

Joachim Söder-Mahlmann | Björn Möller

Hochschulrechnungswesen und Hochschulfinanzierung

Analysen und Empfehlungen

Forum
Hochschulentwicklung

2 | 2018

PD Dr. Joachim Söder-Mahlmann

Tel.: (05 11) 16 99 29 27

E-Mail: soeder@his-he.de

Björn Möller

Tel.: (05 11) 16 99 29 1

E-Mail: b.moeller@his-he.de

HIS-Institut für Hochschulentwicklung e.V.

Goseriede 13a | 30159 Hannover | www.his-he.de

Dezember 2018

Inhaltsverzeichnis

1	Thematische Einführung: Von der Input- zur Outputorientierung und zurück?	1
2	Vorschlag für ein Set hochschulspezifischer Ergebnis- und Bilanzkennzahlen.....	9
2.1	Vorbemerkung	9
2.2	Übersicht Kennzahlenset.....	10
2.3	Erläuterung der Kennzahlen.....	11
2.4	Begründung der Auswahl und Bildung der Kennzahlen	14
2.5	Kennzahlen zu Investitionsquoten	15
3	Rücklagenbildung an Hochschulen – Empfehlungen für die verursachungsgerechte und anforderungsadäquate bilanzielle Darstellung und Abgrenzung	17
3.1	Vorbemerkung	17
3.2	Kontext.....	17
3.3	Arten der Verursachung von Rücklagen im Hochschulbereich	18
3.4	Nichtintendierte und extern induzierte Rücklagenbildung	19
3.4.1	Aufgrund von Verrechnungsmodalitäten nicht verausgabte Mittel	19
3.4.2	Aufgrund von Lieferverzögerungen u. Ä. nicht verausgabte Mittel.....	20
3.4.3	Nicht verausgabte zweckgebundene Mittel.....	20
3.5	Rücklagen für Vorsorgezwecke oder strategische Notwendigkeiten	20
3.5.1	Rücklagen für eingegangene Verpflichtungen aus Berufungs- und Bleibezusagen.....	21
3.5.2	Rücklagen für Maßnahmen zur Anpassung/Entwicklung von Lehre und Forschung.....	21
3.5.3	Absicherung gegen Risiken des Betriebs der Hochschule.....	21
3.5.4	Freie Rücklage/ Allgemeine Reserve.....	22
3.5.5	Rücklagenbildung aufgrund nicht verausgabter dezentraler Budgets.....	22
3.6	Zur Angemessenheit der Höhe der Rücklagenbildung	23
3.7	Zusammenfassung	23
4	Vorschläge zur Gestaltung eines effizienten hochschuladäquaten Risikomanagements	27
4.1	Vorbemerkung	27
4.2	Einführung.....	28
4.3	Strukturierung und Implementierung des Risikomanagements.....	28
4.3.1	Risikobereiche definieren und eingrenzen.....	28
4.4	Bestandsaufnahme des Status-quo	32
4.5	Überprüfung und Vervollständigung des Risikokatalogs.....	32
4.6	Organisation des Risikomanagements und Definition der Rollen und Zuständigkeiten.....	32
4.7	Festlegung von iterativen Prozeduren	34
4.8	Berichtswesen.....	35
4.9	Bildung von Rücklagen	35
4.10	Zusammenfassung	36
5	Hochschulfinanzierung: Auskömmlich und zukunftsfähig? – Ein Beitrag zur Analyse des Strukturwandels der Hochschulfinanzierung in Deutschland	37
5.1	Einleitung	37

5.2	Die Entwicklung der finanziellen Ausstattung der Universitäten seit 2006	37
5.3	Kontext: Vom Globalhaushalt zur erneuten Zweckbindung	39
5.4	Ergebnisse der Umfrage zur Hochschulfinanzierung.....	39
5.4.1	Stagnation der Grundfinanzierung angesichts steigender Studierendenzahlen	41
5.4.2	Zunehmende Bedeutung zeitlich befristeter Programmmittel	41
5.4.3	Drittmittel – Overheadpauschale.....	43
5.4.4	Konsequenzen und Problematik des Anstiegs der Sondermittelquote.....	44
5.5	Zusammenfassung und Ausblick	46
	Anhang	49

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1.1:	Bedeutungszuwachs der Sondermittel. Quelle: Eigene Erhebung HIS-HE & AK Hochschulfinanzierung (Daten sind nicht inflationsbereinigt)	6
Abbildung 5.1:	Hochschulfinanzierung gesamt in Relation zu den Studierendenzahlen	38
Abbildung 5.2:	Hochschulfinanzierung nach Finanzierungsart	42
Abbildung 5.3:	Zuwachs der Drittmittelertragsquote an Universitäten zwischen 2006 & 2015	44
Abbildung 0.1:	Erhebungsbogen zum Strukturwandel der universitären Finanzierung (HIS-HE & AK Hochschulfinanzierung)	51

Tabellenverzeichnis

Tabelle 2.1:	Übersicht Kennzahlenset	10
Tabelle 3.1:	Übersicht der unterschiedlichen Sachverhalte und Passivpositionen	25
Tabelle 4.1:	Exemplarischer Risikokatalog (Musterentwurf)	30
Tabelle 4.2:	Beispiel für ein Risikokennblatt.....	34
Tabelle 5.1:	Entwicklung der Drittmittelertragsquote in unterschiedlichen Gruppen (differenziert nach der Veränderung der Studierendenzahl).....	43
Tabelle 0.1:	Risikotabelle (Struktur)	49
Tabelle 0.2:	Beispiel einer Risikomatrix.....	50

1 Thematische Einführung: Von der Input- zur Outputorientierung und zurück?

Die letzte Jahrtausendwende war im öffentlich-rechtlichen Sektor eine Zeit des (vermeintlichen) Aufbruchs. Mit dem Übergang von der („kameralistischen“) input- zur („kaufmännischen“) output-orientierten Steuerung sollte auch die Verantwortung für die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben stärker dezentralisiert und so eine deutliche Steigerung der operativen Effizienz erreicht werden. Vor diesem Hintergrund wurde die starre Zweckbindung der den Hochschulen von den Ländern zur Verfügung gestellten Mittel zugunsten der Einführung von Globalhaushalten aufgelöst (in der Regel mit leistungsbezogenen Komponenten). Zusätzlich wurde hinsichtlich eines der größten Budgetposten, des Hochschulbaus und der Gebäude- und Grundstücksbewirtschaftung, die Übertragung der Eigentümer- und Bauherrenverantwortung auf die Hochschulen und die damit verbundene Umstellung der maßnahmenbezogenen Investitionsfinanzierung auf sog. „Unterbringungsbudgets“ diskutiert – ausgehend von der Erwartung, dass auch in diesem Bereich mit einer Verlagerung der Verantwortung auf die Hochschulen die sparsame und bedarfsgerechte Allokation der verfügbaren Mittel verbessert wird. Letztere Überlegungen mündeten in der Konzeption von Flächenmanagement-Instrumenten auf Landesebene, in deren Entwicklung HIS-HE (damals noch als Teil der HIS GmbH) intensiv eingebunden war.

Als Hochschulen zunehmend begannen, ihr Rechnungswesen insgesamt neu zu organisieren und an den Regularien des Handelsrechts auszurichten, verschoben sich die Aktivitäten sukzessive von der Entwicklung von Rechnungslegungs- und Steuerungsinstrumenten im Bau- und Bewirtschaftungsbereich auf die Ebene der kaufmännischen Bilanzierung. Dies war der Ausgangspunkt der Zusammenarbeit von HIS-HE und den Kanzlerinnen und Kanzlern, die schließlich in der Erarbeitung der vier in dieser Veröffentlichung enthaltenen Papiere mündeten. Bevor wir deren Entstehung im Folgenden einleitend rekapitulieren, wollen wir aber zur Illustration des engeren Kontextes zunächst kurz auf die Vorgeschichte dieser Zusammenarbeit eingehen.

Kaufmännisches Rechnungswesen an Hochschulen: Zu hohe Erwartungen?

Angesichts des enormen finanziellen und personellen Aufwands, der mit der Einführung einer handelsrechtskonformen Finanzbuchhaltung verbunden war, stellte sich allerdings schon bald die Frage, welchen Informationswert die ausgewiesenen Zahlen tatsächlich haben – zumal für die Hochschulen weiterhin zwingend das Haushaltsrecht galt, und sie neben dem Jahresabschluss auch noch den „kameralen“ Berichtspflichten genügen, d. h. den Nachweis der bestimmungsgemäßen Verwendung zweckgebundener Mittel erbringen mussten.

Der kaufmännische Jahresabschluss eines privatwirtschaftlichen Unternehmens soll Investoren und Gläubigern Aufschluss über dessen wirtschaftliche Lage, d. h. vor allem die Ertragskraft, die Vermögenswerte und den Grad der Verschuldung geben. Es ist unmittelbar evident, dass beide Faktoren bei der Beurteilung der Leistungskraft und der finanziellen Situation einer öffentlich-rechtlichen Hochschule keine Rolle spielen können, denn erstens verfolgen diese nicht den Zweck, Gewinne zu erzielen, und zweitens finanzieren sie sich nicht durch die Aufnahme von Fremdkapital. Mit anderen Worten: Hochschulen sind keine Kaufleute, und sie fallen folglich *per se* nicht in den Geltungsbereich des Handelsrechts. Dass sich die meisten Bundesländer dennoch entschlossen, den Hochschulen in öffentlich-rechtlicher Trägerschaft vorzugeben, einen den Regularien des Handelsgesetzbuchs (HGB) folgenden Jahresabschluss zu erstellen, war zwar eine aus mehreren

Gründen sinnvolle Entscheidung,¹ allerdings stand und steht noch allzu oft der hohe Aufwand für die Aufstellung und Testierung von Bilanz sowie Gewinn- und Verlustrechnung in keinem vertretbaren Verhältnis zu deren Informationswert. Bilanz und Jahresabschluss von Hochschulen liefern nur in begrenztem Maß steuerrelevante Informationen, können aber Ausgangspunkt diverser Missverständnisse und Fehlinterpretationen sein.

In einigen Ländern wurden in den vergangenen Jahren bereits dezidierte Ansätze zum Umgang mit den handelsrechtlichen Vorgaben im Hochschulrechnungswesen entwickelt, die sich aber von Bundesland zu Bundesland deutlich unterscheiden. Um die aktuelle Praxis kritisch zu reflektieren und wenn möglich zu verbessern, initiierte HIS-HE eine Reihe von Workshops, welche im Anschluss an eine Bestandsaufnahme des jeweiligen Sachstands in den Ländern grundsätzliche Fragen der Ausgestaltung von Bilanz und Ergebnisrechnung thematisierten. Die an diesen Veranstaltungen teilnehmenden Universitäten und Fachhochschulen hatten sich zur Aufgabe gemacht, Gestaltungsspielräume auszuloten und ggf. auch Korrekturbedarf zu spezifizieren, um bei einem möglichst überschaubaren Aufwand einen möglichst hohen Ertrag an steuerrelevanten Informationen auf Basis des kaufmännischen Rechnungswesens zu generieren.² Die Workshop-Reihe verfolgte mithin das Ziel, die Optimierung der derzeitigen Praxis und die Diskussion über die Anforderungen an ein aussagefähiges Hochschulrechnungswesen zu befördern.

In diesem Zusammenhang wurden primär folgende Fragen gestellt:

- Wie und inwiefern kann die Aussagekraft von Bilanz sowie Gewinn- und Verlustrechnung sowohl für Hochschulen als auch für das Land erhöht werden?
- Worüber kann der kaufmännische Jahresabschluss grundsätzlich Aufschluss geben und wovon nicht?
- Welche Informationen werden darüber hinaus benötigt, um die von einer Hochschule erbrachten Leistungen adäquat bewerten zu können?

Ein Ergebnis der diesbezüglichen Diskussion war, dass im Unterschied zur Privatwirtschaft und auch dem kommunalen Bereich der Jahresabschluss einer Hochschule keine direkten Rückschlüsse auf deren Leistungsfähigkeit bzw. wirtschaftliche Situation ermöglicht. Bei einer Institution, die zur Finanzierung ihrer Kernaufgaben in der Lehre keine „echten“ Einnahmen in Gestalt von Umsatzerlösen, Steuern oder Gebühren erzielt, sondern laufende Zuwendungen des Landes erhält, kann kein sinnvoller Bezug von Aufwand und Ertrag hergestellt werden – was die Aussagekraft des kaufmännischen Abschlusses signifikant einschränkt.

Die Notwendigkeit einer dezidierten Anpassung der Zielsetzung und des Rahmens der sog. „Doppik“ wurde aber bei deren Einführung höchstens unzureichend erkannt; rückblickend wäre angesichts der gravierenden Differenzen zwischen staatlichen Einrichtungen und privatwirtschaftlichen Unternehmen eine aktive Gestaltung der Anwendung des Handelsrechts auf den Hochschulbereich durch die Länder wünschenswert gewesen, anstatt diese Transferleistung den jeweiligen Wirtschaftsprüferinnen und -prüfern aufzubürden.

Um insbesondere unterschiedlichen Auslegungen des Handelsrechts entgegenzuwirken und eine einheitliche Praxis (und damit auch tendenziell die Vergleichbarkeit der Jahresabschlüsse)

1 Nicht zuletzt, weil die verursachungsgerechte Aufteilung der Aufwendungen/Kosten auf die erbrachten Leistungen im Sinne des Unionsrahmens für F&E-Beihilfen und des Zuwendungsrechts einer verlässlichen Finanzbuchhaltung bedarf.

2 Ziel des Erfahrungsaustauschs war allerdings nicht bzw. konnte angesichts deutlich abweichender Regelungen in den einzelnen Ländern nicht sein, einheitliche normative Grundlagen für die Gestaltung von Jahresabschlüssen zu entwickeln.

zu befördern, d. h. den Nutzen respektive Informationswert der kaufmännischen Jahresabschlüsse zu verbessern und möglichen Missverständnissen bzw. Fehlinterpretationen entgegenzuwirken, wurden im Anschluss an die Workshop-Reihe vom Arbeitskreis Hochschulfinanzierung der Universitätskanzlerinnen und -kanzler gemeinsam mit HIS-HE im Jahr 2016 zwei Arbeitsgruppen eingerichtet.

Hochschulspezifische Bilanz- und Ergebniskennzahlen

Die erste Arbeitsgruppe befasste sich mit der Erarbeitung eines Katalogs von aussagefähigen Bilanz- und Ergebniskennzahlen für den Hochschulbereich. Ziel war, die Interpretation der Jahresabschlüsse möglichst zu vereinheitlichen und auf die tatsächlich im Rahmen des kaufmännischen Jahresabschlusses darstellbaren Sachverhalte zu beschränken. Dies erschien insbesondere aufgrund der Tatsache vonnöten, da diverse Akteure (Länder, Hochschulräte und Wirtschaftsprüferinnen und -prüfer) bereits eigene Kennzahlensets entwickelt hatten, die nicht aufeinander abgestimmt waren und teilweise zu eben jenen Fehlinterpretationen führten, denen die Arbeitsgruppe entgegenwirken wollte.

Im Resultat konnte nur eine eng begrenzte Zusammenstellung von Kennzahlen empfohlen werden. Dies hatte seinen Grund primär darin, dass – wenngleich die Modalitäten des kaufmännischen Rechnungswesens durchaus gewinnbringend auf Hochschulen übertragen werden können – der Aufbau von Bilanz- und Ergebnisrechnung an den Realitäten privatwirtschaftlicher Unternehmen orientiert ist. Da Hochschulen nur in geringem Maße „echte“ Umsatzerlöse erwirtschaften, existiert auf der rein monetären Ebene keine Messlatte ihres Erfolgs, d. h. ihrer Leistungsfähigkeit und operativen Effizienz. Mit anderen Worten: Die für die Beurteilung des „Kerngeschäfts“ Lehre und Forschung einer Hochschule zentralen Kenngrößen können nicht (oder höchstens sehr eingeschränkt) aus dem kaufmännischen Jahresabschluss abgeleitet werden.

Bilanzielle Darstellung nicht verausgabter Budgetanteile

Die zweite Arbeitsgruppe hatte den Auftrag, Empfehlungen zum bilanziellen Umgang mit nicht verausgabten Budgetanteilen zu formulieren. Die gemeinsame Arbeit an einheitlichen Regelungen zur Bildung und Abbildung von bilanziellen Rücklagen resultierte nicht zuletzt aus der Kritik, die von Seiten einiger Länder an der Rücklagenbildung der Hochschulen geübt wurde.

Die diesbezügliche Diskussion führte schnell zu dem Ergebnis, dass der Aufbau von Liquiditätsreserven an Hochschulen (was oft mit „Rücklagenbildung“ gleichgesetzt wird) erstens sehr unterschiedlich motiviert und zweitens in der Bilanz häufig nicht adäquat dargestellt ist. In diesem Zusammenhang war es notwendig, nochmals grundlegend die Anwendung respektive Anwendbarkeit des Handelsrechts auf Hochschulen zu reflektieren.³

Grundlegende Bestimmungen des HGB bezüglich der Gestaltung des Rechnungswesens sind zunächst in §§ 239 und 243 festgehalten. Dementsprechend muss die Buchführung vollständig (§ 239) und der Jahresabschluss klar und übersichtlich (§ 243) sein. Wenngleich diese Formulierungen sehr allgemein erscheinen, sind sie keinesfalls trivial, sondern geben den normativen Maßstab vor, an welchem die konkrete Ausgestaltung von Bilanz sowie Gewinn- und Verlustrechnung zu messen ist.

Die Anforderungen des HGB an die Aufstellung von Bilanz sowie Gewinn- und Verlustrechnung werden in §265 weiter konkretisiert, welcher sich wiederum auf die in §266 und §275 ausgeführte idealtypische Gliederung von Bilanz sowie Gewinn- und Verlustrechnung bezieht. Als

³ Bei der Diskussion insbesondere dieses Komplexes wirkte Klaus-Peter Beyer von der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft KPMG entscheidend mit.

Quintessenz besagen die Regelungen in §265, dass zwar einerseits die vorgegebene Strukturierung zu beachten ist, die Untergliederung aber angepasst werden kann (und muss!), wenn dies zur „Vermittlung eines den tatsächlichen Verhältnissen entsprechenden“ (HGB §265) klaren und übersichtlichen Bildes erforderlich ist. Dies betrifft nicht nur eine den Anforderungen und Gegebenheiten des Hochschulbetriebs entsprechende bzw. mit diesen korrespondierende Untergliederung der Posten der Bilanz- und Ergebnisrechnung, sondern ggf. auch das Hinzufügen oder Weglassen einzelner Posten.

HGB § 265 Allgemeine Grundsätze für die Gliederung: »(5) Eine weitere Untergliederung der Posten ist zulässig; dabei ist jedoch die vorgeschriebene Gliederung zu beachten. Neue Posten und Zwischensummen dürfen hinzugefügt werden, wenn ihr Inhalt nicht von einem vorgeschriebenen Posten gedeckt wird.

(6) Gliederung und Bezeichnung der mit arabischen Zahlen versehenen Posten der Bilanz und der Gewinn- und Verlustrechnung sind zu ändern, wenn dies wegen Besonderheiten der Kapitalgesellschaft zur Aufstellung eines klaren und übersichtlichen Jahresabschlusses erforderlich ist.

(7) Die mit arabischen Zahlen versehenen Posten der Bilanz und der Gewinn- und Verlustrechnung können, wenn nicht besondere Formblätter vorgeschrieben sind, zusammengefaßt ausgewiesen werden, wenn

1. sie einen Betrag enthalten, der für die Vermittlung eines den tatsächlichen Verhältnissen entsprechenden Bildes im Sinne des § 264 Abs. 2 nicht erheblich ist, oder
2. dadurch die Klarheit der Darstellung vergrößert wird; in diesem Falle müssen die zusammengefaßten Posten jedoch im Anhang gesondert ausgewiesen werden.

(8) Ein Posten der Bilanz oder der Gewinn- und Verlustrechnung, der keinen Betrag ausweist, braucht nicht aufgeführt zu werden, es sei denn, daß im vorhergehenden Geschäftsjahr unter diesem Posten ein Betrag ausgewiesen wurde«.

Neue Posten können eingefügt werden, wenn ihr inhaltlicher Bezug sich in der vorgegebenen Struktur nicht abbilden lässt. Dies betrifft beispielsweise Sonderposten für Zuwendungen für Investitionen, die zum Zweck der transparenten Darstellung von Mittelherkunft und der Vermögenslage zu bilden sind.⁴ Zudem können, wie beispielsweise in Hessen und Niedersachsen mit der Einführung der „Nettoposition“, selbst auf der obersten Ebene der Gliederung Umbenennungen vorgenommen werden, wenn dies aus Gründen der Klarheit für notwendig erachtet wird.

Die Anwendbarkeit des Handelsrechts auf Hochschulen wird schließlich durch das HGB selbst beschränkt. Die Anzahl der sachgerecht auf den Hochschulbereich anzuwendenden, d. h. für diese zutreffende Regelung des Handelsrechts, ist recht beschränkt. Es widerspräche explizit dem Sinn des Gesetzes, spezifische Detailregelungen für privatwirtschaftliche Unternehmen auf den Hochschulbereich übertragen zu wollen, da dies dem Klarheitsgrundsatz zuwiderläuft!⁵ Folgerichtig beruhen die im zweiten Teil dieser Veröffentlichung dargestellten Empfehlungen zur Gestaltung von Bilanzpositionen auf einem Katalog hochschulspezifischer Sachverhalte. Auf Basis eines derartigen deutlich verbesserten Sachbezugs der Bilanz sollten Fehlinterpretationen reduziert werden können.

4 Die Bildung von Sonderposten für erhaltene Investitionszuschüsse und daraus finanzierte Anlagegüter ist explizit im HGB nicht vorgesehen, aber sowohl in der Privatwirtschaft als auch im öffentlich-rechtlichen Bereich gängige Praxis, vgl. IDW HFA 1/84 Hauptfachausschuss des Institut der Wirtschaftsprüfer zu Bilanzierungsfragen bei Zuwendungen, dargestellt am Beispiel finanzieller Zuwendungen der öffentlichen Hand.

5 Grundsätzlich sind sämtliche Bestimmungen von §§ 238 bis 289 anzuwenden, wenn nicht die Vorschrift ausdrücklich nur für bestimmte Typen von Gesellschaften vorgesehen ist, oder sie aus sachlichen Gründen nicht zur Anwendung kommen kann (weil der abzubildende Sachverhalt für Hochschulen irrelevant ist).

Hochschulisches Risikomanagement

Ein Großteil der von Hochschulen gezielt gebildeten Rücklagen dient der Absicherung gegen Risiken. Die finanzielle Eigenverantwortung bedingt eine entsprechende Risikovorsorge zur Sicherstellung der Zahlungsfähigkeit auch bei ungeplanten Ereignissen. Allerdings kann sich das hochschulische Risikomanagement nicht darin erschöpfen, die Handlungsfähigkeit der Organisation zu gewährleisten.

Eine weitere Unterarbeitsgruppe des Arbeitskreises „Hochschulfinanzierung“ arbeitete gemeinsam mit HIS-HE 2017 daran, die Bildung von Rücklagen zur Risikovorsorge in den erweiterten Kontext eines integrierten und vor allem proaktiv wirkenden Risikomanagements zu stellen. Mit dem dritten hier veröffentlichten Papier soll den Verantwortlichen an den Hochschulen eine Richtschnur zum Aufbau eines effizienten Risikomanagements gegeben werden, bei dem die monetäre Vorsorge nur einen Aspekt darstellt, während die aktive Vorsorge im Mittelpunkt steht.

Strukturwandel der Hochschulfinanzierung

Die Risiken, gegen die sich Hochschulen heute absichern müssen, resultieren auch aus der Bedeutung, die zeitlich befristete Sondermittelprogramme gewonnen haben. Mit der Verabschiedung des Hochschulpakts 2020 wurde das Ziel verfolgt, möglichst vielen Studieninteressierten einen Studienplatz bieten zu können. Um dies sicherzustellen, war angesichts geburtenstarker Jahrgänge, der Verkürzung der Schulzeit auf 12 Jahre und einer anhaltend hohen Nachfrage nach Studienplätzen ein signifikantes finanzielles Engagement des Bundes erforderlich. Die aktuellen Entwicklungen weisen diesbezüglich auf eine Verstetigung der Bundesmittel für den Hochschulpakt und eine Fortführung des Programms über das Jahr 2020 hin. Im Koalitionsvertrag heißt es hierzu:

„Die Bundesaufwendungen für Studienplätze im Rahmen des Hochschulpakts sind für die Hochschulen unverzichtbar. Um vor dem Hintergrund der anhaltend hohen Studiennachfrage eine qualitativ hochwertige Lehre sicherzustellen, werden wir die Bundesmittel auf Grundlage des neu geschaffenen Art. 91b Grundgesetz (GG) dauerhaft verstetigen. Die konkreten Förderkriterien können alle sieben Jahre periodisch mit den Ländern und Hochschulen ausverhandelt werden. [...] Für uns stehen die Qualität von Forschung und Lehre und die Berufschancen der Studierenden (Absolventenstudien) im Mittelpunkt.“ (Koalitionsvertrag CDU, CSU und SPD: 32)

Auf dem ersten Forum Hochschulsteuerung von HIS-HE wurden die Chancen des Hochschulpaktes und die Risiken seiner Frist auch vor diesem Hintergrund diskutiert. Das Forum Hochschulsteuerung hat sich anschließend an die bisherigen Arbeiten damit befasst,

- wie und wofür die Hochschulen die Mittel aus dem Hochschulpakt nutzen,
- welche organisatorischen und personellen Veränderungen sich in den zurückliegenden Jahren ergeben haben,
- wie die Chancen und Risiken des Hochschulpaktes einzuschätzen sind und wie die Hochschulen mit ihnen umgehen,
- welche Entwicklungen und Effekte künftige Finanzierungsprogramme beachten sollten.⁶

⁶ Für weitere Informationen zum Forum Hochschulsteuerung informieren Sie sich gerne auf der Homepage des HIS-Instituts für Hochschulentwicklung oder kontaktieren Sie uns direkt.

Abbildung 1.1: Bedeutungszuwachs der Sondermittel. Quelle: Eigene Erhebung HIS-HE & AK Hochschulfinanzierung (Daten sind nicht inflationsbereinigt)

	2006	2015
Grundfinanzierung pro Studierende	6.815 €	7.017 €
Sondermittel pro Studierende	308 €	1.515 €
Rechn. Anteil der mit Sondermitteln finanzierten Studierenden	4,3%	17,8%

Während der Zuwachs an Studienplätzen seit 2007 maßgeblich vom Bund finanziert wird,⁷ sollten weitere Sondermittelprogramme die Qualität der Lehre verbessern (Qualitätspakt Lehre, Qualitätsoffen-

sive Lehrerbildung sowie Programme der Länder zum Ausgleich wegfallender Studienbeiträge). Der Anteil des Grundhaushalts am Gesamtetat der Hochschulen nahm im Zuge der Einführung dieser Programme (und der gleichzeitigen Ausweitung der drittmittelfinanzierten Forschungsaktivitäten) kontinuierlich ab.

In diesem Zusammenhang besteht für die Hochschulen das Problem, dass zur Bewältigung der steigenden Studierendenzahlen insbesondere im Bereich der Verwaltung ein Ausbau notwendig war, der aufgrund der arbeitsrechtlichen Rahmenbedingungen nicht einfach rückgängig gemacht werden kann. Zudem stellt sich die Frage, ob denn angesichts der anhaltend hohen Nachfrage nach Studienplätzen in absehbarer Zeit damit zu rechnen ist, dass die Studierendenzahlen signifikant sinken. Die Finanzierung von Daueraufgaben mittels zeitlich befristeter Programme ist ein nicht unerhebliches Problem, weshalb HIS-HE mit Unterstützung des Arbeitskreises Hochschulfinanzierung im vergangenen Jahr eine Umfrage durchführte, um die Dimensionen des Problems deutlicher herauszuarbeiten. Die Ergebnisse dieser Umfrage sowie eine diesbezügliche Erläuterung und Diskussion findet sich im vierten Teil dieser Publikation.

Perspektiven

Ein Ergebnis der Umfrage war die Bestätigung der Daten der amtlichen Statistik, wonach heute inflationsbereinigt weniger Mittel pro Studienplatz zu Verfügung stehen als noch vor zehn Jahren. Die genaue Entwicklung der finanziellen Ausstattung je Studienplatz kann allerdings derzeit nicht zuverlässig dargestellt werden, da die Hochschulen in den vergangenen Jahren eine erhebliche Anzahl neuer Aufgaben wahrnehmen mussten. Die diesbezüglichen Kosten waren zum größten Teil aus dem Grundhaushalt zu bestreiten, nicht zuletzt zu Lasten der Lehre. Derzeit diskutiert HIS-HE mit dem Arbeitskreis Hochschulfinanzierung der Universitätskanzlerinnen und -kanzler, inwiefern eine dezidierte Aufstellung dieser neuen Aufgaben hilfreich ist; das Ergebnis ist derzeit noch offen.

Unstrittig aber ist aus unserer Sicht, dass eine Verbesserung der universitätsinternen Betriebsabrechnung unabdingbar ist – allerdings zunächst primär, um belastbare Angaben zu den Kosten der internen Leistungserbringung (Unterbringung, Bewirtschaftung, Verwaltung) zu erhalten, welche nicht nur einen Vergleich der Leistungsfähigkeit zumindest bei den Supportprozessen ermöglicht, sondern über die bessere Transparenz auch die interne Steuerung erleichtert.⁸

⁷ Eine vom BMBF in Auftrag gegebene Evaluation der Auswirkungen des Hochschulpakts durch das Institut für Innovation und Technik, die ebenfalls diese Relationen thematisiert, wurde bislang leider nicht veröffentlicht. Die Ergebnisse wurden allerdings auf der Sitzung des Kanzler-AK Hochschulfinanzierung am 20.9.2017 in Potsdam sowie auf dem Forum Hochschulsteuerung von HIS-HE vorgestellt.

⁸ Der explizite Ausweis der Kosten von Studienabschlüssen ist allerdings wiederum nicht unproblematisch. Einerseits können neue Missverständnisse daraus resultieren, dass Studiengänge auf einer derartigen Grundlage verglichen werden, die zwar namensgleich, aber sehr unterschiedlich profiliert sind (v. a. im Ingenieurbereich). Andererseits hat der Ausweis der Kosten eines Abschlusses für sich genommen nur eingeschränkte Aussagekraft, weil sein „Wert“ nur schwer zu bestimmen ist.

Ob und inwiefern darüber hinaus die Leistungen in der Lehre, d. h. der Wert der Abschlüsse, bemessen und verglichen werden können, bedarf einer wesentlich tiefergehenden Diskussion, als sie an dieser Stelle geführt werden kann. Wir hatten bereits darauf hingewiesen, dass eines der Probleme bei der Übernahme des kaufmännischen Rechnungswesens in der weitgehenden Redundanz der Rubrik „Umsatzerlöse“ bestand. Jenseits der Einnahmen aus Auftrags- und Antragsforschung handelt es sich um eine reine Kostenerstattung und nicht um den Wert eines Produkts „Absolventinnen und Absolventen“ reflektierenden Preis. Bezüglich der Frage, was ein Hochschulabschluss heute (noch) wert ist, existieren aber kaum belastbare Informationen. Fragen zu den Auswirkungen der erneuten massiven Ausweitung der akademischen Ausbildung und der Anzahl der Absolventinnen und Absolventen, die tatsächlich nach dem Studium ausbildungsadäquate Arbeitsplätze und Karrierewege finden sind nach jetzigem Stand noch (zu) wenig erforscht.⁹

⁹ Wenn eine neuere Untersuchung des Hamburgischen WeltWirtschaftsinstituts (HWWI) allerdings zu dem Schluss kommt, ein nicht unerheblicher Teil der Akademikerinnen und Akademiker sei zwar nicht arbeitslos, aber deutlich überqualifiziert, signalisiert dies unseres Erachtens dringenden Handlungsbedarf – angesichts der gesamtgesellschaftlichen Verantwortung gegenüber jenen jungen Frauen und Männern, die heute ein Studium aufnehmen. Vgl. Boll, Christina und Leppin, Julian S. (2014): Formale Überqualifikation unter ost- und westdeutschen Beschäftigten. *Wirtschaftsdienst*, 94, (1), 50-57. Das Problem der möglichen Fehl-/Überqualifikation ist allerdings nicht neu, die quantitative Dimension aber nach wie vor unzureichend ausgeleuchtet. Vgl. Lähmann, Martin und Söder-Mahlmann, Joachim (1994): Was ist ein Hochschulabschluß heute wert? Hannover (AGIS Texte No.6).

2 Vorschlag für ein Set hochschulspezifischer Ergebnis- und Bilanzkennzahlen

2.1 Vorbemerkung

Obwohl die meisten deutschen Hochschulen seit Jahren kaufmännische Abschlüsse erstellen, hält die Diskussion darüber, welche Aussagen auf Grundlage von Ergebnisrechnung und Bilanz getroffen werden können und sollen, nach wie vor an. Um diesbezüglich Abhilfe zu schaffen, haben die Teilnehmerinnen und Teilnehmer am Projekt „Hochschulsteuerung mittels der Analyse von Jahresabschlüssen“ in Zusammenarbeit mit dem Arbeitskreis Hochschulfinanzierung der deutschen Universitätskanzlerinnen und -Kanzler ein Set von hochschulspezifischen Kennzahlen entwickelt, welche helfen sollen, die wirtschaftliche Lage einer Hochschule in der zeitlichen Entwicklung und ggf. auch in Relation zu anderen Hochschulen darzustellen.

Die Ausarbeitung eines an die Rahmenbedingungen des Hochschulbereichs angepassten Kennzahlensystems soll auch helfen, mögliche Missverständnisse zu vermeiden, welche durch die Anwendung von in der Privatwirtschaft gängigen Kennzahlensets auf die Abschlüsse von Hochschulen entstehen können. Die ungefilterte Übernahme von Kennzahlen, welche die wirtschaftliche Lage von sich am Kapitalmarkt finanzierenden gewinnorientierten Unternehmen darstellen sollen, ist nicht nur unangemessen, sondern kann auch in hohem Maße irreführend sein, da so möglicherweise der Eindruck erweckt wird, diese Daten seien für die Hochschulen relevant.

In mehreren vom HIS Institut für Hochschulentwicklung (HIS-HE) und Arbeitskreis Hochschulfinanzierung der deutschen Universitätskanzler initiierten Workshops wurde deshalb ein Satz von Kennzahlen konzipiert, der an die besonderen Gegebenheiten der Hochschulen angepasst ist und all jene Informationen liefert, die aus der Analyse von Ergebnisrechnungen und Bilanzen sinnvollerweise generiert werden können. Als Basis diente das vom Hochschulkompetenzzentrum Rechnungswesen NRW (HKR NRW) entwickelte Kennzahlenset. Erste Probeerhebungen haben gezeigt, dass die im Folgenden dargestellten Kennzahlen von den Hochschulen auf Basis der vorhandenen Daten mit geringem Aufwand berechnet werden können. Die vom HKR NRW für die Jahresabschlussanalyse von NRW-Hochschulen durchgeführten Arbeiten zeigen ebenfalls die Praktikabilität der vorgeschlagenen Kennzahlen.

Allerdings ist auch bezüglich der Interpretation der im Folgenden dargestellten angepassten Kennzahlen wirtschaftlicher Sachverstand geboten. Wie in anderen Benchmarking-Prozessen ist es notwendig, die Vergleichbarkeit in der Struktur der Hochschulen bei der Analyse und Interpretation der Daten aus Bilanz und Ergebnisrechnung zu überprüfen. Dies kann u. U. auch dazu führen, dass im Extremfall eine Kennzahl nur innerhalb einer Hochschule und auf einen längeren Zeitraum betrachtet zu sinnvollen Aussagen führt.¹⁰

¹⁰ Wesentliche Vorüberlegungen zu diesem Beitrag finden sich in Dembeck / Heinemann / Schaarschmidt (Hrsg.): Finanzmanagement konkret - Handreichung für Praktiker. Basiswissen und Praxiskonzepte für staatliche Hochschulen. Baden-Baden (Nomos) 2013.

2.2 Übersicht Kennzahlenset

Tabelle 2.1: Übersicht Kennzahlenset

I. GuV-Kennzahlen			
1	Landeszuschussquote	Anteil des Landes an den laufenden Einnahmen	$\frac{\text{Landeszuschuss (ohne Investitions- und Sondermittel)}}{\sum \text{ord. Erträge (ohne Investitionszuschüsse)*}}$
2	Drittmittelertragsquote	Anteil der Antrags- und Auftragsforschung an den laufenden Einnahmen	
2 a	Drittmittelertragsquote DFG etc.	Finanzierungsanteil inländische öff.-rechtl. Geldgeber	$\frac{\sum \text{Drittmittelerträge (ohne Investitions- und Sondermittel)}}{\sum \text{ord. Erträge (ohne Investitionszuschüsse)*}}$
2 b.	Drittmittelertragsquote EU etc.	Finanzierungsanteil europäische öff.-rechtl. Geldgeber	
2 c.	Drittmittelertragsquote Auftragsforschung	Finanzierungsanteil Geldgeber aus der Privatwirtschaft	
3	Sondermittelertragsquote	Anteil von Sondermitteln an den laufenden Einnahmen	$\frac{\sum \text{Sondermittelerträge (ohne Investitionszuschüsse)}}{\sum \text{ord. Erträge (ohne Investitionszuschüsse)*}}$
4	Personalaufwandsquote	Relation Personalmittel zu ordentlichen Erträgen	$\frac{\sum \text{Personalaufwendungen}}{\sum \text{ord. Erträge (ohne Investitionszuschüsse)*}}$
5	Energieaufwandsquote	Relation Aufwendungen für Energieversorgung zu ordentlichen Erträgen	$\frac{\sum \text{Aufwendungen Energieversorgung}}{\sum \text{ord. Erträge (ohne Investitionszuschüsse)*}}$
II. Bilanzkennzahlen			
6	Rücklagen in Relation zum Umsatz	Relation disponibles Kapital zu den ordentlichen Erträgen	$\frac{\sum \text{Rücklagen}}{\sum \text{ord. Erträge (ohne Invest.zuschüsse und Sondermittel)*}}$
7	Rückstellungen in Relation zum Umsatz	Relation künftig eintretender Zahlungsverpflichtungen zu den ordentlichen Erträgen	$\frac{\sum \text{Rückstellungen}}{\sum \text{ord. Erträge (ohne Invest.zuschüsse und Sondermittel)*}}$
8	Eigenkapitalquote	Relation nicht rückzahlbarer Eigenfinanzierung zu rückzahlbarer Fremdfinanzierung	$\frac{(\text{Bilanzsumme} - \sum \text{Fremdkapital})}{\text{Bilanzsumme}}$

* \sum ord. Erträge ohne Investitionszuschüsse ggf. nicht ohne weiteres aus Jahresabschlüssen gewinnbar. Die Problematik der Abgrenzung von Einnahmepositionen ist noch zu diskutieren.

2.3 Erläuterung der Kennzahlen

(1) Landeszuschussquote

Sachverhalt: Die Landeszuschussquote gibt den Anteil des Landes an den laufenden Einnahmen der Hochschule an.

Berechnungsmodus:

Landeszuschuss (ohne Investitions- und Sondermittel)

Σ ord. Erträge (ohne Investitionszuschüsse)

Bemerkungen: Um eine möglichst aussagefähige Zahl auszuweisen, müssen sämtliche Investitionszuschüsse und sonstige einmalige Zuwendungen aus den Erträgen herausgerechnet werden. Die Bestimmungsgrundlage soll das „Normalgeschäft“ der Hochschule abbilden und möglichst geringen jährlichen Schwankungen unterworfen sein.

(2) Drittmittelertragsquote

Sachverhalt: Die Drittmittelertragsquote gibt (quasi als Komplement zur Landeszuschussquote) den Anteil an, den Mittel aus Antrags- und Auftragsforschung an der Finanzierung der Hochschule haben. Diesbezüglich ist ggf. noch zu differenzieren zwischen:

- (a) Zuwendungen der DFG und von anderen inländischen Projektträgern
- (b) Zuwendungen der EU und anderen internationalen Institutionen
- (c) Erträge aus der Auftragsforschung, d. h. Zuflüsse von privatwirtschaftlichen Unternehmen
- (d) Sonstige Zuwendungen Dritter

Berechnungsmodus:

Drittmittelerträge (ohne Investitionszuschüsse)

Σ ord. Erträge (ohne Investitionszuschüsse)

Bemerkungen: Um eine möglichst aussagefähige Zahl auszuweisen, müssen auch hier sämtliche Investitionszuschüsse und sonstige einmalige Zuwendungen aus den Erträgen herausgerechnet werden. Um Missverständnisse und Doppelerfassungen zu vermeiden, soll die Berechnung der Drittmittelerträge sich an der Drittmitteldefinition der amtlichen Statistik orientieren.

(3) Sondermittelquote

Sachverhalt: Die Sondermittelquote gibt in Ergänzung zur Landeszuschuss- und Drittmittelquote den Anteil an, den Hochschulpakt, Qualitätspakt Lehre, Qualitätsoffensive Lehrerbildung und vergleichbare Programme der Länder (wie z. B. die niedersächsischen Studienqualitätsmittel) an der Finanzierung der Hochschule haben.

Berechnungsmodus:

Erträge aus Sondermitteln (ohne Investitionsmittel)

Σ ord. Erträge (ohne Investitionszuschüsse)

Bemerkungen: Angesichts der derzeit hohen Bedeutung von Sondermitteln (Hochschulpakt, Q-Pakt Lehre, Qualitätsoffensive Lehrerbildung) für die Finanzierung des Hochschulbetriebs ist der Anteil derartiger Mittel separat darzustellen. Im Unterschied zum Großteil der unter 2.2 erfassten Drittmittel handelt es sich um Gelder, die nicht im engeren Kontext der Forschungsförderung gezahlt werden. *Die beiden Ertragspositionen schließen sich aber nicht wechselseitig aus, Überschneidungen sind durchaus möglich.*¹¹

(4) Personalaufwandsquote

Sachverhalt: Die Personalaufwandsquote gibt die Relation (zum größten Teil) nicht disponibler Personalmittel zu den ordentlichen Erträgen an.¹²

Berechnungsmodus:

Σ Personalaufwendungen

Σ ord. Erträge (ohne Investitionszuschüsse)

Bemerkungen: Der Einfachheit halber sollten die schon bei der Berechnung der oben aufgeführten Kennzahlen ermittelten ordentlichen Netto-Erträge als Bezugsgröße dienen. Zur Bewertung der Personalaufwandsquote kann es sinnvoll sein, unterschiedliche Quoten je nach Mittelherkunft darzustellen.

(5) Energieaufwandsquote

Sachverhalt: Die Energieaufwandsquote gibt die Relation (zum größten Teil) nicht disponibler Aufwendungen für den Energiebezug bzw. die Erzeugung von Strom, Wärme und Kälte zu den ordentlichen Erträgen an.

Berechnungsmodus:

Σ Aufwendungen Energiebezug/-erzeugung

Σ ord. Erträge (ohne Investitionszuschüsse)

Bemerkungen: Der Einfachheit halber sollten auch hier die ordentlichen Netto-Erträge als Bezugsgröße dienen. Im Minimum ist zu kommentieren, wie die Aufwandsposition abgegrenzt bzw. errechnet ist. Insbesondere gilt, Verzerrungen zu vermeiden, die sich ergeben, wenn Hochschulen zum Beispiel eigene Strom- und Wärmeerzeugungsanlagen betreiben.

¹¹ Die korrespondierende Darstellung in der Ergebnisrechnung müsste wie folgt aussehen:

1.2 Erträge aus Drittmitteln

- Zuwendungen der DFG und von anderen inländischen Projektträgern

- Zuwendungen der EU und anderen internationalen Institutionen

- Erträge aus der Auftragsforschung, d. h. Zuflüsse von privatwirtschaftlichen Unternehmen

- Sonstige Zuwendungen Dritter

Darin enthalten: Erträge aus Programmen, welche nicht der Forschungsförderung dienen (Q-Pakt Lehre, Qualitätsoffensive Lehrerbildung)

1.3 Erträge aus sonstigen Sondermitteln (Hochschulpakt, Studienqualitätsmittel)

¹² Alternativ ist auch der Bezug auf die gesamten Aufwendungen möglich. Die Verwendung der ordentlichen Erträge ermöglicht aber, im Rahmen der Kennzahlenbildung mit einer einzigen Bezugsgröße zu operieren.

(6) Rücklagen in Relation zum Umsatz (Rücklagenquote)

Sachverhalt: Die Rücklagenquote gibt die Summe des unter der Bilanzposition Rücklagen dargestellten Kapitals in Relation zu den Erträgen an.

Berechnungsmodus:

$$\frac{\sum \text{Rücklagen}}{\sum \text{ord. Erträge (ohne Investitionszuschüsse)}}$$

Bemerkungen: Die Berechnungsformel unterscheidet sich deutlich von derjenigen für die Rücklagenquote in der Privatwirtschaft, welche das Eigenkapital als Bezugsgröße verwendet. Von zentraler Bedeutung ist, tatsächlich nur „echte“ Rücklagen einzubeziehen – d. h. für die strategische Entwicklung der Hochschule verfügbares Kapital – und solche Positionen, welche die Hochschule befähigen, Risiken im Übergang von der Kameralistik zur kaufmännischen Rechnungslegung und unter Berücksichtigung divergierender Mittelherkünfte zu steuern.

(7) Rückstellungen in Relation zum Umsatz (Rückstellungsquote)

Sachverhalt: Die Rückstellungsquote gibt die Höhe künftiger Zahlungsverpflichtungen in Relation zu den Erträgen an.

Berechnungsmodus:

$$\frac{\sum \text{Rückstellungen}}{\sum \text{ord. Erträge (ohne Investitionszuschüsse)}}$$

Bemerkungen: Die Berechnungsformel unterscheidet sich von derjenigen für die Rückstellungsquote in der Privatwirtschaft, welche das Eigenkapital als Bezugsgröße verwendet. Die Aussagekraft ist begrenzt, da für langfristig angelegte Rückstellungen (insbesondere diejenigen für Altersversorgung) das Land die Gewährträgerschaft innehat.

(8) Eigenkapitalquote

Sachverhalt: Die Eigenkapitalquote zeigt die Relation von nicht rückzahlbarer Eigenfinanzierung und rückzahlbarer Fremdfinanzierung an.

Berechnungsmodus:

$$\frac{(\text{Bilanzsumme} - \sum \text{Fremdkapital})}{\text{Bilanzsumme}}$$

Bemerkungen: Die Bildung der Eigenkapitalquote ist für Hochschulen erst dann relevant, wenn diese Investitionen mittels Aufnahme von rückzahlbarem Fremdkapital finanzieren. Dies ist derzeit nicht der Fall, Wirtschaftsprüfer legen aber großen Wert auf diese Kennzahl, da sie für die Beurteilung der wirtschaftlichen Lage privatwirtschaftlicher Unternehmen von zentraler Bedeutung ist.

Zum Zweck der Vergleichbarkeit der hinsichtlich des Eigenkapitalausweises sehr unterschiedlich gestalteten Hochschulbilanzen muss das „echte“ Fremdkapital als Ausgangspunkt der Berechnung genommen werden. Aus Sicht einiger Bundesländer, z. B. NRW, ist „Eigenkapital“ kein eingebrachtes Kapital, sondern nur Saldo oder Residualgröße! Die Formel lautete folglich „Eigenkapital“

= Bilanzsumme ./. Rückstellungen ./. Verbindlichkeiten ggü. Privatwirtschaftliche Dritte ./. rückzahlbare Verbindlichkeiten ggü. öff.-rechtl. Dritte ./. Rechnungsabgrenzungsposten.

In der Praxis müssten alle Verbindlichkeiten, insbesondere diejenigen gegenüber dem Land darauf geprüft werden, inwieweit sie faktisch rückzahlbar sind.

2.4 Begründung der Auswahl und Bildung der Kennzahlen

Das vorgestellte Set von hochschulspezifischen Ergebnis- und Bilanzkennzahlen wurde entwickelt um einerseits Missverständnisse durch Anwendung unangemessener Kennzahlen oder Fehlinterpretationen zu vermeiden und andererseits den Ländern einen adäquaten interpretativen Rahmen zur Verfügung zu stellen. Der größte Teil der in der Privatwirtschaft gängigen Kennzahlen läuft beiden Intentionen zuwider, da öffentlich-rechtliche Hochschulen sich sowohl hinsichtlich ihrer Finanzierung als auch hinsichtlich der Einnahmegenerierung grundsätzlich von privatwirtschaftlichen Unternehmen unterscheiden. Die durch die Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens herbeigeführten strukturellen Übereinstimmungen in der Struktur der Rechnungslegung dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Inhalte nicht vergleichbar sind. Dies betrifft die Ergebnis- und die Bilanzkennzahlen, und auch jene Kennzahlen, bei denen Fluss- und Bestandsgrößen aufeinander bezogen werden.

Rentabilität

Auf die Rentabilität bezogene Kennzahlen stellen grob gesprochen die Relation von Gewinn zu Kapitaleinsatz dar. Die Bildung einer derartigen Größe führt für Hochschulen zu keiner handlungsleitenden Information, da diese nicht zum Zweck der Gewinnerzielung gegründet wurden. Da Hochschulen keine Produkte zu frei ausgehandelten Preisen auf einem Markt veräußern, sind Einnahmen und Ausgaben weitgehend aneinander gekoppelt. Produkte zu einem über den Herstellungskosten liegenden Preis zu veräußern bzw. veräußern zu können ist aber Voraussetzung, um eine Rendite zu erzielen. Die Bildung von Kennzahlen wie Eigenkapitalrentabilität oder auch Kapitalumschlag und Return on Investment ist mithin eher verwirrend als zielführend. Eine Ausnahme bildet lediglich die steuerpflichtige und dem Wettbewerbsrecht unterworfenen Auftragsforschung. Die Tatsache, dass eine Hochschule keine Rendite erwirtschaften soll und kann, impliziert aber keineswegs, dass die Institution nicht verpflichtet ist, wirtschaftlich zu handeln.

Finanzierungsstruktur

Dieser Sachverhalt wird bereits bei den obigen Ausführungen zur Eigenkapitalquote deutlich. Zwar kann mittels entsprechender Verfahrensvorschriften eine diesbezügliche Kennzahl gebildet werden; deren Sinnhaftigkeit ist aber durchaus anzuzweifeln, da in der Praxis keine Hochschule ihren Betrieb in signifikanter Weise fremdfinanziert (und selbst wenn sie es täte, haftete ohnehin das Land gesamtschuldnerisch). Dieser Vorbehalt gilt für alle weiteren Kennzahlen zur Finanzierungsstruktur.

Liquidität und Deckungsgrade

Für ein privatwirtschaftliches Unternehmen ist die Sicherstellung der Zahlungsfähigkeit von existentieller Bedeutung, von daher ist die Liquidität kurz- und mittelfristig sicherzustellen.

Diese Aufgabe obliegt nur einem kleinen Teil der deutschen Hochschulen (den rechtlich selbstständigen Universitäten und Fachhochschulen in Nordrhein-Westfalen sowie den Stiftungshochschulen), die Mehrzahl wickelt als untergeordnete Behörde ihren Zahlungsverkehr über das

Land ab. Das Korrelat zur Liquiditätssicherung im privatwirtschaftlichen Bereich ist mithin im öffentlich-rechtlichen Sektor weitgehend die Budgetverfolgung.

Jenseits dieser grundsätzlichen Einwände bezüglich Sinnhaftigkeit der Bildung von liquiditätsbezogenen Kennzahlen stellt sich das Problem der Praktikabilität, da aufgrund der Abrechnungsmodalitäten mit dem Land selbst in dem Fall eigener Kontoführung kein einzelner in fachlicher Hinsicht repräsentativer Stichtag für die Bemessung des Umlaufvermögens bestimmt werden kann. Auch die Berechnung von Deckungsgraden ist aufgrund der geringen Kapitalintensität und der bereits erläuterten Spezifika bei der Finanzierung nicht sinnvoll möglich.

2.5 Kennzahlen zu Investitionsquoten

Das Eigentum an den Gebäuden und technischen Anlagen ist an den Hochschulen jeweils höchst unterschiedlich organisiert. Insbesondere aus diesem Grund verbietet sich, die an sich durchaus bedeutsamen und aussagefähigen Kennzahlen zum Reinvestitionsvolumen von Hochschulen vergleichen zu wollen. Wenn aber entsprechende Kennzahlen nichtsdestotrotz gebildet werden, besteht die Gefahr, dass diese gerade im Zuge eines unangemessenen Vergleichs zu Fehlinterpretationen der tatsächlichen Situation führen. Im Folgenden sind für die weitere Diskussion nichtsdestotrotz jene Kennzahlen aufgeführt, die aufgrund o.g. Sachverhalts nicht in das Set aufgenommen wurden.

(9) Sachanlagenintensität

Sachverhalt: Die Sachanlagenintensität liefert einen Anhaltswert bezüglich des künftigen Reinvestitionsbedarfs.

Berechnungsmodus:

$$\frac{\sum \text{Zeitwert (i.d.R. Buchwert) Sachanlagen}}{\text{Bilanzsumme}}$$

Bilanzsumme

Bemerkungen: Muss in Relation zum Modernisierungsgrad betrachtet werden, da der Wert umso niedriger ist, je näher der Bedarf an Mitteln zur Sanierung respektive Wiederbeschaffung rückt. Bei einigen Hochschulen sind die von diesen genutzten Liegenschaften Teil des Anlagevermögens, bei anderen hingegen nicht. Um diesbezüglich Vergleichbarkeit herzustellen, müssten Gebäude und z. B. Energieerzeugungsanlagen separat ausgewiesen werden!

(10) Reinvestitionsquote (Modernisierungsgrad der Gebäude und technischen Anlagen)

Sachverhalt: Die Reinvestitionsquote gibt an, ob und inwieweit eine Hochschule bezüglich ihrer Infrastruktur die Substanz aufzehrt.

Berechnungsmodus:

$$\frac{\sum \text{Nettoinvestition in Gebäude/techn. Anlagen}}{\sum \text{Abschreibungen auf Gebäude/techn. Anlagen}}$$

$$\sum \text{Abschreibungen auf Gebäude/techn. Anlagen}$$

Bemerkungen: Kann nur über mehrere Jahre gemittelt zu sinnvollen Aussagen führen (Quotient sollte preisbereinigt um 1 pendeln).

(11) Abnutzungsgrad der Gebäude und technischen Anlagen

Sachverhalt: Der Anlagenabnutzungsgrad zeigt den kumulierten Reinvestitionsbedarf der im Eigentum der Hochschule befindlichen Anlagegüter an.

Berechnungsmodus:

Kumulierte Abschreibungen auf Gebäude/techn. Anlagen

Herstellungskosten der Gebäude/techn. Anlagen

Bemerkungen: Aufgrund der Preisentwicklung liegt der tatsächliche Reinvestitionsbedarf mehr oder weniger deutlich über dem ausgewiesenen Wert. Deutliche Unterschiede zwischen einzelnen Hochschulen resultieren wie erwähnt aus der unterschiedlichen Zuordnung des Eigentums an den genutzten Gebäuden.

3 Rücklagenbildung an Hochschulen – Empfehlungen für die verursachungsgerechte und anforderungsadäquate bilanzielle Darstellung und Abgrenzung

3.1 Vorbemerkung

Den deutschen Universitäten, Fach-, Kunst- und Musikhochschulen wurden im Zuge der Ausweitung der Hochschulautonomie nicht nur neue Freiräume geöffnet, die Hochschulen übernahmen im Gegenzug auch Verantwortung, nicht zuletzt bezüglich der effizienten und termingerechten Allokation der ihnen zur Verfügung gestellten Mittel. Die gewachsene Verantwortung der Hochschulen für einen vorausschauenden Umgang mit ihren Finanzen manifestierte sich auch darin, dass sie bilanzielle Rücklagen in teilweise nicht unerheblicher Höhe bildeten (und bilden), um künftig anstehende Aufgaben finanzieren und Risiken abdecken zu können. *Bei der Rücklagenbildung handelt es sich mithin keineswegs um den Ausweis von der Hochschule nicht benötigter Zuwendungen, sondern um eine aus der Übertragung von Zuständigkeiten auf die Hochschulen resultierende Notwendigkeit.*

Die nachfolgende Darstellung soll diese Thematik genauer beleuchten und damit eine sachgerechte Beurteilung der Problematik erleichtern. Sie richtet sich an Akteure aus Politik, Gesellschaft und Wissenschaft, die ein vertieftes Interesse an Fragen des Hochschulrechnungswesens und der Hochschulfinanzierung haben. Im Folgenden werden zunächst jene Sachverhalte dargestellt, welche den Einbehalt von Budgetanteilen und ggf. die Bildung von Rücklagen erfordern. Die sachliche und terminologische Klärung betrifft nicht nur die differenzierte Darstellung der unterschiedlichen Gründe für die Bildung von Rücklagen, sondern auch die Abgrenzung dieser Position gegen Verbindlichkeiten und Rechnungsabgrenzungsposten. Im Anschluss an die systematische Aufbereitung der Gründe für den Einbehalt von Mitteln werden abschließend Vorschläge für die transparente und verursachungsgerechte Differenzierung des Jahresabschlusses unterbreitet.

3.2 Kontext

Bei vielen Hochschulen sind die in den Bilanzen ausgewiesenen Rücklagen in den vergangenen Jahren erheblich gestiegen. Mit diesen Rücklagen korrespondieren an einigen Hochschulen finanzielle Guthaben in ähnlichen Größenordnungen. Dieser Wechselbezug ist aber nicht zwingend, faktisch hängen beide Sachverhalte – Rücklagen in der Bilanz und Guthaben (Liquidität) zur Finanzierung von Ausgaben – nur begrenzt voneinander ab. Nichtsdestotrotz werden die Sachverhalte in der öffentlichen Diskussion oft miteinander vermengt und unterschiedslos von „Rücklagen“ gesprochen.¹³ Dabei wird immer wieder – nicht zuletzt in politischen Kontexten – die Einschätzung vertreten, dass die Hochschulen substantielle Rücklagen nicht benötigen und daher zu überlegen wäre, die korrespondierenden Gelder zumindest teilweise den Hochschulen zu entziehen und

¹³ Die von einer Hochschule zu kalkulierenden Risiken betreffen neben dem „Betrieb“ teilweise auch die Zahlungsströme, welche nicht völlig planbar sind. Dies betrifft jedoch im Unterschied zu den bisherigen Rücklagenbetrachtungen auf der Passivseite der Bilanz die Planung der liquiden Mittel auf der Aktivseite der Bilanz. Somit kann ausgehend von der bisherigen Betrachtung keine „Liquiditätsrücklage“ auf der Passivseite gebildet werden, sondern nur ein „Liquiditätspuffer“ auf der Aktivseite, beispielsweise in Form jederzeit verfügbarer Kontoeinlagen, eines Cash-Managements oder von Tagesgeld. Allerdings bestehen deutliche Unterschiede zwischen den Ländern hinsichtlich der Übertragung finanzplanerischer Pflichten. So müssen z. B. die Hochschulen in Nordrhein-Westfalen ihre Zahlungsfähigkeit sicherstellen und einen entsprechenden Liquiditätspuffer vorhalten. In anderen Ländern wird hingegen die Liquiditätssteuerung vom Land übernommen. Die in diesem Papier diskutierten Rücklagen werden zudem nicht notwendig aus „Gewinnen“ gebildet, d. h. Überschüssen des laufenden Betriebs, sondern können einer Vielzahl von Sachverhalten entspringen.

den allgemeinen Staatsfinanzen wieder zuzuführen. Dabei schwingt wie gerade erwähnt die Vermutung mit, dass Rücklagen ein Indiz für eine Überfinanzierung der Hochschulen seien. Derartige Annahmen beruhen jedoch auf einer Art optischer Täuschung, wie im Folgenden zu zeigen ist.

In diesem Zusammenhang ist auch von Bedeutung, dass sich in den verschiedenen Bundesländern die Vorschriften zur Buchungstechnik und Bilanzerstellung für die Hochschulen erheblich unterscheiden. Das hat Auswirkungen auf die Höhe und Vergleichbarkeit der ausgewiesenen Gewinne und Rücklagen, was teilweise irreführende Vorstellungen über die tatsächlich verfügbaren finanziellen Spielräume der Hochschulen insgesamt und jeder einzelnen Hochschule erzeugen kann. Die nachfolgenden Ausführungen enthalten daher auch eine Reihe von Vorschlägen zur Abbildung von hochschulbezogenen Finanzsachverhalten in den Jahresabschlüssen, die helfen sollen, Transparenz zu erzeugen und ein sachgerechtes Verständnis der Finanzsituation der Hochschulen zu erleichtern. Ausgehend von den unterschiedlichen Länderregelungen werden nachfolgend für einzelne Sachverhalte teilweise unterschiedliche Optionen aufgezeigt, die damit zwar nicht zu einer vollständigen Vereinheitlichung, aber zumindest zur Verbesserung der Transparenz bei unterschiedlichen Rahmenbedingungen führen können.

3.3 Arten der Verursachung von Rücklagen im Hochschulbereich

Viele Hochschulen verfügen zum Jahresende über noch nicht verausgabte Mittel in teilweise erheblichem Umfang. Die Ursachen hierfür sind vielfältig, wie nachfolgend noch differenziert dargestellt wird. Die aus unterschiedlichen Gründen einbehaltenen Gelder sind – sofern sie nicht als Verbindlichkeiten abgegrenzt werden können – ein wesentlicher Einflussfaktor für im Jahresabschluss ausgewiesene „Überschüsse“. Die Differenz zwischen Aufwendungen und Erträgen einer Hochschule ist jedoch keinesfalls mit der entsprechenden Position in der Gewinn- und Verlustrechnung eines privatwirtschaftlichen Unternehmens zu vergleichen. Die fraglichen Mittel sind in aller Regel nicht frei verfügbar, sondern können nur für jeweils genau definierte Aufgaben verwendet werden, d. h. sie unterliegen direkt oder indirekt¹⁴ einer Zweckbindung und können nicht beliebig für andere Aufgaben der Universität eingesetzt werden. Um Missverständnisse zu vermeiden ist es wichtig, diese Sachverhalte angemessen differenziert im Jahresabschluss einer Hochschule zu berücksichtigen und abzubilden!

Darüber hinaus können die Hochschulen durch die gewährte Finanzautonomie seit mehreren Jahren sehr viel effizienter und vorausschauender mit den ihnen zugewiesenen Mitteln wirtschaften. Zu diesem Zweck wurden unter anderem Rücklagen aufgebaut, die in der Bilanz tatsächlich als weitestgehend frei verfügbar ausgewiesen sind. In der Regel handelt es sich bei diesen Rücklagen um Ansparungen für künftige finanzielle Verpflichtungen oder zur Risikoversorge. Die Nicht-Verausgabung von Mitteln, welche dann als „Überschüsse“ in der Gewinn- und Verlustrechnung auftauchen, kann aber ebenso wenig zum Maßstab für den Erfolg einer Hochschule genommen werden, wie die daraus resultierende Rücklagenbildung. Sie ist im Gegensatz zur Privatwirtschaft (wo die Ansparung von Gewinnen Voraussetzung für die Eigenfinanzierung von Investitionen ist) kein wesentliches Ziel des Handelns der Hochschulleitung. „Überschüsse“ erlauben es im Hochschulkontext primär, in den Folgejahren durch eine planmäßige (oder auch durch überraschende Sonderbelastungen bedingte) Verausgabung einbehaltener Mittel Aufgaben zu bewältigen oder strategische Ziele zu verwirklichen – was dann in diesen Jahren zu entsprechenden „Fehlbeträgen“ in der Ergebnisrechnung führt. Aber so wenig wie ein „Überschuss“ Erfolgsindikator für eine Hochschule ist, so wenig ist auch ein „Fehlbetrag“ ein Indikator für einen

¹⁴ Im Fall von Ansparungen für künftige finanzielle Verpflichtungen, für strategische Investitionsvorhaben (z. B. Laborausstattung, Forschungsgeräte) oder zur Risikoversorge.

Misserfolg einer Hochschule. Das stellt einen grundsätzlichen Unterschied zur Interpretation von Jahresabschlüssen eines nach Gewinnerzielung strebenden Unternehmens dar. Deshalb passen die Begriffe „Überschuss“ und „Fehlbetrag“ nur bedingt für die Interpretation des Jahresabschlusses einer Hochschule.

Auch wenn der Jahresabschluss nicht mit Detailinformationen überfrachtet werden sollte, ist eine klar differenzierte verursachungsgerechte bzw. zweckorientierte und hinsichtlich der tatsächlichen Verfügbarkeit transparente Darstellung unterschiedlich induzierter Überschüsse insbesondere im Hinblick auf den Verwendungszweck von Rücklagen wünschenswert.

3.4 Nichtintendierte und extern induzierte Rücklagenbildung

Zahlreiche Sachverhalte können dazu führen, dass einer Hochschule Mittel zugewiesen wurden, die am Jahresende noch nicht abgeflossen sind. Ein sehr großer Teil dieser Mittel, z. B. für Forschungsförderung oder Sonderförderprogramme unterschiedlicher Mittelgeber, ist allerdings direkt oder indirekt für spezifische Sachverhalte zugewiesen worden, kann nur für diese Zwecke verausgabt werden und muss, falls er nach Abschluss der Maßnahme nicht zweckentsprechend verausgabt worden ist, teilweise sogar wieder an die Zuwendungsgeber zurückerstattet werden. Es handelt sich also gewissermaßen um zweckgebundene Vorauszahlungen. Die Ursache dafür, dass Budgets nicht verausgabt wurden, ist daher keineswegs immer in strategischen Erwägungen der Hochschulleitung zu verorten. Derjenige Teil der am Jahresende verbleibenden Mittel, der eine eindeutige Zweckbindung hat, darf daher keinesfalls im kaufmännischen Sinn als „Gewinn“ fehlinterpretiert und entsprechend im Abschluss dargestellt werden, sondern sollte

- entweder im Rahmen einer periodengerechten Abgrenzung ergebnistechnisch neutralisiert
- oder einer eindeutig bezeichneten und von anderen strukturellen Sachverhalten entsprechend differenzierten Rücklage zugeführt werden.

Mögliche Gründe für solche nichtintendierte erzeugten „Überschüsse“ sind im Folgenden aufgeführt.

3.4.1 Aufgrund von Verrechnungsmodalitäten nicht verausgabte Mittel

Ein Überschuss in der Ergebnisrechnung kann z. B. daraus resultieren, dass das Land der Hochschule im Dezember bereits die Mittel für im Januar von dieser Zuweisung zu leistende Zahlungen überweist. In diesem Fall sollte, soweit in den diversen landesspezifischen Buchungsvorschriften für das Hochschulrechnungswesen noch keine oder widerlautende Regelungen bestehen, die Bilanzierung unter Beachtung der periodengerechten Erfolgsermittlung erfolgen und entsprechende Abgrenzungsbuchungen vorgenommen werden. Das kann z. B. dadurch geschehen, dass die Zahlung durch den Aufbau einer Verbindlichkeit gegenüber dem Land oder als passiver Rechnungsabgrenzungsposten ergebnismäßig neutralisiert wird.¹⁵

¹⁵ D. h. der Buchungssatz im alten Jahr lautete „Bank an Verbindlichkeiten gegenüber dem Land“ um die Einnahme zu neutralisieren, im neuen Jahr würde gebucht „Verbindlichkeiten gegenüber dem Land an Zuwendungen des Landes“. Viele Hochschulen (mindestens diejenigen in Niedersachsen und Rheinland-Pfalz) bilden dies in ihrer Bilanz bereits genauso ab. Der gesamte Bereich der Drittmittel und oft auch die Sondermittel des Landes werden neutral dargestellt, sofern nicht tatsächlich ein echter Gewinn oder Verlust realisiert wird. Dies geschieht über die Bilanzpositionen „erhaltene Anzahlungen, Verbindlichkeiten gegen Drittmittelgeldgeber, Verbindlichkeiten gegen das Land“ oder auch „passive Rechnungsabgrenzung“.

3.4.2 *Aufgrund von Lieferverzögerungen u. Ä. nicht verausgabte Mittel*

Wenn Hochschulen mit Mitteln ausgestattet werden, um bestimmte Aufgaben wahrzunehmen, die diesbezüglichen Leistungen aber nicht fristgerecht erbracht werden können, sollten die entsprechenden Anteile ebenfalls ergebnismäßig neutralisiert werden. Dies betrifft primär den Bereich der Bau- und Geräteinvestitionen, wo zu vermeiden ist, dass zweckgebundene Mittel aufgrund eines von der Hochschule nicht zu verantwortenden Sachverhalts als vermeintlich frei verfügbare Überschüsse erscheinen.¹⁶

3.4.3 *Nicht verausgabte zweckgebundene Mittel*

Mittel aus pauschaler Zuweisung für mehrjährige Aktivitäten

In einigen Fällen weist das Land der Hochschule pauschal Gelder für mehrjährige laufende Aktivitäten zu, z. B. den Aufbau neuer Studiengänge oder fachlicher Schwerpunkte. Auch in diesen Fällen sollte bei den nichtverausgabten Anteilen der Eindruck vermieden werden, es handele sich um frei verfügbare Überschüsse, was entweder durch die Neutralisierung dieser Mittel als Verbindlichkeit erfolgen könnte oder durch die Bildung einer Investitionsrücklage. Diese Position würde dann im Zuge der Verausgabung der Gelder wieder aufgelöst.

Nicht-Verausgabung wegen fehlender rechtlicher Voraussetzungen

Teilweise sind Hochschulen außerstande, zweckgebundene Mittel einzusetzen, weil die rechtlichen Rahmenbedingungen dies verhindern. Dies betrifft z. B. die Einstellung von Personal aus Hochschulpakt- oder Qualitätspaktmitteln. Da die Förderprogramme zeitlich befristet sind, die Arbeitsverträge aber (zumindest in einigen Bereichen) nicht befristet werden können, müssen die Mittel so allokiert werden, dass auch die langfristige Finanzierung des Personalbestands gesichert ist. Andernfalls wäre die Einstellung von Personen für spezielle Aufgabenbereiche nicht zu verantworten.¹⁷

Auch die aus dieser Sachlage resultierenden Überhänge an nicht verausgabten Mitteln sollten z. B. über eine eigene Passivposition repräsentiert werden, da sie weder den Intentionen der Budgetgeber noch der Hochschule entsprechen sondern rein extern induziert sind.

3.5 *Rücklagen für Vorsorgezwecke oder strategische Notwendigkeiten*

Wirtschaftlich tätige Unternehmen verfügen grundsätzlich über zwei Möglichkeiten, die notwendigen Finanzmittel für absehbare Finanzierungsnotwendigkeiten bereitzustellen: Sie können auf eigene Rücklagen oder Gewinne zurückgreifen oder sie können Kredite aufnehmen. Den meisten landesfinanzierten Hochschulen ist die Aufnahme von Krediten untersagt. Sie sind jedoch gesetzlich verpflichtet, mit ihren Mitteln auszukommen und auch Vorsorge für etwaige finanzielle Belastungen zu treffen. Diese Vorsorge kann finanziell nur durch die Bildung von Rücklagen aus nicht verausgabten Mitteln für Risiken oder absehbare zukünftige finanzielle Belastungen realisiert werden. Diese Rücklagenbildung im engeren Sinn reflektiert im Unterschied zu den gerade

¹⁶ Die Buchungssätze im alten Jahr lauten in diesem Fall „Bank an Erträge aus Investitionszuschüssen des Landes“ und „Erträge aus Investitionszuschüssen des Landes an Verbindlichkeiten gegenüber dem Land“. Im neuen Jahr würde gebucht: „Verbindlichkeiten gegenüber dem Land an Erträge aus Investitionszuschüssen des Landes“.

¹⁷ Die Mittelabflüsse erfolgen kontinuierlich über die voraussichtliche Laufzeit des Arbeitsvertrages und eben nicht durch sofortige Verausgabung, so dass es zwischenzeitlich unweigerlich zur Anhäufung von Liquidität kommt.

dargestellten Fällen externer Verursachung die Notwendigkeit, die Handlungsfähigkeit der Hochschule sicherzustellen. Dies betrifft die nachfolgend dargestellten Rubriken.¹⁸

3.5.1 *Rücklagen für eingegangene Verpflichtungen aus Berufungs- und Bleibezusagen*

Falls die in Berufungs- und Bleibeverhandlungen mit Professoren zugesagten Maßnahmen besonders hohe Investitionen erfordern, ist eine entsprechende Ansparung oder Zweckbindung bereits vorhandener Rücklagen erforderlich. Aufgrund der Verbindlichkeit dieser Zusagen handelt es sich um Rücklagen mit Rückstellungscharakter.

3.5.2 *Rücklagen für Maßnahmen zur Anpassung/Entwicklung von Lehre und Forschung*

Unter diese Rubrik würden z. B. Ansparungen für strategische Zwecke fallen:

- Baumaßnahmen mit einem Eigenteil der Hochschule oder deren Vorfinanzierung,
- Umsetzung eigener strategischer Projekte, die beispielsweise Teil von Zielvereinbarungen mit dem Landesministerium sind, der Optimierung von internen Abläufen dienen, zum Beispiel der Einführung von ERP-Software (Enterprise-Resource-Planning) oder der wissenschaftlichen Profilbildung.

3.5.3 *Absicherung gegen Risiken des Betriebs der Hochschule*

Um ihre Handlungsfähigkeit zu gewährleisten, muss eine Hochschule sich gegen eine Reihe von Risiken absichern, die nicht unmittelbar vom Land getragen werden. Dies betrifft vor allem:

- **Preisänderungsrisiko:** Insbesondere hinsichtlich des Energiebezugs muss die Hochschule damit rechnen, dass temporär stabile oder sogar gesunkene Preise wieder deutlich anziehen. Diesbezüglich ist ggf. Vorsorge zu treffen, um nicht ad hoc-Einsparungen zu Lasten von Lehre und Forschung vornehmen zu müssen. Zudem müssen auch bei Lizenzen (Literatur, aber vor allem IT/Software) Kostensteigerungen aufgefangen werden können.
- **Einnahmerisiken:** Die Mittel, welche eine Hochschule außerhalb des Landeszuschusses erhält, sind Schwankungen unterworfen, welche die Hochschule ausgleichen muss. Angesichts des sinkenden Anteils des Landes an der Finanzierung der Hochschulen kommt der diesbezüglichen Planung/Steuerung der Liquidität zunehmende Bedeutung zu. Wird der Landeszuschuss an das Erreichen von konkreten Leistungszielen geknüpft, müssen die Hochschulen für mögliche Schwankungen ebenfalls Vorsorge treffen.
- **Beschäftigungsrisiko:** Bei befristet Beschäftigten kann das Risiko bestehen, dass diese sich in ein unbefristetes Arbeitsverhältnis einklagen (vgl. oben, 3.4.3).

¹⁸ Bilanztechnisch wird diesbezüglich zwischen Pflichten zu Ausweisen von Positionen nach Art und Höhe, Wahlrechten für entsprechende Ausweise sowie Verboten unterschieden. Während die oben dargestellten extern induzierten Rücklagen i.d.R. klar abgegrenzt und der Höhe nach bewertet werden und aufgrund der Gesamtbedeutung für die Transparenz tendenziell Pflichtausweisen entsprechen können, sollten hier (deutlich mehr) Wahlrechte bestehen, für welche Sachverhalte und in welcher Höhe neue Rücklagen zu bilden oder von den bestehenden freien Rücklagen abzugrenzen wären. Sachlich können sie geboten sein, wenn sie nicht aus dem laufenden jährlichen Budget zu finanzieren sind oder über ein normales, durchschnittliches jährliches Maß deutlich hinausgehen.

- **Rückforderungsrisiko:** Bei Drittmittelprojekten kann das Risiko bestehen, dass der Mittelgeber Teile der Drittmittel zurückfordern kann. Dafür ist Vorsorge zu treffen.
- **Haftungsrisiko:** Insofern die Hochschule in substantiellem Umfang für bestimmte Handlungen bzw. Unterlassungen haftbar ist (z. B. bei Verstößen gegen das Vergaberecht), ist auch diesbezüglich entsprechende Vorsorge zu treffen.
- **Schadensrisiko:** Insofern die Hochschule nicht gegen Schäden versichert ist (oder sich aufgrund der rechtlichen Rahmenbedingungen nicht versichern darf) bzw. keine Garantie einer vollen Übernahme der Schadenssumme durch Dritte besteht, bestehen bei Schadensereignissen entsprechende Zahlungsrisiken, für die Vorsorge zur Risikoabsicherung zu treffen ist.

Diese Auflistung ist ggf. noch zu ergänzen, insbesondere um hochschulspezifische Sachverhalte. Die einzelnen Risiken wären dann in der Höhe zu spezifizieren und hinsichtlich ihrer Eintrittswahrscheinlichkeit zu bewerten.¹⁹ Allerdings ist auch die Gewährträgerschaft des Landes angemessen zu berücksichtigen, die Hochschulen können keine Risiken in unbegrenzter Höhe abdecken.

Ist die konkrete Eintrittswahrscheinlichkeit von entsprechenden kostenverursachenden Einzelereignissen in Folgejahren nicht hinreichend groß (und liegt kein Grund für eine entsprechende Rückstellungsbildung vor), kann zur generellen Vorsorge – über Einsparungen im laufenden Jahr – die freie Rücklage als allgemeine Reserve entsprechend erhöht werden. Da diese Risiken, sofern sie nicht mit hinreichender Eintrittswahrscheinlichkeit von Einzelereignissen in Folgejahren erwartet werden können, allgemeine Lebens- bzw. Betriebsrisiken darstellen und zudem die Quantifizierung der Risiken bzw. von deren Auswirkungen erhebliche Bewertungsspielräume und damit Wahlrechte beinhaltet, was sowohl die Prüfbarkeit als auch die Vergleichbarkeit zwischen den Hochschulen einschränken würde, erscheint eine weitere Differenzierung von Rücklagen nicht zweckmäßig. Für solche Risiken ist vielmehr die freie Rücklage zu nutzen. Gleichzeitig muss bei der Bilanzanalyse aber auch klar sein, dass gerade solche Risiken durch die freie Rücklage aufgefangen werden müssen und die Freiheit der Rücklage insofern eingeschränkt ist.

3.5.4 Freie Rücklage/ Allgemeine Reserve

Über die oben dargestellten Differenzierungen der Rücklagen hinaus ist ggf. noch eine frei verfügbare allgemeine Reserve zu bilden. Diese dient ohne Zweckbindung einer allgemeinen Vorsorge, die u. a. nicht planbare Finanzbedarfe aller Art berücksichtigt. Da Hochschulen ihre Reaktions- und Strategiefähigkeit sicherstellen müssen, ist eine freie Rücklage in angemessener Höhe unerlässlich.²⁰

3.5.5 Rücklagenbildung aufgrund nicht verausgabter dezentraler Budgets

Innerhalb einer Hochschule können die Organisationseinheiten (Fakultäten oder Fachbereiche) mit eigenen Budgets ausgestattet sein, d. h. die Einnahmen werden zu einem großen Teil in deren Verantwortung übertragen. Die Fakultäten oder Fachbereiche können ihrerseits aus guten Grün-

¹⁹ Zahlungsausfallrisiken im Bereich der Auftragsforschung sollten buchhalterisch analog zum Vorgehen in der Privatwirtschaft mittels einer Pauschalwertberichtigung abgebildet werden.

²⁰ Die bilanzielle Abbildung dieser Risiken kann über die Bildung von Rückstellungen oder freien Rücklagen erfolgen. Rückstellungen sind im Rechnungswesen für zu erwartende Verbindlichkeiten gegenüber Dritten zu bilden, die hinsichtlich ihres Bestehens und/oder der Höhe ungewiss sind, aber mit hinreichend großer Wahrscheinlichkeit erwartet werden. Dies ist aber gerade nicht als Rücklage und damit Eigenkapital zu bilanzieren.

den die Fach- und Ressourcenkompetenz weiter dezentralisieren und dementsprechend Budgets an die Professuren oder Lehrereinheiten weitergeben.

Die jeweils budgetverantwortlichen Einheiten sind gehalten, ihrerseits Vorsorge dafür zu treffen, dass ihr jährlicher Budgetrahmen nicht überschritten wird. Die Dezentralisierung der Budgetverantwortung führt notwendigerweise auch dazu, dass auf allen Ebenen in allen Organisationseinheiten jeweils die oben aufgezeigten Fälle und Differenzierungen der „Überschüsse“ bzw. Rücklagen auftreten können. Dann wird Rücklagenbildung auf mehreren Ebenen – zentral durch die Hochschulleitung und dezentral durch die einzelnen Organisationseinheiten – betrieben. Die dezentralen Rücklagen bilden sich letztlich in der im Jahresabschluss ausgewiesenen Gesamt-Rücklage der Hochschule ab.²¹

3.6 Zur Angemessenheit der Höhe der Rücklagenbildung

Die sachgerechte Neutralisierung der extern induzierten „Überschüsse“ ist zahlenmäßig klar definiert. Im Rahmen der Wirtschaftsprüfung wird sie nicht nur dem Grunde, sondern auch der Höhe nach überprüft. Weniger eindeutig zu bestimmen ist die Angemessenheit von Rücklagen zur Risikovorsorge oder für strategische Zwecke. Hier muss es Ermessensspielräume der Hochschulleitung geben, um deren Handlungsfähigkeit zu erhalten. So kann eine Hochschule sich bemühen, für alle eingegangenen (investiven) Berufungsverpflichtungen Rücklagen zu bilden. Eine andere Hochschule plant hingegen einen jährlichen Festbetrag für Berufungsverpflichtungen und bildet eine Rücklage nur dann, wenn dieser Festbetrag absehbar überschritten wird. Hinsichtlich der Bewertung für die Absicherung gegen Risiken des Betriebs (Preisänderungsrisiko, Haftungsrisiko, Schadensrisiko usw.) sollte eine transparente und nachvollziehbare Kalkulation vorliegen.

3.7 Zusammenfassung

Die Bildung von Rücklagen ist heutzutage integraler und unverzichtbarer Bestandteil des Finanzmanagements der Hochschulen. In den vergangenen Jahren wurden diesen von den Ländern im Zuge der Ausweitung der Hochschulautonomie in teilweise erheblichem Umfang Aufgaben respektive Verantwortlichkeiten übertragen. Wenngleich sich die Rahmenbedingungen in den Bundesländern z. T. deutlich unterscheiden, sind die Hochschulen generell gefordert, durch den Aufbau einer kurz- und mittelfristigen Finanzplanung ihre Handlungs- und ggf. auch Zahlungsfähigkeit sicherzustellen. Zentraler Bestandteil der von den Hochschulen zu betreibenden Vorsorge ist die Bildung von Rücklagen, welche sie in die Lage versetzt, den Verpflichtungen aus Berufungs- und Bleibezusagen nachzukommen, eigene Entwicklungsziele (im Rahmen der Ziel- und Leistungsvereinbarungen mit dem Land) zu verfolgen sowie unvorhersehbaren Anforderungen gerecht zu werden. Die Rücklagebildung entspringt heute somit der Notwendigkeit, im Rahmen der den Hochschulen übertragenen Verantwortung Vorsorge für Ausgaben zu treffen, die nicht oder nicht vollständig aus dem laufenden Haushalt zu finanzieren sind.

Zwar wird durch das nach wie vor verbreitete kameralistische Verständnis oftmals die Summe der am Jahresende nicht verausgabten Haushaltsmittel pauschal und unterschiedslos als „Rücklagen“ betrachtet, tatsächlich aber resultiert der Einbehalt von Mitteln aus höchst unterschiedlichen Anforderungen. „Überschüsse“ in der Ergebnisrechnung resultieren gerade auch aus der Tatsache, dass die Zuweisung zweckgebundener Mittel zeitlich nicht mit deren Verausgabung kongruent

²¹ Im Interesse einer höheren Transparenz des Jahresabschlusses könnte erwogen werden, dies im Anhang oder Lagebericht entsprechend zu differenzieren. Dies könnte entweder über davon-Positionen der dezentralen Einrichtungen (in Summe aller dezentralen Einrichtungen) bei den verschiedenen Rücklagen oder eine generelle Matrixdarstellung geschehen, bei der einerseits nach den verschiedenen Arten von Rücklagen und andererseits nach der organisatorischen Zuordnung (zentral, dezentral) unterschieden wird.

ist; d. h. der Aufbau von Passivpositionen ist zu weiten Teilen extern induziert. Bei der Diskussion über die Bildung von Rücklagen und ihre bilanzielle Darstellung ist mithin zunächst eine systematische Aufschlüsselung jener Sachverhalte vonnöten, welche die „Überschüsse“ verursachen. Bevor dezidiert eine Rücklage gebildet und begrifflich differenziert wird, ist es daher erforderlich, zunächst die Ursachen für einen Überschuss im Jahresergebnis abzugrenzen. Erst im Anschluss daran kann dezidiert diskutiert werden, welche Sachverhalte die Notwendigkeit der Bildung von Rücklagen bedingen und wie diese jeweils benannt und bilanziell dargestellt werden können.

Zu einer möglichst sachangemessenen Darstellung von Rücklagen in den Jahresabschlüssen werden folgende Empfehlungen ausgesprochen:

- (a) Zweckgebundene „Überschüsse“ sollten ertragsmäßig neutralisiert, d. h. auf der Passivseite der Bilanz als Verbindlichkeiten gegenüber dem Zuschussgeber oder als Rechnungsabgrenzungsposten dargestellt werden.
- (b) Bei der Begründung der Rücklagenbildung sollte deutlich werden, dass die Hochschulen Risikovorsorge betreiben bzw. betreiben müssen.
- (c) Für die in diesem Kontext relevanten Risiken (d. h. nur solche mit realistischer Eintrittswahrscheinlichkeit, die hinreichend realistisch quantifiziert werden können und keine Rückstellungsgründe darstellen) sollte jeweils eine Kalkulation erstellt werden (wobei in der Gesamtrechnung zu berücksichtigen ist, dass die einzelnen Risiken nicht einfach aufsummiert werden).
- (d) Von der Risikovorsorge sollten schließlich Rücklagen abgegrenzt werden, die eine „strategische Reserve“ darstellen, um z. B. künftigen Investitionsbedarf abzudecken.²²
- (e) Eine adäquat differenzierte und transparente Darstellung auch im Hinblick auf den Verwendungszweck von Rücklagen ist in diesem Zusammenhang wünschenswert (siehe Tabelle 3.1). Nur mittels einer an den unterschiedlichen Sachverhalten orientierten Differenzierung kann tatsächlich eine länderübergreifende Vergleichbarkeit zwischen Hochschulen hergestellt werden, die in jeweils recht unterschiedlichen politischen Kontexten agieren.
- (f) Die Rücklagenbildung und -verwendung ist im Übrigen an der mittelfristigen Finanzplanung auszurichten.

Ggf. ist in den Ländern zu prüfen, inwiefern die rechtliche Lage diesen technischen Erfordernissen entspricht.

²² Bei Bestimmung der Höhe dieser Reserve ist den Anforderungen der jeweiligen Hochschule Rechnung zu tragen.

Tabelle 3.1: Übersicht der unterschiedlichen Sachverhalte und Passivpositionen²³

Verursachung des Überschusses	Sachverhalt	Mögliche Passivposition
Extern (nicht-intendiert)	Lieferverzug, Verzögerung bei Fertigstellung (auch Baumaßnahmen) etc. (vgl. 3.4.2)	Verbindlichkeit gegenüber Mittelgeber(n) oder Investitionsrücklage
	Vorschüssige Zahlung für noch nicht erbrachte Leistung bei pauschaler Zuweisung für über mehrere Jahre laufende Aktivitäten (vgl. 3.4.1) ²⁴	Verbindlichkeit gegenüber Mittelgeber(n) oder Investitionsrücklage
	Nicht verausgabte Sondermittel (vgl. 3.4.3)	Verbindlichkeit gegenüber Mittelgeber(n) oder Investitionsrücklage
	Vorschüssige Zahlung für periodenübergreifende Leistung (vgl. 3.4.1)	Rechnungsabgrenzung
Operatives/strategisches Erfordernis²⁵	Risikovorsorge (vgl. 3.5.3)	Allgemeine Rücklage oder Gewinnrücklage
	Rücklagen für festgelegte Verwendungszwecke (vgl. 3.5.1 und 3.5.2) ²⁶	Sonderrücklage (konkret bezeichnet oder beschrieben)
	Ansparung für noch nicht genau spezifizierte strategische Entwicklung (vgl. 3.5.4 und 3.5.5)	Allgemeine Rücklage oder Gewinnrücklage

23 Die Differenzierung erfolgt in Anlehnung an das Konzept zur Bildung von zweckgebundenen Rücklagen in Hochschulbilanzen des Landes Nordrhein-Westfalen von 2013, bezieht aber weitere Sachverhalte ein. Die dort verwendeten Kategorien „Sonderrücklage“, „Ausgleichsrücklage“ und „allgemeine Rücklage“ sollten kompatibel mit der Bilanzierung von Hochschulen sein, welche in Anlehnung an die Rechnungslegung von großen Kapitalgesellschaften bereits Kapital- und Gewinnrücklagen ausweisen müssen.

24 Letzteres betrifft z.B. Landesmittel, welche pauschal angewiesen werden, um einen Studiengang oder Forschungsschwerpunkt aufzubauen. D. h. im Unterschied zur Rechnungsabgrenzung steht in diesem Fall der Zeitpunkt der Leistungserbringung nicht fest.

25 Entspricht in der Summe der „Gewinnrücklage“ nach niedersächsischer Bilanzierungsrichtlinie. Die Sonderrücklagen werden in Niedersachsen getrennt von den Gewinnrücklagen bilanziert und aus abgeschlossenen Drittmittelprojekten gespeist, bei denen die Erträge höher waren als die Aufwendungen.

26 Laut nds. Bilanzierungsrichtlinie kann unter der Gewinnrücklage ein spezieller „davon“-Vermerk für Verpflichtungen aus Berufungs- und Bleibeverhandlungen in der Bilanz erfolgen.

4 Vorschläge zur Gestaltung eines effizienten hochschuladäquaten Risikomanagements

4.1 Vorbemerkung

In den vergangenen Jahren entwickelte sich das hochschulische Risikomanagement für den Kanzlerarbeitskreis Hochschulfinanzierung²⁷ zu einem wichtigen Zukunftsthema. Aus diesem Grund bildete sich Anfang des Jahres 2017 eine Unterarbeitsgruppe mit Vertretern des Kanzlerarbeitskreises sowie des HIS-Instituts für Hochschulentwicklung²⁸.

Da bereits insbesondere in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur einiges an wissenschaftlicher und theoretischer Auseinandersetzung mit der Thematik vorliegt, wurde von den Teilnehmern der Unterarbeitsgruppe ein eher praxisnahes Vorgehen gewählt. Es wurde beschlossen, eine Rahmenempfehlung zum Aufbau bzw. der Weiterentwicklung des hochschulischen Risikomanagements zu verfassen und mit dieser explizit die Hochschulverantwortlichen zu adressieren. Den Teilnehmern ist sehr wohl bewusst, dass auch hochschulexterne Akteure (z. B. Ministerien, Kooperationspartner, Wirtschaftsprüfer etc.) Adressaten des Risikomanagements von Hochschulen sind. Eine Vermengung der unterschiedlichen Adressaten scheint jedoch schnell zu Missverständnissen zu führen, sodass lediglich punktuell auf diese Akteure verwiesen wird.

In mehreren Arbeitsgruppensitzungen, bilateralen Gesprächen sowie Ergänzungsschleifen entstand das vorliegende Empfehlungspapier zum hochschulischen Risikomanagement. Durch die ausgewiesene Expertise der Teilnehmer und die Durchführung eines hochschulischen Risikomanagements in den nachfolgend genannten Universitäten bietet das vorliegende Empfehlungspapier ein strukturiertes Vorgehen zur Implementierung und Weiterentwicklung des Risikomanagements an allen Hochschulen. Das Papier bietet Hochschulverantwortlichen sowie interessierten LeserInnen einen Leitfaden zur Implementierung und Umsetzung eines effizienten und hochschuladäquaten Risikomanagements.

Unser großer Dank gilt den Mitgliedern der Unterarbeitsgruppe, die den Arbeitsprozess sowie das vorliegende Empfehlungspapier mit Ihrer Expertise und bereits etablierten Risikomanagementsystemen wesentlich vorangetrieben haben.

- Dr. Rainer Ambrosy, Kanzler der Universität Duisburg-Essen
- Heinrich Dembeck, Universität Duisburg-Essen
- Michael Strotkemper, künftig Kanzler der HS Rhein-Waal
- Dr. Oliver Fromm, Kanzler Universität Kassel
- Dr. Roland Kischkel, Kanzler Bergische Universität Wuppertal
- Dr. Matthias Kreysing, Vizepräsident für Verwaltung und Finanzen Universität Hildesheim (Vorsitz der Unter-AG)
- Dr. Friedhelm Nonne, Kanzler Philipps-Universität Marburg
- Klaus-Joachim Scheunert, Kanzler TU Hamburg

Die genannten Kanzler und ihre Mitarbeiter stehen Ihnen als Ansprechpartner gerne zur Verfügung!

²⁷ Für weitere Informationen zum Kanzlerarbeitskreis Hochschulfinanzierung sowie seinen Mitgliedern und Themenschwerpunkten folgen Sie bitte dem Link: <http://www.uni-kanzler.de/was-wir-machen/die-arbeitskreise/ak-hochschulfinanzierung/>

²⁸ Weitere Informationen zum HIS-Institut für Hochschulentwicklung finden Sie unter <https://his-he.de/willkommen.html>.

4.2 Einführung

Die Identifizierung, Bewertung und Minimierung dauerhaft bestehender oder neu auftauchender Risiken ist eine zunehmend bedeutsame Aufgabe von Hochschulleitungen. Ein effizient strukturiertes und institutionell adäquat eingebundenes Risikomanagement kann sicherstellen, dass Veränderungen, welche die Entwicklung einer Hochschule potentiell beeinträchtigen, frühzeitig erkannt und durch proaktives Handeln weitgehend eingegrenzt werden.²⁹

Die Erfassung und Analyse von Risiken ist an jeder Hochschule faktischer Bestandteil der routinemäßigen Aufgaben von Hochschulleitung und -verwaltung, die damit verbundenen Arbeitsschritte sind aber häufig fragmentiert und unzureichend definiert. Der aus einem institutionalisierten, strategischen Risikomanagement resultierende Nutzen für die Hochschule wird somit nicht gewonnen. Das vorliegende Papier liefert den Hochschulen eine Vorlage für eine effiziente und transparente Organisation des Risikomanagements. Den jeweiligen Risikobeauftragten sollen Anregungen gegeben werden, wie die häufig bereits laufenden Aktivitäten zusammengeführt, evaluiert und gegebenenfalls neu strukturiert werden können. Die Empfehlungen sind also sowohl für diejenigen Hochschulen bestimmt, die ein Risikomanagement neu einführen, wie auch für die Hochschulen, in denen vorhandene Ansätze des Umgangs mit Risiken evaluiert und zu einem Risikomanagement zusammengeführt werden sollen. Obwohl die Dokumentation von Risiken in Hochschulen mit kaufmännischem Rechnungswesen gemäß §289 HGB verpflichtend im Jahresabschluss anzufügen ist, sollte das Risikomanagement nicht auf die Darstellung bilanziell relevanter Sachverhalte reduziert werden. Vielmehr sollte sie als Instrument verstanden werden, welches für die Hochschule dadurch nutzbringend ist, dass es mögliche Gefahren der substantiellen Beeinträchtigung in der ganzen Breite hochschulischer Prozesse frühzeitig aufzeigt und somit hilft, die Handlungsfähigkeit der Hochschule sicherzustellen.³⁰ Es geht beim Risikomanagement aber nicht nur darum, den Aufwand zu minimieren, welcher aus der verspäteten Reaktion auf negative Entwicklungen resultiert, die entsprechende Auseinandersetzung führt auch dazu, dass Chancen systematisch gesichtet und bewertet werden können.

Die vorliegenden Verfahrensvorschläge sollen mithin nicht nur Hinweise zur Aufbau- und Ablauforganisation des Risikomanagements geben, sondern auch die Motivation der beauftragten Akteure fördern, sich mit Fragen der Erfassung, Bewertung und Einhegung von Risiken zu befassen.

4.3 Strukturierung und Implementierung des Risikomanagements

4.3.1 Risikobereiche definieren und eingrenzen

In einem ersten Schritt, einer Konsolidierung resp. Restrukturierung des Risikomanagements sollten die Aufgaben und Grenzen des Risikomanagements definiert werden. Es ist zu klären, welche Entwicklungen respektive Entscheidungen von Seiten der Hochschulleitung beeinflusst werden können, und welche nicht. Die Hochschule kann sich z. B. nicht völlig gegen individuelles Fehlverhalten (gleich ob vorsätzlich oder fahrlässig) absichern. Sie muss allerdings adäquate Kontrollmechanismen implementieren, welche den Rahmen des ordnungsgemäßen Handelns definieren und relevante Abweichungen erkennbar machen.

²⁹ Folgt man der Begriffsdefinition des Higher Education Funding Council for England (HEFCE), so ist ein Risiko, „the threat or possibility that an action or event will adversely or beneficially affect an organisation’s ability to achieve its objectives“ (HEFCE 2001: 4).

³⁰ Der Kanzler AK Hochschulfinanzierung empfiehlt ausdrücklich allen Hochschulen, d. h. auch denen die derzeit keine kaufmännische Rechnungslegung praktizieren, die Erstellung eines entsprechenden Risikoberichts.

Aufgrund der Vielschichtigkeit des Themas stellt sich die Frage, welche Ereignisse/Entwicklungen sinnvollerweise Gegenstand des hochschulischen Risikomanagements sein können und müssen. Dies ist keineswegs trivial und selbstevident, letztlich muss jedoch jede Hochschule für sich entscheiden, welche Aktivitäten sie dem Risikomanagement zuordnen will und welche nicht. Entsprechende Entscheidungen können die Hochschulen z. B. entlang der folgenden Differenzierungen treffen:

- | | |
|--|---|
| <i>i. Relevant – irrelevant</i> | <i>(Resultat: Klassifizierung nach Priorität)</i> |
| <i>ii. Beeinflussbar – nicht beeinflussbar</i> | <i>(Resultat: Klassifizierung nach möglichen Maßnahmen)</i> |
| <i>iii. Monetär – nicht monetär</i> | <i>(Resultat: Klassifizierung nach Risikotypen)</i> |
| <i>iv. Quantitativ – qualitativ</i> | <i>(Resultat: Klassifizierung nach Feststellbarkeit)</i> |
| <i>v. Bilanzwirksam – nicht bilanzwirksam</i> | <i>(Resultat: Klassifizierung nach handelsrechtlicher Relevanz)</i> |

In der nachfolgenden Tabelle 4.1 findet sich eine aufgaben- bzw. handlungsfeldorientierte Aufstellung von Risiken, welche die obigen Differenzkriterien bereits reflektiert:

Table 4.1: Exemplarischer Risikokatalog (Musterentwurf)

Bereich	Handlungsfeld	Risiko	Verantwortung
Lehre	Qualitätssicherung in der Lehre	Sinkende Studierendenzahlen wg. Reputationsverlust Lehre (z.B. infolge von Überlast/schlechter Betreuung/Relationen/schlechter Lehre)	Fakultäten/HochschullehrerInnen
	Gestaltung eines bedarfsgerechten Studienangebots (Anpassung des Angebots an veränderte Nachfrage und Diversität)	Sinkende Studierendenzahlen wg. Präferenzwandel / veränderten Anforderungen der Studierenden	Hochschulleitung/Fakultäten
	Verfügbarkeit von Lernmitteln und -medien sowie angemessener Infrastruktur sicherstellen	Sinkende Studierendenzahlen können den Rückgang des leistungsbezogenen Finanzierungsanteils für Lehre zur Folge haben und dadurch eine bedarfsgerechte Anpassung der Studienangebote erschweren (Zusammenhang zwischen einem primär finanziellen Risiko zur Qualitätsentwicklung der Lehre ausgedrückt)	Hochschulleitung/Fakultäten/ Bibliotheksleitung (ggf. weitere)
Forschung	Qualitätssicherung in der Forschung/ Strategieentwicklung/ strategische Forschungsplanung	Qualitätsmängel in Lehre und Studium durch unzureichende und nicht zeitgemäße Lernumgebung	Fakultäten/HochschullehrerInnen
	Vorsorge gegen Schadensfälle	Mangelnde Ausrichtung der Forschungsschwerpunkte an relevanten Themen; Reputationsverlust (nicht nur infolge Fehlverhaltens sondern auch der fachlicher Ausrichtung)	Fakultät/Hochschulleitung
	Ordnungsgemäße Beantragung und Abrechnung von Drittmitteln	Ausfall von Großgeräten, Verluste bei der Tierhaltung	HochschullehrerInnen, Drittmittelverwaltung
	Verfügbarkeit von angemessener Forschungsinfrastruktur sicherstellen	Verstoß gegen Compliance-Regelungen Rückforderungen von Fördergeldern/ wg. nicht regelkonformer Mittelverwendung	Drittmittelverwaltung
Betrieb der Gebäude und technischen Anlagen	Brandschutz	Sinkende Wettbewerbsfähigkeit in Drittmittelwettbewerben und bei der Gewinnung von forschungsstarkem wissenschaftlichem Personal Personen- und Sachschäden, die den Betrieb und das subjektive Sicherheitsempfinden beeinträchtigen und, soweit nicht eine Versicherung besteht, wirtschaftliche Risiken bergen	Hochschulleitung/Fakultäten/IT-Services/ Bibliotheksleitung etc.
	Gebäude-/Betriebssicherheit	Unzureichende Vorsorge für Ausgleichsmaßnahmen bei Brandschäden zur Sicherstellung von Lehre und Forschung	Bau- und Technikdezernat
	Bewirtschaftung der Gebäude und technischen Anlagen	Eingeschränkte Nutzbarkeit der Gebäude, Personen- und Sachschäden Nicht vorhersehbares und nicht steuerbares Anwachsen des Ressourcenverbrauchs Außergewöhnliche Preissteigerungen beim Ressourcenbezug	
	Verfügbarkeit von angemessener baulicher Infrastruktur sicherstellen (Lehrveranstaltungsräume, Labore etc.)	Ohne ausreichenden Erhalt der baulich-technischen Infrastruktur und/oder unzureichende bauliche Anpassungen an veränderte Anforderungen in Lehre und Forschung drohen Beschränkungen der Funktionsfähigkeit	

Bereich	Handlungsfeld	Risiko	Verantwortung
IT-Versorgung	Sicherstellung IT-Infrastruktur	Störungen/Netzausfälle/gezielte Angriffe	Rechenzentrum/Datensicherheit
	Daten- und IT-Sicherheit[1]	Außergewöhnliche Preissteigerungen bei Hard- und Software (Updates und Neuanschaffungen)	
Management/ Verwaltung	Qualitätssicherung der Prozesse	Datenverlust (auch aufgrund gezielter Attacken)/Datendiebstahl	Datensicherheit
	Personalentwicklung/ Personalgewinnung	Unzureichende Anpassung der Aufbau- und Ablauforganisation	Kanzlerin/Personaldezernat (Organisationsentwicklung)
	Ordnungsgemäße Abläufe sicherstellen (Compliance Regelungen)[2]	Operative Ineffizienz, Anfälligkeit für Korruption, Untreue oder Diebstahl	
Finanzen	Finanzierung sicherstellen	Steuerstrafrechtliche Konsequenzen bei fehlender Steuerrechtskonformität der Auftragsforschung (Deklarations- und Zahlungspflichten)	Kanzlerin/Hochschulleitung
	Vorsorge gegen ungeplante Entfristungen	Rechtliche Risiken durch Defizite bei Vertragsgestaltung/Vertragsmanagement	
	Kostensicherheit	Wegfall befristeter Finanzmittel ohne Möglichkeit zur entsprechenden Anpassung der Aufgaben und Kapazitäten; Erhebliche Verluste oder hohe Volatilität bei leistungsorientiert verteilten Landesmitteln; Tarifsteigerungen ohne Kompensation; Verzögerte / entfallende Zahlungseingänge etc.	Kanzlerin/Finanzdezernat
	Sicherheitsmanagement	Finanzielle Belastung durch Kosten für Personal, das ohne entsprechenden Bedarf wegen befristungsrechtlicher Umstände dauerhaft finanziert werden muss	
Politische Ebene	Antizipation politischer Entscheidungen	Signifikante Mehrkosten durch unzureichende Wirtschaftsplanung	Hochschulleitung
	Wettbewerbsfähigkeit der Universität sicherstellen	Unzureichender Schutz der Integrität der Hochschule und ihrer Angehörigen kann das Sicherheitsempfinden, die Zufriedenheit und die Motivation beeinträchtigen	Hochschulleitung
		Wegfall von Sondermittelprogrammen ohne entsprechende Anpassung der Aufgaben und Kapazitäten	
		Signifikante Mehrkosten durch neue/veränderte Aufgaben (z.B. politische Vorgaben, verdichtete rechtliche Regelwerke)	Hochschulleitung
		Mangelndes Verständnis der Politik für die Belange der Wissenschaft kann eine inadäquate Ressourcenausstattung und damit Wettbewerbsnachteile zur Folge haben	

[1] Einschl. der adäquaten Sicherung von Forschungsdaten.

[2] Transparente und nachvollziehbare Definition von Geschäftsprozessen und Verantwortlichkeiten, Existenz von Kontrollmechanismen.

In Risikokatalogen werden häufig auch rechtliche Risiken als eigenes Handlungsfeld genannt. Ob man dies oder eine in die übrigen Handlungsfelder jeweils integrierte Betrachtung rechtlicher Risiken bevorzugt, wäre durch jede Hochschule für sich festzulegen. Bei der Verständigung darüber, welche Risiken proaktiv angegangen werden müssen, und welche außerhalb der Beeinflussbarkeit durch die Akteure der Universität liegen und von daher auch nicht Gegenstand eines *aktiven* Risikomanagements sein können, ist zu bedenken, dass z. B. der Veränderung rechtlicher Rahmenbedingungen (z. B. im Brandschutz oder bei der Arbeitssicherheit) zwar nicht proaktiv entgegen gewirkt werden kann, aber nichtsdestotrotz diesbezüglich Vorsorge getroffen werden muss!³¹

4.4 Bestandsaufnahme des Status-quo

Zu Beginn sollten alle bisherigen Aktivitäten und Zuständigkeiten bezüglich der Identifizierung, Bewertung und Einhegung von Risiken inventarisiert werden. Dies betrifft große Teile der Aktivitäten, welche die Hochschulen im Rahmen ihrer Betreiberverantwortung wahrnehmen (Brandschutz, Arbeitssicherheit etc.), aber auch Bereiche wie Energieversorgung, IT-Sicherheit und Drittmittelverwaltung. Prinzipiell gehören auch sämtliche Kontrollmechanismen, welche den ordnungsgemäßen Ablauf auf den unterschiedlichen Aufgabenebenen sicherstellen sollen (wie z. B. die Innenrevision) zum Kontext des Risikomanagement. Dies betrifft schließlich auch die bestehenden Aktivitäten zur Sicherstellung der Qualität in der Lehre und Forschung. Eine empfehlenswerte Möglichkeit der Bestandsaufnahme ist die Organisation eines strukturierten Austauschs in Workshop-Format. In diesem Fall würde ein übergeordneter Koordinator (RM-Beauftragte) die Bestandsaufnahme mit einer kleinen Projektgruppe durchführen. Anschließend sollten je Aufgabenbereich/Funktionseinheit Risikobeauftragte definiert werden, die in ihrem Aufgabenbereich/ihrer Funktionseinheit die Sichtung von Risiken weiterführen.

4.5 Überprüfung und Vervollständigung des Risikokatalogs

Im Anschluss an die Aufnahme des Status-quo ist hinsichtlich der erfassten Risiken auf Vollständigkeit zu prüfen und ggf. zu ergänzen. Mittels des bereichs- bzw. aufgabenorientierten Rasters in Tabelle 4.1, welches auch als Checkliste dienen kann, wird eine strukturierte (Erst-)Erhebung potenzieller Risiken an Hochschulen ermöglicht.³² Als Vorgehensweise empfiehlt sich auch an dieser Stelle die Bildung einer Gruppe, die auf den Vorarbeiten der Projektgruppe aufbaut. Anschließend gilt es Verantwortlichkeiten festzulegen und die Vorarbeiten in die dezentralen Einheiten zu überführen.

4.6 Organisation des Risikomanagements und Definition der Rollen und Zuständigkeiten

Der Versuch einer idealtypischen Systematisierung der Risikoarten in Tabelle 4.1 sollte unmittelbar verdeutlichen, wie umfangreich und heterogen die jeweiligen Aufgaben und Aktivitäten sein können. Ein direkter Bezug zwischen z. B. dem Risiko eines Reputationsverlustes in der Lehre und

³¹ Die Verortung der Landesregierung als Risiko(-bereich) einer Hochschule sollte bezüglich der unmittelbaren, in Wechselwirkung stehenden Abhängigkeit der beiden Akteure nicht forciert werden. Während die Hochschulen auf die finanzielle Unterstützung der Landesregierung angewiesen sind, verlangt die Landesregierung nach der adäquaten Ausbildung der Studierenden sowie innovativer Forschung in Hochschulen. Ggf. muss von Seiten der Hochschule Vorsorge für die zu erwartenden Konsequenzen politischer Entscheidungen getroffen werden.

³² Ergänzend hierzu, kann auch eine wie im Anhang 1 beschriebene Risikotabelle als Abgleich erstellt werden. Hierbei werden die Funktionsbereiche noch um die Komponente des Risikoinitiators/-verursachers ergänzt. Die Risikotabelle erleichtert die (Erst-)Erhebung von Risiken in der Hochschule dahingehend, dass mittels des Mehrebenenrasters die gesamte Hochschule aus unterschiedlichen Perspektiven gescannt werden kann und somit möglichst kein Risiko übersehen wird. Dies kann im Rahmen eines Workshops auf übergeordneter Ebene oder in nachgelagerten Aufgabenclustern geschehen.

dem Preisänderungsrisiko beim Energie- und Stoffbezug lässt sich schwerlich herstellen, weder hinsichtlich der involvierten Akteure noch bei den Maßnahmen.

Um innerhalb des Risikomanagements Überschneidungen und unklare Zuständigkeiten zu vermeiden, ist für jedes Handlungsfeld bzw. jede Aufgabe eine klare Benennung der Verantwortlichkeiten notwendig. Zusätzlich ist die Aufbauorganisation ebenso klar zu definieren. Neben der Installation von Risikobeauftragten betrifft dies primär die zentrale(n) Koordinationsfunktion(en). Die Risikoverantwortung (siehe Tabelle 4.1, Spalte „Verantwortung“) liegt dabei in der Regel bei der Hochschulleitung oder der dezentralen Bereichsleitung. Sie geht häufig mit der monetären oder dienstrechtlichen Verantwortung einher. Die Risikobeauftragten hingegen sollten für ein spezielles Risiko ausgewählt werden, in dem die jeweilige Person eine ausgewiesene Expertise vorweisen kann. Es sollte ein zielorientierter Austausch initiiert werden, der zu einem umfassenden und an die Anforderungen der Hochschulen angepassten, strukturierten Risikokatalog führt. Um sicherzustellen, dass das Risikomanagement auf Bereiche fokussiert, in denen tatsächlich Handlungsbedarf besteht, sollte die Zusammenstellung des Risikokatalogs pragmatisch an den aktuellen Anforderungen orientiert werden!

Als Ergebnis der Diskussion sollte jedes Risiko gemäß des dargestellten Risikokennblattes (vgl. Tabelle 4.2) eingeordnet werden. Neben der Benennung eines/einer Risikobeauftragten als verantwortlichem Akteur muss der Sachverhalt beschrieben und wenn möglich qualitativ und/oder quantitativ bewertet werden. Weiterhin gilt es die zeitliche Perspektive, die zukünftige Risikotendenz sowie mögliche Indikatoren aufzuführen. Abschließend sollen innerhalb des Aufgabenclusters bereits erste Maßnahmen zur Risikovermeidung oder Risikominimierung diskutiert werden. Die Risikobewertung muss nicht zwingend in quantitativer Form erfolgen, auch eine rein beschreibende Darstellung ist möglich und aussagekräftig, insofern sie eine Bewertung des Risikos ermöglicht!

Bei Benennung der Risikobeauftragten sind zugleich deren Aufgaben und Berichtspflichten (siehe auch unten) zu definieren. Dies betrifft neben der Sammlung, Aufbereitung und Bereitstellung von Daten bezüglich bestehender oder antizipierter Risiken auch die Dokumentation bereits eingeleiteter Maßnahmen (einschl. der Bewertung von deren Wirksamkeit) sowie die Erarbeitung von Vorschlägen bezüglich neuer Ansätze zur Risikoabwehr bzw. -minimierung. Beim Erstaufbau eines strukturierten Risikomanagements bzw. der Einbindung neuer Akteure in dieses ist das Vorhandensein einer entsprechend den Anforderungen und Abläufen gegliederten Checkliste/Risikotabelle hilfreich (Tabelle 0.1: Risikotabelle (Struktur)).

Tabelle 4.2: Beispiel für ein Risikokennblatt

Risikokennblatt		
Risikokurzbeschreibung	Nichtversicherung des Sachanlagevermögens	
Risikobeschreibung	Das Sachanlagevermögen der Universität ist größtenteils nicht versichert. Bei Untergang und Beschädigung müssten die Kosten aus dem Budget der Universität getragen werden. Die Grundgebäude der Universität sind hingegen durch das Land versichert.	
Risikobeauftragte/-r Risikoverantwortliche/-r	Baudezernat (Herr/Frau xyz)	
Risikobewertung	quantitativ/qualitativ	Begründung
a) Schadenshöhe (ca.)	a) 50,2 Mio. € (Bilanz 2015)	Die Schadenshöhe bemisst sich am gesamten Sachanlagevermögen der Universität. Die Eintrittswahrscheinlichkeit eines Gesamtverlustes ist als niedrig einzustufen. Fraglich ist, wie sich Schadenshöhe und Eintrittswahrscheinlichkeit in Einzelfällen auswirken, z. B. Regenwassereintrich in Server-Räume oder Gefahr von Geräteschäden.
b) Eintrittswahrscheinlichkeit	b) 1%	
c) Risiko (Schadenserwartungswert)	$c = a \times b = 50.200.000 \times 0,01$ $c = 502.000€$	
Zeithorizont	fortwährend	
Indikatoren	Gefahrenpotential der eingesetzten Anlagen	
Risikotendenz	zukünftig gleichbleibend	
Maßnahmen zur Risikovorsorge		

Angesichts der Vielschichtigkeit und Heterogenität des Risikomanagements können Aufgabencluster gebildet werden, innerhalb derer die zuständigen Personen sich über die Bewertung von Risiken und Maßnahmen zu ihrer Abwehr verständigen. Dies hat den Vorteil, dass die Aufmerksamkeit und das Interesse aller Beteiligten deutlich höher sind, wenn sie das Risikomanagement nicht als starres Ritual, sondern als notwendige und vor allem produktive Reflexion begreifen. Von daher ist bedeutsam, nur Bereiche zusammenzuführen, die auch tatsächlich vom Austausch profitieren. Die Organisation des Risikomanagements hängt aber letztlich von den spezifischen Gegebenheiten einer Hochschule ab, d. h. insbesondere von deren Größe und den bestehenden Verantwortlichkeiten.

4.7 Festlegung von iterativen Prozeduren

Zentrales Element eines Risikomanagement-Systems ist die wiederkehrende Befassung mit den einzelnen Risiken. Abgesehen von kurzfristig auftauchenden und erkannten Risiken, bei denen unmittelbar Handlungsbedarf besteht, sollte in definierten Zeitintervallen (z. B. jährlich) die Einschätzung der einzelnen Risiken und der eingeleiteten Maßnahmen aktualisiert werden.

Die formale Definition der Inhalte und Abläufe kann allerdings (wie in anderen Aufgabenbereichen auch) lediglich eine unterstützende Funktion haben, im Kern des Risikomanagement-Prozesses soll der Austausch innerhalb der Gruppe der Beauftragten stehen, die wiederum durch eine an die Hochschulleitung angebundene zentrale Stelle koordiniert werden.

4.8 Berichtswesen

Der Kern des Berichtswesens betrifft die laufende Verfolgung und Bewertung von Risikofaktoren, sowie die Dokumentation der Gegenmaßnahmen und die Einschätzung von deren Wirksamkeit. Die Berichterstattung gemäß §289 HGB ist folgerichtig nur ein Teil des entsprechenden Berichtswesens, welches eine zusammenfassende Darstellung der Risiken, der Maßnahmen zu ihrer Minimierung sowie des verbleibenden Bedarfs an finanzieller Vorsorge umfasst. Adressatenspezifisch ist zu klären, welche Informationen jeweils für welche(n) Adressaten generiert werden soll (extern und intern; Hochschulleitung, Hochschulrat, Ministerium/Öffentlichkeit). Ebenso wie in die Abläufe zur Ermittlung und Dokumentation der Risiken jeweils unterschiedliche Akteure eingebunden sind, können auch für einzelne Adressatengruppen Risikoberichte mit verschiedenen Inhalten bzw. Schwerpunkten generiert werden! Gleichfalls ist es möglich, im Rahmen des festen Rasters des Risikoberichts je nach Sachlage Schwerpunkte zu bilden.

Eine für den internen Austausch geeignete Dokumentation ist primär die Erstellung von Risikokennblättern (vgl. Tabelle 4.2), ergänzt durch die Diskussion von Risiken in (Klein)Gruppen. Die externe Berichtslegung sollte parallel zum Jahresabschluss einmal jährlich erfolgen, es sei denn aktuelle Entwicklungen bedingen außerordentliche Aktivitäten. Individuell könnte je Hochschule zudem ein Schwellenwert (z. B.: monetäre Auswirkungen; Eintrittswahrscheinlichkeit etc.) festgelegt werden, ab dem die genannten Berichtswege durchlaufen werden sollten oder ab dem eine ad hoc-Meldung notwendig wird. Diese Entscheidung obliegt jedoch den einzelnen Hochschulen.

4.9 Bildung von Rücklagen

Aus den vorstehenden Ausführungen sollte hinreichend deutlich geworden sein, dass die Kernaufgabe des Risikomanagements in der Konzeption und Durchführung von Maßnahmen zur Risikoabwehr besteht, wobei nicht alle Risiken sich in ihren Auswirkungen auf der betriebswirtschaftlichen Ebene monetär darstellen lassen (wie z. B. die Folgen schlechter Lehre oder eines Reputationsverlusts in der Forschung). Ein Rückgang der Studierendenzahlen z. B. hat für die Hochschulen in den meisten Ländern keine direkten monetären Konsequenzen. Es ist jeweils im Einzelfall zu entscheiden, ob für ein identifiziertes Risiko finanzielle Vorsorge getroffen werden muss oder die bereits getroffene Vorsorge ausreichend ist (evtl. auch, weil Maßnahmen zur Risikoabwehr nicht finanziert werden konnten).

Im Hinblick auf die proaktive Ausrichtung des Risikomanagement stellt die bilanzielle Darstellung der verbleibenden Risiken in Form von Rücklagen lediglich einen Endpunkt dar, eine Art „Restkategorie“ die verbleibt, nachdem die Beauftragten alles in Ihrer Macht stehende getan haben, um durch entsprechende Interventionen die Notwendigkeit zur Bildung von Risikorücklagen zu minimieren.

Nichtsdestotrotz besteht eine wichtige Aufgabe der Hochschulleitung auch darin, Vorsorge für den Fall eines außerordentlichen Bedarfs an finanziellen Mitteln (jenseits der Liquiditätssicherung im Fall verzögerter Zahlungseingänge) zu treffen. D. h. auch wenn die Bildung von Rücklagen zur Absicherung gegen Risiken nur einen Endpunkt des Risikomanagements darstellt und nicht dessen primäres Ziel, ist dieser Bereich nicht aus dem Blick zu verlieren (vgl. auch die vom AK Hochschulfinanzierung und HIS-HE 2016 erarbeiteten Empfehlungen zur Rücklagenbildung)³³.

33 http://www.uni-kanzler.de/fileadmin/user_upload/09_intern_Arbeitskreise/08_AK_HS-Finanzierung/Arbeitspapiere/Ruecklagenbildung_2016-08-25.pdf

4.10 Zusammenfassung

Die Betrachtung von Risiken einer Hochschule sollte nicht als reine Pflichtübung wahrgenommen werden, sondern vielmehr als wichtiger Bestandteil einer guten Organisationskultur. Risikoberichte werden dadurch zu einem nach innen und außen sichtbaren Resultat einer aktiven und vorsorgenden Herangehensweise, die primär darauf abzielt, Risiken zu minimieren und mögliche Schäden abzuwenden. Das Risikomanagement sollte mithin aus Sicht der Hochschulleitung als ein über einzelne rechtliche Vorgaben hinausgehender Prozess verstanden werden, der sich als Baustein in ein integriertes Hochschulmanagement einfügt.

5 Hochschulfinanzierung: Auskömmlich und zukunftsfähig? – Ein Beitrag zur Analyse des Strukturwandels der Hochschulfinanzierung in Deutschland

5.1 Einleitung

Zwischen den Jahren 2006 und 2015 wuchs die Anzahl der Studierenden in Deutschland von 1,979 auf 2,757 Millionen, d. h. um 39 Prozent. Obwohl diese Entwicklung ausdrücklich politisch gewollt war und noch immer ist³⁴, hielt die finanzielle Ausstattung der Hochschulen mit dieser Entwicklung nicht Schritt. Zwar korrespondierte der Anstieg verfügbarer Mittel im fraglichen Zeitpunkt in absoluten Zahlen in etwa mit dem der Studierendenzahl, bereinigt um die zwischenzeitlichen Tarifsteigerungen wurde die finanzielle Ausstattung der deutschen Hochschulen allerdings lediglich um 23 Prozent angehoben. (vgl. Abbildung 5.1) Die finanzielle Ausstattung der Hochschulen hat dementsprechend nicht mit dem Anwachsen der Studierendenzahl (und damit auch der Verantwortung für diese Studierenden) Schritt gehalten. Daraus resultiert die Frage, welche Schlussfolgerungen man angesichts dieser Divergenz zieht. Waren die deutschen Universitäten und Fachhochschulen 2006 entweder finanziell weit über den tatsächlichen Bedarf hinaus ausgestattet und arbeiteten sie folglich in Lehre und Verwaltung weitgehend ineffizient? Oder werden die Studierenden heute möglicherweise nicht mehr angemessen betreut, mit der Konsequenz einer insgesamt sinkenden Qualität des Studiums und mithin auch der Absolventinnen und Absolventen?

Ziel dieses Papiers ist, die vorliegenden Daten nochmals in verdichteter Form zu rekapitulieren und mittels einer Datenerhebung des Arbeitskreises Hochschulfinanzierung der Kanzlerinnen und Kanzler der Universitäten Deutschlands und HIS-HE substantiell anzureichern. Dies betrifft insbesondere den Strukturwandel der Hochschulfinanzierung, d. h. die abnehmende Bedeutung des Grundhaushalts angesichts der Ausweitung von Programmfinanzierungen.³⁵

5.2 Die Entwicklung der finanziellen Ausstattung der Universitäten seit 2006

Aus den Zahlen des Bildungsfinanzberichts ist zu entnehmen, dass die finanzielle Ausstattung der deutschen Hochschulen mit Mitteln der öffentlichen Hand zwischen 2006 und 2015 von 19,4 Mrd. € auf 28,7 Mrd. € anstieg.³⁶ Berücksichtigt man die Tarifsteigerungen im Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L), die sich im gleichen Zeitraum auf ca. 20 Prozent beliefen, ist dies ein inflationsbereinigter Anstieg um 23 Prozent.³⁷ Demgegenüber stieg die Zahl der Studierenden (Verwendung gemäß der Definition des Statistischen Bundesamtes³⁸) im gleichen Zeitraum von 1,979 Mio. auf 2,757 Mio., d. h. um 39 Prozent. (vgl. Abbildung 5.1)³⁹ Je Studentin/Student standen

34 Immer mehr junge Leute sollen ein Studium absolvieren, um dem drohenden Fachkräftemangel zu begegnen und die Anzahl der Deutschen mit einem tertiären Bildungsabschluss auf den OECD-Durchschnitt zu bringen. Vgl. OECD, wbv und BMBF 2016: „Bildung auf einen Blick 2016 – OECD-Indikatoren“ (u. a. S.85).

35 Vgl. zu der hier auf Grundlage eigener Daten geführten Argumentation auch die Entschließung der HRK-Mitgliederversammlung vom 09.05.2017 zur Finanzierung des Hochschulsystems nach 2020 sowie die von der Hans Böckler-Stiftung 2016 herausgegebene Untersuchung „Inventur der Finanzierung des Hochschulsystems. Mittelflüsse, Kontroversen und Entwicklungen im letzten Jahrzehnt.“ (Reihe: Studienförderung Working Paper, Nr. 1).

36 Quelle: Statistisches Bundesamt Bildungsfinanzbericht 2010 (u. a. S.113) und Bildungsfinanzbericht 2016 (u. a. S.144).

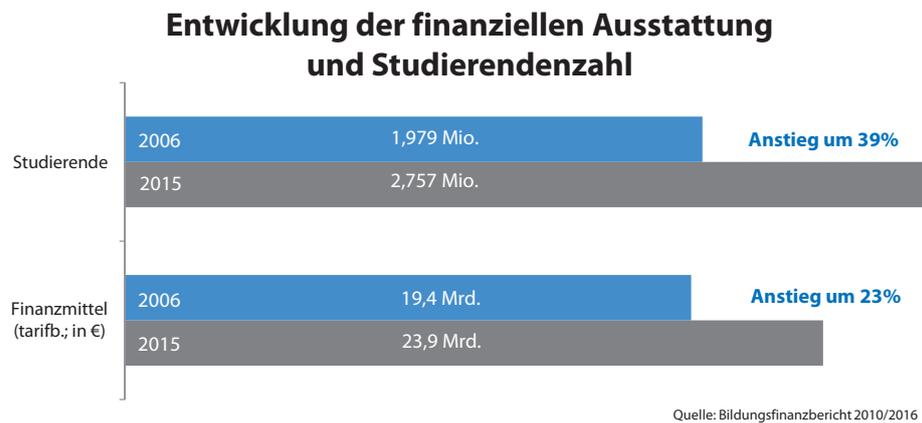
37 Da die Personalausgaben an den Hochschulen die Sachausgaben weit übertreffen, legten wir für die Inflationsbereinigung der Einfachheit halber pauschal die Tarifsteigerung des TV-L zugrunde.

38 Quelle: Statistisches Bundesamt 2016: „Fachserie 11, Reihe 4.1, WS 2015/2016“ (u. a. S.16).

39 Quelle: Statistisches Bundesamt 2016: „Fachserie 11, Reihe 4.1, WS 2015/2016“ (u. a. S.14).

(wiederum bereinigt um die Tarifsteigerungen) 2015 nur noch 8.672€ zur Verfügung; 2006 waren es noch 9.803€. Dies entspricht einem Rückgang der Ausstattung um 12 Prozent, die Finanzierung der Universitäten hielt mithin keineswegs Schritt mit dem Anwachsen der Studierendenzahlen.

Abbildung 5.1: Hochschulfinanzierung gesamt in Relation zu den Studierendenzahlen



Angesichts dieser Zahlen stellt sich die Frage, ob die Universitäten finanziell (noch) adäquat ausgestattet sind, um ihrer Verantwortung sowie dem Aufgabenzuwachs gerecht zu werden. Führt eine schlechtere finanzielle Ausstattung pro Studienplatz zu einem korrespondierenden Rückgang der Qualität des Studiums, oder wirken andere Effekte dem entgegen, so dass keine direkte Korrelation zwischen Ausstattung und Qualität besteht? Es mag zwar einerseits der Fall sein, dass 2006 an den Universitäten ungenutzte Potentiale existierten, die aktiviert werden konnten, andererseits führt aber der Anstieg der Zahl von Personen mit Hochschulzugangsberechtigung zu einer ausgeprägten Diversität der Studierendenschaft (so stieg zum Beispiel die Zahl der ausländischen Studierenden von 2006 bis 2015 um nahezu 100.000⁴⁰) – was wiederum einen höheren Betreuungsaufwand und damit auch höhere Kosten bedingt. Anders formuliert: Nicht alle, die studieren sollen, wollen und dürfen sind umstandslos in der Lage, ohne zusätzliche Unterstützung ihr Studium zu absolvieren.⁴¹ Im Unterschied zum produzierenden Gewerbe dürfte im Hochschulbereich schwerlich mit sinkenden Grenzkosten zu rechnen sein.⁴² Im Gegenteil: Eine Erhöhung der Zahl der Studierenden bei gleichbleibender Qualität des Studiums ist wahrscheinlich nur zu erreichen, wenn deutlich mehr Ressourcen mobilisiert werden, um die neu hinzugekommenen Studierenden zu betreuen.

Die Frage, ob die Universitäten diese Deckungslücke ohne Qualitätsverlust schließen können, ist zwar nicht pauschal zu beantworten, allerdings sind berechtigte Zweifel geboten. Belastbare Aussagen zur faktischen Auskömmlichkeit der finanziellen Ausstattung können wir an dieser

⁴⁰ Quelle: Statistisches Bundesamt 2016: „Fachserie 11, Reihe 4.1, WS 2015/2016“ (u. a. S.14).

⁴¹ Insbesondere die zunehmende Diversität der Studierendenschaft bedingt einen erheblichen Aufwand an den Hochschulen. Nicht nur müssen Ansätze entwickelt werden, besonders qualifizierte Berufstätige erfolgreich an das Studium heranzuführen. Die Entwicklung der HZB-Quote führte offenbar de facto dazu, dass Aufgaben, die ursprünglich von den Schulen wahrgenommen wurden, mittlerweile in die Zuständigkeiten der Universitäten übergehen. Dem Studium vorgelagerte Orientierungssemester (z. B.,o. Semester“), Vorkurse oder auch die zeitliche Ausweitung des Studiums sind hier als Beispiele für das Bemühen der Hochschulen zu nennen, mögliche Hemmnisse für den erfolgreichen Abschluss eines Studiums bereits im Vorfeld zu beseitigen.

⁴² In der Industrie gilt gemeinhin, dass die Grenzkosten fallen, d. h. bei einer Ausweitung der Produktion die Kosten pro Stück sinken.

Stelle allerdings nicht treffen. Hierzu wäre ein sehr viel umfangreicheres Untersuchungsdesign mit Einbeziehung dezidierter Fallstudien erforderlich. Gegenstand des vorliegenden Papiers ist vielmehr, wie eingangs erwähnt, den Strukturwandel der Hochschulfinanzierung darzulegen.

5.3 Kontext: Vom Globalhaushalt zur erneuten Zweckbindung

In den 1990er und frühen 2000er Jahren wurden der hohe Detaillierungsgrad der Hochschulhaushalte und die enge Zweckbindung der einzelnen Positionen zunehmend zugunsten eines pauschalen Zuschusses aufgegeben. Diese Entwicklung zu mehr finanzieller „Autonomie“ der Hochschulen folgte primär der Erwägung, dass knappe Mittel wesentlich effizienter vor Ort allokiert werden konnten; die zumindest im Bereich des Grundhaushalts nahezu uneingeschränkte Deckungsfähigkeit sollte den Hochschulen ermöglichen, möglichst schnell und flexibel auf neue Anforderungen reagieren und Chancen nutzen zu können.

Dieser zumindest partielle Systemwechsel von der „inputorientierten“ Detailsteuerung durch die Länder zu einer „outputorientierten“ Steuerung über Kennzahlen sowie Ziel- und Leistungsvereinbarungen betraf allerdings nicht die Programmfinanzierung, die mit der Einführung des Hochschulpakts 2020 im Jahr 2006 gänzlich neue Dimensionen erreichte. Diese „zweite Säule“ der Hochschulfinanzierung besteht primär aus zeitlich befristeten und zweckgebundenen Programmen wie dem Hochschulpakt, dem Qualitätspakt Lehre und der Qualitätsoffensive Lehrerbildung. Darüber hinaus fallen individuelle Sonderprogramme ebenfalls unter diese Rubrik⁴³. Ziel dieser Programmförderung ist, die Hochschulen einerseits zu befähigen, die zur Erreichung der angestrebten Studierendenquote benötigte Anzahl neuer Studienplätze erstens bereitzustellen und zweitens die Qualität der Studiengänge angesichts dieses massiven Aufwuchses sicherzustellen. An dieser Stelle soll nicht diskutiert werden, inwiefern der Übergang von der input- zur outputorientierten Steuerung tatsächlich dazu geführt hat, dass sich die operative Effizienz der Hochschulen verbessert hat, sondern lediglich darauf verwiesen werden, dass die Ausweitung der zweiten Säule der Hochschulfinanzierung einer Logik folgt, die zumindest quer zur zuvor angestrebten Stärkung der Hochschulautonomie liegt.

Ein besonderes Problem ist die mit der zeitlichen Befristung der Programmmittel einhergehende Befristung von Beschäftigungsverhältnissen. Da die Gelder der Sonderprogramme (meistens) nur temporär zur Verfügung stehen, könnte für Hochschulen daraus resultieren, dass vermehrt auch Stellen in der Hochschullehre nur noch befristet vergeben werden können. Selbst in Fällen, in denen diese nicht an wissenschaftliche Qualifikationsvorhaben gebunden sind. Die Konsequenzen einer fortgesetzten befristeten Beschäftigung für die Lebensplanung junger Akademikerinnen und Akademiker sind erheblich. Folgerichtig wurde diese Praxis wiederholt hinterfragt, aus Sicht der Hochschulen ist sie jedoch unabdingbar.

Der Strukturwandel der Hochschulfinanzierung, der im Folgenden eingehender beschrieben und diskutiert wird hat mithin nicht nur Konsequenzen für die Universität als Organisation, sondern auch für die dort beschäftigten Personen.

5.4 Ergebnisse der Umfrage zur Hochschulfinanzierung

Die im Folgenden erläuterte Umfrage an den Universitäten zum Strukturwandel der universitären Finanzierung aus dem Mai/Juni 2017 soll einen Beitrag zur vertieften Diskussion der vorstehend thematisierten Probleme liefern. Vorab ist jedoch nochmals darauf zu verweisen, dass die

⁴³ Beispielhaft sollen an dieser Stelle zwei weitere Sonderprogramme aufgeführt werden: Die Förderinitiative „Innovative Hochschule“ des BMBF, die sowohl auf die Förderung von Lehre und Forschung als auch Third Mission ausgerichtet ist, sowie die Qualitätsverbesserungsmittel als Ersatzmittel für weggefallene Studiengebühren in Nordrhein-Westfalen.

gestellten Fragen insbesondere nach der Qualität des Studiums und dem Wert von Hochschulabschlüssen zu grundlegend sind, um mit einer Bestandsaufnahme der Finanzierungsstruktur beantwortet werden zu können. Die Abfrage wurde vom HIS-Institut für Hochschulentwicklung e.V. in Zusammenarbeit mit dem Arbeitskreis Hochschulfinanzierung der Kanzlerinnen und Kanzler der Universitäten Deutschlands durchgeführt.

Aufbau des Erhebungsbogens

Im Zentrum der Erhebung stand wegen der vorstehend skizzierten Problematik der wachsende Anteil der Sondermittel an den Einnahmen der Universitäten. Es wurden rückwirkend die Daten für drei verschiedene Jahre abgefragt (vgl. Abbildung 0.1; Anhang):

- 2006, also vor Einführung des Hochschulpakts 2020,
- 2007, d. h. unmittelbar nach Einführung des Hochschulpakts 2020,
- 2015, acht Jahre nach Einführung des Hochschulpakts 2020.

Um ein differenzierteres Bild zu erhalten, wurde bei der Datenabfrage nicht allein zwischen Grund-, Dritt- und Sondermitteln unterschieden. Bei der Grundfinanzierung sollten zudem die erfolgsabhängigen Komponenten dargestellt werden (die ebenfalls mit dem Risiko des zumindest teilweisen Wegfalls behaftet sind). Bei den Sondermitteln wurde zwischen Hochschulpaktmitteln, Mitteln aus Qualitätspakt Lehre und Qualitätsoffensive Lehrerbildung sowie Mitteln aus Sonderprogrammen des Landes differenziert. Ebenfalls war bezüglich der Drittmittel zwischen öffentlich-rechtlicher und privatwirtschaftlicher Förderung zu unterscheiden. Um darüber hinaus ein Korrektiv zu den Einnahmedaten zur Verfügung zu haben, wurden zusätzlich die Personalausgaben der Universitäten erhoben (analog zu den Einnahmen hinsichtlich der Mittelherkunft differenziert).

Die Studierendenzahl (Köpfe, HaupthörerInnen ohne Beurlaubte im WS des Jahres gemäß der amtlichen Hochschulstatistik des Statistischen Bundesamtes⁴⁴) lieferte die zentrale Bezugsgröße. Darüber hinaus wurden Angaben zum wissenschaftlichen Personal sowie zu Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Technik und Verwaltung (jeweils in VZÄ zum 01.12.) erhoben.

Rücklauf

Nachdem der Fragebogen mit Unterstützung einiger im Arbeitskreis Hochschulfinanzierung der Kanzlerinnen und Kanzler verteilter Universitäten einem Pretest unterzogen und nochmals geringfügig angepasst worden war, erfolgte über den Bundesprecher der Universitätskanzlerinnen und -kanzler der Versand an sämtliche Universitäten (sowie die der Vereinigung der Universitätskanzlerinnen und -kanzler angehörenden Pädagogische Hochschulen).

Insgesamt nahmen 38 (36 Universitäten und 2 Pädagogische Hochschulen) von 87 in der Vereinigung der Kanzlerinnen und Kanzler der Universitäten Deutschlands vertretenen Hochschulen (81 Universitäten und 6 Pädagogische Hochschulen) an der Befragung teil, dies entspricht einem Rücklauf von 44 Prozent bei den Universitäten (und 33 Prozent bei den Pädagogischen Hochschulen).

Für einige der Universitäten war die vollständige Lieferung der Daten allerdings teilweise nicht zu realisieren. Drei Universitäten konnten die Finanzdaten für die Jahre 2006 und 2007 und weitere drei die Daten für das Jahr 2006 nicht mit vertretbarem Aufwand rekonstruieren. Bei einer weiteren Universität konnte die Studierendenzahl nicht als Bezugsgröße verwendet werden, da die Daten für die Jahre 2006 und 2007 anders aufbereitet waren als die für das Jahr 2015.

Zudem bestanden insbesondere bei der Differenzierung der Personalausgaben nach den Bereichen Lehre und grundständige Forschung einerseits und Auftrags-/Antragsforschung an-

⁴⁴ Quelle: Statistisches Bundesamt 2016: „Fachserie 11, Reihe 4.1, WS 2015/2016“ (S.12).

dererseits Schwierigkeiten. Die Intention, mittels Erhebung dieser Zahlen die Entwicklung der durchschnittlichen Betreuungsrelationen direkt auszuweisen, konnte aufgrund des zu geringen Rücklaufs nicht weiter verfolgt werden. Im Folgenden wird deshalb primär die Relation Grundhaushalt zuzüglich Sondermittel je Studentin/Student als Basisindikator für die Betreuung der Studierenden genutzt.

5.4.1 *Stagnation der Grundfinanzierung angesichts steigender Studierendenzahlen*

Die Datenerhebung zum Strukturwandel der universitären Finanzierung bestätigt zunächst die oben diskutierten Aussagen des Bildungsfinanzberichts. Der Anstieg der Studierendenzahl betrug zwischen 2006 und 2015 im Schnitt 29,7 Prozent⁴⁵, während der um die Tarifsteigerungen bereinigte Grundhaushalt stagnierte – im Mittel lag das Volumen 2015 bei 100,3 Prozent des Werts von 2006. Diese Deckungslücke bei der finanziellen Ausstattung je Studentin/Student von annähernd 30 Prozent wurde zumindest teilweise durch Sondermittelprogramme geschlossen. Die deutlich gestiegenen Anforderungen im Bereich der Lehre werden gegenwärtig mit zeitlich befristeten Förderprogrammen wie dem Hochschulpakt 2020, dem Qualitätspakt Lehre und anderen Sondermitteln der Länder gegenfinanziert.

Die Konsequenzen dieser Entwicklung werden in Abschnitt 5.4.2 dezidiert diskutiert und deshalb an dieser Stelle nicht näher thematisiert. Auffällig ist allerdings, dass die zunehmende Abhängigkeit der Universitäten von zeitlich befristeten Programmen höchst unterschiedliche Ausmaße annimmt, da die Studierendenzahl im fraglichen Zeitraum keineswegs an allen an der Studie beteiligten Universitäten derart deutlich anstieg, wie der Mittelwert suggeriert. Tatsächlich bewegt sich dieser Wert zwischen 93 Prozent (d. h. einem effektiven Rückgang) und 172 Prozent.⁴⁶

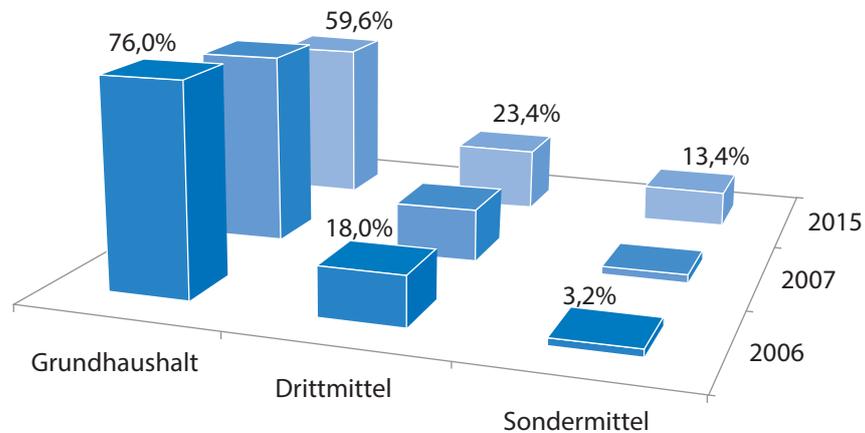
5.4.2 *Zunehmende Bedeutung zeitlich befristeter Programmmittel*

Während der Anteil des Grundhaushalts an der Gesamtfinanzierung im Untersuchungszeitraum von durchschnittlich 76 auf 59,6 Prozent fiel, stieg die Sondermittelquote im Durchschnitt von 3,2 auf 13,4 Prozent (vgl. Abbildung 5.2). Der Mittelwert des Sondermittelanteils wird an einzelnen Universitäten allerdings deutlich überschritten. Dort, wo die Studierendenzahlen prozentual am stärksten stiegen, wuchs in der Regel auch der Anteil an befristeten Sondermitteln an der Finanzierung entsprechend (vgl. Tabelle 5.1). Bei jeder sechsten Universität machen die Sondermittel mittlerweile über 20 Prozent der gesamten Einnahmen aus, bei nahezu 40 Prozent der Universitäten liegt der Anteil bei über 15 Prozent und bei ca. 2/3 der Universitäten liegt die Sondermittelquote bei über 10 Prozent. Ein Wegfall der entsprechenden Programme wäre dort kaum zu verkraften.

45 Mittelwert der prozentualen Veränderungen der einzelnen Hochschulen. Wir wählten diese Kennzahl um durch ggf. unterschiedliche Zuordnungen bzw. Systematiken in einzelnen Ländern verursachte Verzerrungen auszuschließen, welche bei einer Aufsummierung der absoluten Werte ggf. aufgetreten wäre. Der Wert liegt erwartungsgemäß unter den Angaben des Bildungsfinanzberichts, da zum einen naturgemäß die Neugründung von Hochschulen ausgeblendet bleibt, und zum anderen einige (eher technisch-naturwissenschaftliche ausgerichtete) Universitäten einen signifikant geringeren Anstieg der Studierendenzahl zu verzeichnen hatten als der Durchschnitt der deutschen Hochschulen.

46 Der Median liegt bei 128,7 Prozent, also nur einen Prozentpunkt unterhalb des Mittelwerts.

Abbildung 5.2: Hochschulfinanzierung nach Finanzierungsart



Quelle: eigene Erhebung HIS-HE & AK Hochschulfinanzierung

Das Volumen der Sondermittel war offensichtlich allerdings nicht ausreichend, um die Finanzierung der Studienplätze auf dem Niveau von 2006 zu halten. Die verfügbaren, inflationsbereinigten Mittel (Grundhaushalt plus Sondermittel) je Studentin/Student beliefen sich 2015 nur noch auf durchschnittlich 91,2 Prozent des Wertes von 2006.

Auffällig ist insbesondere der Zusammenhang zwischen dem relativen Anstieg der Studierendenzahl und der Höhe der Sondermittelquote. Um dies zu illustrieren, wurden die Hochschulen entsprechend des relativen Anstiegs der Studierendenzahl in drei Gruppen eingeteilt (vgl. Tabelle 5.1). In Gruppe C befinden sich diejenigen Universitäten, deren Studierendenzahlen um weniger als (oder exakt) 20 Prozent gestiegen sind. Ebenfalls beinhaltet die Gruppe jene Universitäten, die entweder eine stagnierende oder eine rückläufige Studierendenzahl aufzuweisen hatten. Dies war bei insgesamt drei Universitäten der Untersuchungsgruppe der Fall. Der durchschnittliche Aufwuchs an Studierenden beträgt 3,6 Prozent. Die mittlere Gruppe B (Anstieg zwischen 20 und 50 Prozent) weist mit einem durchschnittlichen Anstieg der Studierendenzahl von 35,8 Prozent schon einen hohen Aufwuchs vor. Gruppe A umfasst diesbezüglich diejenigen Universitäten, die im Untersuchungszeitraum einen nochmals deutlich signifikanteren Studierendenaufwuchs von mehr als (oder exakt) 50 Prozentpunkten verzeichneten (im Mittelwert 62,6 Prozent). Betrachtet man nun für die genannten Gruppen die Entwicklung der Sondermittelquote im selben Zeitraum, so fällt auf, dass diese zwar durchgängig wuchs, in Gruppe A und B jedoch deutlich höher liegt (A: Ø 15,6 Prozent; B: Ø 13,5 Prozent) als in C (Ø 10,9 Prozent). Ein Zusammenhang zwischen dem relativen Anstieg der Studierendenzahl sowie der Sondermittelquote ist zwar naheliegend, da die Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern zum Hochschulpakt monetäre Ausschüttungen für jeden „zusätzlichen Studienanfänger im ersten Hochschulsesemester“ vorsieht⁴⁷, kann jedoch mit den vorliegenden Zahlen nur angedeutet werden. Um valide Erkenntnisse gewinnen zu können, müsste im Anschluss eine qualitative Studie an ausgewählten Hochschulen folgen. Die Zahlen sollen darüber hinaus aber primär verdeutlichen, wie unterschiedlich sich ein möglicher Wegfall von Sondermittel-Programmen in den jeweiligen Gruppen und somit an den einzelnen Universitäten auswirken würde.

⁴⁷ Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern über den Hochschulpakt 2020 vom 20. August 2007

Tabelle 5.1: Entwicklung der Sondermittelertragsquote in unterschiedlichen Gruppen (differenziert nach der Veränderung der Studierendenzahl)

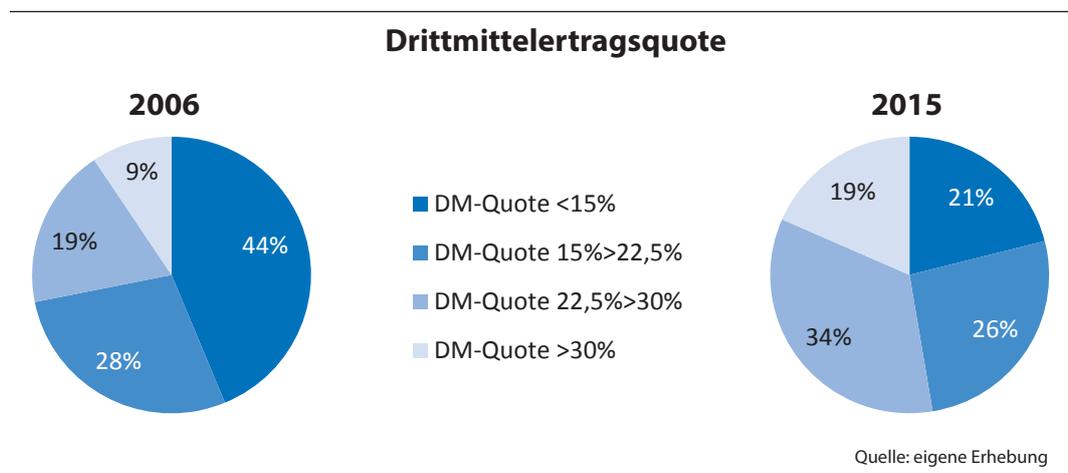
	Mittelwert Gruppe A	Mittelwert Gruppe B	Mittelwert Gruppe C
Zuwachs Studierende	≥150%, N=10	>120% – <150%, N=11	≤120%, N=10
Veränderung der Studierendenzahl			
2007-2015	62,6%	35,8%	3,6%
Sondermittelquote			
2006	4,4 %	3,5 %	3,1 %
2007	3,5 %	4,7 %	2,5 %
2015	15,6 %	13,5 %	10,9 %

Das zentrale Ergebnis dieser Studie betrifft die Abhängigkeit der Hochschulen von Sondermittel-Programmen. Dies ist zwischen einzelnen Hochschulen mithin derzeit höchst unterschiedlich. Über die Ursachen für diese divergente Entwicklung kann auf Basis der von uns erhobenen Daten allerdings keine Aussage getroffen werden. Die diesbezüglich mit betroffenen Hochschulen geführten Gespräche lassen darauf schließen, dass eine detaillierte Analyse der Entwicklung an ausgewählten Standorten vonnöten wäre, um belastbare Aussagen treffen zu können.

5.4.3 Drittmittel – Overheadpauschale

Der Anteil der Antrags- und Auftragsforschung (Drittmittel) an den Haushalten der Hochschulen stieg im Untersuchungszeitraum deutlich an, allerdings nicht im gleichen Maße wie der Anteil der Sondermittel. Machten die Einnahmen aus der Antrags- und Auftragsforschung im Jahr 2006 noch 18 Prozent des Gesamthaushalts aus, so belief sich dieser Anteil 2015 auf mittlerweile 23,4 Prozent (vgl. Abbildung 5.2). Bei weiterer Ausdifferenzierung der Daten wird die Veränderung der Drittmittel-ertragsquote noch deutlicher. Abbildung 5.3 zeigt die diesbezügliche Entwicklung von 2006 zu 2015. Während in 2006 noch 44 Prozent der befragten Universitäten eine Drittmittel-ertragsquote von weniger als 15 Prozent vorwiesen, sank dieser Anteil bis zum Jahr 2015 auf 21 Prozent der befragten Universitäten. Eine besonders hohe Drittmittel-ertragsquote von über 30 Prozent wiesen im Jahr 2006 noch 9 Prozent, im Jahr 2015 schon 19 Prozent der befragten Universitäten auf. (vgl. Abbildung 5.3) In Einzelfällen liegt die Drittmittel-ertragsquote im Jahr 2015 sogar über 40 Prozent.

Abbildung 5.3: Zuwachs der Drittmittelertragsquote an Universitäten zwischen 2006 & 2015



Theoretisch stellt die Forschungsförderung aus Perspektive der Finanzierung der grundständigen Forschung und Lehre einen durchlaufenden Posten dar. Auch die Lehrdeputate von aus Drittmitteln finanzierten Personen dürften vernachlässigbar sein. In der Praxis aber ist die öffentlich-rechtliche Forschungsförderung trotz Einführung der Overheadpauschalen (zur Abdeckung der aus der Akquise und Durchführung eines Forschungsvorhabens resultierenden Gemeinkosten) für die Universitäten weiterhin nicht auskömmlich, d. h. die Fördermittel sind nicht kostendeckend.⁴⁸

5.4.4 Konsequenzen und Problematik des Anstiegs der Sondermittelquote

Die Hochschulen müssen sich nicht nur mit der Tatsache arrangieren, dass die finanzielle Ausstattung pro Studienplatz sich verschlechtert hat, zudem ist die Finanzierungsbasis zunehmend unsicherer geworden. Während der Anteil des Grundhaushalts (einschließlich leistungsbezogener Anteile) an der Gesamtfinanzierung prozentual deutlich abnahm, stieg der Anteil der zeitlich befristeten und fluiden Sonder- und Drittmittel stark an (vgl. Abbildung 5.2). Die faktische Stagnation der tarifbereinigten Grundfinanzierung ist aber nicht nur angesichts des deutlichen Anstiegs der Studierendenzahlen kritisch zu hinterfragen. Es ist zudem zu berücksichtigen, dass die Universitäten aus dem Grund- bzw. Globalhaushalt in den vergangenen Jahren eine Vielzahl zusätzlicher Aufgaben finanzieren mussten. An erster Stelle ist in diesem Zusammenhang der Mittelbedarf für die Sanierung und Modernisierung der Hochschulgebäude zu nennen. Auf diese Problematik hatte bereits die Kultusministerkonferenz deutlich hingewiesen.⁴⁹ Darüber hinaus sind bei der Entwicklung und Umsetzung von Strategien in Bereichen wie Diversity und Internationalisierung bis hin zu gewachsenen Anforderungen im Facility-Management (gestiegene Energiekosten, Brandschutz, Arbeitssicherheit etc.) erhebliche Mehraufgaben entstanden. Schließlich ist in diesem Zu-

⁴⁸ Vgl.: Prognos et al. 2014: Wissenschaftliche Untersuchung und Analyse der Auswirkungen der Einführung von Projektpauschalen in die BMBF-Forschungsförderung auf die Hochschule in Deutschland (u. a. S. 112).

⁴⁹ Quelle: KMK 2016: Solide Bauten für leistungsfähige Hochschulen – Wege zum Abbau des Sanierungs- und Modernisierungstaus im Hochschulbereich.

sammenhang nochmals darauf zu verweisen, dass auch die Drittmitteltragsquote deutlich gestiegen ist und die Gemeinkostenpauschalen im Drittmittelbereich häufig nicht auskömmlich sind.⁵⁰

Gleichzeitig wächst die finanzielle Abhängigkeit der Universitäten von zeitlich befristeten Sondermittelprogrammen. Das monetär bedeutendste dieser Programme ist der Hochschulpakt 2020. Ohne die entsprechenden Mittel wäre der Lehrbetrieb bzw. die Ausnahmefähigkeit der Studiengänge an vielen deutschen Universitäten, wie gerade gesehen, signifikant beeinträchtigt. Der Hochschulpakt wurde ursprünglich eingerichtet, um temporär zusätzliche Studienplätze zu finanzieren – aber was ist heute noch ein „zusätzlicher Studienplatz“, der nur befristet zu finanzieren wäre? Betrachtet man den Sachverhalt realistisch, dann ist davon auszugehen, dass diese Gelder dauerhaft benötigt werden.⁵¹ So ist auf der Webpräsenz des BMBF unter dem Stichwort „Hochschulpakt 2020“ zu lesen:

„Der wachsende Fachkräftebedarf auf dem Arbeitsmarkt und die hohe Studierneigung lassen auch künftig hohe Studienanfängerzahlen erwarten, die erst allmählich aufgrund der demografischen Entwicklung langsam zurückgehen.“⁵²

Diesem Umstand entspricht auch die Prognose der Kultusministerkonferenz, die bis zum Jahr 2025 eine Verringerung der Studienanfängerzahlen von derzeit knapp 500.000 auf dann ca. 465.000 Studienanfänger voraussieht.⁵³ Wie diese Aussagen respektive Zahlen zeigen, bleibt der Bedarf an der Finanzierung der hohen Zahl von Studienplätzen auf absehbare Zeit bestehen. Entsprechend dieser Entwicklungen wurde im Koalitionsvertrag des Bundes die Verstetigung der Bundesmittel des Hochschulpaktes über 2020 hinaus zugesagt.

„Die Bundesaufwendungen für Studienplätze im Rahmen des Hochschulpakts sind für die Hochschulen unverzichtbar. Um vor dem Hintergrund der anhaltend hohen Studiennachfrage eine qualitativ hochwertige Lehre sicherzustellen, werden wir die Bundesmittel auf Grundlage des neu geschaffenen Art. 91b Grundgesetz (GG) dauerhaft verstetigen.“⁵⁴

Es wird in naher Zukunft nun zu diskutieren sein, wie die Verstetigung der Bundesmittel ausgestaltet sein wird. Der Wissenschaftsrat hat diesbezüglich im Mai 2018 ein Positionspapier herausgegeben, welches seines Erachtens wichtige Eckpfeiler der Verstetigung thematisiert.⁵⁵

Weitere Sondermittel können die Universitäten durch den Qualitätspakt Lehre generieren. Erklärtes Ziel des Qualitätspakts Lehre ist, die Qualifizierung und Weiterqualifizierung des Personals

50 Vgl. die im Auftrag des BMBF von der Prognos, KPMG und der Joanneum Research Forschungsgesellschaft 2014 veröffentlichte Untersuchung zu den Auswirkungen der Einführung von Projektpauschalen in die BMBF-Forschungsförderung auf die Hochschulen in Deutschland: https://www.prognos.com/uploads/tx_atwpubdb/140815_Prognos_BMBF_Studie_Projektpauschalen_Hochschulen_01.pdf

51 Zu fragen ist in diesem Zusammenhang, inwiefern sich (nicht zuletzt angesichts beständig wachsender Anforderungen an die Qualifikation der Berufstätigen) die diesbezügliche Normalität respektive gesellschaftliche Realität in den vergangenen Jahren grundlegend und irreversibel geändert hat.

52 Quelle: BMBF - Das Wissenschaftssystem: <https://www.bmbf.de/de/hochschulpakt-2020-506.html>

53 Quelle: KMK 2013: Vorausberechnung der Studienanfängerzahlen 2014 – 2025: Erläuterung der Datenbasis und des Berechnungsverfahrens - Dokumentation Nr. 200. (u. a. S.32f.)

54 Quelle: Koalitionsvertrag des Bundes 2018 – Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land (Zeile 1333-1337)

55 Vgl. Hochschulbildung im Anschluss an den Hochschulpakt 2020 – Positionspapier. 2018. <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwjA9fSbu6veAhUGWCwKHXNiDv8QFjAAegQI-CRAC&url=https%3A%2F%2Fwww.wissenschaftsrat.de%2Fdownload%2Farchiv%2F7013-18.pdf&usq=AOvVaw3oye-RO3SxkC8kG1VwVxzcl>

der Universitäten sowie die Sicherung und Weiterentwicklung einer qualitativ hochwertigen Universitätslehre. Inwiefern dabei aber bislang nicht genutzte Potentiale in einem Ausmaß aktiviert werden können, welches eine Programmfinanzierung insgesamt erübrigt, ist fraglich.

Im Zuge der Auseinandersetzung mit den befristeten Sondermittel-Programmen ist auch die Ausweitung der befristeten Beschäftigungsverhältnisse in der Lehre zu diskutieren. Dieser Anteil am aus Grundmitteln finanzierten hauptamtlichen wissenschaftlichen Personal (ohne Professorinnen und Professoren) stieg als Folge des vorstehend skizzierten Strukturwandels zwischen 2000 und 2014 von 63 Prozent auf 75 Prozent an.⁵⁶ Während die zeitliche Befristung von Stellen im Forschungsbereich mit dem ebenfalls befristeten Charakter von Forschungsprojekten und Qualifikationsvorhaben korrespondiert, besteht bei dem aus Sondermitteln finanzierten Personal keine vergleichbare direkte Korrespondenz. Auch wenn die Trennlinien zwischen Forschung und Lehre im Zweifelsfall verwischen, weil die Nachwuchswissenschaftlerinnen und -wissenschaftler neben ihrer Lehrtätigkeit noch ein individuelles Qualifikationsvorhaben verfolgen, stellt sich dennoch die Frage, wie diesen Personen eine dauerhafte Perspektive geboten werden kann. Insbesondere auch angesichts der Tatsache, dass die wahrgenommenen Aufgaben in der Lehre faktisch Daueraufgaben sind, da wie erwähnt auf absehbare Zeit kein Rückgang der Studierendenzahlen zu erwarten ist. Die universitäre Daueraufgabe Lehre sollte dementsprechend auch überwiegend durch grundmittelfinanzierte, unbefristet Beschäftigte geleistet werden.

Insgesamt ist zu konstatieren, dass ungeachtet der Frage, inwiefern die Finanzierung der Universitäten in dem Sinne auskömmlich ist, dass jede Studentin und jeder Student adäquat betreut werden kann, die Logik der „zweiten Säule“ der Hochschulfinanzierung zu überarbeiten ist. Weder sollten Daueraufgaben mit befristeten Mitteln finanziert – in der Erwartung, dass diese Aufgaben sich entweder erledigen oder die Universitäten es irgendwie schaffen, auch nach Auslauf der Programme weiter zu funktionieren – noch kann darauf gebaut werden, dass eine Konstruktion wie der Qualitätspakt Lehre in großem Stil Rationalisierungsdividenden generiert, welche dann für die Verstetigung der qualitätssichernden Maßnahmen verwendet werden können.

5.5 Zusammenfassung und Ausblick

Die monetäre Ausstattung der Universitäten in Deutschland hat sich seit 2006 stark verändert. Zwar stieg die Grundfinanzierung bis zum Jahr 2015 in absoluten Zahlen, tarifbereinigt ist hingegen eine Stagnation festzustellen. Der Anteil der zweiten Säule der Hochschulfinanzierung, befristet geleistete Sonderprogramme, hingegen ist deutlich gestiegen. Die Studie hat zudem gezeigt, dass dort, wo die Studierendenzahlen sehr deutlich gestiegen sind, auch die Sondermittelquote deutlich zugenommen hat. Vor dem Hintergrund der Ausschüttungsbedingungen des Hochschulpaktes, ist dies wenig überraschend. Weiterhin hat die Studie auch gezeigt, dass eine qualitative Untersuchung je Universität absolut erforderlich ist, um mögliche kausale Wirkungszusammenhänge feststellen zu können.

Der Strukturwandel in der Hochschulfinanzierung führte in den vergangenen Jahren zudem dazu, dass Universitäten Aufgaben, die von Ihnen dauerhaft wahrgenommen werden müssen, mit befristeten Programmmitteln finanzieren. Die finanzielle Lage der Hochschulen wird zudem noch durch die strukturelle Unterfinanzierung des Hochschulbaus sowie die zunehmende Abhängigkeit von Drittmittelträgen bei inflationsbereinigt stagnierendem Grundhaushalt verschärft.

Auf der Webpräsenz des BMBF ist zu lesen: „Zur Nachhaltigkeit des Hochschulpaktes gehört, dass ein Studium nicht nur begonnen, sondern auch beendet wird und die Basis für einen guten

⁵⁶ Quelle: wbv 2017: Bundesbericht Wissenschaftlicher Nachwuchs 2017 – Statistische Daten und Forschungsbefunde zu Promovierenden und Promovierten in Deutschland (S. 103f.). www.buwin.de/dateien/buwin-2017.pdf

Start in den Beruf bildet“. Inwiefern dies derzeit tatsächlich umfassend zutrifft, ist durchaus fraglich. Die finanzielle Ausstattung der einzelnen Studienplätze wurde in den vergangenen Jahren reduziert, und die Situation der Universitäten durch die mit der „zweiten Säule“ der Hochschulfinanzierung einhergehenden Restriktionen verkompliziert.

Anhang

Anhang 1

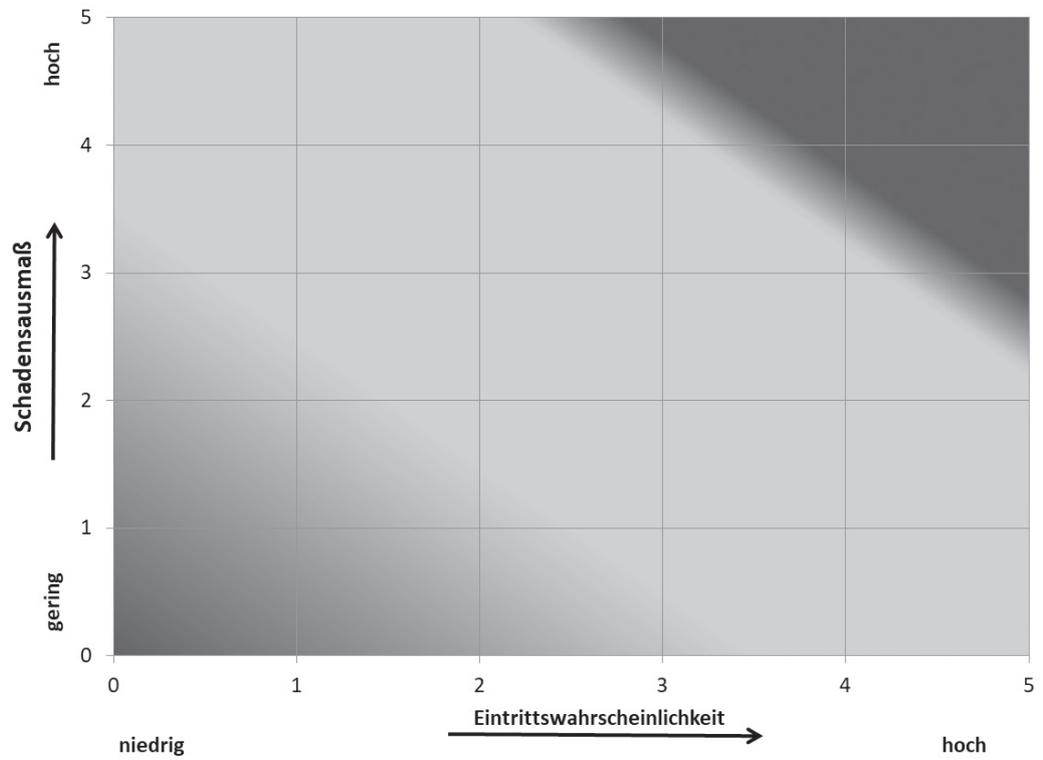
Tabelle 0.1: Risikotabelle (Struktur)

Risikotabelle			Aufgabenbereiche			
			Lehre	Forschung	Management/ Verwaltung	...
Risikoinitiatoren/-verursacher	intern	strukturell			Liquiditätssicherung	
		...				
		personell	Vertretungsregelungen	Reputationsverlust wg. wissenschaftlichen Fehlverhaltens		
		...				
		Markt	steigende Energiekosten			
	extern	Politik	aus Landtagswahlen resultierende strategische Veränderungen			
		Recht			Brandschutz	

nicht monetär
monetär

Anhang 2

Tabelle 0.2: Beispiel einer Risikomatrix



Anhang 3: Erhebungsbogen

Abbildung 0.1: Erhebungsbogen zum Strukturwandel der universitären Finanzierung (HIS-HE & AK Hochschulfinanzierung)

		Einnahmen für laufende Ausgaben, ohne zweckgebundene Zuschüsse für Investitionen in Bau und Infrastruktur (bitte ggf. bereinigen)		
		2006	2007	2015
Rahmendaten laufende Finanzierung und Personalausgaben	Angaben in €			
	Grund-/Globalhaushalt nicht erfolgsabhängig			
	Grund-/Globalhaushalt variabel (erfolgsabhängige Komponenten)			
	Sonstige Einnahmen (Zinserträge, Erlöse aus Verkauf, Gebühren, Studienbeiträge)			
	Grund-/Globalhaushalt Gesamt			
	Hochschulpakt 2020			
	Qualitätsverbesserungsmittel (Qualitätspakt, Qualitätsoffensive) ¹			
	Sondermittel des Landes für Lehre ²			
	Sondermittel des Landes für Forschung ²			
	Ergänzungsmittel Gesamt			
	Summe Grund-/Globalhaushalt + Ergänzungsmittel			
	Drittmittel aus öffentlich-rechtlicher Förderung			
	Drittmittel aus dem privatwirtschaftlichen Bereich			
Drittmittel Gesamt (inkl. Zinserträge, Spenden)				
Einnahmen Gesamt				
PERSONALAUSGABEN inkl. Hilfskräfte, Azubi, Praktik, Lehraufträge und Gastprof.	aus Grund-/Globalhaushalt Gesamt			
	aus Hochschulpakt 2020			
	aus Qualitätsverbesserungsmitteln			
	aus Sondermitteln des Landes für Lehre			
	aus Sondermitteln des Landes für Forschung			
	aus Drittmitteln Gesamt (inkl. Zinserträge, Spenden)			
Personalausgaben Gesamt				
Rahmendaten	Studierende ³			
	VZÄ wiss. Personal ⁴			
	VZÄ Personal in Technik und Verwaltung			

¹ ohne Programme des Landes zum Ausgleich entfallender Studienbeiträge (diese bitte unter "Sondermittel des Landes für Lehre" ausweisen)

² jeweils ohne explizite Investitionsprogramme

³ Köpfe, Hauptbörner*innen ohne Beurlaubte im WS des Jahres gem. amtl. Statistik

⁴ Vollzeitäquivalente zum 01.12. des Jahres

Herausgeber:

HIS-Institut für Hochschulentwicklung e.V.
Goseriede 13a | 30159 Hannover | www.his-he.de
Tel.: +49(0)511 16 99 29-60 | Fax: +49(0)511 16 99 29-64

Geschäftsführender Vorstand:

Ralf Tegtmeyer

Vorstandsvorsitzender:

MDgt Carsten Mühlenmeier

Registergericht:

Amtsgericht Hannover | VR 202296

Umsatzsteuer-Identifikationsnummer:

DE297391080

Verantwortlich:

Ralf Tegtmeyer

Hinweis gemäß § 33 Datenschutzgesetz (BDSG):

Die für den Versand erforderlichen Daten (Name, Anschrift) werden elektronisch gespeichert.

ISBN 978-3-9818817-2-1

