale interne Budgetierung; die Funktion der adäquaten Datenlieferung für dezentrale Entscheidungsträger lässt sich im Augenblick noch gar nicht erfüllen. Beiden Anforderungen ist bei der Implementierung der Software Rechnung zu tragen.
49. Der internen Kommunikation zur Begleitung des Globalhaushalts sollte große Priorität eingeräumt werden. Die beschriebenen Kommunikationswege und –inhalte der Modellversuchshochschulen stellen mögliche Vorbilder dar. Auch dieses Thema sollte Gegenstand des Erfahrungsaustauschs im Rahmen der begleitenden Personalentwicklung sein.
50. Es erscheint fraglich, ob eine fragmentierte, an verschiedenen Ausgabenblöcken orientierte Mittelzuweisung längerfristig mit der Idee der Globalisierung vereinbar ist. Die Hochschulen sollten durch Modellrechnungen überprüfen, ob eine Zusammenlegung unterschiedlicher Verteilungsverfahren für Teilbudgets zu einem globalen Modell mit Ungerechtigkeiten und Informations-/Anreizverlust verbunden ist oder ob daraus eine empfehlenswerte Vereinfachung resultiert.
51. Die mit der internen Globalisierung verbundenen Gestaltungsaufgaben werden anhand des Papiers „Regelungen zum Globalhaushalt“ des Rektorats der Universität Bielefeld vom 15.7.2003 sehr gut deutlich. Das Papier ist als Orientierungspunkt für die anderen Hochschulen hervorragend geeignet, denn es zeigt die zu treffenden internen Entscheidungen. Wesentliche interne Gestaltungsaspekte sind:
 - (1) Schaffung Einheitsmodell vs. getrennte Budgetierung für Sach- und Personalmittel;
 - (2) dezentral vs. zentral budgetierte Personalmittel (z.B. Umzugskostenvergütung zentral);
 - (3) Verfahren zur Bemessung der Personalbudgets;
 - (4) Rolle von Formeln und Zielvereinbarungen für die interne Mittelvergabe;
 - (5) Bildung, Umfang und Zweck von Zentralpools;

- (6) Finanzierung zentraler Einrichtungen;
- (7) Budgetierungsregeln für interne Einheiten (u.a. bezüglich Reservenbildung, Flexibilitäten, Buchung, interner Kreditierung...).

Hinzu kommt die organisatorische Umsetzung, u.a. durch engere Verzahnung von Personal- und Haushaltsdezernaten. Bei der genauen Ausgestaltung der internen Budgetierung muss jede Hochschule allerdings einen eigenen Weg auf Basis ihrer bisherigen Verfahren und ihrer Ziele wählen.

2.3 Empfehlungen zum externen Berichtswesen

Positionen und Aktivitäten der Modellversuchshochschulen zum externen Berichtswesen

- 52. Die Hochschulen sollten von vorneherein externe Berichte als wichtiges Legitimationsinstrument begreifen und entsprechende Aktivitäten in Eigenverantwortung entwickeln.
- 53. Das MWF sollte dem Prinzip folgen, nur soviel Informationen von den Hochschulen einzufordern, wie für die Steuerung tatsächlich gebraucht wird. Beispielsweise fordern einige Bundesländer unterjährige Berichte über den Haushaltsvollzug; dies erscheint wenig sinnvoll, da das Ministerium bei Globalhaushalten über keine diesbezüglichen Steuerungsmöglichkeiten verfügt. Eine Hochschule muss auch keine vertieften Informationen über die Verschiebung zwischen Personal- und Sachmitteln geben, wenn daraus keine Folgen für die Haushaltsbemessung resultieren.
- 54. Es sollte vorgeschrieben sein, zu einem Stichtag einen Jahresabschluss zu erstellen und dem MWF zuzuleiten. Der Jahresabschluss stellt die einzige externe Information zum Haushaltsvollzug dar; er bildet die Basis der finanzwirtschaftlichen Erfolgskontrolle.
- 55. Der Jahresabschluss sollte eine Darstellung des Ist und des Ansatzes in Bezug auf den Kontenplan des Berichtsjahres enthalten. Über die bloßen Zahlen hinaus sollte eine Darstellung von gravierenden Änderungen und Risiko-relevanten Entwicklungen erfolgen, jedoch nicht über alle Konten. Es sollte selektiv nur um die Dinge gehen, die auch für die staatliche Seite relevant sind, da sie nicht im Rahmen des Globalbudgets geregelt wurden bzw. sich auf zukünftige Budgetaufstellungen auswirken (z.B. Risiken im Energiekostenbereich, die sich auf zukünftige Haushaltsverhandlungen auswirken).
- 56. Für die Legitimation von Globalhaushalten ist die Entwicklung der Investitionen und der Rücklagen besonders relevant. Diese sollten im Jahresabschluss auf jeden Fall dargestellt und begründet werden (bei den Rücklagen mit Informationen zu den geplanten Verwendungen; es könnte dabei auch nach allgemeinen Rücklagen und für spezielle Zwecke gebildete Rückstellungen unterschieden werden). Die Erläuterung und Begründung von Rücklagen (Rückstellungen) ist entscheidend, um zu vermeiden, dass hohe Restbildung von staatlicher Seite als Zeichen für Kürzungsspielräume gewertet werden. Wenn

z.B. klar wird, wie wichtig Rücklagen für zukünftige Berufungen, Baukosten oder Investitionen sind, sind Rücklagen legitimiert. Im Sinne einer staatlichen „Grobsteuerung“ sollte die Darstellung nicht zu sehr ins Detail gehen, aber doch in groben Zügen die Verwendung der Rücklagen erläutern, z.B. bezogen auf die großen Blöcke Berufungen, Forschung und Lehre, Investitionen, Bauausgaben. Damit wird dem Problem Rechnung getragen, dass ein detailliertes Nachhalten der Rücklagen bedeuten würde, bei Rücklagenbildung auf Fachbereichsebene dezentral detailliert die Verwendungen nachfragen und aggregieren.

57. Der Jahresabschluss 2003 der FH Münster kann als vorbildhaft für einen intern zu verwendenden Jahresabschluss betrachtet werden (aus dem dann durch Komprimierung das abgeleitet wird, was nach außen gegeben werden kann). Die Hochschulen sollten sich – ggf. mit individuellen Gestaltungen und Weiterentwicklungen – daran orientieren. Ein gewisser Erprobungsspielraum in der Darstellung sollte für die Hochschulen zunächst verbleiben.
58. Das MWF sollte ein Gesamtberichtskonzept entwerfen, das die Beziehungen der verschiedenen Instrumente deutlich macht.

Gestaltung des Haushaltsplans und der Erläuterungen zum Haushaltsentwurf

59. Wie bei den Modellversuchshochschulen sollten sich die Haushalte für alle Hochschulen auf drei Titel beschränken.
60. Der Kontenplan als Instrument der Selbststeuerung sollte für die staatliche Seite publik, aber nicht als Beilage im Haushaltsplan enthalten sein. Die geplanten 6 Erläuterungs-Kontengruppen sollten wie vorgesehen eingefügt werden und Basis für die Haushaltsverhandlungen über „Vorabs“ sein.
61. Die Darstellung der Beamtenstellen im Haushalt sollte auf eine Tabelle komprimiert werden: Stellenzahlen nach Besoldungsgruppen aufgeschlüsselt, ohne weitere Unterteilungen oder Erläuterungen. Dadurch wird die übermäßige Breite traditioneller kameralistischer Darstellung im Haushalt reduziert; alle darüber hinaus nötigen Informationen zu den Beamtenstellen bleiben im separaten Erläuterungsband enthalten. Angaben über Stellenentwicklungen im Arbeiter- und Angestelltenbereich sollten im Haushalt nicht auftauchen, da sie nicht steuerungsrelevant sind; allerdings sind Angaben zu Stellen – als Erfassung des Ist zu einem bestimmten Zeitpunkt - in einer Übergangssituation noch akzeptabel (z.B. werden sie noch benötigt, um die Umsetzung des Qualitätspakts verfolgen zu können). Dann muss aber eindeutig klargelegt sein, dass die Angaben nicht zu Steuerungszwecken verwendet werden und keine Autonomiebeschränkung bei der Gestaltung implizieren. .
62. Zusätzliche Beilagen zum Haushaltsplan sollen in Richtung eines Leistungsbudgets führen: Es werden Darstellungen integriert, die zeigen, wie sich aus neuen Steuerungsinstrumenten Budgets ergeben. Im Einzelnen sollten drei Bausteine aufgenommen werden:

- *Profilbeschreibung*: Ausgangspunkt für die Budgetzuweisung sind die Ziele der Hochschule, aus denen sich das Profil ergibt. Es sollten daher in Kurzform das Profil und die Kernziele dargestellt werden.
- *Kurzfassung der Zielvereinbarung*: Eine komprimierte Darstellung der vereinbarten Ziele und der per Zielvereinbarung dafür zugewiesenen Mittel sollte ebenfalls enthalten sein. Damit wird deutlich, dass für Zielvereinbarungen zugewiesene Mittel nicht auf einer Darlegung des Mitteleinsatzes für den vereinbarten Zweck sondern auf einer Überprüfung der Zielerreichung beruhen sollten.
- *Darstellung der formelgebundenen Mittelvergabe*: Ein (bis auf 20 Prozent zunehmender) Teil des Globalbudgets errechnet sich aus einer Formel. Daher sollte die formelmäßige Budgetrechnung im Haushaltsplan abgebildet werden. In Anlehnung an den hessischen Leistungsplan könnte eine tabellarische Darstellung gewählt werden:

Ziel	Parameter	Zahlung pro Einheit	Leistungs- menge	Errechnete Zuweisung
Studierende zum Abschluss bringen, Studienzeitverkürzung	Zahl der Absolventen	Pro Absolvent werden X Euro gezahlt (ermittelt aus Formel)	Y Absolventen	Z Euro
.....

Bei der Haushaltsaufstellung lassen sich Zuweisungen und Zahlungen pro Einheit nur für das Vorjahr als Ist darstellen (mit den gemessenen Leistungsmengen, auf denen diese Zuweisung beruht). In den Spalten für Zahlung pro Einheit und errechnete Zuweisung des Haushaltsjahres sind Leerstellen enthalten (analog zur Gesamtsumme der leistungsorientierten Mittelvergabe in den Erläuterungen zum Titel „Zuführungen für den laufenden Betrieb“; diese Gesamtsumme wird durch die dargestellte Tabelle erklärt). Diese Leerstellen werden im endgültigen Haushalt gefüllt (auf Basis der Ergänzung der Leistungsmengen des Vorjahres).

Vorteil dieser Darstellung ist: Ziele werden benannt und die Parameter angeführt, die auf das Ziel ausgerichtet sind. Dann wird deutlich gemacht, mit welchem Betrag eine Einheit des Parameters gemäß Formelsystem belohnt wird. Aus der Multiplikation von resultierender „Leistungsprämie“ mit dem in der Budgetperiode gemessenen Parameterwert resultiert die Summe, die nach dem betreffenden Kriterium an die Hochschule vergeben wird. Damit wird deutlich, welche Leistungen erbracht wurden, wie sie honoriert werden und zu welchem finanziellen Ergebnis dies führt. Zur Wahrnehmung des parlamentarischen Budgetrechts sind dies elementare Informationen. Eine Einbeziehung von Daten des Vorjahres ist das logische Ergebnis der „ex post“-Steuerung, die im New Public Management eine entscheidende Rolle spielt.

Die Anlagen stellen den Finanzierungsaspekt und damit die wesentliche parlamentarische Aufgabe in den Vordergrund. Sie sind auf die weiteren Modellelemente in NRW wie Formel und Zielvereinbarung abgestimmt. Sie führen

dazu, dass sich das Parlament auf die neu geschaffenen Steuerungsinstrumente stützt und nicht aus einem unverbundenen Parallelsystem informiert wird. Das Verständnis und die Akzeptanz für Zielvereinbarungen und automatisierte Formelsteuerung im politischen Bereich werden erhöht. Pro Hochschule sollten nicht mehr als ca. 3 Seiten Beilagen resultieren; damit bleiben die Beilagen in vertretbarem Umfang.

63. Der Erläuterungsbände (Personalhaushalt bzw. Sach- und Investitionshaushalt) zum Haushalt, die dem Wissenschaftsausschuss im Landtag vorgelegt werden, sollten zu einem Band zusammengeführt werden. Darin sollten für jede Hochschule folgende Abschnitte dargestellt werden:

- (1) Ein standardisiertes Kennzahlenset, das aus den vom MWF erhobenen Datenblättern abgeleitet wird.
- (2) Gravierende Veränderungen, die budgetäre Effekte in den Verhandlungen Hochschule – MWF verursachen (verabredete Vorabs, besondere Programmförderungen...), inkl. Darstellungen der Finanzwirkungen.
- (3) Informationen zu den Veränderungen im Stellenplan (wie bisher, allerdings nur noch in Bezug auf Beamtenstellen);
- (4) Informationen zu den geplanten größeren Investitionen.

64. Alle weiteren Informationen „was eine Hochschule so alles tut“ sollten an anderer Stelle in das Berichtswesen Eingang finden (z.B. im Rahmen eines Geschäftsberichts oder der Zielvereinbarungen). Solche Beschreibungen sind in der bisherigen Form als Teil der Erläuterungsbände funktionslos; aus den kaum vergleichbaren Darstellungen lassen sich weder budgetbezogene Schlüsse ableiten noch Anhaltspunkte für die Leistungsfähigkeit der Hochschulen finden.

Gestaltung eines Gesamtberichtssystems

65. Das externe Berichtswesen der Hochschulen sollte insgesamt die folgenden Bausteine haben:

- *Haushaltsplan mit aussagekräftigen Anlagen:* Der Haushaltsplan wird um weitere Anlagen ergänzt, die den neuen finanziellen Steuerungsansatz abbilden (s.o.). Elemente der anderen Berichtsinstrumente und die notwendigen Reste der Inputdarstellung werden wie oben beschrieben in den Erläuterungsband zum Haushalt aufgenommen (zwecks komprimierter Darstellung für den Landtagsausschuss).
- *Jahresabschluss als Bericht zum Wirtschaftsplanvollzug:* Zum Jahresende sollte dieser Bericht über die bloßen Zahlen hinaus um eine kurze Risiko- und Ursachendarstellung ergänzt werden, aber konzentriert auf besonders bedeutende Aspekte, die auch für die staatliche Seite relevant sind, und nicht umfassend (genauerer Vorschlag ebenfalls s.o.).
- *Kennzahlenset:* Der bereits eingeschlagene Weg der Erhebung von wenigen Kennzahlen über alle Hochschulen im Rahmen der KLR-Berichtsblätter sollte fortgesetzt werden. Wichtig ist dabei das Erfolgsrezept der „KOTA-database“ in Finnland: Die Kennzahlen aller Hochschulen sollten für alle Hochschulen online verfügbar sein, um für

Planungs- und Vergleichzwecke eingesetzt werden zu können. Eine Kennzahlensammlung sollte nicht nur für staatliche Zwecke (wie z.B. Hochschulkonzept 2010) verwendet werden, sondern es sollte sich das Verständnis eines Serviceangebots für alle Beteiligten entwickeln.

- *Dokumentation*: Darunter wird nicht ein bestimmtes Berichtsdokument verstanden, sondern es handelt sich um einen Sammelbegriff für alle Arten von Berichten, die aus der Anwendung staatlicher Steuerungsinstrumente ohnehin anfallen. Es geht hier nur darum, einen strukturierten Überblick zu schaffen und die Dokumente (am besten im Internet) verfügbar zu machen. Dazu gehören: Leitbilder und Entwicklungspläne der Hochschulen, Zielvereinbarungstexte, Berichte zur Umsetzung von Zielvereinbarungen, Auswertungen im Rahmen des Hochschulkonzepts 2010. Entscheidend ist, dass weitere Berichtselemente, die noch auf dem alten Steuerungsansatz beruhen, auf den Prüfstand gestellt und ggf. abgeschafft werden (z.B. ein Übermaß stellenbezogener Informationen).
- *Geschäftsbericht*: Die Hochschulen sollten aufgefordert werden, in eigenverantwortlicher Gestaltung einen Geschäftsbericht zu erstellen. Dieser kann als Marketing- und Wettbewerbsinstrument genutzt werden und richtet sich nicht nur an den Staat, sondern an die Öffentlichkeit und die „stakeholder“ der Hochschule generell. Der dabei betriebene Aufwand richtet sich nach der autonomen Entscheidung der jeweiligen Hochschule. Geschäftsberichte sollten sicherlich einen Strategie- und Zielbezug aufweisen und sowohl vergangenheits- als auch zukunftsbezogen sein. Darüber hinausgehende Gestaltungsempfehlungen finden sich in einem CHE-Konzept für Brandenburg⁴ bzw. in einer Analyse, die das CHE zur Entwicklung eines Geschäftsbericht für die FU Hagen erstellt hat. Die Entwicklungen in Hagen können als Pilotprojekt ausgewertet werden. Geschäftsberichte ersetzen den bisherigen Rechenschaftsbericht des Rektorats. Staatliche Regelungserfordernis besteht an dieser Stelle nicht, da die Hochschulen im Sinne der Wettbewerbsfähigkeit ein Eigeninteresse an solchen Marketinginstrumenten entwickeln werden.

Entwicklung zum Produkthaushalt

66. Die oben unterbreiteten Vorschläge zur Gestaltung des Haushaltsplans gelten unverändert, denn sie greifen die Kernideen des Produkthaushalts auf: Verbale Kurzbeschreibungen und Leistungsgrößen werden aufgenommen.

67. Die Idee der Outputbudgetierung wird noch konsequenter umgesetzt als in den bisher vorliegenden Vorschlägen zum Produkthaushalt, weil Zuweisungen direkt mit Leistungsgrößen verknüpft werden. Das Berichtsinstrument ist an dieser Stelle vorbildhaft für die Landesverwaltung.

68. In Weiterentwicklung der Überlegungen von „EPOS.NRW“ sollten Kostenträgerinformation in Bezug auf Forschung und Lehre in Form von Kennzahlen als Be-

⁴ Ziegele, Frank: Das Berichtswesen im Verhältnis Hochschulen - Staat in Brandenburg: Bestandsaufnahme, Soll-Konzept und Vorschläge zur Weiterentwicklung, Arbeitspapier Nr. 47, Gütersloh, 2003 (<http://www.che.de/downloads/AP47.pdf>).

richtsinstrument dargestellt werden. Diese Angaben dienen Vergleichs- und Steuerungszwecken, sind aber sinnvoller Weise nicht unmittelbar mit Haushaltszuweisungen zu verknüpfen. Damit werden die Ziele des Produkthaushaltes voll umgesetzt, eine Vermischung der unterschiedlichen Steuerungs- und Berichtszwecke jedoch vermieden. Im Prozess der Haushaltsaufstellung bleibt das politische Primat gegenüber Kostenträgerinformationen erhalten.

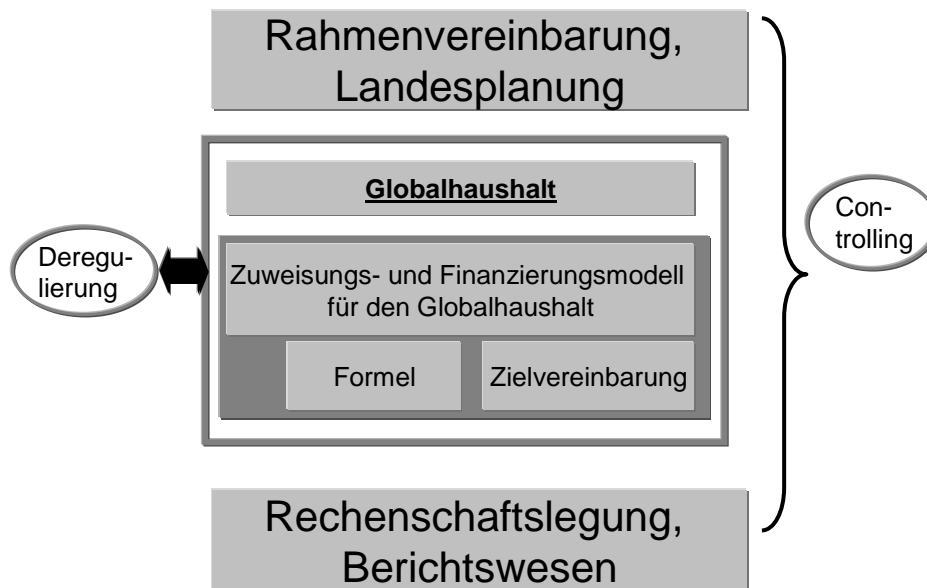
69. Bei der Profilbeschreibung könnte im Sinne des Produkthaushalts nach Zielen für Produktgruppen unterschieden werden.

Kameralistische vs. kaufmännische Rechnung

70. Es haben sich insgesamt keine klaren Hinweise ergeben, die für NRW die Umstellung auf Doppik zwingend erscheinen lassen: Die Hochschulen haben „andere Sorgen“, der Mehrwert ist begrenzt, die Rahmenbedingungen sind schwierig. Es erscheint daher adäquat, zunächst einmal die Optimierung des eingeschlagenen Weges in Angriff zu nehmen.
71. Eine Initiative in Richtung kaufmännisches Rechnungswesen müsste von den Hochschulen ausgehen; wenn aus Hochschulsicht die Vorteile überwiegen, sollte eine Änderung der Linie erwogen werden.
72. Einzelnen Hochschulen sollte die interne Anwendung kaufmännischer Buchführung nicht verwehrt werden; entsprechende selbstgesteuerte Initiativen sollten Unterstützung von staatlicher Seite erfahren.

2.4 Empfehlungen zur Einbettung des Globalhaushaltes in ein Gesamtsteuerungsmodell

73. Das staatliche Finanzierungsmodell sollte entsprechend folgender Darstellung aufgebaut sein:



Grundlage für die Budgetierung ist die Realisierung einer Landesplanung (abgeleitet aus dem Hochschulkonzept 2010) und einer darauf basierenden mehrjährigen Finanzierungszusage für den Hochschulsektor insgesamt. Für die einzelne Hochschule wird ein Globalhaushalt ermittelt, der auf Basis einer Kombination aus Formelfinanzierung und Zielvereinbarung bemessen wird. Unterstützt wird dieses Finanzierungsmodell durch konsequente Deregulierung, durch ein aussagefähiges Berichtswesen und durch für die Instrumente benötigte Controllinginformationen (z.B. die Messung der in der Formel und Zielvereinbarung verwendeten Indikatoren).

74. Die Idee des „Paktes“ (in Form von Planungssicherheit und einer Abstimmung der Planungen im Land, nicht als Kürzungsprogramm) sollte damit verstetigt werden. Mehrjährige Planungssicherheit durch Abschluss übergeordneter Vereinbarungen zwischen Staat und allen Hochschulen ist ein wiederkehrendes Prozesselement.

75. Die inputbezogene Haushaltskalkulation sollte auf die Einführung des Globalhaushaltes in 2006 beschränkt bleiben. Ab 2007 ist anzustreben, ein Mittelvergabemodell zu schaffen, das den gesamten Haushalt (bis auf besondere, separat zu verhandelnde „Vorabs“) bereits bei der Aufstellung auf die Basis einer ziel- und ergebnisorientierten Zuweisung stellt. Dazu sollten Formel- und Zielvereinbarungsverfahren gekoppelt werden, da die Instrumente komplemen-

täre Funktionen übernehmen. Der Globalhaushalt würde dann durch das Zuweisungsverfahren legitimiert.

76. Die Zielvereinbarungen sollten ein Instrument bleiben, das sich auf wenige prioritäre Vorhaben der Hochschule bezieht, die für die Profilbildung besondere Bedeutung haben. Zielvereinbarung möglichst breit anzulegen und eine „Abhakliste“ aller denkbaren Zielbereiche (Qualität der Lehre, exzellente Forschung, Internationalisierung, Gleichstellung,...) zugrunde zu legen, erscheint als ungeeignete Ausrichtung. Dann werden die Hochschulen zu allen Bereichen Dinge aufschreiben, die sie sowieso tun, um einer Pflicht möglichst umfassend nachzukommen. Die Idee der Profilbildung und Prioritätensetzung würde nicht hinreichend verfolgt werden.
77. Wenn Zielvereinbarungen diese Rolle spielen, liegt es nahe, die Formelfinanzierung auf größere Teile des Budgets auszudehnen. Diese Variante wird v.a. in Flächenstaaten wie Rheinland-Pfalz, Hessen oder Brandenburg praktiziert. Bei einer größeren Zahl vergleichbarer Hochschulen sind solche Modelle umsetzbar. Wenn Formeln in die Grundfinanzierung der Hochschulen hinein reichen, werden dafür v.a. nachfrage- und stabilitätsorientierte Indikatoren herangezogen. Beispielsweise in Brandenburg erfolgt die Grundfinanzierung nach der Professorenzahl und den Studierenden in der Regelstudienzeit. In Hessen werden die in der Formel verwendeten Studierendenzahlen zwischen Ministerium und Hochschule vereinbart. In Nordrhein-Westfalen könnte beispielsweise eine weitere Verzahnung zwischen strategischer Planung und Finanzierungsinstrumenten angestrebt werden (z.B. über die Verwendung einer Kombination aus Normstudienplätzen und tatsächlichen Studierendenzahlen in der Grundfinanzierung).
78. Bei der Gestaltung von Zielvereinbarungen sind die methodischen Anforderungen zu beachten. Beispielsweise sollte eine klare Verbindung zwischen Finanzzuweisung und Zielvereinbarung bestehen. Die Zielerreichung und Zielverfolgung sollte finanziell belohnt bzw. sanktioniert werden. Gestaltungsempfehlungen zu Zielvereinbarungen wurden vom CHE zu früherem Zeitpunkt erarbeitet⁵. Nach den Rückmeldungen der Hochschulen erscheint es fraglich, ob diese Vorschläge tatsächlich in allen Bereichen umgesetzt wurden. Beispielsweise wird berichtet, dass im laufenden Prozess erneut Änderungen der Grundkonditionen eintraten: Von einer klaren Ausrichtung auf die Umsetzung des Hochschulkonzepts 2010 gingen Zielvereinbarungen z.T. über in das Abarbeiten einer generellen Themenliste. Auch gab es erneut kein verbindlich festgelegtes Raster für Zielvereinbarungen in der vom CHE vorgeschlagenen Form.
79. In den Leitungsstrukturen sollten die finanziellen Kompetenzen klar verortet werden, um Kompetenzüberschneidungen bzw. Abschieben von Verantwortung zwischen den Beteiligten zu vermeiden. Eine Straffung der Strukturen sollte erwogen werden.
80. In Bezug auf die Leitungsstrukturen sind die Hochschulen gefordert; die neue Gesetzeslage in NRW lässt per Experimentierklausel abweichende Strukturen zu.

⁵ Müller, Ulrich; Ziegele, Frank: Zielvereinbarungen zwischen Hochschulen und Staat in Nordrhein-Westfalen: Erfahrungen und Zukunftsperspektiven, Arbeitspapier Nr. 45, Gütersloh, 2003 (http://www.che.de/downloads/Gutachten_ZV_NRW0303.pdf).

Die Hochschulen sollten im Rahmen ihrer Organisationsautonomie nach Regelungen suchen, die für ihre spezielle Situation adäquat sind.

81. Im MWF sollten organisatorische Lösungen gefunden werden, mit denen die Kompetenzen zur Umsetzung der Finanzierungsreformen gebündelt bzw. die Abstimmungsprozesse verbessert werden. Die Installation einer abteilungsübergreifenden internen Projektgruppe im MWF könnte das Zusammenfügen verschiedener Reformbereiche zu einem konsistenten Ganzen befördern.

2.5 Empfehlungen zum Einführungsprozess

Verständigung über Ziele

82. Auch bei der Volleinführung sollte das Zielbündel für alle Beteiligten von Beginn an transparent gemacht werden. Im Zentrum sollten weiterhin die Gewährung von mehr Autonomie und die Stärkung der Eigenverantwortlichkeit der Hochschulen bei längerfristiger Verfahrenssicherheit (die also nicht unbedingt Planungssicherheit in Form fester Summen, wohl aber klare Bemessungskriterien umfassen muss) stehen.
83. Es sollte daran festgehalten werden, Globalhaushalte nicht unmittelbar mit dem Ziel von Einsparungen zu koppeln. Die Regeln des Globalhaushalts sollten nicht für Kürzungen instrumentalisiert werden; Kürzungen kann es immer geben, aber sie sollten als exogenes Ereignis verdeutlicht werden und nicht aus Rechenverfahren im Rahmen der Globalisierung resultieren. So lassen sich Widerstände gegen Reformen vermeiden, die entstehen, wenn diese aufgrund des Kontextes vorrangig als Element von Ressourcenentzug interpretiert werden. Damit ist nicht ausgeschlossen, dass die Finanzierungsquote bei einer Mittelbemessung orientiert an den Stellenplänen weniger als 100 % beträgt, da de facto auch bisher keine vollständige Ausfinanzierung möglich war. Der Globalhaushalt sollte aber nicht implizite Kürzungen gegenüber dem bisherigen Status Quo bzw. gegenüber den Vereinbarungen des Qualitätspakts beinhalten.

Die Verhandlung über die Ausgestaltung des Globalhaushaltes

84. Die Phasen der Entscheidungsunsicherheiten sind zeitlich zu minimieren. Vereinbarungen sowie interministerielle Verhandlungsergebnisse bzw. Zwischenergebnisse sind schriftlich zu fixieren und allen Beteiligten zeitnah zugänglich zu machen.
85. Die Rahmenbedingungen sind im Vorfeld klar zu kommunizieren. Methoden und Verfahren sind frühzeitig klar zu beschreiben. Die Rahmenbedingungen sind formal per Erlass zu verankern, denn eine Verabredung auf Vertrauensbasis funktioniert vielleicht mit vier Pilothochschulen, aber keinesfalls für die gesamte Hochschullandschaft. Erste Vorschläge zu den entscheidenden Konditionen werden im vorliegenden Bericht unter 3.4 gemacht. Im Sinne der Verfahrenseffizienz sollte nicht offen in Gespräche über die Ausgangsbedingungen ge-

gangen werden, sondern es sollte eine Erlassvorlage vorgelegt werden, über die verhandelt werden kann.

86. Es sollte geprüft werden, ob die Hochschulen u.U. bei grundsätzlichen Abstimmungen (Grundkonditionen; nicht in regelmäßigen Haushaltsaufstellungsverfahren) in die bislang bilateralen Verhandlungen zwischen MWF und Finanzministerium (und analog bei weiteren interministeriellen Abstimmungen mit unmittelbarer Relevanz) eingebunden werden können. Wenn alle Partner direkt zusammensitzen, lassen sich „Stille Post“-Vorgänge vermeiden. Aus Sicht einiger Hochschulvertreter hat sich dieses Verfahren jüngst im Zusammenhang mit der W-Besoldung bewährt (allerdings gab es in diesem Zusammenhang auch weniger zeitliche Restriktionen und klare bundesrechtliche Vorgaben). Sollte dies nicht möglich sein, sollten aber mindestens regelmäßige Zwischeninformationen des MWF an die Hochschulen über den Stand der Verhandlungen sollten gewährleistet sein, um eine vertrauensvolle Zusammenarbeit und die Transparenz des Ablaufs zu sichern. Zur Klarstellung: der Vorschlag der trilateralen Verhandlung bezieht sich auf die Klärung von Grundbedingungen und übergeordnete Entscheidungen, nicht auf den Prozess der periodischen Haushaltsaufstellung.
87. Eine Lenkungsgruppe aus Vertretern von Hochschulen und MWF, die grundsätzliche Fragen der Ausgestaltung des Globalhaushalts und Grundlinien der Einführung mit dem MWF verhandelt, sollte zeitlich befristet installiert werden, sofern im weiteren Prozess entsprechender Bedarf entsteht. Im Zusammenhang mit der Einführung der KLR wurden mit solch einer Lenkungsgruppe bereits gute Erfahrungen gemacht. Die Hochschulen könnten z.B. über die Vorsitzenden (oder Sprechergruppen) der Landesrektorenkonferenzen und die Sprecher der Kanzler vertreten werden. Gegenstand dieser Gespräche sollten v.a. möglichst konsensuale Regelungen übergreifender und übergeordneter Aspekte sein; eine dauerhafte Rückkoppelung an die übrigen Hochschulen sowie deren rechtzeitige Einbindung bei spezifischen Fragestellungen muss dabei gewährleistet sein. Im Augenblick sollte zur Klärung der Grundkonditionen allerdings versucht werden, auf Basis eines MWF-Entwurfs Rückkoppelungen der Hochschulen einzuholen, ohne dafür eigens eine Lenkungsgruppe zu etablieren. Die Lenkungsgruppe wäre dann relevant, wenn dieses Verfahren auf Schwierigkeiten stößt.
88. Bei technischen Problemstellungen (z.B. Berechnungsmethoden, Definitionsfragen) sollten durch den Lenkungsausschuss kurzfristig Arbeitsgruppen auf Fachebene eingerichtet werden, um rasch und einvernehmlich zu beidseitig akzeptierten und einheitlichen Lösungen zu kommen.

Begleitung des Modellversuchs und Vorbereitung der Volleinführung

89. In der Übergangsphase ist die Installation einer Lenkungsgruppe zum Globalhaushalt zu empfehlen. Nach der Volleinführung erscheint sie jedoch dauerhaft nicht notwendig.
90. Bereits im Vorfeld der Volleinführung sollten Schulungen und Programme zur Personalentwicklung angeboten werden. Im Mittelpunkt sollte zunächst der

Erfahrungstransfer der Modellversuchshochschulen stehen, später der Erfahrungsaustausch aller (vgl. Abschnitt 3.10).

91. Empfohlen wird, generell und nicht nur für fokussierte Teilbereiche die Hochschulen bei Entscheidungen über neue Steuerungsmodelle und bei der Entwicklung und Ausgestaltung von neuen Instrumenten einzubeziehen. Auch wenn die letztliche Entscheidung über Steuerungsinstrumente jeweils beim MWF liegt, ist - wie Erfahrungen aus anderen Ländern, z.B. Brandenburg - zeigen, die konsensuale Erarbeitung auch komplexer Steuerungsmechanismen im Sinne größtmöglicher Akzeptanz und Transparenz machbar und effektiv. Der Zusammenhang und das Zusammenwirken verschiedener komplementärer Instrumente würde auf diese Weise bei allen Beteiligten deutlicher verankert.
92. Auf Basis der gesammelten Erfahrungen sollte vom MWF unter Mitarbeit der Modellversuchshochschulen ein „Handbuch Globalhaushalt“ erstellt werden, das die wichtigsten technischen und Verfahrensregeln zusammenfasst, aber auch eine Einführung in Ziele und Grundlagen des Globalhaushalts bietet.
93. Die besondere Situation der Modellversuchshochschulen muss bei der Volleinführung Beachtung finden (Fortführung der bisherigen Bedingungen), insbesondere ist die geplante Methode der Aufstellung des Eröffnungsbudgets für sie nicht anwendbar (vgl. Abschnitt 3.1).

3. Die Ausgestaltung des Globalhaushaltes (Beschreibung und Bewertung)

3.1 Aufstellung des Eröffnungsbudgets

Beschreibung

Beim Übergang von der bisherigen kameralistischen Haushaltsführung zum Globalhaushalt entsteht die Aufgabe, das Volumen des „Eröffnungshaushalts“ zu bestimmen. Mit welcher Finanzsumme starten die Hochschulen in den Globalhaushalt?

Die dafür im Modellversuch verwendete Ausgangsbasis war der finanzielle Status Quo, das Eröffnungsbudget wurde unverändert inputorientiert erstellt. Dabei wurde folgendes Verfahren verwendet: Ausgangspunkt war das Ist-Budget des Referenzjahres 2001. Dazu wurden die Tarifsteigerungen sowie die 2001 geschöpften Mittel (minus Abzüge) addiert, die Stellenabsetzungen des Qualitätspakts subtrahiert. Dies klingt zunächst einfach und transparent, in der konkreten Kalkulation entstanden jedoch erhebliche Probleme:

- Bei den Tarifsteigerungen wurde die Einbeziehung zwischen MWF und Hochschulen abgesprochen. Später gab es allerdings Unstimmigkeiten bei Fragen der Berechnungsgrundlage. Es wurde monatelang hin und her gerechnet. Auch am Ende verblieben Auffassungsdifferenzen (z.B. bei der Universität Bielefeld zeitweise eine Kalkulationsdifferenz von 400 T€), die zuletzt größtenteils von den Hochschulen „geschluckt“ wurden. Insgesamt bestand das Grundproblem hauptsächlich darin, dass die genauen Kalkulationsmethoden des MWF seitens der Hochschulen aufgrund komplexer Rahmenbedingungen nur mühevoll nachvollzogen werden konnten.
- Noch 2002 gab es in den Haushaltsverhandlungen Stellenveränderungen, die aber aufgrund des zeitlichen Ablaufs nicht in die Kalkulation des Globalbudgets einbezogen wurden.

Die Schöpfungsmittel wurden wie üblich ohne Tarifsteigerungen gerechnet und es wurden die Pauschbeträge von 75-80% der tatsächlichen Kosten angesetzt. Hinzu kamen unerwartete unterjährige Veränderungen, z.B. die Leistung einer VBL-Sanierungsabgabe und die Reduzierung des Weihnachtsgelds. Teilweise äußern die Modellversuchshochschulen, das Zustandekommen des genauen Haushaltsvolumens sei heute noch nicht bis ins letzte Detail geklärt.

Die Berechnungen waren so angelegt, dass keine Ausfinanzierung des Stellenplans resultierte (u.a. aufgrund der dargestellten Behandlung der Schöpfungsmittel ein Aspekt kann auch sein, dass sich seit 2001 veränderte Altersstrukturen nicht niederschlagen, die allerdings prinzipiell Bewegungen in beide Richtungen erzeugen können). Dies hat bei den Nicht-Modellversuchshochschulen zu unterschiedlichen Reaktionen geführt: Teilweise verfolgen Hochschulen in Vorbereitung des Globalhaushalts einen harten Sparkurs und reduzieren bereits jetzt drastisch

Stellenbesetzungen; andere haben hingegen Stellenbesetzungen erhöht, um sich eine gute Ausgangsbasis für das Eröffnungsbudget zu verschaffen.

Um die letztgenannte Taktik zu verhindern, hat das MWF angekündigt, für die Voll-einführung 2006 den Berechnungsmodus zu verändern: Anstelle des „Referenzjahr-verfahrens“ tritt eine Orientierung am Stellenplan. Die Stellen nach Stellenplan werden mit Durchschnittskostensätzen multipliziert, der Grad der Ausfinanzierung der Stellen muss dann mit einem Multiplikator ≤ 1 bestimmt werden. Weitere Details sind bisher nicht bekannt.

Bewertung

Die Änderung des Kalkulationsverfahrens im Personalbereich erscheint angesichts der beschriebenen Anreizprobleme plausibel. Die Personalkostendurchschnittssätze sind bereits vorhanden (Durchschnittssätze des LBV). Der Grad der Ausfinanzierung wird durch den Multiplikator transparent, die Ausfinanzierung versteckt sich nicht hinter schwer nachvollziehbaren Rechendetails wie bisher. Damit werden politische Werturteile und Finanzierungsrestriktionen deutlich und besser diskutierbar. Durch die Stellenmethode spielen Zufälligkeiten der Mittelschöpfung im Basisjahr keine Rolle. Durch die Verwendung von Durchschnittskostensätzen sind die infolge des Qualitätspakts bereits feststehenden zukünftige Budgetsenkungen gut kalkulierbar.

Nachteil ist, dass die Erfahrungen der Modellversuchshochschulen im Detail durch die Methodenänderung nicht verwendbar sind. Man kann sich allerdings an bestimmten allgemeinen Erfahrungen orientieren: Am Wichtigsten ist es, dass das vom MWF verwendete Rechenverfahren im Detail beschrieben und nachvollziehbar wird. Beispielsweise das Problem der Berechnung von Tarifsteigerungen ist weiterhin vorhanden. Das stellenplanbezogene Verfahren wird zudem bei den Hochschulen, die sehr hohe Stellenbesetzungsquoten haben, zu finanziellen Problemen führen.

3.2 Zukünftige Haushaltsverhandlungen

Beschreibung

Die erste Haushaltsverhandlung der Modellversuchshochschulen für 2003 erfolgte auf der Basis der inputbezogenen Aufstellung des Wirtschaftsplans, entsprechend wird es in 2006 für die restlichen Hochschulen sein. Für 2004 wurde der Haushalt im Modellversuch fortgeschrieben. Es gibt bisher keine zeitliche Koppelung von Haushaltsaufstellung und neuen Steuerungsinstrumenten wie Zielvereinbarungen.

Bewertung

Die Haushaltsaufstellung kann nicht vollständig inputbezogen verbleiben; Haushaltsvolumina müssen zur Schaffung eines konsistenten Steuerungsmodells aus neuen Systemen erklärt werden. Ohne diesen Schritt wird sich die Steuerung letztlich nicht verändern, die inputbezogene Auseinandersetzung zwischen MWF und Hochschule würde dann statt mit Haushaltstitel einfach mit Konten geführt. Der Kontenplan würde dann die Funktion eines Planungsinstruments für autonome Hochschulen nicht erfüllen, sondern würde unter Gesichtspunkten der Haushaltsbemessung gestaltet werden (diese verfehlte Rolle wurde beispielsweise auch in Niedersachsen vom Wissenschaftlichen Beirat zur Begutachtung des dortigen Modellversuchs identifiziert⁶). Es führt kein Weg daran vorbei, ergebnisbezogene Instrumente wie Finanzierungsformeln und Zielvereinbarungen zur Grundlage der Mittelbemessung zu machen.

Es muss auch daher gelingen, verschiedene Prozessabläufe miteinander zu verzahnen und zeitlich abzustimmen (Haushaltsprozess, Zielvereinbarungsprozess, Planungsprozess der Hochschulen).

Wie in 5.2 ausgeführt, kann dies nicht bedeuten, dass Inputs gar keine Rolle mehr spielen. Wie bei der Handhabung von Risiken gezeigt wird, gibt es Anlässe für „Vorabs“. Es gab z.B. in 2003 Auseinandersetzungen zwischen dem MWF und der FH Münster über eine Änderung bei den Bewirtschaftungskosten, da für ein bestimmtes Gebäude die Bewirtschaftung von der Universität auf die FH überging. Eine Änderung bei den bewirtschafteten Flächen stellt eine Veränderung dar, die Basis für eine Korrektur der Budgets sein kann.

3.3 Globalhaushalt und (De-)Regulierung

Beschreibung

Über die mit dem Globalhaushalt verbundenen Freiheiten ist ein sehr positives Urteil zu fällen: Die letzten Restriktionen der bisherigen Finanzautonomie, die Beibehaltung des Stellenplans und die Begrenzung der Rücklagenbildung, sind beseitigt (mit Ausnahme des Stellenplans im Beamtenbereich). Die staatlichen Mittel werden sofort in die Selbstbewirtschaftung der Hochschulen gestellt und im Januar bzw. sobald der Haushalt freigegeben ist (2004 70% im Januar, 30% im März/April) in voller Höhe auf das Selbstbewirtschaftungskapitel gebucht. Danach kann es auch keine globalen Minderausgaben mehr geben, denn die Gelder gelten mit der Zuweisung als verausgabt. Die eingesparten und am Jahresende vorhandenen Mittel werden auf einem autonom verfügbaren Selbstbewirtschaftungskonto gebucht, es ist also nicht mehr nötig, sie als Haushaltsrest zur Übertragung anzumelden.

⁶ Wissenschaftlicher Beirat zur Begleitung des Modellvorhabens: Bericht zur Evaluation des Modellvorhabens - Erprobung der globalen Steuerung von Hochschulhaushalten im Land Niedersachsen, Gütersloh, 1999, S. 19.

Damit steht aber noch nicht fest, dass diese Freiheiten auch tatsächlich in vollem Umfang nutzbar sind. Dies hängt v.a. davon ab, ob andere Bereiche staatlicher Intervention die Möglichkeiten zur flexiblen Mittelverwendung „durch die Hintertür“ wieder einschränken.

Aus den Expertengesprächen ergeben sich vier wesentliche Bereiche, in denen Wechselwirkungen zwischen finanzieller Freiheit und anderen Regelungsbereichen auftreten:

(1) *Detailregulierungen*: Insbesondere aus der Landeshaushaltsordnung (LHO), aber auch aus anderen Vorschriften resultieren Beschränkungen finanzieller Spielräume. Einige Beispiele:

- Die Regelungen des Reisekostenrechts gelten unverändert. Hier wird z.T. enormer Aufwand getrieben.
- Gesetzliche Vorschriften in Bezug auf Dienstwagen gelten nach wie vor. Den Hochschulen sind dadurch z.B. Möglichkeiten zur Erzielung hoher Rabatte für hochklassige Dienstwagen verwehrt.
- Der Rektorfonds ist nach oben gedeckelt. In Zeiten verstärkter Marketing- und Steuerungsaufgaben auf Leitungsebene scheint dies kaum zweckmäßig. Bewirtungskosten spielen beispielsweise bei der Gewinnung neuer Professoren eine große Rolle.
- Die Unternehmensgründung mit über den Haushalt laufenden Mitteln ist nicht möglich. In einem konkreten Fall wollte die RWTH sich mit 30.000 € aus Drittmitteln als Einlage an einer Gesellschaft beteiligen, was von staatlicher Seite verwehrt wurde. Die Folge sind unnötig aufwändige Umwegkonstruktionen über Zwischengesellschaften.
- Es gibt einen ministeriellen Entscheidungsvorbehalt bei Angestellten (BAT Ia) in Bezug auf Neueinstellung und Höhergruppierung. Beispielsweise auch eine an einer Hochschule vorgenommene Veränderung der Bibliotheksleitung von A14 auf A15 war genehmigungspflichtig.
- Eine Hochschule verfolgte die Idee der Einführung eines betrieblichen Vorschlagswesens. Wenn daraus Einsparungen realisiert würden, sollte ein bestimmter Prozentsatz der gesparten Gelder an die Vorschlagenden ausgeschüttet werden. Dies wurde von staatlicher Seite versagt.
- Bei den Zentralmitteln des Landes sind die erweiterten Spielräume des Globalhaushalts nicht entsprechend anwendbar.
- Das weiterhin geltende Beamtenrecht schränkt personelle Entscheidungsspielräume ein. Beispiele: Eine A9-Stelle sollte in einem Fall sinnvollerweise mit einem Angestellten besetzt werden. Geht man diesen Schritt, könnte jedoch der Stellenkegel gefährdet sein (d.h. es gibt keine Stellenstruktur mehr, die hinreichend die Beförderung von Beamten ermöglicht). Das kann Grund genug sein, um auf eine eigentlich sinnvolle Besetzung durch einen Angestellten zu verzichten. Bei Teilzeitprofessoren besteht die Gefahr, dass diese eine volle Stelle einklagen; teilt man eine bestehende Stelle in zwei Teilzeitstellen, schafft dies finanzielle Risiken.
- Ein Problem ist der Verbleib von Planstellen um Beamtenbereich. Dies führt in Verbindung mit den Regelungen der Kapazitätsverordnung dazu, dass die Spielräume der Kapazitätsanpassung begrenzt sind.

Teilweise wird von den Hochschulen auf Basis der beschriebenen Probleme des Beamtentums die Forderung erhoben, langfristig alle Wissenschaftler im Angestelltenverhältnis zu beschäftigen.

(2) *Rezentralisierung*: Die Freiheit innerhalb des Globalhaushalts wird maximiert, gleichzeitig werden jedoch Aufgaben aus dem Verantwortungsbereich der Hochschulen herausgenommen und rezentralisiert. Das wesentliche Beispiel ist das zentrale Liegenschaftsmanagement des Landes; dadurch ist ein finanziell erheblicher Teil von Hochschulhaushalten außerhalb des Globalbudgets. Eine eigenverantwortliche Baubewirtschaftung (inkl. Bauherreneigenschaft) ist nicht möglich. Aber auch in anderen Feldern gibt es Zentralisierungstendenzen, z.B. durch die landesweit zentrale Beschaffung von Flug- und Bahntickets oder durch zentrale Beschaffung von IT-Ausrüstung.

(3) *Faktisches Verhalten*: Von ministerieller Seite wird in Einzelfällen immer noch nach der Logik der alten, inputorientierten Steuerung interveniert. Z.B. wurde einer Hochschule ausführlich vorgerechnet, dass sie im Beihilfebereich zu viel Mittel ausgeben würde (anhand detaillierter Vergleiche von Fällen pro Sachbearbeiter).

(4) *Wechselwirkung mit anderen staatlichen Zielen*: Beispielsweise wird in Nordrhein-Westfalen das Ziel verfolgt, den Personalabbau im öffentlichen Dienst sozialverträglich und effektiv zu gestalten. Daher gibt es eine zentrale Personalagentur, über die Personal zwischen Landeseinrichtungen umgesetzt wird. Die Hochschulen müssen alle offenen Stellen der Personalagentur melden, die Besetzung erfolgt mit Vorrang über die Agentur. Eine der Modellversuchshochschulen wollte jedoch Personal in der Zentralverwaltung reduzieren; dazu wurde eine Zielvereinbarung zwischen Verwaltung und Rektorat geschlossen, offene Stellen ausschließlich intern zu besetzen. Diese Vereinbarung war jedoch letztlich durch die Einbindung in das System der Personalagentur hinfällig.

Bewertung

Die Grundkonditionen der Globalisierung (Selbstbewirtschaftung, Unverbindlichkeit der Tarifstellen, freie Rücklagenbildung) sind als hervorragende und verlässliche Ausgangsbasis für den Modellversuch und für die Volleinführung des Globalhaushalts zu betrachten. Sie sollten keinesfalls verändert werden.

Die genannten Detailregulierungen sind für sich genommen zwar nicht von zentraler Bedeutung, in der Summe machen sie aber deutlich, dass Hochschulen trotz Globalhaushalt weiterhin in ein Korsett unterschiedlichster Vorschriften eingebunden sind, die das selbstverantwortliche, effiziente und effektive Wirtschaften behindern. Wenn ein Wissenschaftler in einem überfüllten Zug erster Klasse fährt und die Reise so besser als Arbeitszeit nutzen kann, ist dies effektiv. Hochschulen wird in vielen Fällen die Möglichkeit verwehrt, interne Regelungen zu finden, die ihrer Situation genügen. Eine wirtschaftlich agierende Hochschule wird sich selbst ein Reglement geben, allerdings den jeweiligen Verhältnissen angepasst. Sie hat auch den Anreiz dazu, denn sie profitiert unmittelbar finanziell von wirtschaftlichem Handeln. Es zeigt sich auch, dass für jede Hochschule jeweils andere Restriktionen besonders gravierend sind; es gibt also keine klaren Prioritäten der wichtigsten Hemmnisse.

Globalhaushalte sind in ihrer Umsetzung nicht konsequent, wenn der quantitativ bedeutsame Teil der Liegenschaften außen vor bleibt. Effizientes Wirtschaften ist kaum möglich, wenn einer der Produktionsfaktoren weitgehend ausgeblendet ist.

Rezentralisierung ist zwar gut gemeint, denn sie setzt auf economies of scale, z.B. durch größere Marktmacht bei Beschaffungsvorgängen. Zentralisierung erzeugt aber auf der anderen Seite Inflexibilität; für Rechnerausstattungen sind möglicherweise spezielle dezentrale Bedürfnisse entscheidend. Durch staatlich vorgegebene Zentralisierung werden derartige ökonomische Abwägungsentscheidungen verhindert.

Auch das dargestellte faktische Verhalten ist problematisch, da es das Vertrauen in die Ideen und Regelungen des Globalhaushalts gefährdet. Das obige Beispiel in Bezug auf die Beihilfe sollte im Rahmen eines selbstgesteuerten Benchmarkings von Hochschulen relevant sein, aber nicht für staatliche Intervention genutzt werden.

Zwischen staatlichen Zielen können wie im oben beschriebenen Beispiel Konflikte auftreten. Die Personalagentur kann ein praktikables Instrument zur Bewältigung des landesweiten Stellenabbaus sein, gleichzeitig jedoch die Ziele der Selbststeuerung von Hochschulen behindern. Solche Zielkonflikte sollten transparent gemacht und im Einzelfall entschieden werden.

3.4 Die Rolle von Erlassen im Rahmen der staatlichen Steuerung

Beschreibung

Mit Finanzautonomie und Globalisierung ist die Zahl der ministeriellen Erlasse zurückgegangen, es gibt sie aber nach wie vor. Aus Sicht der Hochschulen sind dabei zwei Aspekte relevant:

- Im Zusammenhang mit Globalhaushalten vermissen die Hochschulen klare Regelungen per Erlass. In Bezug auf die grundlegenden Rahmenbedingungen für den Globalhaushalt gab es zwar einen Erlassentwurf, dieser trat aber nie in Kraft. Dadurch fehlen verlässliche Rahmenbedingungen.
- Umgekehrt wird aber kritisiert, dass es trotz der Haushaltsglobalisierung immer noch zu viele Erlasse gäbe, die doch wieder in die Mittelbewirtschaftung eingreifen und damit dem Anliegen des Globalhaushalts zuwider liefen.

Die beiden Punkte zeigen, dass ein Erlass in zwei Richtungen gehen kann: Entweder er entspricht einer Rücknahme delegierter Kompetenzen, schränkt also zunächst gewährte finanzielle Freiheit wieder ein (und das bezogen auf Einzelfälle und einzelne Hochschulen). Oder er stellt generelle Regelungen für alle Hochschulen dar und wird als generelle Spielregel für Art und Ausmaß der Delegation von Kompetenzen vorab gesetzt. Die erste Variante wird von den Hochschulen abgelehnt, die zweite gewünscht.

Dass das MWF zum Teil weiter zu Detaileingriffen per Erlass greift, ist kein böser Wille, sondern teilweise ein Ergebnis politischer Konstellationen. Eine Hochschule berichtete folgendes Beispiel (der beschriebene Sachverhalt würde ab 2005 kein Problem mehr darstellen, da Berufungen dann allein in der Hand der Hochschule liegen): Als an einer Fachhochschule eine bestimmte C3-Stelle nicht mehr besetzt werden sollte, gingen Protestbriefe aus aller Welt beim MWF ein; der Sachverhalt wurde über eine Oppositionsanfrage in den Landtag transportiert. Das MWF konnte sich in diesem Moment aufgrund des politischen Drucks kaum heraushalten und griff doch zum Instrument des Erlasses. D.h. mangelndes Verständnis für hochschulische Selbststeuerung an anderer Stelle setzt das MWF unter Zugzwang.

Bewertung

Das Fehlen eines bündelnden Erlasses zu den Rahmenbedingungen für den Globalhaushalt ist auch für die Modellversuchsphase nicht optimal, kann aber angesichts der wenigen Beteiligten noch akzeptiert werden. Bei einer landesweiten Einführung an allen Hochschulen ist jedoch ein Erlass zu den Grundbedingungen unverzichtbar. Für die Hochschulen entsteht dadurch Planungssicherheit und eine Vertrauensbasis. Das Instrument des Erlasses ändert damit seine Implikationen: Es ist nicht mehr ein einseitiger Eingriff in Prozessabläufe an den Hochschulen, sondern der Erlass fixiert beiderseitig verbindliche Spielregeln, setzt also einen Rahmen für die von den Hochschulen selbst zu steuernden Prozesse. Mit dieser Ausrichtung sind Erlasse positiv zu bewerten, denn sie unterstützen Veränderungsprozesse, die sich am neuen Steuerungsansatz orientieren. Derartige Erlasse fehlen aber bisher in NRW im Zusammenhang mit Globalhaushalten.

Die hochschul- und einzelfallbezogenen Erlasse hingegen sind im neuen Steuerungsansatz systemfremd; sie konterkarieren nachträglich die finanziellen Spielräume und die Ziele der Haushaltsglobalisierung. Der Verzicht auf Einzelfallerrlässe bedeutet nicht, dass sich die staatliche Seite aus der Steuerung verabschiedet. Die neue Steuerung sieht z.B. über das Hochschulkonzept 2010, formelgebundene Finanzierung und Zielvereinbarungen andere Ansätze für staatliche Intervention vor, die traditionelle Instrumente wie Erlasse ersetzen.

3.5 Gestaltung des Wirtschaftsplans / Kontenplans

Beschreibung

Die Hochschulen mit Globalhaushalt sind bisher verpflichtet, einen Wirtschaftsplan zu erstellen. Für den Wirtschaftsplan und seine Kontenstruktur gibt es eine Vorgabe des MWF. Bei der Erstellung des Wirtschaftsplans für den Haushalt hat das MWF eine Aggregation der kameralistischen Titel zu bestimmten Konten vorgenommen. Die Kontenbildung entspringt der kameralistischen Logik.

Andererseits gibt es die Kontenbildung gemäß KLR. Auf der Basis des verbindlichen KLR-Kostenartenrahmenplans haben die Modellhochschulen am 19. November 2004 den Kontenplan überarbeitet. Unklar ist, ob der überarbeitete Kontenplan alle speziellen Bedürfnisse in Nordrhein-Westfalen abdeckt. So werden beispielsweise evtl. von der Fernuniversität Hagen aufgrund abweichender Ausgabenstrukturen weitere Konten benötigt werden (es gab schon bisher bestimmte „Sondertitelgruppen“ für die Bedürfnisse einzelner Hochschulen).

Aus den beiden parallelen Vorgängen resultiert ein Schnittstellenproblem, denn die KLR-Kostenstruktur weicht an einigen Stellen von der per Titelaggregation erzeugten Struktur ab, insbesondere:

- Bestimmte sonstige Personalkosten werden in der KLR unter Personalkosten gebucht, nach der Titellogeik aber unter Sachausgaben (z.B. Einstellungskosten, Dienstreisen, Fortbildungsausgaben).
- Die Wertgrenzen bei den Abschreibungen unterscheiden sich.

Dadurch ergeben sich zwangsläufig Abweichungen.

Bewertung

Die Einigung zwischen den Hochschulen auf einen gemeinsamen Kontenplan für die KLR erscheint sinnvoll und ist auch in anderen Bundesländern üblich. Sie ermöglicht hochschulübergreifende Vergleiche. Die Linie sollte für die Volleinführung fortgesetzt werden.

Die Ableitung des Wirtschaftsplans aus den Titeln führt zu Parallelstrukturen und genügt nicht den Ideen des Globalhaushalts. Auch für die externe Rechenschaftslegung ist daher die Verwendung der KLR-Kostenstruktur erforderlich.

Zudem stellt sich die Frage, ob bei der Gestaltung des Wirtschaftsplans eher eine Verabredung der Hochschulen als eine Vorgabe des MWF erfolgen sollte. Dies erscheint möglich, wenn der Wirtschaftsplan stärker die Rolle des autonomen Planungsinstruments erhält und seine Funktion im Rahmen der Haushaltsaufstellung in den Hintergrund tritt. Außerdem erledigt sich das Problem, wenn in Zukunft ein Wirtschaftsplan im Rahmen des Haushalts gar nicht mehr erforderlich sein wird (siehe Empfehlung 21 und 22), denn dann bildet der Kontenplan die integrierte Ausgangsbasis.

3.6 Drittmittelverzinsung

Beschreibung

Die Selbstbewirtschaftung der Gelder im Globalhaushalt schafft die Möglichkeit, bei zeitlichen Differenzen zwischen Zu- und Abfluss von Drittmitteln eine Verzinsung der Gelder zu erzielen. Bei den Verhandlungen mit den Modellversuchshochschulen vor Start des Globalhaushalts wurde dies vom MWF zugesagt (nicht per formalem

Erlass), für 2003 aber nicht eingelöst. Die Zinsen für ein Jahr waren verloren. Grund war der Klärungsprozess zwischen MWF und Finanzministerium, welche von zwei prinzipiellen Umsetzungsmöglichkeiten zu wählen ist:

- Zunächst sollten die Drittmittel im Haushalt verbleiben und durch das Land „fiktiv“ verzinst werden. D.h. das Land spart sich entsprechend der verbuchten Gelder eine Kreditaufnahme; ein Teil der gesparten Zinsen wird an die Hochschulen weitergegeben. Für Land und Hochschule resultiert eine finanzielle Win-win-Situation.
- Dann entschied man sich aber für eine andere Lösung, v.a. aus prinzipiellen haushaltstechnischen Erwägungen: Mit Schreiben vom 5. 1. 2004 hat sich das Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen damit einverstanden erklärt, dass Drittmittel nicht mehr über den Landeshaushalt abgewickelt werden. Ein Erlass vom 27. 1. 2004 stellte die Bedingungen klar: Drittmittel werden außerhalb des Landeshaushalts verbucht und können von den Hochschulen selbst am Kapitalmarkt gewinnbringend angelegt werden. Dies wurde im Februar 2004 umgesetzt.

Die Drittmittelverzinsung ist für die Hochschulen je nach Drittmittelvolumen unterschiedlich wichtig und daher z.B. für die Pilothochschule RWTH von besonderer Bedeutung. Die Hochschulen im Modellversuch zeigen sich aber mit der gefundenen Regelung prinzipiell zufrieden, die Möglichkeit zur Verzinsung wird von allen positiv bewertet.

Gleichzeitig ist zu konstatieren, dass die Verbuchung außerhalb des Haushalts auch einen Nachteil aufweist: Das Land hat auf Drittmittelkonten bisher Vorfinanzierungen zugelassen, wenn in Anlaufphasen von Drittmittelprojekten bereits Ausgaben anfallen, die Gelder aber noch nicht eingegangen sind. Faktisch entspricht dies einem zinslosen Quasi-Kredit des Landes. Dies kann für den Anshub und die Machbarkeit von Drittmittelprojekten entscheidend sein, insbesondere dann, wenn eine Hochschule auf den Drittmittelkonten nicht „immer flüssig ist“, also nicht über eine Vielzahl an Projekten verfügt, die zu einem stetigen Einnahmenbestand führen. Es trifft also v.a. kleine Hochschulen oder Hochschulen mit wenigen großen Drittmittelprojekten negativ. Für wie viele und welche Hochschulen dieser Aspekt relevant ist, müsste bei den Hochschulen erfragt werden.

Für Vorfinanzierungen in einem haushaltsextern geführten Drittmittelbereich andere Landesmittel umzubuchen, insbesondere die Rücklagen, ist nach Auskunft des MWF rechtlich nicht möglich.

Bewertung

Offensichtlich liegt hier angesichts haushaltsrechtlicher Rahmenbedingungen ein Dilemma vor: Bucht man Drittmittel außerhalb des Haushalts, können sie verzinst werden, aber die Möglichkeit der Vorfinanzierung entfällt. Bleiben die Gelder im Haushalt, ist die Vorfinanzierung möglich, nicht aber die Verzinsung. Es stellt sich daher die Frage, welcher der beiden Faktoren schwerer wiegt. Das lässt sich jedoch nicht generell entscheiden, sondern hängt von der Situation der jeweiligen Hochschule ab.

3.7 Umgang mit Risiken

Beschreibung

Im Globalhaushalt erlangt das Thema des Umgangs mit finanziellen Risiken große Relevanz. Bei traditioneller Haushaltssteuerung, bei der staatliche Kontrolle über kameralistische Budgets ausgeübt wurde, war es selbstverständlich, dass alle finanziellen Risiken vom Staat zu tragen sind. Bei Globalhaushalten stellt sich diese Frage neu: Im Rahmen der Selbstbewirtschaftung könnte argumentiert werden, eine eigenverantwortlich und unternehmerisch handelnde Hochschule sollte auch die unternehmerischen Risiken übernehmen. Von den Modellversuchshochschulen wird allerdings argumentiert, der Staat müsse an dieser Stelle weiter in der Verantwortung bleiben. Als ebenso wichtig betrachten die Hochschulen eine klare, dauerhaft gültige Regelung zum „risk sharing“ zwischen Staat und Hochschulen.

Zu den Risiken gehören alle Entwicklungen, die aufgrund der Relevanz externer Einflussfaktoren nicht vorab planbar bzw. durch die Hochschule nicht steuerbar waren und den Ausgabenbedarf erhöhen. Im Wesentlichen sind zu nennen:

- Tarifsteigerungen im öffentlichen Dienst.
- Veränderungen bei den Arbeitgeberanteilen der Sozialversicherung.
- Steigerungen der Energiekosten (war in 2004 ein akutes Problem).
- Veränderung der Mietpreise durch den BLB.
- Folgekosten unvorhergesehener Ereignisse wie Brände u.ä. (z.B. in der Fachhochschule Münster eingetreten und vom MWF übernommen).

Die Unklarheit im Umgang mit den Risiken hat wesentlich zu den Verzögerungen im Prozess beigetragen und ist dafür verantwortlich, dass das endgültige Budget für 2003 erst gegen Ende des Jahres feststand. So wurden die Tarifsteigerungen im laufenden Haushaltsjahr in die Bemessung der Globalbudgets einbezogen, das genaue Ausmaß war lange unklar. Es zeigt sich aber auch, dass die Risikoübernahme nicht nur Gegenstand der Haushaltsverhandlungen zu Jahresanfang war, sondern auch unterjährig auftretende Risiken bereits im laufenden Haushalt berücksichtigt wurden.

Weitere Dinge werden von den Hochschulen als Risiken genannt, erscheinen aber prinzipiell steuerbar: u.a. bestehe die Gefahr der Veralterung des Anlagenbestandes, weil die Hochschulrechnung zwar Abschreibungen ermittelt, aber das Instrument noch nicht hinreichend für Planungszwecke einsetzen würde.

Bewertung

Die letztgenannten Aspekte beruhen nur darauf, dass sie nicht eindeutig geklärt wurden. Sicherheit lässt sich durch klare Regelungen herstellen.

Für die gravierenden Risiken wie Tarifsteigerungen gilt: Die unternehmerische Freiheit der Hochschulen und das unternehmerische Risiko sollten kongruent sein. Durch die Bindung an den BAT und das zentrale Liegenschaftsmanagement in NRW sind in beiden Bereichen die Möglichkeiten zu unternehmerischem Handeln eingeschränkt; dies spricht für eine Risikoübernahme des Staates. Die Zentralisierung der Liegenschaften beim BLB schränkt die Handlungsfreiheit der Hochschulen ein; insofern ist das derzeitige Verfahren adäquat, nach dem die Mieten vom Land getragen und dezentral verbucht werden, für die Hochschulen also einen durchlaufenden Posten darstellen.

Eine wichtige Frage ist die unterjährige Handhabung von Risiken. Tarifverhandlungen fanden 2003 nicht zu Jahresbeginn statt, ihr Ergebnis erbrachte erhebliche Zusatzbelastungen für die Haushalte, die dann größtenteils bereits in 2003 zu zusätzlichen Ausgaben führten. Das Problem der unterjährigen Nachsteuerung ist die mangelnde Planungssicherheit; allerdings würde eine planbare Berücksichtigung erst in der nächsten Haushaltsverhandlung eine Finanzierungslücke im laufenden Jahr verursachen. Ein gewisses Maß an Unsicherheit erscheint damit unvermeidbar.

3.8 Altersteilzeit

Beschreibung

Die Hochschulen in Nordrhein-Westfalen haben in den letzten Jahren in unterschiedlichem Ausmaß von Regelungen der Altersteilzeit Gebrauch gemacht. Bei den Modellversuchshochschulen war dies insbesondere die FH Niederrhein. Dabei wurde vor Einführung des Globalhaushalts das so genannte „Blockmodell“ angewandt: Die Altersteilzeit streckt sich über maximal 10 Jahre, in dieser Zeit werden die Bezüge auf 83 Prozent gesenkt. Die erste Hälfte der Zeitspanne wird voll gearbeitet, die zweite Hälfte gar nicht. Die Bezüge laufen jedoch über die ganze Zeit. Die Hälfte der freien Stellen konnte sofort wiederbesetzt werden, die zusätzlichen Kosten wurden aus einem Zentralkapitel finanziert.

Bei den Modellversuchshochschulen hingegen entfiel die Zusatzfinanzierung aus dem Zentralkapitel; sie wurden im Gegensatz zu den anderen Hochschulen von dieser Finanzquelle abgekoppelt. Bei der FH Niederrhein macht dies eine jährliche Mitteleinbuße von ca. 200 T€ aus.

Die Möglichkeiten zur Altersteilzeit wurden für Beamte inzwischen abgeschafft.

Bewertung

Die Regelung verletzt die (mündlich) verabredete Spielregel, dass die Modellversuchshochschulen nicht schlechter behandelt werden als die anderen nordrhein-westfälischen Hochschulen. Ein weiteres Problem ist die damit verbundene implizite Kürzung. Ein Problem des Globalhaushalts ist es, dass die enge Verbindung zu

Kürzungen demotivierend auf die Hochschulen wirkt und dazu führt, dass die Einführung der Globalisierung teilweise negativ gesehen wird. Dies wird verstärkt, wenn der Globalhaushalt den Zugang zu bestimmten Finanzierungstöpfen beseitigt. Das geschilderte Problem ist aber landesweit von eher geringer Relevanz.

3.9 Implikationen der W-Besoldung

Beschreibung

Die W-Besoldung hat zahlreiche eigenständige Probleme und finanzielle Implikationen, die hier nicht thematisiert werden sollen. Es stellt sich aber das grundsätzliche Problem, dass die bundesgesetzlichen Regelungen insb. des Vergaberahmens aus dem Jahre 2001 auf die kamerale Haushaltsführung zugeschnitten sind. Innerhalb eines Globalhaushalts muss daher ein Budget im Budget gebildet werden, das die freien Gestaltungsmöglichkeiten zu einem kleinen Teil einschränkt. Ein konkreter Aspekt bezieht sich auf freie Stellen: Wenn Professorenstellen frei gehalten werden, gehen die freien Stellen dennoch zu einem Teil in die Berechnung des Vergaberahmens ein. Der Vergaberahmen ist dadurch im Vergleich zu den tatsächlich vorhandenen Professoren zu hoch; um ihn zu bedienen, müssen noch mehr Stellen frei gehalten werden. Gleichzeitig steigt allerdings die finanzielle Flexibilität bei den Zulagen. Das o.g. Problem ist zwischenzeitlich im Dezember 2004 gelöst worden: die Hochschulen haben jetzt ein Wahlrecht, ob die freien Stellen in den Vergaberahmen einbezogen werden oder nicht.

Durch die Einführung der Juniorprofessur und der W1-Kategorie entsteht ein Übergangsproblem: Die Personalstruktur verändert sich, anstelle der C2 und C1 Zeitbeamten treten die W1 Stellen sowie vermehrt Angestellte; die Personalkosten steigen durch die zusätzlich aufzubringenden Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung kurzfristig.

Bewertung

Beide beschriebenen Probleme erscheinen relevant und sollten gelöst werden.

3.10 Personalentwicklung

Beschreibung

Die Einführung des Globalhaushalts erzeugt vielfältigen Bedarf an Personalentwicklung. Bisher gab es verschiedene Einzelaktivitäten und Berichte aus den Modellversuchshochschulen in verschiedenen Kontexten. Nachfrage entsteht auf allen Ebenen: Rektoren wollen sich über strategische Fragen austauschen, in der Verwaltung wird technisches Know-how benötigt. Es gibt die Überlegung, bei der hochschulübergreifenden Fortbildung (HÜF) in Hagen ein Personalentwicklungsprogramm aufzulegen.

Teilweise besteht in den Modellversuchshochschulen die Position, es solle zuerst die Verwaltung qualifiziert werden, um Sicherheit für die interne Vermittlung zu schaffen.

Bewertung

Personalentwicklung ist entscheidend für die Umsetzung des Globalhaushalts. Die Palette notwendiger Maßnahmen und Zielgruppen ist breit: Sie geht von technischen bis zu strategischen Fragen, die Zielgruppen sind v.a. Dezernenten, Rektorate, Kanzler, die operative Arbeitsebene, Dekane. Je nach inhaltlichem Bedarf erscheinen auch unterschiedliche Veranstaltungstypen nahe liegend (Workshops, Erfahrungsaustausch, Schulung...).

Ansätze zur Personalentwicklung sind vorhanden, aber es gibt kein systematisches, aufeinander abgestimmtes Programm mit modularem Aufbau.

3.11 Rolle des Landesamts für Besoldung und Versorgung (LBV)

Beschreibung

Auch bei den Hochschulen mit Globalhaushalt erfolgt die Gehaltszahlung weiter über das LBV (im Unterschied zu anderen Bundesländern wie z.B. Niedersachsen, wo die gesamte Gehaltsabrechnung und -auszahlung als Aufgabe auf die Hochschulen übergegangen ist). Zu Beginn des Modellversuchs Globalhaushalt ergaben sich daraus große Schwierigkeiten:

- Mangelnde Datenverfügbarkeit und Probleme bei der Personalkostenplanung ergaben finanzielle Überraschungen für die Hochschulen am Jahresende.
- Das LBV hat früher Stellen nicht immer den richtigen Hochschulen zugeordnet (was letztlich ohne Globalhaushalt bei staatlicher Ausfinanzierung der Stellen nicht schadet).

- Vom LBV wurden immer wieder Rückrechnungen in bereits abgeschlossene Perioden durchgeführt, die Planungssicherheit für die Hochschulen litt darunter.
- Die Abwicklung von Dingen wie z.B. Lehraufträge oder Nachversicherungen ist im Verhältnis zum LBV fehleranfällig, da mit manuellem Änderungsdienst verbunden.

Solche Detailprobleme sind zu großen Teilen ausgeräumt. Das LBV ist nur noch Zahlstelle und meldet an die Hochschule „an Person X wurden Y € gezahlt“. Die Meldungen erhalten die Hochschulen inzwischen monatlich. Die Zuordnung auf Titel bzw. Kostenstellen erledigt die jeweilige Hochschule selbst, zur Bestimmung der Personalkosten werden dabei die verschiedenen Mittelherkünfte (Landesmittel, Drittmittel) zusammen geführt. Die vom LBV verauslagten Beträge sind von den Hochschulen binnen eines Monats zu begleichen.

Es verbleibt aber ein generelles Problem: Die beschriebene Schnittstelle zum LBV ist in dem Sinne funktionsfähig, dass ein Austausch von Bändern / CDs erfolgt. Es handelt sich aber nicht um eine Schnittstelle im DV-Sinne, die Daten stehen nicht online zur Verfügung.

Als weiteres Kernproblem wird von Hochschuleseite v.a. die manuelle Verarbeitung der Daten zur Personalkostenkalkulation genannt. Die Finanzdaten des LBV müssen bisher manuell in Excel eingefügt werden. Das ist allerdings kein Problem an der Schnittstelle zum LBV, sondern ein softwaretechnisches Problem.

Teilweise äußern die Hochschulen die Position, das LBV stelle eine unnötige Schleife im Personalmanagement dar und die Hochschulen könnten die Personalabrechnung selbst übernehmen oder nach ihren Bedürfnissen anderweitig outsourcen. Gleichzeitig gibt es eine hochschulbezogene Arbeitsgruppe zur Lösung der Probleme im Verhältnis zum LBV. Und schließlich existiert ein Gutachten einer Unternehmensberatung zur Reorganisation des LBV. Diese Fakten zeigen, dass die zukünftige Rolle des LBV auch in einen größeren politischen Kontext einzuordnen ist.

Bewertung

Für eine Analyse der Frage, ob Hochschulen mit Globalhaushalten weiter vom LBV bedient werden sollten oder die Personalabrechnung selbst übernehmen sollten, liegen hier nicht genügend Informationen vor. Sicherlich wäre dies DV-technisch deshalb nicht so einfach, weil NRW im Unterschied zu Ländern wie Hessen oder Niedersachsen keine flächendeckende Einführung von SAP betrieben hat, das mit dem Modul HR eine entsprechende integrierte Lösung bieten würde.

Mit der monatlichen Datenlieferung durch das LBV haben die Hochschulen prinzipiell die Möglichkeit, eine laufende Personalkostenplanung und -überwachung zu realisieren (wenn auch nicht per online-Schnittstelle). Wichtig ist dabei, dass der staatliche Zuschuss am Jahresanfang rechtzeitig gebucht wird, um eine Kontoüberziehung der Hochschulen zu vermeiden. Finanzielle Überraschungen am Jahresende, wie sie in der Vergangenheit aufgetaucht sind, scheinen vermeidbar. Die prinzipielle Möglichkeit nützt allerdings wenig, solange nicht die entsprechende Software zur Umsetzung in eine entsprechende Personalkostenplanung vorliegt. Ins Zentrum rückt damit die DV-Frage, nicht die Schnittstelle zum LBV:

Die wesentliche Frage bleibt insgesamt die Effizienz des Verfahrens durch automatisierte Verarbeitung der Finanzdaten in Verbindung mit den Personal- und Kostenstellen der Hochschulen. Der dringendste Veränderungsbedarf ist an dieser Stelle zu sehen.

4. Interne Umsetzung in den Modellversuchshochschulen (Beschreibung und Bewertung)

4.1 Beschreibung

Die vorliegende Analyse soll nicht die Qualität der internen Umsetzung des Globalbudgets durch die Modellversuchshochschulen bewerten. Es sollen jedoch Grundtrends bei der internen Umsetzung beschrieben und die Erfahrungen dargestellt werden, die für die Volleinführung 2006 interessant sein könnten. Optimale Rahmenbedingungen für den Globalhaushalt garantieren noch nicht eine erfolgreiche Umsetzung; gleichzeitig müssen die Hochschulen die entstehenden Möglichkeiten aufgreifen und die Einführung durch change management begleiten. Entscheidender Ausgangspunkt ist, dass von Seiten des MWF keine Vorschriften für die interne Umsetzung gemacht werden.

Folgende Entwicklungen sind in den Modellversuchshochschulen zu beobachten:

- Alle Hochschulen realisieren in der Verwaltung eine Verzahnung von Haushalts- und Personalabteilung. Dabei werden unterschiedliche Wege beschritten: Die RWTH hatte schon zuvor beide Abteilungen enger zusammen geführt, da die Haushaltsabteilung inzwischen auch den internen Stellenplan bearbeitet. An der FH Münster wurde eine abteilungsübergreifende Beförderung eines Mitarbeiters vorgenommen.
- Alle Hochschulen streben die interne Weitergabe von Globalbudgets an die Fachbereiche/Fakultäten an. Allerdings wurde dies zu Beginn noch nicht realisiert; als Gründe dafür werden fehlende DV-Voraussetzungen bzw. das Anliegen genannt, mit den neuen Regelungen zunächst in der Verwaltung umgehen zu können, bevor weitergehende Schritte unternommen werden. Nicht alle Mittel sollen in dezentrale Globalbudgets fließen, z.B. erfordert eine flexible Handhabung des Vergaberahmens im Rahmen der W-Besoldung eine zentrale Budgetierung.
- Für die Bildung dezentraler interner Globalbudgets werden unterschiedliche Verfahren geplant. Teilweise soll nur noch ein monetäres Budget ohne Stellenbindung an die Fachbereiche verteilt werden; teilweise sollen Stellenpläne als interne Planungsinstrumente erhalten bleiben und interne Personalbudgets danach bemessen werden.
- Es besteht trotz unterschiedlicher Verfahren Einigkeit, dass die Ist-Kosten des Personals nicht den Fachbereichen angelastet werden können. Wenn z.B. eine Budgetierung mit Durchschnittskostensätzen für das Personal erfolgt, können die Fachbereiche aus dieser Zuweisung nicht die Ist-Kosten tragen. Dies könnte dazu führen, dass durch zufällig ungünstige Altersstruktur ein finanzielles Problem entsteht oder dass Anreize aus dem BAT resultieren, junges und kinderloses Personal zu bevorzugen. Im Beispiel wären daher Kostenunterschiede durch die Ist-Stellenbesetzung durch einen zentralen Ausgleichstopf aufzufangen.
- Alle Hochschulen betonen, dass ein DV-Tool zur permanenten Planung und Überwachung der Personalkosten erforderlich ist. An ein entsprechendes DV-Programm wird die Anforderung gestellt, dass Stellen mengenmäßig erfasst, aber gleichzeitig mit den Ist-Kosten verknüpft werden. Auswertungen sollen laufend

über das gesamte Jahr möglich sein. Zu Beginn des Modellversuchs haben die Hochschulen mangels entsprechender Software diese Anforderungen „handgestrickt“ erfüllt, indem manuell excel-Auswertungen erarbeitet wurden. Technisch müsste aber von den HIS-Systemen Folgendes geleistet werden: Die aufgrund der Personalkostenkalkulation im Mittelbewirtschaftungssystem (MBS) vorgenommenen Festlegungen müssen mit Bezug zu den jeweiligen Personal-Ist-Kosten verändert werden und die Personal-Ist-Kosten müssen mit Bezug zu diesen veränderten MBS-Festlegungen im SVA-GX-System verarbeitet werden können.

- Die Software ist nicht nur für den Zweck der Personalkostenplanung relevant, sondern auch für die angesprochene dezentrale interne Budgetierung entscheidend. Die dezentralen Entscheidungsträger, die interne Globalbudgets bewirtschaften sollen, brauchen Daten aus den HIS-Systemen SVA-GX und MBS, um die Budgets planen und überwachen zu können.
- Die beiden genannten DV-Anforderungen sind bisher offenbar nicht erfüllt.
- In den Hochschulen wurden intern Arbeitsgruppen zur Umsetzung des Globalhaushalts eingerichtet. Z.B. in Bielefeld setzt sie sich aus den Dezernaten für Personal, Haushalt, Planung und DV zusammen und wurde um drei Fakultätsbeamte (Verwaltungsleiter auf Fakultätsebene) ergänzt. Die AG diskutiert dort regelmäßig die operativen Aufgaben und Probleme. An der FH Niederrhein besteht die AG aus Kanzler, Prorektor für Finanzen, Dezernenten für Personal und Finanzen und dem Controller.
- Zusätzlich zu einer Arbeitsgruppe haben die Hochschulen vielfältige Maßnahmen der internen Kommunikation ergriffen. Die RWTH Aachen hat vor dem Start des Modellversuchs Workshops mit Rektorat, Kanzler und Dekanen durchgeführt. Es gab danach weiterhin inhaltliche Diskussionen dazu in der Finanzkommission, der Dekanerunde und im Senat. An allen Hochschulen wurden Personalräte und Gremien regelmäßig unterrichtet. Z.T. mussten durch interne Kommunikation Fehlerwartungen ausgeräumt werden, z.B. bei nicht-wissenschaftlichen Mitarbeitern, die sich vom Globalhaushalt höhere Gehälter versprochen.
- Die Hochschulen buchen intern nach wie vor auf Titel (an der Universität Bielefeld wird dann DV-technisch in einem Fenster die Kostenart „drangehängt“). Der Grund dafür besteht in externen Anforderungen: Das landesweite Modell der formelgebundenen Mittelvergabe hing 2003 noch an der Titelgruppe 94, die Titelgruppe musste daher auch bei den Hochschulen mit Globalhaushalt weiter ermittelt werden. Auch die Finanzstatistik des Landesamts für Datenverarbeitung und Statistik erfordert weiterhin die die Kapitel- und Titelangabe und damit die alte Titelsystematik. Dies gilt auch für Zentralmittel und Mittel anderer Ministerien. Es gibt aber auch interne Gründe: teilweise stehen die internen Mittelvergabeverfahren noch in Beziehung zu bestimmten Titeln/Titelgruppen. Die Parallelkontierung nach alter Haushaltssystematik einerseits und Wirtschaftsplankonten andererseits führt in der Praxis zu rechnerischen Abweichungen.
- Beispielsweise die Universität Bielefeld erhält bei der internen Mittelvergabe die getrennten Verfahren für Bibliotheksmittel, Lehraufträge, Forschung und Lehre sowie Forschungsinnovationsmittel, obwohl es nahe liegt, ein frei verfügbares Globalbudget auch durch ein einheitliches Modell intern zu allozieren. Grund dafür ist die Befürchtung, bei einer Vereinfachung zu einem Gesamtmodell könnten Feinheiten „unter den Tisch“ fallen.

4.2 Bewertung

- Die Entwicklungstrends in den Modellversuchshochschulen (Haushalts- / Personalabteilung, Strategie der internen Weitergabe, Arbeitsgruppen, Kommunikation) erscheinen stringent; die sehr einheitliche Grundausrichtung spricht dafür, dass die Entwicklungen im Kontext der Globalisierung kaum vermeidbar erscheinen.
- Eine Verzahnung von Haushalts- und Personalabteilung erscheint unerlässlich. Durch den Globalhaushalt entsteht eine enge Verbindung zwischen den beiden Aufgabenstellungen, die enge Kooperation oder sogar eine Zusammenlegung erforderlich macht.
- Die Idee des Globalhaushalts ist dezentrale Verantwortung vor Ort, Ziel ist das Treffen von Entscheidungen durch die Akteure, die die Bedürfnisse der Nachfrager nach Forschung und Lehre kennen und die Entscheidungen in Bezug auf diese Primärprodukte treffen. Globalbudgets müssen daher bei den Fachbereichen / Fakultäten ankommen. Nachvollziehbar erscheint allerdings, dies nicht sofort mit Einführung des Globalhaushalts zu tun, um zunächst einmal Verfahrenssicherheit in der Verwaltung zu bekommen.
- Wie erläutert, wird ein DV-Tool zur Personalkostenüberwachung mit den beschriebenen Anforderungen unbedingt benötigt.
- Eine kontinuierliche Information aller Gruppen und Teile der Hochschulen hat sich positiv ausgewirkt. Dabei sollte intern insbesondere vermittelt, worin die Chancen aber auch Grenzen des Globalhaushalts bestehen, was er leisten kann und was nicht. Wichtig erscheint auch, in der Hochschule durch Kommunikation dafür zu werben, dass die Entscheidungsfreiheit auch impliziert, dass man in der Lage sein muss, die Sinnhaftigkeit der Entscheidungen zu belegen. Ein Globalhaushalt ist auch mit der Pflicht zur Datenbereitstellung und Transparenz verbunden.
- Dass intern weiter auf Titel gebucht wird, ist eine unnötige Schleife ohne sachliche Notwendigkeit, die vermeidbaren Zusatzaufwand erzeugt. Die Parallelkontierung erzeugt auch Unklarheiten durch Abweichungen.

5. Externes Berichtswesen (Beschreibung und Bewertung)

5.1 Positionen und Aktivitäten der Modellversuchshochschulen zum externen Berichtswesen

Beschreibung

Ein externes Berichtswesen wird als wichtiges Element der neuen Steuerung betrachtet und auch von den Hochschulen akzeptiert. Ein „schlankes“, zielgerichtetes Berichtswesen wird bevorzugt. Es gibt allerdings auf Hochschuleseite bisher keine Klarheit, wie das externe Berichtswesen in NRW in Zukunft aussehen soll und wie sich einzelne absehbare Bausteine zu einem Ganzen zusammenfügen. Z.B. wird bemängelt, dass die Verwendung der erhobenen Kennzahlen (über den Einsatz im Rahmen des Hochschulkonzepts 2010 hinaus) unklar sei.

Die Hochschulen sind der Überzeugung, dass neue externe Standard-Berichtsinstrumente nur in geringem Umfang erforderlich sind. Statt dessen setzen die Hochschulen bei der externen Berichterstattung auf autonom entwickelte Instrumente (z.B. die jährliche Veranstaltung „RWTH transparent“ in Aachen, gekoppelt mit den Tätigkeitsberichten der inhaltlich definierten „Foren“). Zudem sollte das interne Informationsmanagement so ausgebaut sein, dass die Hochschulen auf ad hoc-Einzelanfragen von Seiten des Ministeriums und des Landtags reagieren können.

Teilweise ergreifen die Hochschulen die Initiative bei der Erarbeitung von Berichtsinstrumenten, wenn das Land keine Vorgaben macht. So hat die FH Münster einen „Abschlussbericht über den Globalhaushalt 2003“ erstellt.⁷ Dieser Abschlussbericht macht Vorbemerkungen zu Grundtrends der Hochschulentwicklung und berichtet dann über den Vollzug der einzelnen Posten des Wirtschaftsplans. Zu allen Bereichen des Wirtschaftsplans werden Ist-Ergebnisse dargestellt und Veränderungen dokumentiert. Dabei wird u.a. sehr detailliert gezeigt, wie Mehrbedarfe durch Einsparungen an anderem Ort aufgefangen werden, in welche Richtung die Umschichtungen gehen, wie sich Personalkosten auf die Fachbereiche verteilen, welche Zuweisungen an die Fachbereiche und Einrichtungen getätigt wurden sowie welche unplanmäßigen, finanzwirksamen Ereignisse eingetreten sind.

Bewertung

Die Modellversuchshochschulen zeigen Offenheit für die Notwendigkeit des externen Berichtswesens und schaffen damit eine wichtige Grundlage für den Erfolg von Globalhaushalten. Das hat folgenden Grund: Die Einführung eines Globalhaushalts

⁷ Mit Schreiben des MWF vom 14. September 2004 liegen den Modellhochschulen inzwischen Anforderungen zur Erstellung des Jahresabschlusses vor.

schaft eine „Legitimationslücke“: Bisher waren die kameralistischen Haushaltstitel der Nachweis der „ordnungsgemäßen Verausgabung“ staatlicher Gelder. Die Tätigkeit der Hochschulen wurde dadurch formal legitimiert. Der Globalhaushalt, der nur noch Mittel für den laufenden Betrieb und Investitionsmittel unterscheidet, liefert jedoch zu wenig Informationen, um diese Legitimation weiterhin zu leisten. Gleichzeitig bleiben die Ansprüche von staatlicher Seite auf Informationen:

- Das parlamentarische Budgetrecht braucht eine aussagefähige Informationsgrundlage.
- Das MWF benötigt Informationen über die Zielverfolgung und -erreichung an Hochschulen, um im Sinne eines ergebnisorientierten Steuerungsansatzes staatliche Anliegen gegenüber autonomen Hochschulen einbringen zu können (z.B. im Rahmen von Zielvereinbarungen).

D.h. es muss eine Veränderung der Standard-Berichtsinstrumente erfolgen (z.B. der Gestaltung des Haushaltsplans), darüber hinaus ist es richtig, externe Rechenschaftslegung als autonome Aufgabe der Profilbildung zu betrachten.

Der Abschlussbericht der FH Münster basiert auf den richtigen Grundideen: Die Ist-Werte zum Wirtschaftsplan werden dargestellt, dadurch wird der Haushaltsvollzug transparent. Veränderungen und Besonderheiten im Berichtsjahr werden erläutert. Allerdings eignet sich das Beispiel der FH Münster in der realisierten Ausführlichkeit nur für die hochschulinterne Verwendung. Beispielsweise folgende Aspekte sind gegenüber der staatlichen Seite von geringer Relevanz und als interne Angelegenheiten ohne Berichtserfordernis zu betrachten:

- Erläuterungen über interne Abläufe (z.B. Weiterführung Stellenplan, Personalausgaben nach Fachbereichen, interne Besetzungsquoten)
- Detailaufschlüsselungen, z.B. Bewirtschaftungskosten, Kanzlerhaushalt. Details machen dann Sinn, wenn es besonders gravierende Abweichungen gibt, die für kommende Budgetaufstellungen relevant sind.
- Ausführliche Beschreibung der Zuweisungen an die Fachbereiche.

Andererseits sind aber auch Dinge enthalten, die für die Berichterstattung gegenüber dem Staat von entscheidender Bedeutung sind:

- Darstellung der Entwicklung der Investitionen.
- Gravierende, budgetwirksame Sonderentwicklungen (für Haushaltsaufstellung relevant, keine Verschiebungen im Rahmen des Globalbudgets), z.B. Brand-schäden.
- Entwicklung der Rücklagen.

Dies führt zu dem Schluss, dass die gewählte Form adäquat, aber zu ausführlich für einen externen Bericht ist. Es sollte eine Reduktion auf die wesentlichen Dinge erfolgen.

5.2 Gestaltung des Haushaltsplans und der Erläuterungen zum Haushaltsentwurf

Beschreibung

Der staatliche Haushalt der Modellversuchshochschulen ist folgendermaßen aufgebaut:

- Einleitend wird die Teilnahme am Modellversuch, die Deckungsfähigkeit und Übertragbarkeit sowie die Behandlung der Hochschulen „wie ein Landesbetrieb“ festgelegt.
- Es erfolgt eine ausführliche, der kameralistischen Logik folgende Aufstellung der Planstellen für Beamte.
- Die Zuweisungen umfassen nur noch drei Titel: Zuführungen für den laufenden Betrieb, für HBFG- und für sonstige Investitionen.
- Als Beilage ist der Wirtschaftsplan mit Erfolgs- und Finanzplan sowie Stellenübersicht enthalten.

Inzwischen gibt es Überlegungen zwischen Wissenschafts- und Finanzministerium, diese Gestaltung des Haushaltsplans an einigen Stellen zu verändern:

- Die drei Titel bleiben erhalten, aber es soll eine Erläuterung dazu geben, die den Titel für den laufenden Betrieb nach Kontengruppen aufschlüsselt. Die sechs Kategorien wären: Personalkosten Beamte, Personalkosten Tarifangestellte, Mieten, sonstige Mieten, sonstige Sachausgaben und Zuweisung aus der leistungsorientierten Mittelvergabe. Der letztgenannte Posten ist bei der Haushaltsaufstellung eine Leerstelle und lässt sich erst beim endgültigen Haushalt am Jahresende als Ist bestimmen.
- Der Wirtschaftsplan soll als Beilage entfallen.

Daneben existieren zwei Bände der „Erläuterungen zum Entwurf des Haushaltsplans“, getrennt nach Personal- sowie Sach- und Investitionsausgaben. Sie enthalten Folgendes:

- Im Personalteil gibt es zu jeder Hochschule eine Auflistung der Stellenzugänge und -abgänge sowie der Stellenumwandlungen (bei den Modellversuchshochschulen nur noch im Beamtenbereich). Die Veränderungen werden jeweils sehr kurz erläutert.
- Hinzu kommen Übersichtstabellen zur Umsetzung des Qualitätspakts, zur Entwicklung des Stellenbestands und Personals insgesamt (auch nach Hochschultypen gegliedert), zu (Stiftungs-) Professorenstellen und zu Ausbildungsplätzen.
- Im Bereich Sach- und Investitionshaushalt ist zu jeder Hochschule eine kurze Datenübersicht enthalten. Dann folgen Angaben zu allgemeinen Entwicklungen, zu Lehre und Forschung sowie zu den Investitionsplanungen. Die Ausführlichkeit dieser verbalen Darstellungen ist je nach Hochschule unterschiedlich.

Alle genannten Fragen der Haushaltsgestaltung wurden im Rahmen des Modellversuchs bisher nicht zwischen Modellversuchshochschulen und MWF diskutiert.

Bewertung

Für die Gestaltung des Globalhaushalts gibt es zwei grundsätzliche Alternativen, die in deutschen Bundesländern unterschiedlich praktiziert werden:

1. „*Fiktive Kameralistik*“ (Rheinland-Pfalz und Bayern; Bremen über die „kamerale Systematik“ als Anlage zum Haushaltsplan): Die Zahl der Haushaltstitel wird zwar reduziert, aber im Prinzip bleibt eine Titelstruktur erhalten. Die Titelstruktur setzt aber keine oder geringe Grenzen für die finanzielle Steuerung der Hochschulen, denn Deckungsfähigkeit und Übertragbarkeit sind weitestgehend gegeben. Dennoch wird bei Haushaltsaufstellungen und -beschlüssen weiter mit inputbezogenen Titeln agiert.

2. „*Echter*“ *Globalhaushalt*: Es gibt nur noch Titel für laufende Zwecke und Investitionen, der klassische Titelhaushalt wird durch neue Rechenschaftsinstrumente ergänzt.

Nordrhein-Westfalen hat mit dem Übergang vom „Modellversuch Finanzautonomie“ zum Globalhaushalt den Schritt von 1. nach 2. vollzogen – und dies hat mehrere entscheidende Vorteile:

- Restrestriktionen (Stellenpläne, Grenzen der Übertragbarkeit) können entfallen.
- Die fiktive Kameralistik ist die zunächst am einfachsten umzusetzende Option. Sie wird aber früher oder später zu gravierenden Problemen führen:
 - (1) Mit Titel- und Kostenartenstruktur werden parallele Systeme gefahren. Dies führt zu unnötigem Aufwand, da Hochschulen ihre internen Rechnungen, die mit Kostenarten arbeiten, immer wieder in die Titelstruktur überführen müssen.
 - (2) Die Legitimation ist unzureichend. Wenn dem Gesetzgeber Titel vorgelegt werden, deren Höhe letztlich für die aufgrund der Deckungsfähigkeit voll flexible Verausgabung keine Bedeutung hat, ist das Berichtsinstrument inhaltsleer.

Die fiktive Kameralistik erscheint damit als ein Berichtsansatz, der mit der Idee des Globalhaushalts und der neuen Steuerung nicht kompatibel ist und daher nicht gewählt werden sollte. Wenn Angaben über die wenigen Titel eines Globalhaushalts hinaus gemacht werden, müssen sie auf der Kontenstruktur von Wirtschaftsplan und KLR beruhen.

Ausgehend von der positiven Bewertung des „echten“ Globalhaushalts stellt sich die Frage, welche ergänzenden Informationen aufgenommen werden sollen, um die notwendige Legitimation und Erläuterung der finanziellen Planung zu leisten. Es bieten sich folgende Möglichkeiten:

1. *Ergänzung Haushaltsplan durch Wirtschaftsplan und ggf. Wirtschaftsprüfung* (Niedersachsen): Mehrere Länder wählen die bisherige Lösung Nordrhein-Westfalens, den Wirtschaftsplan als Anlage dem Haushalt beizufügen. Wenn Hochschulen nach HGB bilanzieren, erstellen die Hochschulen zudem einen handelsrechtlichen Jahresabschluss (inkl. Lagebericht), der von einem Wirt-

schaftsprüfer geprüft wird. Zusätzliche Legitimation resultiert damit aus der Anwendung kaufmännischer Verfahren.

2. *Ergänzung Haushalts- und Wirtschaftsplan durch aussagefähige Anlagen* (Hessen, Hamburg, Brandenburg): Neben dem Wirtschaftsplan enthält der Haushalt weitere Anlagen, die im Sinne eines neuen Steuerungsansatzes aussagekräftig sind. In Hamburg und Brandenburg sind dies die „Produktinformationen“, d.h. auf die Produkte der Hochschulen bezogene Kennzahlensysteme. In Hessen werden im Rahmen des „Leistungsbudgets“ die Budgetwirkungen der formelgebundenen Mittelvergabe im Haushalt dargestellt (und damit Budgetvolumina unmittelbar aus Studierendenzahlen und Leistungsgrößen erklärt). Letztlich geht es also hier darum, ein Abbild der neuen (finanziellen) Steuerungsinstrumente im Haushalt zu schaffen. Als Anlagen werden teilweise auch die Stellenentwicklungen im Arbeiter- und Angestelltenbereich aufgegriffen; dieser Ansatz erscheint jedoch verfehlt, weil die Information für die staatliche Seite im neuen Steuerungsansatz ohne jede Steuerungsrelevanz ist.

3. *Ergänzung Haushalts- und Wirtschaftsplan durch Informationen außerhalb des Haushaltsplans* (Baden-Württemberg): Die Legitimation des Globalhaushalts wird nicht nur innerhalb des Haushaltsplans erbracht, sondern es wird Wert auf ergänzende Informationsinstrumente gelegt. Baden-Württemberg legt z.B. großen Wert auf Hochschulvergleiche in Bezug auf Kostenträgerdaten. In anderen Ländern werden Zielvereinbarungen publiziert und als Teil des Berichtswesens betrachtet. Auch Berichte zur Umsetzung von Zielvereinbarungen liefern ein Bild der Umsetzung von Innovationsvorhaben. In Niedersachsen haben einzelne Hochschulen den Lagebericht zu einem umfassenden Geschäftsbericht weiterentwickelt. D.h. es rücken Instrumente ins Blickfeld, die über die oben angesprochenen Erläuterungen zum Haushaltsplan hinausgehen.

Wie sind die Alternativen im Vergleich zu den in NRW getroffenen bzw. geplanten Regelungen zu bewerten? Aus CHE-Sicht soll folgende Bewertung vorgenommen werden:

- Die Aufnahme des Wirtschaftsplans als Beilage zum Haushalt birgt eine große Gefahr (die sich u.a. in Niedersachsen gezeigt hat): Die Konten des Wirtschaftsplans werden im Sinne von Haushaltstiteln verwendet. Die Haushaltsaufstellung bleibt somit inputorientiert, die Budgetverhandlungen beziehen sich weiter ausschließlich auf geplante Inputgrößen. Mit dem Wirtschaftsplan wird damit die alte Steuerung weiter „simuliert“. Damit würde das notwendige Umdenken zu einem outputorientierten Steuerungsansatz und zu echter Finanzautonomie gefährdet. Der Wirtschaftsplan könnte seine Funktion als Planungsinstrument für autonome Hochschulen nicht erfüllen. Der Wirtschaftsplan ist ja letztlich im neuen Steuerungsverständnis eine Information über eigenverantwortliche Planungsentscheidungen der Hochschule, aber keine Grundlage für die Bemessung des Haushalts.
- Daraus könnte man schließen, Wirtschaftsplandaten sollten im Haushalt völlig entfallen. Es gibt aber bestimmte Kostenplanungen, die für die Haushaltsverhandlungen relevant bleiben: MWF und Hochschulen sollten sich inputbezogen weiter über bestimmte „Vorabs“ auseinandersetzen, dazu gehören:

(1) Kosteneffekte von Tarifverhandlungen und Beamtenbesoldung, weil hier die Steuerungsmöglichkeit der Hochschulen eingeschränkt ist.

(2) Große Kostenveränderungen im Sachmittelbereich (v.a. Energiekosten), bei denen eine Risikoteilung zwischen Staat und Hochschulen angestrebt wird.

(3) Veränderungen bei Anmietungen in größerem Umfang. Entsprechende budgetrelevante Kosteninformationen aus dem Wirtschaftsplan sollten sich weiter im Haushalt niederschlagen.

- Dies führt zu einer positiven Bewertung der zukünftig angedachten Variante: Wenige komprimierte Daten zu Kontengruppen des Wirtschaftsplans werden als Erläuterung aufgenommen, damit wird genau der beschriebene inputbezogene Informationsbedarf getroffen. Es wird zudem deutlich, dass eine Auseinandersetzung über Inputgrößen nur auf wenige Punkte beschränkt erfolgen soll. Mit den Erläuterungen können Hochschulen untermauern, warum sie beispielsweise eine Beteiligung des Staates an gestiegenen Energiekosten einfordern.
- Die Option der externen Wirtschaftsprüfung erfordert eine Umstellung auf kaufmännisches Rechnungswesen. Ob dies notwendig ist, wird in Abschnitt 5 diskutiert. Auf jeden Fall wäre eine solche Entwicklung mit erheblichem Aufwand verbunden (extrem aufwändige Vorgänge sind z.B. die Erstellung einer Eröffnungsbilanz sowie die Beschaffung und Implementierung entsprechender Software). Ein Grundproblem ist zudem, dass eine exakte Rechnungslegung nach HGB an die Situation der Hochschulen nicht angepasst ist. Die kaufmännische Rechnung ist eine Kosten-Erlös-Rechnung, was für Hochschulen nur in zweiter Linie relevant ist (im niedersächsischen Haushalt steht anstelle der Umsatzerlöse die Landeszuweisung, die nichts über die Leistungen der Hochschule aussagt). Besser wäre eine Kosten-Leistungs-Rechnung, die den entstandenen Kosten wissenschaftsbezogene Leistungsindikatoren gegenüber stellt. Entsprechende Empfehlungen wurden bereits vor einigen Jahren von einem Arbeitskreis der Universitätskanzler vorgelegt. Die HGB-Option kann damit für NRW zumindest im Augenblick nicht im Vordergrund stehen.
- Wenn in der Neuregelung der Wirtschaftsplan nicht mehr Beilage zum Haushalt ist, stellt sich die Frage nach anderen aussagekräftigen Anlagen. Ein Hinzufügen weiterer Anlagen zum Haushaltsplan erfordert zusätzlichen Aufwand, könnte aber aus folgenden Gründen sinnvoll sein:
 - (1) Bei Entfallen des Wirtschaftsplans verbleibt als einzige ergänzende Information die detaillierte Darstellung der Beamtenstellen, die nun gerade nicht der Idee des Globalhaushalts und der Selbststeuerung der Hochschulen entspricht. Der Haushalt spiegelt keine Elemente der neuen Steuerung wider, die Balance in der Darstellung stimmt nicht.
 - (2) Es könnte eine Abbildung der Instrumente hinein genommen werden, die das staatliche Budget bestimmen. Das Haushaltsvolumen begründet sich aus der Zielvereinbarung und aus der formelgebundenen Zuweisung. Damit müssten beide Instrumente in den Haushalt einfließen.
 - (3) Gegenüber dem Parlament kann die Botschaft des neuen Steuerungsansatzes gestärkt werden. Indem z.B. ergebnisbezogene Kennzahlen wie Absolventen oder Drittmittel integriert werden und über Ziele der Hochschulen berichtet wird, wird auch im parlamentarischen Bereich das Verständnis in Bezug auf ex post-Steuerung anhand von

Zielen befördert. Insgesamt scheint damit eine „schlanke“ Ergänzung des Haushaltsplans um weitere Anlagen empfehlenswert.

(4) Es könnte eine Entwicklung in Richtung auf einen Produkthaushalt eingeleitet werden, indem produktbezogene Informationen integriert werden.

- Auch die letztgenannte Alternative scheint eine sinnvolle Entwicklung darzustellen:
 - (1) Einige Berichtselemente sind bereits durch andere Bereiche der neuen Steuerung vorhanden, so beispielsweise Berichte zur Umsetzung von Zielvereinbarungen oder KLR-Datenblätter. Die vorhandenen Berichte sollten zu einem konsistenten Ganzen integriert werden.
 - (2) Ein „Geschäftsbericht“ einer Hochschule kann ein wirksames Marketinginstrument sein, bietet individuelle Gestaltungsspielräume und ergänzt damit andere Berichtsteile.

Wird der Haushalt inkl. Beilagen wie beschrieben weiterentwickelt, stellt sich die Frage nach der Rolle der Erläuterungs-Bände. In der vorliegenden Form weisen sie die folgenden Probleme auf:

- Die Trennung in Personal- bzw. Sach-/Investitionshaushalt entspricht nicht der Idee des Globalhaushalts; ein einziges Erläuterungsdokument wäre geeigneter.
- Der Personalteil erscheint im Prinzip unvermeidlich, da im Beamtenbereich weiter Stellenpläne geführt werden. Entbehrlich sind allerdings die stellenbezogenen Erläuterungen im Haushalt, wenn über den eigenständigen Erläuterungsband dies nochmals ausführlicher erfolgt.
- Die Datensammlung im Sach-/Investitionsmittelteil ist aus mehreren Gründen problematisch:
 - (1) Stellen müssen nicht nochmals dargestellt werden.
 - (2) Die Haushaltsdaten wären im Wesentlichen aufgrund der geplanten Regelungen bereits als Erläuterung im Haushalt direkt enthalten und werden hier nicht mehr gebraucht.
 - (3) Die Daten zu Studium und Leistung sind relativ willkürlich herausgegriffen und nicht mit anderen Kennzahlenerhebungen abgestimmt; ihre Funktion an dieser Stelle bleibt unklar.
- Die verbalen Beschreibungen sind vom Detaillierungsgrad her sehr unterschiedlich (abhängig vom Berichtsverhalten der jeweiligen Hochschule). Teilweise werden Studiengänge und Forschungsschwerpunkte aufgelistet, teilweise werden Veränderungen berichtet. Manche Hochschulen beschreiben allgemeine Ziele, andere detailliert Maßnahmen. Die Profile werden nicht deutlich.
- Eine Abbildung neuer Steuerungsansätze erfolgt nur an wenigen Stellen und mehr oder minder zufällig; z.B. berichten einzelne Hochschulen von Verabredungen im Rahmen der Zielvereinbarung.

Damit ergibt sich erheblicher Optimierungsbedarf bei den Erläuterungsbänden. Dies und die Vorteile zusätzlicher Beilagen zum Haushaltsplan führt zu folgenden Handlungsoptionen:

- Die Beilagen zum Haushaltsplan könnten in Richtung Leistungsbudget oder in Richtung Produktinformation weiterentwickelt werden. Leistungsbudget impliziert, dass leistungsbezogene Größen mit Budgetvolumina verknüpft werden, also eine Erklärung von Zuweisungen aus Instrumenten wie Finanzierungsformeln und

Zielvereinbarungen erfolgt. Produktinformation impliziert, dass produktbezogene Kennzahlen beigefügt werden, die aber nicht direkt mit Zuweisungen verknüpft werden.

- Die Abbildung neuer Steuerungsinstrumente kann sowohl in der Beilage zum Haushalt als auch in einem Erläuterungsband erfolgen. Die Frage ist, wo die Schwerpunkte zu setzen sind. Ziel sollte es sein, die Beilagen „schlank“ zu halten, aber ein Gegengewicht zur inputbezogenen Darstellung des Beamtenhaushalts zu schaffen.

5.3 Gestaltung eines Gesamtberichtssystems

Beschreibung

Der Haushaltsplan und die Erläuterungsbände sind nicht die einzigen Berichtsinstrumente. In NRW sind darüber hinaus v.a. folgende Berichte vorhanden:

- Der Text der Zielvereinbarungen sowie die Berichte zur Umsetzung der Zielvereinbarungen.
- Die Datenblätter der Hochschulen sowie daraus abgeleitete Darstellungen, z.B. als Basis für das Hochschulkonzept 2010 (erstellt vom Wissenschaftlichen Sekretariat für die Studienreform).
- Kosten- und Leistungsrechnungsbericht.
- Strategiepapiere, Zielformulierungen und Entwicklungspläne der Hochschulen, u.a. erstellt im Rahmen des Qualitätspakts bzw. des Hochschulkonzepts 2010.
- Traditionelle Berichte, z.B. im Rahmen der Kapazitätsrechnung, Forschungsberichte, Jahresberichte der Rektorate.
- Erste Pilot-Jahresabschlüsse der Modellversuchshochschulen.

Bewertung

Die verschiedenen Berichte haben jeweils ihre Berechtigung. Es sollte jedoch darauf geachtet werden, dass keine Doppelungen auftreten und dass die einzelnen Berichte klare Funktionen übernehmen. Hier gibt es z.T. Unklarheiten:

- Für die Jahresabschlüsse gab es erst ab dem 14.9.2004 klare Vorgaben.
- Die Rechenschaftsberichte der Rektorate setzen sich letztlich aus Inhalten der Zielvereinbarungen, Kennzahlen aus den Datenblättern und anderen bestehenden Elementen zusammen. Diese Berichte haben nur dann eine eigenständige Funktion, wenn sie zu autonom gestalteten PR- und Marketinginstrumenten („Geschäftsberichten“) weiterentwickelt werden.
- Forschungsberichte werden z.T. sehr pragmatisch gehandhabt, beispielsweise durch Hinweis auf die Website, die Informationen über alle Forschungsleistungen enthält. Dies erscheint adäquat, da eine eigenständige Funktion der Forschungsberichte über die anderen Berichte hinaus kaum vorhanden ist.

5.4 Entwicklung zum Produkthaushalt

Beschreibung

Vom Finanzministerium wird ab 2008 die Einführung von Produkthaushalten angestrebt. Im Rahmen des Projekts „EPOS.NRW“ (anfangs unter dem Titel "OPUS") wurden Anfang 2004 erste Musterdarstellungen für Produkthaushalte für alle Ressorts der Landesregierung erstellt. Demzufolge ist folgender Aufbau von Produkthaushalten angestrebt:

- Eine Finanzrechnung, mit der Einnahmen und Ausgaben Produkten bzw. Produktgruppen (Kostenträgern) zugerechnet werden. Diese Rechnung ist Basis für die Mittelzuweisung.
- Verbale Beschreibungen von Produktbereichen (Profil, strategische Ziele) als Klammer und Basis der Planungen für die einzelnen Produkte.
- Ein Leistungsbild der Produkte/Produktbereiche auf Basis von produktbezogenen Kennzahlen, das der Finanzrechnung gegenüber gestellt wird.

Bewertung

Diese Entwicklung erscheint prinzipiell richtig, für Hochschulen stößt man dabei aber auf einige Probleme in Bezug auf Art und Weise der Umsetzung:

- Eine Aufteilung von Ausgaben auf Produkte ist aufgrund der Einheit von Forschung und Lehre, also aufgrund der Besonderheiten des Produktionsprozesses an Hochschulen schwierig. Mit einfachen Hypothesen kann man diese Anteile näherungsweise bestimmen (HIS-Rechnungen auf Basis von Lehrdeputaten, Koeffizienten des statistischen Bundesamts u.ä.). Eine realitätsnahe Zuordnung v.a. von Personalkosten auf Forschung und Lehre, die unterschiedliche Profile und Ist-Situationen der Hochschulen einbezieht, ist allerdings auf Basis realistischer verfügbarer Daten nicht möglich. Die produktbezogene Darstellung kann damit keinesfalls die Rechtfertigung für Finanzzuweisungen werden.
- Im Hochschulbereich gibt es v.a. mit der formelgebundenen Mittelvergabe Instrumente, die Finanzzuweisungen unmittelbar aus Leistungsdaten bestimmen. Dies lässt sich im Haushalt abbilden. Damit sind Hochschulen sogar einen Schritt weiter als die anderen Bereiche der Landesverwaltung, die eine direkte Beziehung zwischen Finanzrechnung und Leistungsbild nicht herstellen können.
- Eine zu enge Beziehung zwischen Kostenträgerrechnung und Finanzzuweisung birgt die Gefahr von Fehlinformationen. Beispiel aktuelle Überlegungen in Hessen: Dort wird überlegt, die aus Kostenträgerrechnung ermittelten Kosten pro Studierendem als „Preis“ im Rahmen der Mittelvergabe zu verwenden. Die Folge ist, dass jede Budgetsenkung automatisch die Kosten und damit das errechnete Budget senkt. Damit werden Effizienzsteigerungen abgebildet, von denen niemand weiß, ob sie wirklich existieren (oder ob lediglich Qualitäten gesenkt wurden). Es kann ein Automatismus zu Lasten der Hochschulhaushalte entstehen.

5.5 Kameralistische vs. kaufmännische Rechnung

Beschreibung

Die Hochschulen in NRW betreiben den Modellversuch Globalhaushalt auf Basis einer fortentwickelten kameralen Rechnung, nicht unter Anwendung des kaufmännischen Rechnungswesens. Die rechtliche Grundlage besteht in der Konstruktion, dass Hochschulen „wie ein Landesbetrieb“ geführt werden, aber kein Landesbetrieb sind (der kaufmännische Buchführung erfordern würde, Beispiel Niedersachsen).

Bewertung

Die Frage ist, ob die Wirtschaftspläne der Hochschulen weiterhin auf Basis einer weiterentwickelten kameralistischen Rechnung laufen sollten oder ob eine Entwicklung in Richtung kaufmännischer Rechnung nötig erscheint.

Niedersachsen und Hessen haben flächendeckend kaufmännische Buchführung eingeführt; in Niedersachsen erstellen einige Hochschulen bereits seit 1994 handelsrechtliche Jahresabschlüsse. In Hamburg und Brandenburg hingegen werden Wirtschaftspläne erstellt, denen eine Einnahmen-Ausgaben-Rechnung und keine kaufmännische doppelte Buchführung zugrunde liegt. Darüber hinaus gibt es Beispiele, in denen Hochschulen für die interne Steuerung kaufmännisch rechnen (FH Bochum, TU München), nach außen aber Daten nach kameralistischer Logik ableiten. Es zeigt sich eine erhebliche Heterogenität.

Es wird dabei jedoch deutlich, dass die Funktionen externer Rechnungslegung mit beiden Ansätzen erfüllbar sind. Gemäß den Empfehlungen der deutschen Universitätskanzler⁸ soll die externe Rechnungslegung folgende Zwecke erfüllen:

- (a) in einer Finanzrechnung Einzahlungen und Auszahlungen gegenüberstellen und den Zahlungssaldo ausweisen;
- (b) in einer Vermögensänderungsrechnung die Ergebnisse der Finanzrechnung mit denen der Kosten- und Erlösrechnung verbinden (z.B. kalkulatorische Abschreibungen);
- (c) in einer Vermögensübersicht die Vermögenslage darstellen (beeinflusst durch die Vermögensänderung).

Hinzu kommt die Darstellung der Entwicklung der Rücklagen. Ein solches Rechnungssystem ist unabhängig von kameralistischer oder kaufmännischer Buchführung realisierbar.

⁸ Schlußbericht des Arbeitskreises „Hochschulrechnungswesen“ der deutschen Universitätskanzler. Technische Universität München / AK HSReW der deutschen Universitätskanzler, München, Oktober 1999.

Auch wenn beide Systeme grundsätzlich geeignet erscheinen, stellt sich doch die Frage, ob die kaufmännische Buchführung systematische Vor- und Nachteile hat. Die Gewinn- und Verlustrechnung als kaufmännische Erfolgsrechnung ist auf das Unternehmensziel des Gewinns ausgerichtet; ihre Relevanz für die Hochschulen ist daher aufgrund der abweichenden Zielsetzung gering. Statt einer monetären Erfolgsrechnung muss im Hochschulbereich – so auch die Empfehlung der deutschen Universitätskanzler – eine mengenmäßige Leistungsrechnung treten (Kennzahlensysteme, Wissensbilanzen u.ä.). Die kaufmännische Buchführung bietet hier keinen Vorteil.

Es sind jedoch andere Vorteile des kaufmännischen Rechnungswesens festzustellen:

- Es bewirkt zwangsläufig die Ablösung alter Denkstrukturen. Aus dem kommunalen Bereich ist der Effekt bekannt, dass zwischen Kameralistik und Beharrung einerseits sowie kaufmännischer Buchführung und Beweglichkeit andererseits Affinitäten bestehen. Durch vollständige Ablösung alter Rechnungssysteme müssen hochschulinterne Abläufe neu gedacht werden; es entsteht eine Reformdynamik.
- Es bietet Zugang zu einem Angebot an Standardsoftware mit integrierten Lösungen, die verschiedene Aufgabenbereiche autonomer Hochschulen verbinden. Insbesondere für die Integration von Personal- und Materialwirtschaft liegen Softwarelösungen vor.
- Viele Hochschulen gründen zunehmend Tochtergesellschaften, beteiligen sich an public private partnerships u.ä. D.h. es entstehen Schnittstellen zu Einheiten, die kaufmännisch rechnen müssen. Wenn viele solcher Schnittstellen bestehen, kann der vollständige Umstieg auf kaufmännisches Rechnen die Abläufe vereinfachen. Dies war beispielsweise ein zentraler Auslöser für die TU München, SAP einzuführen.

Dem stehen folgende Nachteile bzw. praktischen Probleme gegenüber:

- Der Einführungsaufwand kaufmännischer Systeme ist hoch. Im niedersächsischen Modellversuch war festzustellen, dass die Umstellung auf SAP die ersten Jahre der Modelleinführung geprägt hat; strategische Umorientierungen oder die Veränderung von internen Steuerungssystemen wie Mittelvergabe, Organisationsstrukturen o.ä. traten zunächst zurück und wurden erst mit zeitlicher Verzögerung realisiert. Das Aufwandsargument ist in der aktuellen finanziellen Situation besonders gravierend.
- Die Konkurrenz um qualifizierte Fachkräfte, z.B. für SAP-Software, führte in Niedersachsen teilweise dazu, dass durch Personalentwicklung qualifizierte Mitarbeiter aufgrund besserer Verdienstmöglichkeiten in die Privatwirtschaft abwanderten. Der Personalentwicklungsbedarf in den Hochschulen ist enorm.
- Die einheitliche Verwendung von Standardsoftware, insbesondere SAP, führt teilweise zu überdimensionierten Lösungen v.a. an kleinen Hochschulen.
- Der inhaltliche Mehrwert der kaufmännischen Buchführung gegenüber einer weiterentwickelten Kameralistik ist begrenzt.

Die Vor- und Nachteile sind im Einzelfall abzuwägen. Der entscheidende Vorteil der Doppik besteht in dem dargestellten psychologischen Moment der Reformdynamik und in der Verringerung der Schnittstellenproblematik; in wie weit diese Effekte zum Tragen kommen, kann nicht pauschal gesagt werden.

Als Ergebnis ist festzuhalten: Kaufmännische Buchführung ist kein „Wundermittel“. Die Frage der hochschuladäquaten Gestaltung der Rechnungssysteme, des adäquaten Einsatzes in der Praxis und der Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen ist wichtiger als die Entscheidung Kameralistik vs. kaufmännische Buchführung. Entscheidend für den Erfolg eines Rechnungssystems – egal welcher Ausprägung - sind folgende Punkte:

- Es muss hochschuladäquat ausgestaltet werden. Z.B. gibt es Überlegungen, die Ansatz- und Bewertungsregeln für das Vermögen gegenüber dem HGB zu vereinfachen. In Niedersachsen werden Abschreibungen angesetzt, aber über Investitionssonderposten sofort wieder neutralisiert. Damit kann die Hochschule keine Mittel für Ersatzinvestitionen in Anlagen binden, und eine eigenverantwortliche Investitionspolitik wird nur bedingt möglich. Jede Art von Rechnungssystem steht damit vor der Schwierigkeit, Spezifika des Hochschul-sektors richtig zu erfassen.
- Es muss in der Praxis adäquat eingesetzt werden. Wenn z.B. bei der Erstellung des Wirtschaftsplans in Niedersachsen zu Beginn des dortigen Modellversuchs die Legitimation des staatlichen Zuschussbedarfs anstatt der Darstellung der beabsichtigten Mittelverwendung im Vordergrund stand (und daraus erhebliche Abweichungen zwischen Ansätzen im Wirtschaftsplan und Ist-Ergebnissen resultierten), ist mit kaufmännischer Rechnung wenig gewonnen. Die Akteure auf staatlicher und Hochschuleseite müssen daher das neue Instrumentarium verstehen und richtig anwenden. Damit ist die Notwendigkeit zur Personalentwicklung verknüpft.
- Es benötigt geeignete Rahmenbedingungen. Wenn beispielsweise die Aufgabe der Personalabrechnung beim LBV verbleibt, gleichzeitig aber die Nutzung kaufmännischer Systeme wie SAP den Vorteil gerade aus der integrierten Nutzung entsprechender Abrechnungsmodule zieht, fällt der Vorteil der SAP-Einführung durch die Rahmenbedingungen erheblich geringer aus als eigentlich möglich.

6. Einbettung des Globalhaushaltes in ein Gesamtsteuerungsmodell (Beschreibung und Bewertung)

Beschreibung

Der Globalhaushalt ist Teil eines Gesamtsteuerungsansatzes, der in Abschnitt 1 erläutert wurde. Die Mittelverausgabung erfolgt nach neuem Steuerungsverständnis eigenverantwortlich, die Steuerung verlagert sich auf die Systeme der Mittelvergabe. Daraus resultiert eine enge Beziehung zwischen Globalhaushalt und Zuweisungsverfahren. Aber auch weitere Wechselwirkungen zwischen Globalhaushalt und anderen Steuerungsbereichen sind relevant. Beispielsweise sind wichtige Gegenstücke zur Globalbudgetierung handlungsfähige Leitungsstrukturen und die Schaffung mehrjähriger Planungssicherheit.

Der Rahmen für die Globalhaushalte in NRW ist vor dem Hintergrund des „Hochschulkonzepts 2010“ zu sehen, dessen Bausteine der folgenden Graphik zu entnehmen sind:



Im Einzelnen besteht ein enger Zusammenhang zum Globalhaushalt in verschiedenen Bereichen:

- Der Qualitätspakt setzt einerseits ein Kürzungsprogramm um, schafft andererseits aber mehrjährige Planungssicherheit für die Hochschulen. Über mehrere Jahre planen zu können, ist eine wichtige Voraussetzung für Selbststeuerung.
- In Fortsetzung des Qualitätspakts wird im Rahmen des Hochschulkonzepts 2010 ein Gegenstromverfahren zur strategischen Planung und Profilbildung auf Landesebene betrieben. Dabei werden Konzepte entwickelt, die für zukünftige Steuerungsmodelle von Bedeutung sein können, z.B. die so genannten

„Normstudienplätze“ (die allerdings implizit inputbezogen bleiben, solange über das Kapazitätsrecht eine regulierte Verbindung zum Personal besteht).

- Zur Umsetzung der Profilbildung der Hochschulen und Umsetzung des Hochschulkonzepts 2010 läuft derzeit die zweite Runde der Zielvereinbarungen Staat – Hochschule.
- Die seit Jahren für die Titelgruppe 94 betriebene formelgebundene und leistungsorientierte Mittelvergabe wird auch bei Globalhaushalten fortgesetzt und soll auf 20 Prozent des Haushalts ausgedehnt werden.
- An den Hochschulen wird der Einsatz der KLR intensiviert.
- Die Entwicklungen zum Berichtswesen werden in Abschnitt 5 beschrieben und bewertet.
- Die gesetzlichen Rahmenbedingungen entwickeln sich, z.B. durch vermehrte Delegation von Entscheidungskompetenzen an die Hochschulen (Beispiel Berufungen).

Die weitere Betrachtung fokussiert sich auf die unmittelbaren Zusammenhänge mit dem Globalhaushalt, kann also keine umfassende Bewertung und Entwicklung einer Gesamtsteuerung leisten.

Bewertung

Die unterschiedlichen Entwicklungen wurden in NRW bisher weitgehend isoliert vorangetrieben. Das Hochschulkonzept 2010 ist erstmals ein Ansatzpunkt in NRW, die unterschiedlichen Steuerungsinstrumente zu vernetzen. Dies geschieht v.a. in Bezug auf die Wechselwirkung von strategischer Planung / Profilbildung und Steuerungsinstrumenten. Insbesondere die Beziehungen zwischen Mittelvergabe und Globalhaushalt sowie die Integration der Instrumente Finanzierungsformel und Zielvereinbarung zu einem Gesamtfinanzierungsmodell bleiben jedoch weiterhin unklar. Die Modellversuchshochschulen haben ihre globalisierten „Starthaushalte“ in der ersten Runde inputorientiert aufgestellt, der endgültige Haushalt eines Jahres wurde dann leistungsbezogen über die Formel nachgesteuert. Dies ist als Ausgangsposition geeignet, kann jedoch in den Folgejahren nicht fortgeführt werden. Würde die inputbezogene Budgetbemessung fortgesetzt, wäre gegenüber der Kameralistik wenig gewonnen. Ein neues Modell der Mittelvergabe muss bereits die Grundlage der Haushaltsaufstellung sein.

Die Modellversuchshochschulen sind sich daher in der Bewertung einig, dass Globalhaushalte auf Basis von leistungs- und zielbezogener Budgetierung bemessen werden müssen. Unterschiedliche Aussagen finden sich allerdings in Bezug auf die konkrete Ausgestaltung:

- Die finanzielle Bedeutung der Zielvereinbarung solle stark steigen bzw. die Zielvereinbarung soll ein Instrument der selektiven Innovationsförderung mit begrenzter finanzieller Reichweite bleiben.
- Die Zielvereinbarung soll die Gegenleistung für einen Teil des Globalhaushalts sein bzw. die Zielvereinbarung soll mit einer gezielten Anschubfinanzierung aus dem Innovationstopf verbunden werden.

- Die Potenziale von Formelmodellen, große Teile des Haushalts zuzuweisen, werden unterschiedlich gesehen.

In Bezug auf die genaue Rolle und Ausgestaltung von Formelfinanzierung und Zielvereinbarungen gibt es demnach eine Bandbreite realistischer Möglichkeiten, aus denen sich ein Modell entwickeln muss. So praktizieren Länder wie Hessen, Brandenburg oder Rheinland-Pfalz Modelle, in denen große Teile des Haushalts „verformelt“ werden und Zielvereinbarungen eine finanziell begrenzte, selektive Rolle in Bezug auf Setzung strategischer Prioritäten spielen (in Rheinland-Pfalz gibt es Zielvereinbarungen nur im Kontext der Forschungsfinanzierung). Berlin oder Bremen stellen Zielvereinbarungen als Basis für die Grundfinanzierung in den Vordergrund und sehen Formeln als ergänzendes Anreizsystem für begrenzte Geldtöpfe.

Das Zusammenfügen verschiedener Reformbereiche zu einem konsistenten Ganzen sollte durch intensive Abstimmungsprozesse zwischen den verschiedenen Zuständigen im MWF befördert werden. Es könnte sich eine abteilungsübergreifende interne Projektgruppe im MWF anbieten.

In der traditionellen Leitungsstruktur sind die finanziellen Kompetenzen zwischen Rektor, Prorektor für Finanzen und Kanzler unklar verortet. Es kann zu Kompetenzüberschneidungen bzw. zum Abschieben von Verantwortung zwischen den Beteiligten kommen. Allerdings bekundet ein Teil der Modellversuchshochschulen, mit dieser Struktur keine Probleme zu haben; ein anderer Teil konstatiert jedoch das Problem und fordert die abweichende Gestaltung der Leitungsstrukturen (z.B. durch eine Präsidialverfassung mit dem Kanzler als Mitglied der Hochschulleitung mit Ressortverantwortung und mit voller finanzieller Kompetenz im Präsidium). Auch organisatorische Fragen wie Stärkung der Fachbereichsebene durch Fachbereichsgeschäftsführer oder –servicecenter kommen durch den Globalhaushalt in den Blick.

7. Der Einführungsprozess des Globalhaushaltes (Beschreibung und Bewertung)

7.1 Vorbereitung des Modellversuchs

7.1.1 Verständigung über Ziele

Beschreibung

Bereits mit der in den 90er Jahren eingeführten Finanzautonomie der Hochschulen war in NRW eine weitgehende Haushaltsflexibilisierung erreicht worden. MWF und Hochschulen bewerten die Finanzautonomie positiv; dennoch wurde in den letzten Jahren zunehmend die Position geäußert, es solle der nächste Schritt zum Globalhaushalt getan werden. Damit wurden bestimmte Ziele verbunden, die sich aus den verbleibenden Defiziten der Finanzautonomie herleiteten. Die Spielräume innerhalb des bestehenden Systems waren u.a. durch die Begrenzung der Flexibilisierung des Stellensolls im Tarifbereich ausgereizt; die Teilglobalisierung war lediglich durch Ausnahmeregelungen, die die herkömmlichen Restriktionen des Haushaltsrechts lockerten, erreicht worden. Weitergehende Flexibilisierungen (etwa hinsichtlich der weitergehenden Überwindung der Jährlichkeit) waren auf diese Weise nicht möglich. Daneben ist im Rahmen eines Globalhaushalts eine stärker an Leistungs- und Erfolgsgrößen orientierte Mittelvergabe besser umzusetzen als in den Strukturen der herkömmlichen Kameralistik.

Als nächster konsequenter und substantieller Reformschritt wurde daher im MWF und von vielen Hochschulen die Einführung des Globalhaushalts angesehen. Bereits im 2000 vereinbarten Koalitionsvertrag wurde die Einführung des Globalhaushaltes als ein politisches Ziel der Legislaturperiode festgehalten.⁹ In Verbindung mit Elementen der Selbststeuerung (v.a. KLR) sollten so die Voraussetzungen für eine erhöhte Autonomie der Hochschulen geschaffen werden. Die Bedenken auf Hochschuleseite gegen Globalhaushalte hängen v.a. damit zusammen, dass der Staat Stellenpläne nicht mehr automatisch ausfinanziert, also beispielsweise Veränderungen im Tarif- und Besoldungsbereich oder Veränderungen der Altersstruktur in der Landeszuweisung nachvollzieht.

Bewertung

Es ist nicht auszuschließen, dass bei MWF und den einzelnen Hochschulen im Detail sehr heterogene Erwartungen an die Ausgestaltung des Globalhaushalts gerichtet wurden. Über die Grundrichtung bestand aber weitgehender Konsens zwischen allen Beteiligten: Die Vorteile eines Globalhaushaltes (v.a. Sach- und Finanzverantwortung in der Hand der Hochschule, mehr Flexibilität) wurden von allen Akteuren positiv bewertet. Hauptzweck der Einführung war also tatsächlich die Erhöhung der Finanzautonomie sowie die Einführung neuer Steuerungsinstrumente und nicht etwa die Erhöhung der Planungssicherheit oder Einsparungen; letztgenannte Ziele wurden

⁹ "Eine Allianz für Nordrhein-Westfalen - Koalitionsvertrag", S. 52
(http://www.nrwspd.de/regieren/Koalitionsvertrag_NRW.pdf).

und werden in NRW hauptsächlich über andere Instrumentarien und Vereinbarungen abgedeckt.

7.1.2 Auswahl der Modellversuchshochschulen

Beschreibung

Der Entschluss des MWF, den Globalhaushalt zunächst nur an vier Pilothonhochschulen einzuführen, machte ein Auswahlverfahren notwendig. § 5 HG schreibt die Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung, eines Berichtswesens und eines Controllings für die Einführung eines Globalhaushalts vor.¹⁰ Für den Modellversuch kamen nach Ansicht des MWF daher nur jene Hochschulen in Betracht, in denen die Hochschulleitung frühzeitig die Weichen für den Einsatz der Kosten- und Leistungsrechnung gestellt hat (also die Hochschulen, die schon im Januar 2000 mit der praktischen Einführung der KLR begonnen haben und somit über mehrjährige Erfahrung darin verfügen).

Das MWF wählte das Vorgehen, ausgewählte Hochschulen aufzufordern, Interesse an einer Teilnahme an dem Modellversuch zu bekunden. Aus dem Kreis der Bewerber wählte das MWF schließlich die RWTH Aachen, die Universität Bielefeld, die Fachhochschule Münster sowie die Fachhochschule Niederrhein aus, unter deren Beteiligung dann mit dem Haushaltsjahr 2003 der Modellversuch „Einführung von Globalhaushalten“ begann.

Bewertung

Der Einstieg über Modellversuche hat sich in NRW in der Vergangenheit und auch in anderen Ländern als praktikabler und durchsetzbarer Weg erwiesen. Da inzwischen bereits auf Erfahrungen anderer Länder zurückgegriffen kann, erscheint dieser Ansatz für NRW zwar nicht zwingend notwendig, aber durchaus vertretbar. Bei Pilotversuchen sind drei Aspekte entscheidend:

- Bei der Auswahl der Modellhochschulen sollten die verschiedenen Hochschultypen und -ausrichtungen angemessen Berücksichtigung finden.
- Modellversuche sollten zeitlich begrenzt durchgeführt und nach 3-5 Jahren klar definiert in einen Regelbetrieb überführt werden.
- Bei der Überführung in ein Regel-System sind die Erfahrungen der Pilotphase rechtzeitig auszuwerten und angemessen zu berücksichtigen.

Diese Aspekte erfüllt der Modellversuch in NRW:

- Die Pilothonhochschulen repräsentieren verschiedenste Hochschultypen und -ausrichtungen und stellen eine sinnvolle Mischung dar. Die Vorauswahl durch das MWF sicherte gewisse Ausgangsvoraussetzungen; die Freiwilligkeit bei der

¹⁰ "Die Schaffung eines Globalhaushaltes für die Hochschulen setzt die Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung, eines Berichtswesens und eines Controllings voraus".

Auswahl garantierte eine hohe Motivation der beteiligten Personen und Institutionen. Teilweise suboptimal waren die Kommunikation und Transparenz des Auswahlverfahrens.

- Die Pilotphase war von Anfang an zeitlich klar befristet und auf Überführung in einen Regelbetrieb für alle Hochschulen angelegt.
- Die Evaluation des Modellversuchs ist fest vom MWF vorgesehen, ihre Ergebnisse werden - u.a. durch die gemeinsame Diskussion des vorliegenden Berichts - bei der Volleinführung berücksichtigt.

Die Frage der Auswahl von Modellversuchshochschulen stellt sich im Rahmen der Volleinführung nicht mehr.

7.1.3 Die Verhandlung über die Ausgestaltung des Globalhaushaltes

Beschreibung

Die Pilothonhochschulen erarbeiteten zur Vorbereitung der Verhandlungen schon früh eigene Vorschläge für wünschenswerte Rahmenbedingungen (bezogen sowohl auf das Verfahren als auch auf die Ausgestaltung). Forderungen der Hochschulen waren u.a.:

- Nicht schlechter gestellt zu werden als die übrigen Hochschulen (z.B. weitere Einbeziehung in die landesweite Umverteilung der Mittel der Titelgruppe 94, Zuschusserhöhung bei Energiekostensteigerungen).
- Übernahme der Kosten von Tarifsteigerungen durch das MWF.
- Möglichkeit zur unbegrenzten Bildung von „Ausgaberesten“.
- Schutz vor globalen Minderausgaben sowie haushaltswirtschaftlichen und Stellenbesetzungssperren.

In zwei Gesprächen mit allen Pilothonhochschulen sowie weiteren bilateralen Gesprächen konnte in einigen Punkten rasch Einigkeit zwischen MWF und den Hochschulen erzielt werden (z.B. in der Frage der Möglichkeit der Drittmittelfinanzierung). Die mündlichen Ergebnisse wurden aber nicht stringent schriftlich fixiert. Als besonderer Mangel wurde empfunden, dass es keine bündelnde Zusammenfassung der Rahmenbedingungen des Pilotprojekts gab (es gab zwar einen Erlassentwurf, dieser trat aber nie in Kraft). Hier und da erstellten die Hochschulen eigenständig „nachkaufmännische Bestätigungsschreiben“, die sie dem MWF zur Kenntnis gaben, um zumindest grobe Missverständnisse auszuschließen.

Grundsätzlich betonen die Hochschulvertreter, dass die Verhandlungsphasen durch ein großes Vertrauen zu den verantwortlichen Mitarbeitern des MWF geprägt gewesen seien; auch in mündliche Zusagen der Vertreter des MWF wurde größtenteils hohes Vertrauen gesetzt. Es habe z.B. auch keine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung der Hochschulen gegeben, schriftliche Zusagen wurden eingehalten.

Irritierend wurden aber seitens der Modellversuchshochschulen längere Phasen inhaltlicher Unklarheiten und Unsicherheiten wahrgenommen. Diese sind im Wesentlichen auf Abstimmungsnotwendigkeiten zwischen MWF und Finanzministerium in Teilfragen zurückzuführen. Mangelnde Transparenz und der Verzicht

auf eine Einbindung der Hochschulen in die Verhandlungen mit dem Finanzministerium bzw. die fehlende Übermittlung von Zwischeninformationen führte bei den Modellversuchshochschulen zu Unzufriedenheit.. Hier und da wurde dem MWF aufgrund der Unwissenheit über den interministeriellen Verhandlungsstand eine bewusste Verzögerung bzw. Absprachen zu Lasten der Hochschulen vorgeworfen. Auch hochschulintern litt die Akzeptanz des Modellversuchs teilweise an o.g. Unsicherheiten und Verzögerungen. So mussten Rektorate z.T. intern einräumen, dass mit dem MWF mündlich ausgehandelte und intern bereits verkündete Positionen nachträglich wieder in Frage gestellt wurden.

Insbesondere kritisieren die Pilothochschulen folgende Unsicherheiten und Unklarheiten im Prozessverlauf:

- Die tatsächliche Budgethöhe wurde den Hochschulen erst spät (für 2003 etwa aufgrund der langwierigen Klärung der Implikationen der Tarif- und Besoldungsveränderungen im September des Jahres) klar. Lange fehlte die Transparenz, was faktisch über den Globalhaushalt abgedeckt wird und was nicht.
- Insbesondere der Umgang mit den Kosten des unerwartet hohen Tarifabschlusses 2003 konnte aufgrund vielfacher Unterschiede in Berechnungsmethoden zwischen Hochschulen und MWF (Rechenfehler, Umsetzungsvarianten, teilweise auch taktisch bedingte Setzung von Grundannahmen) nur in einem langwierigen und aufwändigen Prozess geklärt werden.
- Der Erlass des Finanzministeriums zur Sanierung der VBL (Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder) vom Februar 2004 wurde von einigen Hochschulen als Vertrauensbruch wahrgenommen.

Bewertung

- Positiv ist hervorzuheben, dass bei dem MWF die Koordination des Modellversuchs „in einer Hand“ lag und (etwa im Gegensatz zu der ersten Runde der Zielvereinbarungen in NRW) und eine klare Verortung der Verantwortung vollzogen wurde. Erleichtert wurde diese klare Regelung dadurch, dass im Gegensatz zum Zielvereinbarungsprozess keine weiteren Referate umfangreich eingebunden werden mussten. Einzelne Hochschulen berichten, sie hätten die zuständigen Regionalreferenten selbst auf dem Laufenden gehalten.
- Die teilweise schwierigen und langwierigen Abstimmungen im Dreierverhältnis zwischen Hochschulen, MWF und Finanzministerium stellten im Prozess einen erheblichen Störfaktor dar, der bei der Volleinführung minimiert werden sollte. Wenn Hochschulen und MWF Verabredungen getroffen hatten, wurden diese z.T. nach Rückkoppelung mit dem Finanzministerium wieder in Frage gestellt. Bereits während des Modellversuchs hat das MWF faktisch gut und im Sinn der Hochschulen verhandelt, aufgrund mangelnder Transparenz kam das Vorgehen den Hochschule teilweise dennoch wie ein „Stille Post“-Spiel vor, das auf nicht immer nachvollziehbaren Wegen in nicht absehbaren Zeiträumen zu scheinbar kaum beeinflussbaren Ergebnissen führte.
- Die fehlende schriftliche Zusammenfassung der grundlegenden Rahmenbedingungen sorgte für Missverständnisse, Rechtsunsicherheiten und hochschulinterne Legitimitätsprobleme. Diese sind in Zukunft zu vermeiden, um das Instrument des Globalhaushalts nicht zu diskreditieren und eine reibungsfreiere Einführung zu sichern.

7.2 Begleitung des Modellversuchs und Vorbereitung der Volleinführung

Beschreibung

Eine kontinuierliche und strukturierte Begleitung des Modellversuchs, die über die üblichen Routine-Termine hinausgeht und sich auf die Erfahrungen mit der Erprobung des Globalhaushalts konzentriert, wurde seitens des MWF nicht initiiert oder angeregt. Zwar gab es auf verschiedenen Ebenen Abstimmungen und Zusammenarbeit zwischen der Pilothochschulen sowie Erfahrungsberichte an die übrigen Hochschulen innerhalb der LRKs und Kanzlerrunden, doch gab es keine Versuche, die Erfahrungen der Pilothochschulen im laufenden Prozess zu bündeln und gezielt auszuwerten.

Seitens des MWF wurde im Vorfeld der externen Evaluierung des Modellversuchs kein Bericht erbeten, aber die am Modellversuch beteiligten Fachhochschulen haben eigeninitiativ einen kurzen Erfahrungsbericht zum Modellversuch erstellt; die Universität Bielefeld hat „Regelungen zum Globalhaushalt“ schriftlich festgehalten, die v.a. die interne Umsetzung betreffen.

Bewertung

Angesichts des Vorhabens, den Modellversuch Globalhaushalt extern evaluieren zu lassen, mag der Verzicht auf eine strukturierte laufende Begleitung des Modellversuchs verständlich erscheinen. Dennoch wurde so die Chance vergeben, bereits im laufenden Prozess nachzusteuern. Eine rückwärtsgewandte Evaluation kann nur Empfehlungen für die Volleinführung geben, evtl. hätte eine begleitende Lenkungsgruppe (bestehend aus Vertretern aller Pilothochschulen und des MWF) helfen können, Unklarheiten zu vermeiden, in Teilfragen Einigungen zu erzielen und Transparenz zu sichern.

8. (Anhang) Experteninterviews

8.1 Interviewpartner für die Experteninterviews

RWTH Aachen		
Prof. Dr. rer. nat. Burkhard Rauhut (Rektor)	30.09.2004	Ulrich Müller Prof. Dr. Frank Ziegele
Dr. jur. Michael Stückradt (Kanzler)	13.09.2004	Ulrich Müller Prof. Dr. Frank Ziegele
Michael Wiggers (Abteilungsleiter Sach- und Stellenhaushalt)	13.09.2004	Ulrich Müller Prof. Dr. Frank Ziegele
Universität Bielefeld		
Prof. Dr. Dieter Timmermann (Rektor)	20.10.2004	Ulrich Müller Prof. Dr. Frank Ziegele
Hans-Jürgen Simm (Kanzler)	20.10.2004	Ulrich Müller Prof. Dr. Frank Ziegele
Reg.-Dir. Werner Schunn (Dezernatsleiter Dezernat V)	21.09.2004	Prof. Dr. Frank Ziegele
Fachhochschule Münster		
Prof. Dr. rer. nat. Klaus Niederdrenk (Rektor)	14.09.2004	Ulrich Müller Prof. Dr. Frank Ziegele
Dr. jur. Werner Jubelius (Kanzler)	14.09.2004	Ulrich Müller Prof. Dr. Frank Ziegele
Karl-Heinz Sandknop (Leiter Dezernat 3)	14.09.2004	Ulrich Müller Prof. Dr. Frank Ziegele
Fachhochschule Niederrhein		
Prof. Dr.-Ing. Hermann Ostendorf (Rektor)	17.09.2004	Ulrich Müller
Prof. Dr. Wolfgang Sieber (Prorektor für Forschungs- und Entwicklungsaufgaben)	17.09.2004	Ulrich Müller
Kurt Kühr (Kanzler)	20.09.2004	Ulrich Müller Prof. Dr. Frank Ziegele

Hans-Dieter Flocken (Verwaltungsleiter)	20.09.2004	Ulrich Müller Prof. Dr. Frank Ziegele
---	------------	--

Dieter Mayer (Dezernat 2)	20.09.2004	Ulrich Müller Prof. Dr. Frank Ziegele
-------------------------------------	------------	--

MWF

MD Helmut Mattonet (Abteilungsleiter Abteilung 1)	21.10.2004	Ulrich Müller Prof. Dr. Frank Ziegele
---	------------	--

Dr. Dieter Herr (Referatsleiter Referat 113)	21.10.2004	Ulrich Müller Prof. Dr. Frank Ziegele
--	------------	--

Herr Walter Werr (Referat 113)	21.10.2004	Ulrich Müller Prof. Dr. Frank Ziegele
--	------------	--

MR Helmut Thetard (Referatsleiter Referat 114)	21.10.2004	Ulrich Müller Prof. Dr. Frank Ziegele
--	------------	--

Frau Doris Blödow (Referat 114)	21.10.2004	Ulrich Müller Prof. Dr. Frank Ziegele
---	------------	--

8.2 Leitfaden für die Experteninterviews

Vorinformation für Gesprächspartner

- Vorstellung CHE-Interviewer
- Erläuterung Projektkontext (keine Bewertung interner Umsetzung, Ziel Optimierung Volleinführung....)
- Rolle der Interviews, Verarbeitung der Erkenntnisse (keine persönlichen Zitate...)
- Erläuterung der Fragenkomplexe

Allgemeine Einstiegsfragen

- Unter welchen **Bedingungen** haben Sie sich auf den Globalhaushalt eingelassen und wurden diese Bedingungen erfüllt?
- An den Globalhaushalt richten sich viele **Erwartungen**: Flexibilität, Handlungsfähigkeit, Wirtschaftlichkeit, strategisches Handeln etc. War die Umsetzung im Pilotprojekt so, dass die Erwartungen realisierbar sind? Würden Sie sich aus jetziger Sicht noch mal als „Pilot“ melden?
- Was könnte man an der **Umsetzung** des Globalhaushalts verbessern, wo waren die Kernprobleme für Ihre Einrichtung? Was ist in der Umsetzung zwischen MWF und HS gut gelaufen?
- Wenn Sie an Ihre Rolle als „Pilot“ denken: Was muss bei der **Volleinführung** genauso gemacht werden wie bei Ihnen und was ist auf jeden Fall zu vermeiden?
- Sind die **Probleme** mit dem Globalhaushalt einheitlich oder **hochschulspezifisch**? Kann man entsprechend alles standardisiert regeln bzw. wo braucht man hochschulspezifische Regelungen?

Fragen zum Einführungsprozess

- Welche **Schritte/Bausteine** gehören zum Einführungsprozess? Welche „to dos“ müssen berücksichtigt werden? Wie sind diese tatsächlich ungefähr abgelaufen?
- Wie liefen die Verhandlungen über den Umfang des Zuschusses und über die Modalitäten des Modellprojektes ab und wie ist der **Prozess** zu beurteilen?

Beschreibung

- Wurden **Spielregeln** von vorneherein klar festgelegt?
- Wer war an der Einführung **beteiligt**? Wie haben Sie die nötigen Arbeiten intern angelegt (AG, Verantwortliche...)?
- Sind im Laufe des Verhandlungsprozesses zwischen den Verhandlungspartnern **Konflikte** aufgetreten? Warum?
- Wurden die Hochschulen gleich oder **unterschiedlich behandelt**? Wurde auf Hochschulbesonderheiten eingegangen? Was wurde mit jeder Hochschule einzeln und was mit allen insgesamt verhandelt?
- Gab es **Abstimmungen unter den Hochschulen** über den Verhandlungsprozess?

- Fand bei den Beteiligten **Personalentwicklung** zu Zweck und Handhabung des Instruments Globalhaushalt statt?

Bewertung

- War der Ablauf **sinnvoll organisiert**? Gab es Probleme mit dem Timing (z.B. Fakten zu spät bekannt o.ä.)?
 - War das **Handeln** der Beteiligten über die gesamte Dauer des Prozesses konsistent? Waren die Erwartungen der Gegenseite zu jedem Zeitpunkt klar/eindeutig? Gab es Veränderungen/**Überraschungen**/eine „hidden agenda“? Führten Abläufe zu Vertrauen/Misstrauen zwischen Hochschulen und MWF?
 - Lag genügend **Transparenz** für alle Beteiligten in allen Schritten vor?
 - Wie ist die **Kommunikation** zu beurteilen? Gab es genügend direkten Dialog? Herrschte Klarheit über Kompetenzen/Zuständigkeiten beim Partner?
- Anknüpfend an die vorangegangenen Teilfragen: Welche **Verbesserungsvorschläge gibt es für den Prozess**? Welche Prozesselemente sind unverzichtbar?
 - Welchen **Zusatzaufwand** hat die Einführungsphase verursacht?

Fragen zur Ausgestaltung des Globalhaushalts

Beschreibung

- Nach welchen Regeln wird der Globalhaushalt aufgestellt? Gibt es ein transparentes und verlässliches **Regelset** zum Globalhaushalt? Welches sind die wichtigsten festgelegten Spielregeln für die Handhabung des Globalhaushalts? Welche **Restriktionen** der Autonomie gibt es?
- Wie sieht in Zukunft der **Haushaltskreislauf** aus (inkl. Termine und Zuschussauszahlung)? Gibt es inzwischen Unterschiede zur Erstaufstellung?
- Wie ist der wesentliche Bereich der **Personalkostenbudgetierung** gestaltet? Wie wird mit Tarifsteigerungen umgegangen?
- Welche Bedingungen wurden für die **hochschulinterne Umsetzung** der Globalisierung geschaffen?
- Welche **finanziellen Risiken** entstehen für die Hochschulen?

Bewertung

- Welche **Regeln** der Globalisierung sind nötig, welche behindern?
- Ist die gewählte Form der **Haushalts-/Wirtschaftsplanerstellung sinnvoll**? Wird mit dem Wirtschaftsplan einfach weiter Kameratechnik „simuliert“? Ist der **Haushaltskreislauf** bereits optimal organisiert?
- Gibt es Probleme bzgl. der **Personalkostenbudgetierung**? Was bewirkt das Referenzjahr-Verfahren?
- Welche besonderen Probleme macht die **W-Besoldung** im Zusammenhang mit dem Globalhaushalt?
- Sorgt die Haushaltsaufstellung für **Gerechtigkeit** zwischen den Hochschulen?
- Ist die **finanzielle Flexibilität** gegenüber dem alten Verfahren der Mittelschöpfung (im Vergleich zu den anderen Hochschulen) gestiegen?
- Werden **(Fehl-)Anreize** durch Haushaltsaufstellung und Regeln ausgelöst?

- Welche **Verbesserungsvorschläge** gibt es für Haushaltsaufstellung und Spielregeln der Handhabung? Wie sieht das optimale Regelset aus, das bei der Volleinführung gelten sollte?
- Welche **Voraussetzungen für die interne Umsetzung** sind wünschenswert?

Fragen zum Berichtswesen

- Ist der neue Haushalt ein **aussagefähiges Berichtsinstrument**? Wie könnte der Haushalt als Bericht weiterentwickelt werden?
- Wie könnte ein **Produkthaushalt** aussehen? Wie stehen Sie zur Idee des Produkthaushalts?

Fragen zur Einbindung in die Gesamtsteuerung

- Wie ist der Globalhaushalt mit anderen Instrumenten staatlicher Steuerung **verbunden**? Welche Verbindungen sollten aufgebaut werden?
- Wie könnte die Beziehung zu den Finanzierungsmechanismen **Zielvereinbarung und Formel** aussehen?
- Wird mit dem Instrument des **Erlasses** so umgegangen, dass es zum Globalhaushalt passt?
- Welche weiteren **Rahmenbedingungen** wären nötig (Deregulierung, Vertragsfähigkeit...)?
- Gibt es **mehrjährige Zusagen**?
- Gibt es **Probleme mit der KLR**?
- Gibt es Probleme der **technischen Umsetzung** (DV u.ä.)?

Abschlussfragen, Empfehlungen für die Zukunft

- Welche **Informationen** brauchen die anderen Hochschulen bei der Volleinführung? Welches sind Ihre wichtigsten **Tipps** für eine reibungslose Volleinführung?
- Was ist für die **Pilothochschulen** im Moment der Volleinführung zu beachten, z.B. um sie nicht zu benachteiligen?
- Welche **Verfahrens- und Verbesserungsvorschläge** fallen Ihnen ein, die bisher noch nicht angesprochen wurden?
- Wenn Sie alle Diskussionspunkte zusammen betrachten und ein **Fazit** ziehen: Ist die Einführung des Globalhaushalts an Ihrer Hochschule ein Erfolg?
- Auf welche Aspekte soll die CHE-Evaluation ihr **besonderes Augenmerk** richten?