

AP

Risikomanagement?

Rücklagenmanagement und Finanzplanung
an deutschen Hochschulen

Andrea Güttner
Rainald Manthe

unter Mitarbeit von
Sophie Reimers
Elena Reumschüssel

CHE
Centrum für
Hochschulentwicklung

CHE gemeinnütziges Centrum für Hochschulentwicklung
Verler Straße 6
D-33332 Gütersloh

Telefon: ++49 (0) 5241 97 61 0

Telefax: ++49 (0) 5241 9761 40

E-Mail: info@che.de

Internet: www.che.de

ISSN 1862-7188

ISBN 978-3-941927-34-6

Zusammenfassung

Die Finanzierung der deutschen Hochschulen wird in den kommenden Jahren zu einer der großen politischen Herausforderungen werden. Die in den Ländern ab 2020 greifende so genannte Schuldenbremse beginnt schon heute, ihre Schatten vorauszuwerfen. In etlichen Bundesländern werden die Hochschulen aufgefordert, einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung zu leisten, welche durch die verfassungsrechtliche Verankerung der Schuldenbegrenzung eine neue Form der Unausweichlichkeit erhalten hat. Vor dem Hintergrund der Schuldenbremse sehen viele Hochschulen die gewonnenen Handlungsspielräume in der Verwaltung des Haushalts mit gemischten Gefühlen. Denn oft haben diese Autonomiegewinne den Preis einer Beteiligung an Haushaltsrisiken. Gleichwohl nutzen die Hochschulen ihre Freiheitsräume zunehmend für ein vorausschauendes Finanzmanagement. Sie bilden Rücklagen, um steigende Energiekosten decken zu können oder halten Personalstellen frei für anstehende teure Berufungen oder um nicht über Verträge mit den Ländern refinanzierte Tarifsteigerungen tragen zu können. Dieser verantwortungsvolle Umgang mit den Haushaltsmitteln führt zwangsläufig zu Liquiditätsreserven am Jahresende, die in der politischen Debatte (unabhängig von der Form der Haushaltsführung) regelmäßig Probleme aufwerfen, weil sie als Indiz für Überausstattung gesehen werden.

Die vorliegende Studie wertet eine quantitative Befragung von Kanzlerinnen und Kanzlern deutscher Universitäten und Fachhochschulen aus, deren Ergebnisse in qualitativen Interviews vertieft wurden.

Der Übergang von der kameralen in die kaufmännische Buchführung in vielen Hochschulen wirft für alle beteiligten Seiten Verständnisschwierigkeiten auf. So gehen in der kaufmännischen Buchführung offene Rücklagen und Rückstellungen in die Bilanzen ein. Stille Rücklagen sind hingegen hier nicht sichtbar. In der kameralen Buchführung werden Haushaltsreste, auch wenn sie im Sinne von Rücklagen bereits „verplant“ sind oder es sich um zweckgebundene Mittel, die in ein weiteres Haushaltsjahr übertragen werden, handelt, nur in der Summe und in dieser aggregierten Form ausgewiesen. Entsprechend werden insbesondere diese Mittel als eine Art Überschuss verstanden werden, die dann leicht Begehrlichkeiten bei den Haushältern des Landes erwecken.

Hochschulen, die weitsichtig ihre Mittel bewirtschaften, müssen ein Management für Rücklagen und auch Haushaltsresten aufbauen, zu dem dann auch die ‚Beplanung‘ der entsprechenden Zu- und Abflüsse gehört. Von hier ist es nur ein kleiner Schritt zu einem ausgewiesenen Risikomanagement, das einzelne Hochschulen inzwischen systematisch entfalten. Je mehr die Hochschulen, wie politisch durch die Autonomiegewährung intendiert, Verantwortung für künftige Haushaltsrisiken übernehmen, desto mehr spielt die vielbeschworene Planungssicherheit eine Rolle. Können die Länder eine solche einerseits nie vollends gewähren, so müssen die Hochschulen auf der anderen Seite auf eine gewisse Stabilität der Bedingungen vertrauen können.

Die Instrumente des Finanzmanagements sind in den Hochschulen sehr unterschiedlich weit entwickelt, es bedarf hier weiterer Professionalisierung und des Einsatzes der Instrumente auch in den dezentralen Einheiten. Die Länder müssen zugleich darauf achten, dass sie nicht durch kleinteilige Steuerungsdetails solche Ansätze konterkartieren.

Abstract

Higher education funding will become one of the major political issues in the upcoming years. The so-called ‚Schuldenbremse‘ (debt brake) in the states, which will take effect in the years after 2020, is already starting to cast its shadow over the financial situation of the higher education system in Germany today. In several of the states, tertiary institutions are asked to make contributions to public budget consolidation. Against the background of the ‚Schuldenbremse‘, many higher education institutions have mixed feelings about the newly granted autonomy concerning the administration of their budgets as it happens at the cost of participating in potential budget risks. At the same time, tertiary institutions are making use of their new freedom by exercising foresightful financial management. They are beginning to build up reserves in order to cover higher energy costs or leave vacancies unfilled in order to cover upcoming costly appointments or salary increases that are not taken into account by state funding. This stewardship of public resources inevitably leads to surpluses at the end of the year, which causes problems as it can be regarded as a form of overallocation in the political debate.

The present study statistically evaluates a survey among chancellors of German universities and universities of applied science. Additional investigations in the form of qualitative surveys will be undertaken to understand the quantitative findings more profoundly.

The transition from single-entry accounting towards commercial accounting creates difficulties in understanding for all involved parties. By following commercial accounting, undisclosed reserves are not visible in the balance sheets, while provisions and visible reserves are. By following single-entry accounting, reserves – even if they are already planned – are only classified in total. As these reserves can misleadingly be understood as additional surpluses, they attract the interest of budget experts at the federal ministries.

Tertiary institutions who manage their budgets in a clear-sighted way need to build up a professional management of their budgetary reserves that includes the planning of the related net cash flow. Some higher education institutions already practice these forms of risk management and risk control in a systematic way. The more these institutions take budgetary risks – as is politically intended – the more they depend on financial security for long-term planning. If state ministries cannot assure complete financial stability, higher education institutions should at least be able to rely on a certain amount of stability in conditions.

Instruments of financial management in higher education are developed to various degrees, and therefore further professionalization and development of instruments at the decentralized institutional level is needed. At the same time, the state governments need to make sure that detailed bureaucratic steering rules do not contradict their progress.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung.....	5
2	Eine Begriffsannäherung: Finanzplanung, Rücklagenmanagement und Risikomanagement.....	7
2.2	Finanzplanung	9
2.3	Rücklagenmanagement	11
2.4	Risikomanagement	14
3	Länderauswertung zu Finanzplanung, Rücklagenmanagement und Risikomanagement	17
3.1	Finanzplanung	18
3.2	Rücklagenmanagement	22
3.3	Risikomanagement	26
3.4	Zusammenfassung und gewünschte Unterstützung.....	29
4	Bedingungen für den Umgang mit Risiken - Landesregelungen und Gestaltungsmöglichkeiten.....	31
4.1	Landesregelungen (gesetzliche Regelungen, Hochschul-Politik) zu Finanzierung, Haushaltsführung, Finanzplanung, Risiko- und Rücklagenmanagement	32
4.2	Gestaltungsoptionen (HS-interner Umgang mit Finanzplanungen, Rücklagen- und Risikomanagement)	38
5	Zusammenfassung und acht Thesen	42

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: An der Befragung teilgenommene Hochschulen nach Bundesländern	17
Tabelle 2: Rücklagenbildung an Universitäten und Fachhochschulen	23
Tabelle 3: Risiken mit hoher und niedriger Relevanz an Universitäten und Fachhochschulen	26
Tabelle 4: Mehrjährige Finanzierungszusagen vom Land (Feld Finanzierung)	32
Tabelle 5: Mittel als Globalbudgets (Feld Finanzierung)	33
Tabelle 6: Vorgaben zur Haushaltsführung (Feld Finanzierung)	34
Tabelle 7: Regelungen zur Rücklagenbildung auf Landesebene (Feld Rücklagenmanagement).....	35
Tabelle 8: Mehrjährige Finanzplanung (Handlungsfeld Finanzen)	38
Tabelle 9: Implementation eines Risikomanagements (Handlungsfeld Risikomanagement).....	39
Tabelle 10: Möglichkeit zur Rücklagenbildung (Handlungsfeld Rücklagenmanagement).....	40
Tabelle 11: Gründe für und Hemmnisse bei der Rücklagenbildung	41

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Übersicht über Globalhaushalte (GB) und Art der Haushaltsführung	8
Abbildung 2: Beispiele für Rücklagenbildung an Hochschulen nach Bereichen	13
Abbildung 3: Externe Finanzsteuerungsinstrumente an Universitäten und Fachhochschulen	18
Abbildung 4: Interne Steuerungsinstrumente an Universitäten und Fachhochschulen	19
Abbildung 5: Geplante Finanzsteuerungsinstrumente an Universitäten und Fachhochschulen	20
Abbildung 6: Planungszeitraum an Universitäten und Fachhochschulen	21
Abbildung 7: Gründe für die Implementierung eines Rücklagenmodells / den geplanten Umgang mit Resten	24
Abbildung 8: Umgang mit Risiken an Universitäten	27
Abbildung 9: Umgang mit Risiken an Fachhochschulen	27

1 Einleitung

Mit Zunahme der Finanzautonomie der deutschen Hochschulen und damit verbunden der Übernahme von Finanzrisiken wird für sie ein Risikomanagement unter Einbezug einer strategisch angelegten Finanzplanung sowie Rücklagenbildung und deren Management immer wichtiger:

- An deutschen Hochschulen nimmt die langfristig stabile Grundfinanzierung einen zunehmend geringeren Anteil an den Hochschulhaushalten ein. Es gibt durchaus Fälle, in denen staatliche Hochschulen nur noch ca. die Hälfte ihrer Mittel langfristig zugesagt haben und in hohem Maße auf kurzfristige, wettbewerbliche Finanzierungen aus Landes- aber auch Bundesprogrammen angewiesen sind.
- Generell ist zu unterstreichen, dass deutsche Hochschulen zwecks Haushaltskonsolidierungen der Länder in den letzten Jahren mit Budgetabsenkungen konfrontiert wurden und dies nicht einmalig. Mit der Schuldenbremse, die auf Landesebene 2020 greift, werden erneut Haushaltskonsolidierungen notwendig werden, die wahrscheinlich den wissenschaftlichen Bereich ebenfalls treffen werden. Hinzu kommt die bereits im Jahr 2016 greifende Schuldenbremse auf Bundesebene, die schon heute Unklarheiten bezüglich der Fortfinanzierung bestimmter Bundesprogramme aufzeigt, wie beispielsweise die Kompensationsmittel des HBFG.
- Die Hochschulen sind mit Risiken konfrontiert, wie beispielsweise steigende Energiekosten, Tarife oder Bewirtschaftungskosten, die aus den laufenden Mitteln nur noch selten in Gänze aufgefangen werden können und die in weiten Teilen nicht mehr durch die Landesfinanzierungen abgesichert sind.
- Generell bergen die Finanzierungssysteme Risiken, die die Planungssicherheit der Hochschulen stark einschränken. Abhängig von der Art und Weise des Hochschulfinanzierungssystems eines Bundeslandes kann zum Beispiel ein unzureichend ausbalanciertes leistungsorientiertes Mittelvergabesystem, das schlecht kalkulierbare und hohe finanzielle Schwankungen der Mittelzuweisung mit sich bringt, zu Finanzrisiken führen. Hierunter leidet teilweise erheblich die Planungssicherheit für einen nicht unerheblichen Anteil des Gesamtbudgets einer Hochschule.
- Zur mittelfristigen finanziellen Herausforderung für die Hochschulen werden auch zusätzliche Finanzierungsprogramme beispielsweise zur Förderung spezifischer Themenstellungen wie Nachwuchsförderung, Frauenförderung oder Internationalisierung. Diese Programme sollen nach Willen der Politik nachhaltig wirken. Entsprechend sollen, nach Auslauf der vom Land eingebrachten Ressourcen, diese Aktivitäten durch die Hochschulen aus ihren laufenden weiterfinanziert werden. Einen ähnlichen Effekt weisen Bund-Länder-Programme auf, wie beispielsweise aus dem Hochschulpakt finanziertes Dauerpersonal oder die Ausweitung der professoralen Personalstruktur im Rahmen des Exzellenzwettbewerbs, die es fort zu finanzieren gilt.

Die hier genannten Punkte illustrieren die Notwendigkeit, sich mit den Themen Risiken, Finanzplanung und Rücklagenmanagement an deutschen Hochschulen auseinanderzusetzen. Dabei ist zu beachten, dass trotz ähnlicher Risikoarten der Umgang mit diesen sehr unterschiedlich ist, abhängig vom Grad der Autonomie und den damit verbundenen Handlungsspielräumen der Hochschulen. Hierbei handelt es sich nicht nur um operative Handlungsspiel-

räume zur Verwaltung und Buchung von Mitteln, sondern es geht um die Nutzung von strategischen Instrumenten und Steuerungsoptionen, die es einer Hochschulleitung ermöglichen, auf nichtplanmäßige, zusätzliche oder neue Finanzierungsnotwendigkeiten flexibel zu reagieren.

Bereits mit der Konzeption des Fragebogens dieser Studie, der für eine bundesweite Befragung der Hochschulen im Jahr 2011 zum Thema entwickelt wurde, zeigte sich, dass die im Kontext der Finanzplanung, Rücklagenmanagement und Risikomanagement genutzten Begriffe sehr unterschiedlich angewandt werden. Diese Unterschiedlichkeit machte es außerordentlich schwierig, einen bundesweit verständlichen Fragebogen zur Erhebung der Situation in Deutschland zu entwickeln. Die der vorliegenden Studie vorgeschaltete Befragung arbeitete daher notwendigerweise mit einigen Verallgemeinerungen von Begriffen (z. B. Rücklagen, Reste, Gewinne), um möglichst viele verschiedene Hochschulen unter differenten Rahmenbedingungen in die Untersuchung mit einbeziehen zu können. Dabei wurden die Termini also nicht immer strikt im betriebswirtschaftlichen Sinne genutzt. Um die Begriffe zu klären und ggf. den Unterschied zwischen sprachlichem Gebrauch und betriebswirtschaftlicher Bedeutung zu skizzieren, soll im ersten Kapitel eine terminologische Annäherung an die Begriffe Risikomanagement, Finanzplanung und Rücklagenmanagement vorgenommen werden.

Im Rahmen der bundesweiten Umfrage im Jahr 2011 durch CHE Consult wurden Informationen von insgesamt 55 Hochschulen zu den Themen Risikomanagement, Finanzplanung und Rücklagenmanagement gesammelt. Zusätzlich wurden leitfadengestützte Interviews mit Kanzler(inne)n aus fünf verschiedenen Bundesländern geführt. Das zweite Kapitel zeigt überblicksartig die Ergebnisse der Umfrage auf Bundesebene unter Einbezug der Ergebnisse der qualitativen Interviews mit den Kanzler(inne)n.

Eine ausschließliche Auswertung der Umfrage auf Bundesebene erschien nicht zielführend, da Regelungsdichte und Regelungsgehalte in den Bundesländern sehr unterschiedlich ausfallen. Auch der Umgang der Hochschulen auf die jeweils gegebenen Bedingungen und die entsprechende Ausgestaltung der Steuerungsinstrumente differieren erheblich. Eine Auswertung nach Bundesländern barg zum einen den Nachteil, dass die Rückläufe aus einigen Bundesländern sehr gering waren und entsprechend eine Auswertung auf der Grundlage von Auskünften aus einer oder zwei Hochschulen nur wenig repräsentativ sein würde. Zum anderen sind auch die praktizierten Verfahren innerhalb der Bundesländer nicht einheitlich in Bezug auf die Rechtsform, den eingesetzten Buchhaltungsansatz sowie den Grad der Professionalisierung der Hochschulen. Daher werden im dritten Kapitel anhand möglicher Rahmenbedingungen Beispiele interner Gestaltungs- und Ausrichtungsvarianten und deren Vor- und Nachteile aufgeführt, um zu verdeutlichen, wie diese Unterschiede auf die Ausgestaltung der Finanzplanung, das Rücklagenmanagement und das Risikomanagement wirken können. Die hieraus zu ziehenden Schlussfolgerungen werden in Kapitel vier beschrieben, verbunden mit Ableitungen zur Finanzautonomie der Hochschulen.

2 Eine Begriffsannäherung: Finanzplanung, Rücklagenmanagement und Risikomanagement

In den vergangenen Jahren wurden Reformen im Bereich der Hochschulfinanzierung eingeführt, welche die Finanzautonomie der Hochschulen stärkten. Über die Einführung der Globalhaushalte in fast allen Ländern wurde den Hochschulen die Möglichkeit eingeräumt, selbstständig über ihr Budget zu verfügen. Die damit verbundenen größeren Handlungsspielräume variieren allerdings je nach Bundesland und entsprechendem Regelungsgrad. Sind in einigen Bundesländern die Mittel für das Personal integriert und haben die Hochschulen dort jeweils die Möglichkeit, über diese frei zu verfügen, arbeiten andere Bundesländer mit Stellenplänen als Grundlage für die Zuweisung der Mittel. Eine Änderung der Personalstruktur obliegt in einem solchen Fall nicht der Hochschule, sondern dem Land.¹

In einigen Bundesländern wurde flächendeckend zudem auf das kaufmännische Rechnungswesen umgestellt (zum Beispiel in Hessen und in Niedersachsen). In anderen wurde einem Teil der Hochschulen entweder im Rahmen von Pilotversuchen (zum Beispiel Rheinland Pfalz) oder auf freiwilliger Basis (zum Beispiel Brandenburg) eine Umstellung ermöglicht.

Werden die Hochschulen nach der so genannten erweiterten Kameralistik² geführt, dann verfügen diese zumeist über ein Globalbudget mit reduzierten Titelgruppen, wobei der Kern des Haushaltes und dessen Abrechnung inputgesteuert bleibt wie in der reinen Kameralistik. Zusätzlich werden jedoch weitergehende, aus der Betriebswirtschaft kommende Instrumente eingesetzt, die den Output mit einbeziehen, etwa die Kosten-Leistungsrechnung, der Aufbau eines Controllings und teilweise die Einführung von Produkthaushalten.³ Ziel dieses Ansatzes ist es, mit Hilfe betriebswirtschaftlicher Instrumente die Leistungsseite zu integrieren und damit Aussagen zur Wirtschaftlichkeit und Effektivität oder Effizienz des Mitteleinsatzes herzustellen.⁴

Die folgende Übersicht zeigt die mit Stand Juni 2013 praktizierten Verfahren (Globalbudget, Art der Haushaltsführung) innerhalb der Bundesländer:

¹ In Baden-Württemberg etwa können Hochschulen schon seit den 1980er Jahren aus freien Stellen Mittel schöpfen und damit neue Handlungsspielräume im Bereich der Sachmittel gewinnen; vgl. Müller-Arens, H.-J. (2006): Hochschulfinanzierung und -steuerung in Baden-Württemberg. Online verfügbar unter http://www.hof.uni-halle.de/steuerung/zv/2012/LOM/BW_1-2006%20Mueller_Arens.pdf

² Vgl.: Hilgers, D.: Hochschulen im Reformprozess des öffentlichen Rechnungswesens, in: Verwaltung und Management, 14. Jg. (2008), Heft 4, S. 180-188.

³ Die Definition der erweiterten Kameralistik bleibt dahingehend unklar, dass nicht abschließend geklärt ist, wie viele betriebswirtschaftliche Elemente hinzuzuziehen sind. Allerdings verdeutlicht die Nutzung dieser Begrifflichkeit die Unterschiede zwischen der Kameralistik, dem kaufmännischen Rechnungswesen und der mit der erweiterten Kameralistik praktizierten Mischform von Input- und Output- Betrachtungen. Vgl. hierzu: <http://www.haushaltssteuerung.de/lexikon-kameralistik-erweiterte.html>, zuletzt eingesehen am 24.07.2013. Hessen gilt als das Land, das als erstes konsequent auf Produkthaushalte umgestellt hat, die Budgetierung also nicht mehr auf der Basis von Stellenplänen oder Haushaltsanmeldungen, sondern auf der Grundlage von Produkten bestimmt (Studierende), für dann ein Preis nach bestimmten Preisgruppen (Clusterpreise) gewährt wird. Vgl. Leszczensky, M. / Orr, D.: Staatliche Hochschulfinanzierung durch indikatorgestützte Mittelverteilung. Dokumentation und Analyse der Verfahren in 11 Bundesländern, Hannover 2004, S. 28-31.

⁴ Vgl. hierzu auch Kaufmann, D. / Seiter, M.: Rücklagen und Rücklagenmanagement – Rechtliche Grundlagen und Begriffserklärung, in: Rücklagenmanagement und Liquiditätssteuerung: Finanzen planen – Hochschulautonomie nutzen, Hrsg. Arbeitskreis Fortbildung im Sprecherkreis der Kanzlerinnen und Kanzler der Universitäten Deutschlands, Weimar 2012, S. 63 f. Hier werden die Grenzen der Kameralistik aufgeführt.

Abbildung 1: Übersicht über Globalhaushalte (GB) und Art der Haushaltsführung

Land	GB	Art der Haushaltsführung
Baden-Württemberg	Ja	Erweiterte Kameralistik (Möglichkeit der kR)
Bayern	Nein	Kameralistik*
Berlin	Ja	Erweiterte Kameralistik
Brandenburg	Ja	Erweiterte Kameralistik oder kaufmännisches Rechnungswesen (kR)
Hansestadt Bremen	Ja	Erweiterte Kameralistik (Möglichkeit der kR)
Hansestadt Hamburg	Ja	Kaufmännisches Rechnungswesen
Hessen	Ja	Kaufmännisches Rechnungswesen
Mecklenburg-Vorpommern	Ja	Erweiterte Kameralistik
Niedersachsen	Ja	Kaufmännisches Rechnungswesen
Nordrhein-Westfalen	Ja	Erweiterte Kameralistik oder kR
Rheinland-Pfalz	Ja	Erweiterte Kameralistik oder kaufmännisches Rechnungswesen
Saarland	Ja	Kaufmännisches Rechnungswesen (zumindest Universität)
Sachsen	Ja	Kaufmännisches Rechnungswesen
Sachsen-Anhalt	Ja	Erweiterte Kameralistik
Schleswig-Holstein	Ja	Erweiterte Kameralistik
Thüringen	Ja	Erweiterte Kameralistik oder kaufmännisches Rechnungswesen

* Modellprojekte sind möglich, wie beispielsweise an der TU München (Verankerung im Artikel 5, Abs. 4 des Bayrischen Hochschulgesetzes).

Quelle: Umfrage zu Rücklagenmanagement, CHE-Consult, eigene Zusammenstellungen.

Dass Bayern als einziges Bundesland der Kameralistik zugeordnet wird, begründet sich in der hohen Anzahl von Titeln, deren vergleichsweise strikten Zweckbindung sowie der nur begrenzten vorhandenen gegenseitigen Deckungsfähigkeit von Titelgruppen.

Die Flexibilisierung der Haushalte und der damit zumeist einhergehenden Freiheitsgrade der Hochschulen, diese Flexibilisierung für eine eigenständige verantwortliche Bewirtschaftung ihrer Mittel zu nutzen, ist (wie Abb. 1 zeigt) fast flächendeckend über Globalhaushalte erfolgt. Die Unterschiede des Flexibilisierungsgrades der Finanzsteuerung und der damit verbundenen Möglichkeiten, Handlungsspielräume beispielsweise über eine eigene Finanzplanung, Risiko- und Rücklagenmanagement zu nutzen, sind bundesweit jedoch sehr unterschiedlich, wobei die Hochschulen auch innerhalb der jeweiligen Bundesländer hohe Differenzierungen aufweisen. Bevor im Folgenden auf Basis der quantitativen Befragung erst allgemein die Differenzen herausgearbeitet und dann auf Basis der qualitativen Interviews die Unterschiede zwischen den Ländern noch einmal spezifisch beleuchtet und jeweils in Bezug zu internen Gestaltungsoptionen gesetzt werden, soll nun zunächst eine Annäherung an die aus der Betriebswirtschaftslehre stammenden Begriffe Finanzplanung, Rücklagenmanagement und Risikomanagement für den hochschulischen Kontext unternommen werden.

2.2 Finanzplanung

Als Teilgebiet der Unternehmensplanung sowie auch als Kernstück des Finanzmanagements umfasst die Finanzplanung in ihren Hauptaufgaben die Ermittlung des zukünftigen Finanzbedarfs sowie die Bestimmung der Art, Höhe und des Zeitpunktes vorzunehmender Finanzierungsmaßnahmen.⁵

An die Finanzplanung werden grundsätzlich folgende Anforderungen gestellt:

- Vollständigkeit: Alle Zahlungsströme in der gesamten Planungsperiode sind zu berücksichtigen,
- Zeitpunktgenauigkeit: Die Länge der Planungsperioden muss so gewählt werden, dass der Eintrittszeitpunkt der Zahlungsströme hinreichend genau geschätzt werden kann,
- Betrachtungsgenauigkeit: Erwartete Zahlungsströme sollen möglichst genau geschätzt werden.⁶

Vereinfacht gesagt ist Finanzplanung die „systematische Erfassung und Gegenüberstellung von zu erwartenden Einnahmen und Ausgaben innerhalb eines bestimmten Zeitraumes sowie die finanziellen Maßnahmen zu ihrem Ausgleich.“⁷ Zwischen diesen Zahlungsein- und -ausgängen muss ein aktives Gleichgewicht herrschen, um die Hauptaufgabe der Finanzplanung – die Sicherung der Liquidität – zu gewährleisten. Die Liquidität wiederum kann definiert werden als „die Fähigkeit der Unternehmung, die zu einem Zeitpunkt zwingend fälligen Zahlungsverpflichtungen uneingeschränkt erfüllen zu können.“⁸ Sie ergibt sich zahlenmäßig aus der Abgleichung von Mittelbedarf und vorhandenen sowie zu erwartenden Mitteln. Auf der Grundlage von Finanzplänen kann die Leitung gezielt Maßnahmen für die Erfüllung bekannter zukünftiger Zahlungsverpflichtungen schaffen sowie rechtlich planen, wie freiwerdende Gelder am günstigsten angelegt werden können.⁹

Der Rhythmus der Finanzplanung erfolgte an Hochschulen in der Vergangenheit in der Regel nach dem Prinzip der Haushaltszuweisung. Allerdings nutzen nun mehr und mehr Hochschulen schrittweise zusätzlich die mehrjährige Finanzplanung, dies vor allem aus strategischen Gründen. Hierbei ist es nicht von Relevanz zwischen kameral geführten Hochschulen und denen mit kaufmännischem Rechnungswesen zu unterscheiden. Die Möglichkeit der mehrjährigen Finanzplanung ist vielmehr abhängig von der Planungssicherheit der Mittel. Insbesondere diejenigen Hochschulen, die durch Hochschulverträge über eine längere Planungssicherheit verfügen, „beplanen“ die ihnen zugesicherten Mittel mittelfristig. Teilweise werden auch „nur“ Teilbudgets mehrjährig „beplant“, beispielsweise mehrjährige Dritt- oder Sondermittel. Ziel ist es, „auch die Wissenschaftler(innen) für die anstehende Finanzsituation zu sensibilisieren“, so einer der befragten Kanzler, als auch strategisch Projekte und Maßnahmen zu planen. Die Art

⁵ Gabler Wirtschaftslexikon, 13., vollst. überarb. Aufl., Gabler Verlag, Wiesbaden 1993, Band F-K, Definition: „Finanzplanung“, S. 1149.

⁶ H. Jung, H.: Einführung in die Betriebswirtschaftslehre, 10. überarb. Aufl., Wissenschaftsverlag GmbH, Oldenburg 2006, S. 727.

⁷ Ebd., S. 726.

⁸ Vgl. Wöhe, G. / Bilstein, J.: Grundzüge der Unternehmensfinanzierung, 6. Aufl., München 1991, S. 2 ff.

⁹ Jung, H.: Einführung in die Betriebswirtschaftslehre, 10. überarb. Aufl., Wissenschaftsverlag GmbH, Oldenburg 2006, S. 726.

und Weise der Gestaltung der Finanzplanung ist allerdings abhängig von den Rahmenbedingungen der Hochschulen (kamerale Buchführung oder kaufmännisches Rechnungswesen, Wirtschaftsplan vorgeschrieben etc.).

Bei der Finanzplanung im Hochschulkontext spielt auch der Liquiditätsbegriff eine wichtige Rolle. Die Frage des Handlungsspielraums der Hochschule hängt auf diesem Feld zudem vom rechtlichen Autonomiegrad der Hochschule ab.¹⁰ Traditionelle finanzwirtschaftliche Entscheidungskriterien wie Liquidität, Sicherheit, Rentabilität und Unabhängigkeit sind auch hier von großer Bedeutung. Zu den Anforderungen, die zur Steuerung einer Hochschule an eine Liquiditätsplanung gestellt werden, gehören:

- ein Planungssystem sowie ein feststehender Planungsrhythmus,
- die gesonderte Behandlung von Drittmiteinnahmen,
- die Verfügbarkeit von zweckgewidmeten Mitteln aus Reserven,
- die laufende Verfolgung von Zweckwidmungen,
- die Darstellung frei verwendbarer Reserven und gebundener Mittel für laufende und geplante Geschäftstätigkeiten und Finanzierungen.¹¹

Das Hauptziel einer Liquiditätsplanung an Hochschulen ist die „Sicherung der Zahlungsfähigkeit durch strukturelle und stetige Liquiditätssicherung (Einhaltung des finanziellen Gleichgewichts) und laufende Koordination von Einzahlungen und Auszahlungen unter Realisierung der Maßnahmen aus dem Hochschulentwicklungsplan.“¹²

¹⁰ Ambrosy, R.: Hochschulische Liquidität - Kerninstrument zur langfristigen Sicherung der strategischen Handlungsfähigkeit an Hochschulen in: Rücklagenmanagement und Liquiditätssteuerung: Finanzen planen – Hochschulautonomie nutzen, Hrsg. Arbeitskreis Fortbildung im Sprecherkreis der Kanzlerinnen und Kanzler der Universitäten Deutschlands, Weimar 2012, S. 13.

¹¹ Wurm, F.: Vortrag „Bedeutung der Liquiditätsplanung für die Praxis der Steuerung einer autonomen Universität“, Tagung Rücklagenmanagement und Liquiditätssteuerung: Finanzen planen – Hochschulautonomie nutzen, 02./03.02.2012 in Gießen, online verfügbar unter:
http://www.che-concept.de/downloads/Veranstaltungen/CHE_Vortrag_Wurm_Liquiditaetsplanung_PK334.pdf, Stand 23.02.2012.

¹² Ambrosy, R.: Hochschulische Liquidität- Kerninstrument zur langfristigen Sicherung der strategischen Handlungsfähigkeit an Hochschulen in: Rücklagenmanagement und Liquiditätssteuerung: Finanzen planen – Hochschulautonomie nutzen, Hrsg. Arbeitskreis Fortbildung im Sprecherkreis der Kanzlerinnen und Kanzler der Universitäten Deutschlands, Weimar 2012, S. 17.

2.3 Rücklagenmanagement

Rücklagen bieten einem Unternehmen die Möglichkeit, unerwartete finanzielle Verluste oder Einbrüche auszugleichen. Rücklagen sind Reserven in Form von Eigenkapital, „das nicht als gezeichnetes Kapital, Gewinnvortrag oder Jahresüberschuss ausgewiesen und entweder auf gesonderten Rücklagenkonten bilanziert (offene Rücklagen) oder nicht in der Jahresbilanz in Erscheinung tritt (stille Rücklagen).“¹³

Unterschieden wird zwischen *offenen* und *stillen* Rücklagen: Offene umfassen Kapitalrücklagen und Gewinnrücklagen, während stille Rücklagen Zwangsreserven und Ermessens- / Dispositionsreserven beinhalten.¹⁴ Die offenen Rücklagen werden in der Bilanz als gesonderte Kapitalposten ausgewiesen, daher die Bezeichnung „offene“ Rücklagen.¹⁵ Sie sind variabel in ihrem Verwendungszweck. Die stillen Rücklagen oder Reserven sind dagegen in der Bilanz nicht zu erkennen: „Sie entstehen in der Regel durch Unterbewertung der Vermögenswerte wie z. B. durch überhöhte Abschreibungen oder durch Überbewertungen von Rückstellungen.“¹⁶ Dadurch erscheinen Gewinn und Eigenkapital oft geringer, als sie letztlich am Bilanzstichtag wirklich sind.¹⁷

Es ist zu unterstreichen, dass Rücklagen kein Bargeld oder eigens gebildete Fonds aus der Vermögensmasse einer Unternehmung sind, wie es für den Laien leicht erscheinen mag. Sie zeigen stattdessen lediglich an, dass das Eigenkapital aufgrund gesetzlicher, statuarischer oder freiwilliger Ausschüttungssperren bzw. wegen Sonderzahlungen von Anteilseignern oder Dritten größer ist als das Grundkapital.¹⁸ Zudem soll betont werden, dass Rücklagen nicht zu verwechseln sind mit Rückstellungen.¹⁹ Während Rücklagenbildung als Teil des Eigenkapitals der Hochschule, wie sie in der Bilanz auszuweisen ist zu betrachten sind, sind Rückstellungen kein Teil des Eigenkapitals sondern „eine Vorstufe für künftige Verbindlichkeiten, d.h. für künftigen Finanzierungsbedarf. Ihr Ausweis dient handelsrechtlich dazu, aus den Verbindlichkeiten resultierenden betrieblichen Aufwand zeitlich nach seiner wirtschaftlichen Verursachung zuzuordnen“²⁰. Als Beispiele können Überstunden oder Rückstellungen für Pensionsverpflichtungen genannt werden.

¹³ Gabler Wirtschaftslexikon, 13., vollst. überarb. Aufl., Gabler Verlag, Wiesbaden 1993, Band L-SO, Definition: „Rücklagen“, S. 2856.

¹⁴ Ebd., S. 1065.

¹⁵ Deitermann, M. / Schmolke, S. / Rückwart, W.-D.: Industrielles Rechnungswesen IKR, Finanzbuchhaltung, Analyse und Kritik des Jahresabschlusses, Kosten- und Leistungsrechnung, Winklers Verlag, 31. Aufl., Darmstadt 2003. S. 291.

¹⁶ Ebd., S. 291.

¹⁷ Vgl. hierzu auch Kaufmann, D. / Seiter, M.: Rücklagen und Rücklagenmanagement – Rechtliche Grundlagen und Begriffserklärung, in: Rücklagenmanagement und Liquiditätssteuerung: Finanzen planen – Hochschulautonomie nutzen, Hrsg. Arbeitskreis Fortbildung im Sprecherkreis der Kanzlerinnen und Kanzler der Universitäten Deutschlands, Weimar 2012, S. 57 ff.

¹⁸ Vgl. Coenenberg, A. G. / Haller, A. / Schulze, W.: Jahresabschluss und Jahresabschlussanalyse, 21. Aufl., Stuttgart 2009, S. 327.

¹⁹ Siehe § 249 HGB, wo sich keine Definition, sondern eine abschließende Liste an Zwecken für die Bildung von Rückstellungen findet.

²⁰ Vgl. Kaufmann, D. / Seiter, M.: Rücklagen und Rücklagenmanagement – Rechtliche Grundlagen und Begriffserklärung, in: Rücklagenmanagement und Liquiditätssteuerung: Finanzen planen – Hochschulautonomie nutzen,

Betrachtet man die Rücklagenbildung im Hochschulkontext, so wird der Begriff der Rücklage an deutschen Hochschulen zum Teil auch für die in der kameralen Buchführung zu verbuchenden Reste aus Landesmitteln und Drittmitteln durch Hochschulen genutzt. Im Rahmen der kaufmännischen Buchführung werden jedoch auch im Hochschulkontext Rücklagen (stille und offene) als auch Rückstellungen unterschieden und im Rahmen der Bilanzierung mit einbezogen. „Ziel der Rücklagen ist eine strukturierte Bindung des Eigenkapitals im Landesbetrieb“²¹.

Rücklagen sind nach zwei Grundsätzen im Jahresabschluss der Hochschule auszuweisen: dem Grundsatz der Notwendigkeit und dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Bei ersterem gilt es, „die Notwendigkeit der Rücklagenbildung durch den Landesbetrieb nachzuweisen.“²² Bei zweitem gilt es, transparent und nachweisbar die Rücklagen im Jahresabschluss darzulegen.²³ Problematisch ist dies insbesondere für diejenigen Hochschulen, die kaufmännisch geführt werden, allerdings einen so genannten Übergangshaushalt wie in Nordrhein-Westfalen erstellen müssen, um in das kameral System der Landeshaushaltsführung zu passen. Rücklagen und Rückstellungen werden dann einem einzigen ‚Restetopf‘ zugeordnet und damit einer anderen Logik der Haushaltsführung untergeordnet.

Im Rahmen der Kameralistik ist eine solche Offenlegung nicht vorgesehen. Allerdings gilt an dieser Stelle zu unterstreichen, dass Hochschulen unter kameraler Buchführung ihre Reste ebenfalls „beplanen“, also Reste für bestimmte Finanzierungsnotwendigkeiten vorhalten beziehungsweise Reste besonderen Finanzierungszwecken zuordnen können. Rein funktional gesehen entsprechen Reste also durchaus einer Rücklage oder einer Rückstellung, ohne in eine Bilanz einzugehen und ein mittel- bis langfristiges transparentes Rücklagenmanagement tatsächlich zu nutzen (die Übertragung von Resten ist zumeist zeitlich begrenzt). Auch bleiben die Planungen und Verwendungszwecke bei der letztendlichen Haushaltsaufstellung verborgen, da diese Reste unter kameralen Gesichtspunkten Übertragungen aus dem letzten Haushaltsjahr darstellen und als solche verbucht werden. Hierdurch kommt es zwangsläufig zu Diskussionen in der Politik, ob scheinbar nicht verausgabte Mittel als Indikator zu sehen seien, dass Hochschulen in Zeiten knapper Kassen überausgestattet sind.

Schaut man sich an, wofür Rücklagen an Hochschulen gebildet werden, lassen sich drei Bereiche unterscheiden: Verpflichtungen, Risiken, und strategische Ziele, wie die folgende Übersicht exemplarisch illustrieren soll.

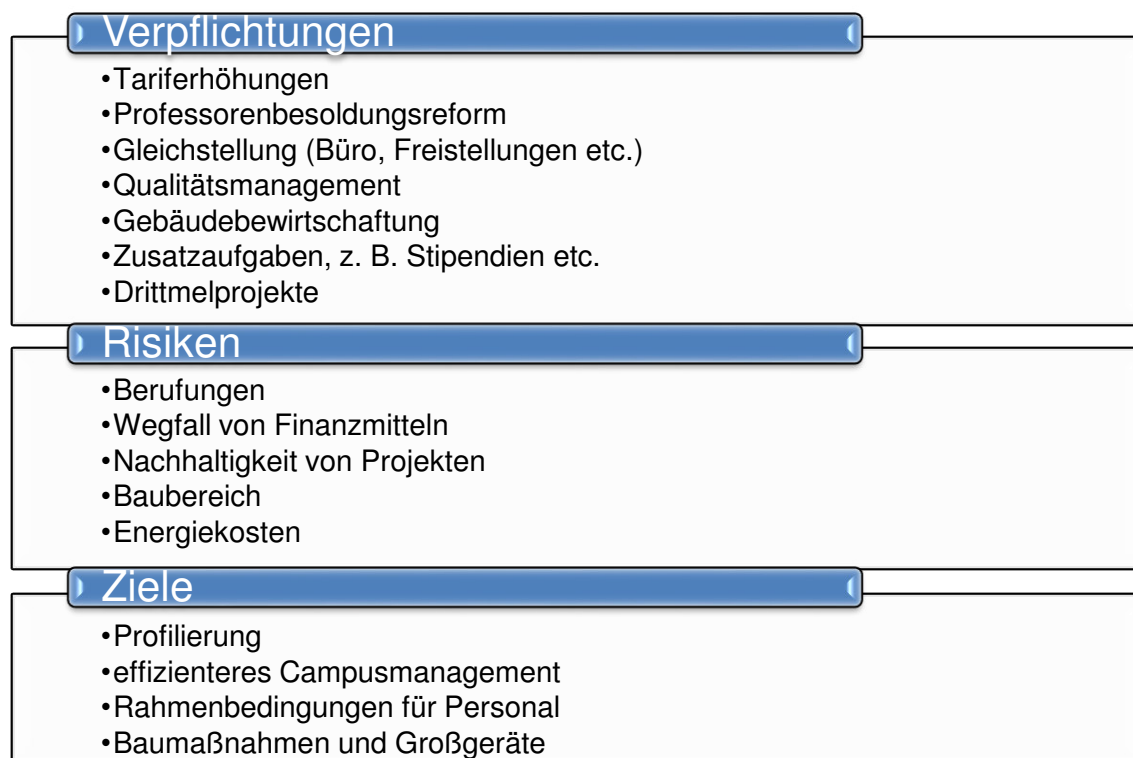
Hrsg. Arbeitskreis Fortbildung im Sprecherkreis der Kanzlerinnen und Kanzler der Universitäten Deutschlands, Weimar 2012, S. 67 f.

²¹ Vgl. ebd., S. 65.

²² Vgl. ebd.

²³ Vgl. ebd.

Abbildung 2: Beispiele für Rücklagenbildung an Hochschulen nach Bereichen



Verpflichtungen beinhalten etwa rechtliche Verbindlichkeiten wie Tarifsteigerungen oder Bau- und Gebäudebewirtschaftungskosten sowie die Übernahme zusätzlicher Daueraufgaben wie z. B. die Einführung eines Stipendienwesens. Für die Risikovorsorge werden verschiedene Rücklagen je nach Risikoprofil der Hochschule gebildet, etwa für Berufungszusagen oder den Wegfall bestimmter Mittel. Rücklagen für strategische Ziele beinhalten etwa Berufungspools, Gelder für die Stärkung strategisch wichtiger Bereiche, oder Investitionen in gute Rahmenbedingungen für hochqualifiziertes Personal, etwa längere Vertragslaufzeiten.

Das Rücklagenprofil jeder Hochschule gestaltet sich anders und reagiert auf die spezifische Situation der Hochschulen sowie die landesspezifischen Rahmenbedingungen für die Rücklagenbildung. Das Management dieser Rücklagen, also die (Be')Planung der Rücklagen, die Beobachtung der Rücklagenbildung, die Mittelverwendung, etc. wird ebenfalls bundes- aber auch landesweit unterschiedlich gehandhabt. Hier überlagert sich zudem das Rücklagenmanagement mit dem Liquiditätsmanagement, weil über mehrere Jahre gesehen Rücklagen aufgelöst werden, neue hinzutreten und dieses auch auf verschiedenen Ebenen der Hochschulen geschehen kann – je nach Grad der budgetären Dezentralität.

2.4 Risikomanagement

Der Bereich des Risikomanagements – inzwischen auch häufiger Risk Management – hat in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen. Ein systematisch betriebenes Risikomanagement ist für eine strategisch ausgerichtete Führung von öffentlichen und privaten Unternehmen unerlässlich. Allerdings sind die in Unternehmen verwendeten Instrumente für ein Risikomanagement auf Hochschulen nicht einfach zu übertragen, sondern es bedarf einer institutionsgerechten Anpassung, etwa an die zumeist jährlichen Finanzzuweisungen und die gesetzlich vorgeschriebenen Aufgaben von Hochschulen. Risikobezogene Ziele, wie das Überleben der Organisation oder auch die nachhaltige Stärkung der Institution im Wettbewerb²⁴ gelten jedoch für Hochschulen und öffentliche Institutionen genauso wie für wirtschaftlich tätige Unternehmen.

Eine Risikosituation ist „dadurch charakterisiert, dass dem Entscheidungsträger Wahrscheinlichkeiten für das Eintreten der möglichen Umweltzustände bekannt sind“.²⁵ Mit dem Risikobegriff als Ausgangspunkt für das Risikomanagement ist die Sorge um Fehlentscheidungen und Ungewissheit verbunden. Maßgeblich für das Risiko einer Entscheidung sind die beiden folgenden Komponenten:

- Unsicherheit über die künftige Entwicklung der relevanten Größen, also unvollkommener Information,
- Inflexibilität von Entscheidungen, d. h., dass kurzfristig diese Entscheidungen bzw. ihre Auswirkungen nicht rückgängig gemacht oder abgeändert werden können.²⁶

Dabei geht es beim Risikomanagement nicht nur um die rechtzeitige Identifikation von Risiken, sondern auch um die Reaktion darauf. Die Bewertung von Risiken ist häufig durch subjektive Bewertungen geprägt, als dass grundsätzlich mathematisch objektiv berechnet werden kann, wie hoch das Ausmaß und die Eintrittswahrscheinlichkeit eines möglichen Risikos sind.²⁷

Im weiteren Sinne umfasst das Risikomanagement den Umgang mit allen relevanten Risiken, die bei der Führung einer Unternehmung entstehen oder auftreten können.²⁸ Der Prozess des Risikomanagements umfasst folgende vier Phasen:

- Suche von Risiken (Risikoidentifikation),
- Analyse der Risiken (Risikobewertung),
- Ermittlung von Alternativen zur Risikovermeidung oder -begrenzung (Risikosteuerung) und

²⁴ Für eine genauere Erläuterung der Ziele des Risikomanagements siehe Härtsch, N. / Müller, R.: Risk Management an Hochschulen, Ein Praxishandbuch für Universitäten, Fachhochschulen und weitere Bildungsinstitutionen, Flawil/ Staad 2009, S. 17-18. Aufgeführt werden hier - neben dem Überleben der Organisation und nachhaltigen Wettbewerbsvorteilen – beispielsweise auch Verbesserung der Planungssicherheit, Gewährleistung von Qualität für Kunden oder auch Gewährleistung von Sicherheit für Mitarbeiter.

²⁵ Bamberg, G. / Coenenberg, A. G.: Betriebswirtschaftliche Entscheidungslehre, 11. Aufl., München 2002, S. 16 ff.

²⁶ Jacob, H.: Investitionsplanung und Investitionsentscheidung, 3. Aufl., Wiesbaden 1976, S. 111.

²⁷ Härtsch, N. / Müller, R.: Risk Management an Hochschulen, Ein praxishandbuch für Universitäten, Fachhochschulen und weitere Bildungsinstitutionen, Flawil/ Staad 2009, S. 9.

²⁸ Gabler Wirtschaftslexikon, 13., vollst. Überarb. Aufl., Gabler Verlag, Wiesbaden 1993, Band L-SO, Definition: „Risk-Management“, S. 2843.

- Risikokontrolle (Beurteilung und Optimierung).²⁹

Das Risikomanagement beinhaltet einen immer fortlaufenden Prozess. Das Risiko kann nicht durch eine kurzfristige Maßnahme ausgeschlossen werden, sondern muss fortlaufend überprüft und koordiniert werden. Privatwirtschaftliche Unternehmungen sind ab einem bestimmten Volumen ihres Umsatzes gesetzlich verpflichtet, ein Risikomanagement zu betreiben.³⁰

Der Risikomanagementprozess beinhaltet auch an Hochschulen die genannten vier Phasen.³¹ Um Nachhaltigkeit zu gewährleisten, müssen identifizierte Risiken langfristig in den Managementprozess der Hochschule integriert werden.³² Neben einer regelmäßigen Kontrolle sollte auch eine Dokumentation stattfinden. Zudem muss Risikovorsorge in allen Bereichen getroffen werden, von Drittmittelprojekten – die beispielsweise durch Vorfinanzierungen belasten – bis zu Baumaßnahmen, bei denen Ressourcen langfristig verplant werden müssen.

Als erfolgversprechendes Konzept wird häufig umfassendes, auf zentraler und dezentraler Ebene ausgerichtetes, Risikomanagement angesehen. Wesentlich sei beim Risikomanagement, dass „eine echte Verbesserung im Umgang und in der Bewältigung von zu hohen Risiken an Hochschulen nur erreicht werden kann, wenn der Risikomanagementprozess von Risikoidentifikation bis Risikobewältigung auch dezentral in den einzelnen Organisationseinheiten durchgeführt wird.“³³ Auch wenn die Hochschulleitung als oberstes Führungsorgan die Gesamtverantwortung trägt, müsse die Hochschule als Ganzes sensibilisiert sein, um ein erfolgreiches Risikomanagement durchzuführen³⁴. Betrachtet man die möglichen Risiken, die im Hochschulkontext auftreten können, so kann in interne und externe Risiken unterteilt werden. Intern sind dies die strategischen und die operativen Risiken, während als externe Risikoarten das Marktrisiko, die Rechtslage und politische Risiken aufzuführen sind.³⁵

Als „typische Risiken an akademischen Einheiten“³⁶ können folgende Risiken genannt werden:

- wissenschaftliches Fehlverhalten,
- strategische Fehlentscheidungen,
- drastische Zu- oder Abnahme der Studierendenzahl,
- grobe Unregelmäßigkeiten in der formalen Abwicklung der Lehre,

²⁹ Ebd., S. 2843-2844.

³⁰ Siehe § 317 Abs. 4 HGB in Verbindung mit § 91 Abs. 2 AktG.

³¹ Gabler Wirtschaftslexikon, 13., vollst. überarb. Aufl., Gabler Verlag, Wiesbaden 1993, Band L-SO, Definition: „Risk-Management“, S. 2843 – 2844.

³² Niemeyer, C. C. A.: Organisationswissenschaftliche Ansätze zum Risikomanagement am Beispiel von Hochschulen, Diss., Zürich 2011, S. 45.

³³ Ebd., S. 22.

³⁴ Bereits an dieser Stelle muss verdeutlicht werden, dass nur eine Handvoll deutscher Universitäten ein dermaßen strukturiertes, unter Einbezug der dezentralen Ebene, ausbalanciertes Risikomanagement nutzt. Eine Vielzahl an Hochschulen betreibt das Risikomanagement aus einem zentralen Blickwinkel ohne expliziten Einbezug der dezentralen Ebene, andere wenden den Begriff des Risikomanagements im weitesten Sinne an, z. B. bereits dann, wenn sich auf einen einzelnen Risikofaktor konzentriert wird.

³⁵ Vgl. Hoppe, M.: Risikomanagement und Konsequenzen für die Finanzplanung, in: Rücklagenmanagement und Liquiditätssteuerung: Finanzen planen – Hochschulautonomie nutzen, Hrsg. Arbeitskreis Fortbildung im Sprecherkreis der Kanzlerinnen und Kanzler der Universitäten Deutschlands, Weimar 2012, S.40 f.

³⁶ Niemeyer, C. C. A.: Organisationswissenschaftliche Ansätze zum Risikomanagement am Beispiel von Hochschulen, Diss., Zürich 2011, S. 33.

- Ausfall von Schlüsselmitarbeiter(inne)n,
- rückläufige Drittmittelbeträge,
- Elementarschaden / Brand / Katastrophe,
- Unfälle bei Laborarbeiten,
- mangelnde Folgenabschätzung,
- sensible Daten gelangen an die Öffentlichkeit,
- Gewalt gegen Personen,
- Schaden durch Nebenaktivitäten von Professuren,
- Kürzung des öffentlichen Finanzierungsbeitrags,
- Fehlbesetzung von Personal,
- Akzeptanzverlust in der Gesellschaft und
- verpasste Früherkennung wichtiger zukünftiger Forschungsfelder.³⁷

Für die Durchsetzung eines effektiven Risikomanagements an Hochschulen sind risikopolitische Ziele wie die Image- und Reputationswahrung der Hochschule von besonderer Bedeutung.

³⁷ Ebd.

3 Länderauswertung zu Finanzplanung, Rücklagenmanagement und Risikomanagement

Das Ziel dieses Kapitels ist es, den aktuellen Sachstand der Umsetzung von Finanzplanung, Rücklagenmanagement und Risikomanagement an deutschen Hochschulen im Überblick darzustellen und zu analysieren. Die vorgefundenen Regelungen und Instrumente werden dann im folgenden Kapitel bewertet.

Die bundesweite Befragung richtete sich an 234 staatlich finanzierte Hochschulen³⁸, die angeschrieben wurden. Insgesamt gab es 55 Rückläufe (28 Universitäten, davon drei Stiftungsuniversitäten und 27 Fachhochschulen, davon eine Stiftungshochschule). Das entspricht einer Rücklaufquote von 23 % (rund 39 % der Universitäten und 17 % der Fachhochschulen).

Der Rücklauf der Hochschulen gemessen an Ihrer Beteiligung nach Bundesländern ist sehr unterschiedlich, wie an der Tabelle 1 abzulesen ist.

Tabelle 1: An der Befragung teilgenommene Hochschulen nach Bundesländern

Bundesland	Rückläufe	angeschriebene Hochschulen	Rücklaufquote
Baden-Württemberg	5	43,0	11,63%
Bayern	9	33,0	27,27%
Berlin	4	11,0	36,36%
Brandenburg	1	9,0	11,11%
Bremen	0	4,0	0,00%
Hamburg	4	7,0	57,14%
Hessen	3	14,0	21,43%
Mecklenburg-Vorpommern	1	6,0	16,67%
Niedersachsen	7	19,0	36,84%
Nordrhein-Westfalen	9	37,0	24,32%
Rheinland-Pfalz	4	12,0	33,33%
Saarland	1	4,0	25,00%
Sachsen	0	15,0	0,00%
Sachsen-Anhalt	3	7,0	42,86%
Schleswig Holstein	1	9,0	11,11%
Thüringen	3	9,0	33,33%
Gesamt	55	239,0	23,01%

Der den Hochschulen in digitaler Form vorgelegte Fragebogen bestand insgesamt aus 49 Fragen, die überwiegend offen gestellt wurden und die sich in vier größere Komplexe teilten. Die

³⁸ Es wurden insgesamt 305 Hochschulen angeschrieben, inklusive privater Hochschulen und Hochschulen in kirchlicher Trägerschaft. Da es lediglich zwei Rückläufe privater Hochschulen und einen Rücklauf einer Hochschule in kirchlicher Trägerschaft gab, wurden diese aus der Bewertung herausgenommen.

Ergebnisse der Umfrage wurden durch vertiefende qualitative Interviews mit zehn Kanzler(inne)n ergänzt.

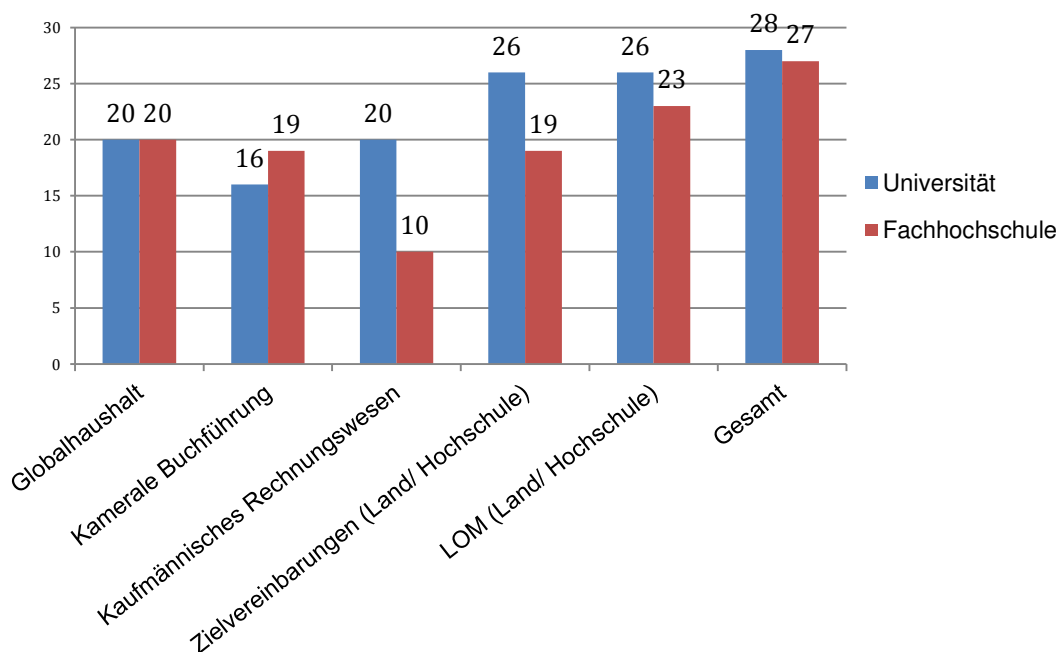
Im Folgenden wird, in Anlehnung an die Gliederung des Fragebogens, zuerst auf die verwendeten Finanzsteuerungsinstrumente eingegangen, darauf folgend werden der Umgang mit Rücklagen sowie die verwendeten Instrumente des Risikomanagements dargestellt.³⁹

3.1 Finanzplanung

Vorhandene Finanzsteuerungsinstrumente

Die abgefragten Finanzsteuerungsinstrumente sind einerseits zu unterscheiden in die Instrumente, die von außen gesetzt werden und mit denen die Hochschule umgehen muss. Dies unterscheidet sich nach Art der Finanzzuweisung (Globalbudget oder zweckgebundener Titelaushalt), der genutzten Instrumente (Zielvereinbarungen und / oder Leistungsorientierte Mittelzuweisung (LOM)) sowie in den meisten Bundesländern auch auf die Frage der kameralen oder der kaufmännischen Buchführung. Die Nutzung dieser Instrumente ist von den Hochschulen nur in wenigen Hinsichten wählbar, sondern weitgehend abhängig von den jeweiligen landesrechtlichen und –politischen Regelungen. Andererseits wurden Instrumente abgefragt, die in ihrer Nutzung und zum Teil in ihrer Ausgestaltung von Hochschulen frei gewählt werden können.

Abbildung 3: Externe Finanzsteuerungsinstrumente an Universitäten und Fachhochschulen

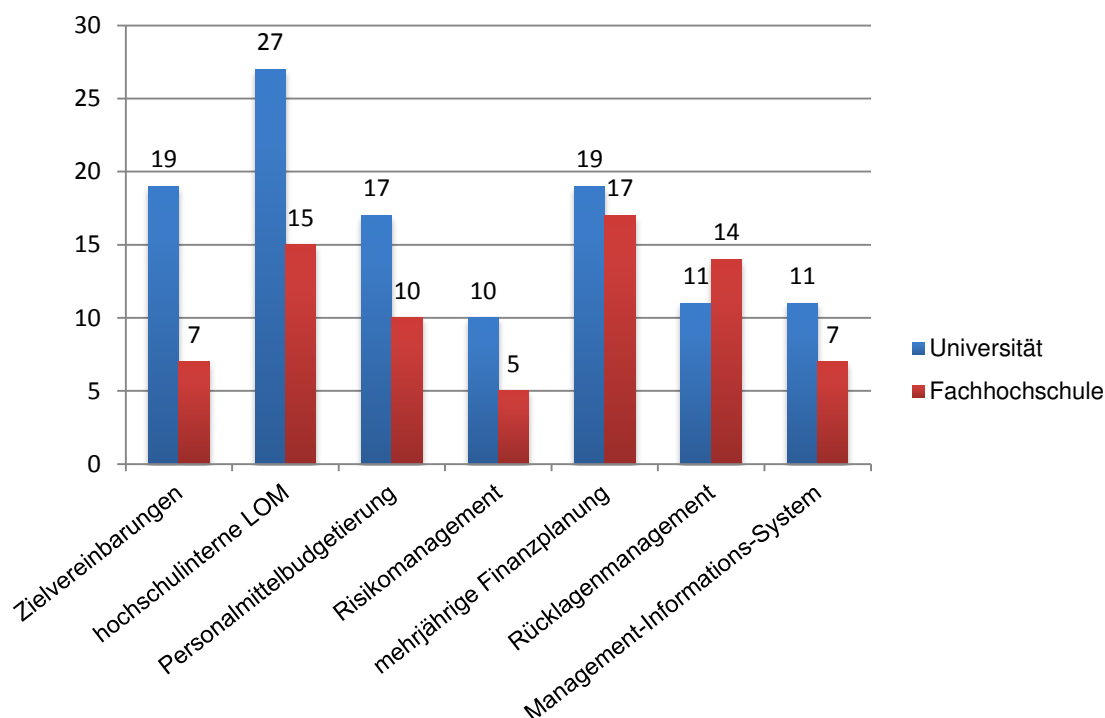


³⁹ Die in der schriftlichen Befragung genutzten Begrifflichkeiten zu Rücklagen, Risikomanagement und Finanzplanung wurden sehr offen formuliert. Dies begründet sich in der Annahme und auf dem Erfahrungswert, dass die Begriffe sehr unterschiedlich und auch nicht immer im Sinne ihrer betriebswirtschaftlichen Definitionen gebraucht werden. Zur Klärung der Begrifflichkeiten siehe Kapitel 1.

Die drei meist genannten externen Steuerungsinstrumente sind an Fachhochschulen die Leistungsorientierte Mittelvergabe (LOM) (Land/Hochschule), Globalhaushalt und Zielvereinbarungen (Land/Hochschule). Bei Universitäten werden ebenfalls LOM (Land/Hochschule) und Zielvereinbarungen (Land, Hochschule) genannt, darüber hinaus liegen Globalhaushalte gleichauf mit dem kaufmännischen Rechnungswesen. Auffällig ist vor allem der Unterschied beim kaufmännischen Rechnungswesen: Doppelt so viele Universitäten wie Fachhochschulen gaben an, dieses zu nutzen. Dies mag daran liegen, dass zum einen in vielen Hochschulgesetzen sowie Landeshaushaltsordnungen die Möglichkeit der Nutzung der kaufmännischen Rechnungsführung geschaffen wird und damit Hochschulen selber entscheiden können, ob sie diese einführen oder lieber in der (erweiterten) Kameralistik verbleiben wollen.⁴⁰ Zudem werden in denjenigen Bundesländern, in denen Pilothochschulen die Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens erproben, zumeist Universitäten für diese probeweise Einführungen gewonnen.

Die drei meistgenannten internen Steuerungsinstrumente sind bei den befragten Fachhochschulen die mehrjährige Finanzplanung, hochschulinterne LOM, und das Rücklagenmanagement. Von den einbezogenen Universitäten werden am häufigsten ebenfalls die hochschulinterne LOM und die mehrjährige Finanzplanung sowie darüber hinaus interne Zielvereinbarungen genutzt.

Abbildung 4: Interne Steuerungsinstrumente an Universitäten und Fachhochschulen



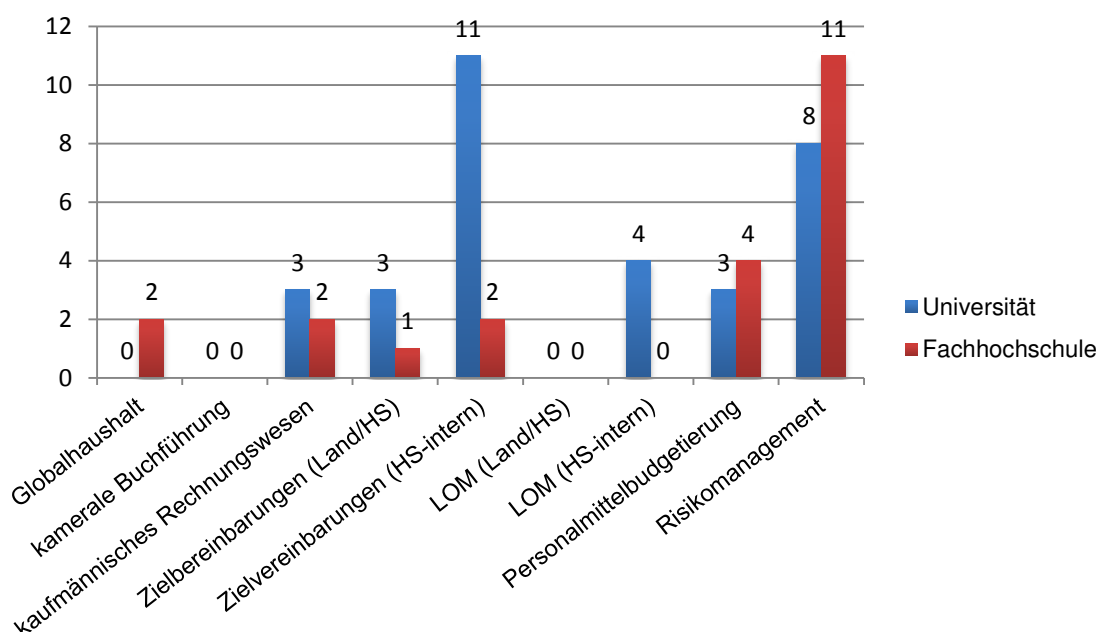
⁴⁰ In den Hochschulgesetzen regeln dies z. B. Baden-Württemberg, Bremen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz.

Auffällig ist, dass nur sehr wenige der befragten Fachhochschulen interne Zielvereinbarungen nutzen, auch die hochschulinterne LOM wird von Fachhochschulen wesentlich seltener genutzt als von Universitäten. Bei den befragten Universitäten wird ein Risikomanagement doppelt so häufig eingesetzt wie bei den Fachhochschulen (hier muss besonders angenommen werden, dass mit dem Begriff sehr verschiedene Praktiken gemeint sind).

Vergleicht man die unter der Abbildung 4 dargestellten Angaben der Universitäten und Fachhochschulen im Hinblick auf die für diese Studie besonders interessanten Steuerungsinstrumente der mehrjährigen Finanzplanung, des Rücklagen- und des Risikomanagements, geben jeweils knapp über 60 % der Universitäten und der Fachhochschulen an, die mehrjährige Finanzplanung zu nutzen. Zehn Universitäten geben das Risikomanagement als Steuerungsinstrumente an. Elf Universitäten nutzen das Rücklagenmanagement. Das macht 35 bzw. 39 % der befragten Universitäten aus. Aber nur zwei Universitäten geben an, alle drei Steuerungsinstrumente zu nutzen. Die Fachhochschulen liegen beim Risikomanagement mit sieben Einrichtungen deutlich darunter. Laut dem Ergebnis der Umfrage nutzen aber mehr als die Hälfte der befragten Fachhochschulen (55 %) und somit deutlich mehr Fachhochschulen als Universitäten (39,29 %) das Rücklagenmanagement. Zudem nutzen drei Fachhochschulen alle drei Steuerungsinstrumente zusammen.

Geplante Finanzsteuerungsinstrumente

Abbildung 5: Geplante Finanzsteuerungsinstrumente an Universitäten und Fachhochschulen



Die Unterschiede zwischen Fachhochschulen und Universitäten sind mit Blick auf die noch geplante Einführung der Instrumente nicht sehr groß: Die Steuerungsinstrumente zwischen Land und Hochschule sind beinahe flächendeckend verbreitet. Im Sample erkennt man jedoch Unterschiede zwischen Fachhochschulen und Universitäten bei der Verbreitung interner Zielvereinbarungen und einer internen LOM, welche Universitäten stärker nutzen.

Strukturierte Finanzplanung⁴¹

Ein Großteil der befragten Universitäten und Fachhochschulen gaben gleichermaßen an, die Verwendung ihrer Finanzen strukturiert zu planen. Die Verfahren zur mehrjährigen Finanzplanung zwischen der zentralen Hochschulebene und den einzelnen Fachbereichen unterscheiden sich etwas mehr bei den befragten Universitäten als bei den befragten Fachhochschulen. Dieser Unterschied liegt wahrscheinlich darin begründet, dass Universitäten stärker in relativ autonome Fakultäten untergliedert sind als Fachhochschulen, sowie darin, dass diese zumeist kleiner sind als Universitäten und somit eine Planung für die gesamte Hochschule einfacher ist.

Die Motive für die Verfolgung eines Finanzplanungsmodells liegen bei Universitäten und bei Fachhochschulen besonders

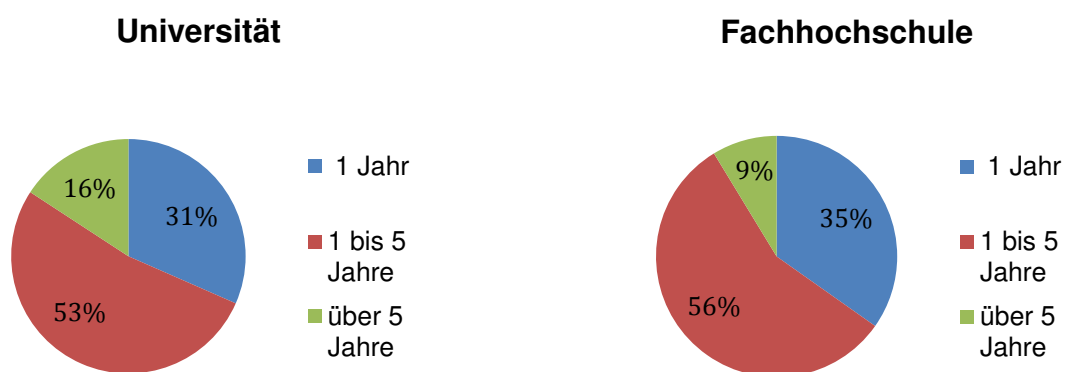
- in der Verbesserung der eigenen Planungssicherheit
- und einer effizienten Mittelverteilung.

Die weiteren genannten Gründe waren prozentual vernachlässigbar.

Planungszeitraum

An Fachhochschulen ist die Ein-Jahres-Planung noch etwas verbreiteter als an Universitäten. Bei beiden Hochschultypen dominiert die mittelfristige Planung (1-5 Jahre) deutlich. Eine langfristige Planung über fünf Jahre hinaus ist weder an Universitäten noch an Fachhochschulen stark ausgeprägt.

Abbildung 6: Planungszeitraum an Universitäten und Fachhochschulen



Probleme bei der mehrjährigen Finanzplanung

Die Hochschulen wurden im Rahmen einer offenen Frage ebenfalls gefragt, welche Hemmnisse sie in ihrer Ausführung einer mehrjährigen Finanzplanung sehen. Mehrfach genannt wurden:

⁴¹ Unterschieden wird hier zwischen einer geplanten Haushaltsführung – diese kann sich auch auf einen Zeitraum von nur einem Jahr beziehen – und einer ungeplanten Mittelverausgabung, welche lediglich den noch vorhandenen Mittel folgt (z. B. Dezemberfieber).

- Abhängigkeit in der Finanzierung vom jeweiligen Bundesland, woraus Unsicherheit in der Planung resultiert
- vage Datengrundlage
- Jährlichkeitsprinzip der Haushaltsplanung
- Widerstand innerhalb der Hochschule
- einige Universitäten: dezentrale Organisation

Im Rahmen der Interviews wurde die mehrjährige Finanzplanung von einigen interviewten Kanzler(inne)n als ein Instrument zur Verbesserung der Steuerungsfähigkeit des Präsidiums / Rektorats angesehen. Allerdings habe sie auch eine klare Wirkung nach innen, wie ein Kanzler anmerkte: Die mehrjährige Finanzplanung

„befördert ein Stück weit die Bereitschaft vieler Wissenschaftler(innen), finanzielle [zukünftige] Engpässe zu verdrängen. Die Hochschule wird dadurch aber professioneller.“

Die jährliche Finanzplanung wird laut Aussage der interviewten Kanzler(innen) insbesondere von denjenigen Hochschulen praktiziert, die durch eine kamerale Buchführung an das Jährlichkeitsprinzip des Haushaltes stärker gebunden sind als dies bei Hochschulen mit kaufmännischem Rechnungswesen der Fall ist. Jenseits dessen planen einige der befragten Hochschulen, die einjährig planen, Elemente in bestimmten „finanziell kritischen Bereichen“ mehrjährig, etwa im Energiekostenmanagement, bei Bauprojekten oder bei mehrjährigen Programmmitteln, auch wenn sie kameral geführt werden.

Deutlich wurde im Rahmen der Interviews, dass eine mehrjährige Finanzplanung vor allem dort stattfindet, wo eine mittelfristige Planungssicherheit etwa durch Hochschulverträge gegeben ist und bestimmte Finanzierungselemente feststehend sind. Allerdings basiert eine mehrjährige Finanzplanung immer auch auf vielen Annahmen, da die Laufzeiten vieler Programme endlich sind und deren Fortführung bundes- als auch landespolitisch noch nicht beschlossen wurde. Auf die Nachfrage, wie beispielsweise im Rahmen einer Finanzplanung bis einschließlich 2017 mit Mitteln aus Bundesprogrammen umgegangen wird, wurde von Seiten eines Kanzlers eingeräumt, dass beispielsweise die Thematik der Schuldenbremse und damit verbundene Risiken der Absenkung von Bundesprogrammen nicht einbezogen würden, sondern von denselben Summen ausgegangen werde wie bisher. Gleichzeitig stellen sich andere Hochschulen planerisch auch auf Worst-Case-Szenarien ein, z. B. dass es keine dritte Phase des Hochschulpaktes mehr gäbe und strukturell eingespart werden müsse. In den dann in den Blick geratenden Größenordnungen wird eine mehrjährige Finanzplanung dann zur Hochschulstrategie. Gleichzeitig zeigen diese Beispiele, wie sehr eine Finanzplanung von Annahmen abhängig bleibt.

3.2 Rücklagenmanagement

Die Möglichkeiten der Rücklagenbildung beziehungsweise des Umgangs mit Resten sind sehr heterogen ausgebildet. Der unterschiedliche Umgang mit Rücklagen oder Resten liegt insbesondere in der Art der Haushaltsführung begründet. Werden die Hochschulen nach der erweiterten Kameralistik⁴² geführt, dann verfügen diese zumeist über ein Globalbudget, das kameral geführt wird. Ergänzt wird das Finanzinstrumentarium in diesen Fällen nicht selten durch eine

⁴² Vgl.: Hilgers, D.: Hochschulen im Reformprozess des öffentlichen Rechnungswesens, in: Verwaltung und Management, 14. Jg. (2008), Heft 4, S. 180-188.

Kosten-Leistungsrechnung oder Elemente davon, die Transparenz über die Kostenstruktur und die mit den Finanzen erbrachten Leistungen bringen sollen und damit neben dem reinen Geldverbrauch ebenfalls den Ressourcenverbrauch mit einbeziehen. Die Hochschulen, die einer erweiterten Kameralistik unterliegen, haben in der Regel die Möglichkeit, mittels Übertragung von Bewirtschaftungsresten beispielsweise Mittel für strategische Zwecke zu bilden. Diese Optionen werden in einigen Ländern dadurch eingeschränkt, dass Haushaltsreste teilweise jedoch nur zeitlich begrenzt (ggf. nur für das nächste Haushaltsjahr, mitunter für drei Jahre) übertragen werden dürfen. Dabei geht es um Reste aus Landeshaushaltsmitteln und Reste aus Drittmitteln. Zusätzlich können sie teilweise Rücklagen (im kaufmännischen Sinn) aus Zuwendungen und Gewinnen bilden.

Hochschulen mit Globalhaushalten, die das kaufmännische Rechnungswesen anwenden, können demgegenüber im eigentlichen Sinne Rücklagen bilden (Kapitalrücklagen, Gewinnrücklagen, statuarische Rücklagen) sowie Rückstellungen veranlassen (vgl. hierzu ebenfalls Kapitel 1).⁴³

Allerdings ist der allgemeine Sprachgebrauch eher ein anderer: Reste, die für bestimmte Zwecke oder für zukünftige noch nicht definierbare Finanzierungsnotwendigkeiten zurückgelegt werden, werden sehr häufig allgemein als „Rücklagen“ bezeichnet.

Rücklagenbildung

Tabelle 2: Rücklagenbildung an Universitäten und Fachhochschulen

	Fachhochschule	Universität
Können an Ihrer Hochschule Rücklagen gebildet werden?	27	23
Ist die Rücklagenbildung Ihrer Hochschule mit planerischen Ansätzen verbunden?	16	18
Nutzen Sie eine IT-Lösung zur Unterstützung der Rücklagenbildung?	3	8

Knapp mehr Fachhochschulen als Universitäten geben an, Rücklagen bilden zu können. Mit planerischen Ansätzen ist die Rücklagenbildung an beiden Hochschultypen relativ stark verbunden, bei den Universitäten etwas stärker. Auffallend ist, dass deutlich mehr Universitäten IT-Lösungen zur Rücklagenbildung nutzen als Fachhochschulen.

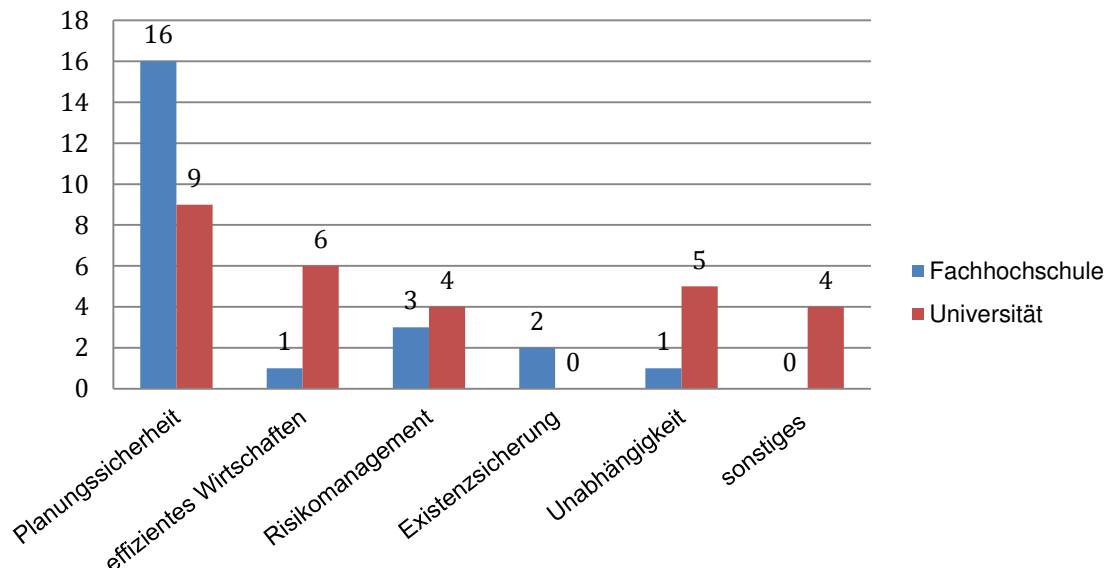
81 % der Universitäten geben an, Rücklagen beziehungsweise Reste aus Landeszuschüssen zu bilden, 73 % aus Drittmitteln und 54 % aus wirtschaftlichen Tätigkeiten. Weitere Rücklagen / Reste bilden Universitäten aus den Einnahmen aus den Studiengebühren (15 %) und weiteren Einnahmen, wie zum Beispiel aus Qualitätsverbesserungsmitteln (so nennen sich in einigen Ländern die Landesmittel, die anstelle der Studiengebühren gewährt werden), Weiterbildungseinnahmen und Verwaltungseinnahmen.

⁴³ Vgl.: Kaufmann, D.: Rücklagen und Rücklagenmanagement – Rechtliche Grundlagen und Begriffserklärungen; in: Rücklagenmanagement und Liquiditätssteuerung: Finanzen planen – Hochschulautonomie nutzen, Materialien Nr. 99, Weimar 2012.

Gründe für das Rücklagenmanagement / den geplanten Umgang mit Resten

Die Gründe für ein Rücklagenbildungsmodell / den geplanten Umgang mit Resten sind unterschiedlich, wie die Abbildung 7 zeigt.

Abbildung 7: Gründe für die Implementierung eines Rücklagenmodells / den geplanten Umgang mit Resten



* Sonstiges: Transparenz, gesetzliche Vorgaben, Rechenschaftslegung

Universitäten wie auch Fachhochschulen geben den Grund der Planungssicherheit am häufigsten an. Bei Universitäten sind noch 3 weitere Gründe herauszuheben:

- effizientes Wirtschaften
- Risikomanagement
- Unabhängigkeit vom unsicheren Landeshaushalt

Auch wenn dies in der Theorie von allen Kanzler(inne)n mitgetragen wird, unterstrich ein Großteil der Interviewten, dass sie zumeist allerdings direkt auf Sachzwänge reagieren müssten, um die „Hochschule am Laufen zu halten“. So wird ein Großteil der Rücklagen / Reste etwa für die Finanzierung von Bauunterhaltungen und Sanierungen von für die Lehre notwendigen Bauten genutzt. Zusätzlich werden Rücklagen / Reste genutzt für die Budgetdeckung oder das Abfangen besonderer Finanzierungserfordernisse. Die konkrete Beplanung von Rücklagen / Resten oder die Veranlagung von Rückstellungen erfolgt beispielsweise für das Abfangen vom Land nicht übernommener Tarifsteigerungen, personelle Ablöseverpflichtungen durch Drittmitteleprojekte oder mitzufinanzierende Bauprojekte.

Probleme beim Rücklagenmanagement / beim geplanten Umgang mit Resten

Auch im Fragenkomplex zum Rücklagenmanagement wurden die Hochschulen befragt, ob es Probleme gebe, die ein Rücklagenmanagement / den geplanten Umgang mit Resten behinderten. Die Hochschulen der verschiedenen Länder sahen besonders Probleme in den jeweiligen Landesregierungen. Länder können zum Beispiel Rücklagen / Reste kürzen oder sie wirken sich negativ aus, wenn eine Hochschule Sonderzuschüsse fordert. In mehreren Bundesländern (für Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein, Sachsen-Anhalt wurde dies benannt) werden aus Sicht der Hochschulen Rücklagen vom Land als ungebundene Ausgabe-reste verstanden oder als mangelnde Bedarfe interpretiert. Die Hochschulen müssen sich so

immer wieder rechtfertigen. Auch wird oft von staatlicher Seite nicht der Tatsache Rechnung getragen, dass Rücklagen / Restmittel Bestandteile einer längerfristigen Planung und nicht gleichbedeutend mit Liquidität seien. In diesem Zusammenhang sagte einer der interviewten Kanzler aus, dass die kamerale Denkweise, von Haushaltsjahr zu Haushaltsjahr zu planen, insbesondere in den Parlamenten und Ministerien noch stark verankert sei. Rücklagen oder Reste werden dann als nicht verausgabte freie Mittel angesehen, die Hochschulen als zu hoch finanziert deklariert. Die Tatsache, dass die meisten Hochschulen ihre Rücklagen / Reste auf Jahre beispielsweise für Baumaßnahmen, steigende Bewirtschaftungskosten oder Ablöseverpflichtungen aus der Exzellenzinitiative verplanen, findet dabei kaum Berücksichtigung.

Die interviewten Kanzler(innen) sind sich einig, dass von Seiten der Ministerien und der Politik die Sicherheit ihrer systematisch aufgebauten Rücklagen / Reste zu gewährleisten ist. Nur dann können sie, gemäß den von den Ländern ermöglichten Autonomiespielräumen, Risiken planen und deren negative Konsequenzen punktuell abfedern, ohne direkt strukturelle Einsparungen vorzunehmen, welche die Studienplatzkapazitäten betreffen. Rücklagen / Reste sind kein Ausdruck von überausgestatten Hochschulen, sondern Resultat einer von den Hochschulen übernommenen Verantwortung für einen nachhaltigen Umgang mit knappen Ressourcen.

3.3 Risikomanagement

Risiken

In der Befragung wurden die Hochschulen aufgefordert, verschiedene Risiken mit „hoch“, „mittel“ oder „niedrig“ zu bewerten.

Tabelle 3: Risiken mit hoher und niedriger Relevanz an Universitäten und Fachhochschulen

Risiken	Hohe Relevanz		Niedrige Relevanz	
	Uni	FH	Uni	FH
Leistungsorientierte Mittelvergabe (LOM)	12	14	4	7
Drittmittelinwerbung	13	5	1	3
Wirtschaftliche Tätigkeiten	2	3	10	8
Energiekosten	23	12	1	5
Tarifsteigerungen	17	9	5	9
Demographischer Wandel	4	5	7	11
Mieten	3	1	15	17
Weitere Risiken	3	4	1	6

Risiken mit hoher Relevanz stellen sowohl für Universitäten als auch für Fachhochschulen Veränderungen bei der leistungsorientierten Mittelvergabe des Landes, bei der Drittmittelinwerbung sowie steigende Energiekosten dar. Niedrig eingestufte Risiken sind in beiden Hochschultypen Verluste aus wirtschaftlichen Tätigkeiten, Mietsteigerungen und die Folgen des demographischen Wandels.

Sichtbare Unterschiede in den Einschätzungen zwischen den Hochschultypen bestehen bei Risiken aus Drittmittelinwerbung, Energiekosten und Tarifsteigerungen: Diese werden von Universitäten jeweils häufiger als Risiko mit hoher Relevanz eingeschätzt. Das sind zu erwartende Ergebnisse, die den Charakteristika der beiden prägenden Hochschultypen in Deutschland entsprechen. Drittmittelleinnahmen machen bei den Universitäten mitunter bereits 50 % der gesamten Einnahmen aus. Die Energiekosten schlagen bei den Universitäten wegen der energieintensiven Labore stärker zu Buche als bei den Fachhochschulen (falls diese ihre Energiekosten überhaupt selber tragen müssen). Dass die Tarifsteigerungen bei den Fachhochschulen etwas weniger bedeutsam eingestuft werden, ließe sich u.U. mit dem geringeren Anteil an Mittelbau-Stellen erklären, die aus Mitteln geschaffen werden und nicht durch die Besetzung von Planstellen. Denn in einigen Ländern werden die Tarifsteigerungen bei den Planstellen noch vollständig vom Land übernommen.

Umgang mit Risiken an Universitäten und Fachhochschulen

Betrachtet man nun die Hochschulen mit Blick darauf, ob und welche Instrumente der strukturierten Erfassung und Bewertung von Risiken sie nutzen oder planen, lässt sich leicht erken-

nen, dass Risikomanagement in den Fokus der Hochschulsteuerung gerät. Ein Vergleich bezüglich des Umgangs mit Risiken zeigt weitere Unterschiede zwischen Universitäten und Fachhochschulen.

Abbildung 8: Umgang mit Risiken an Universitäten

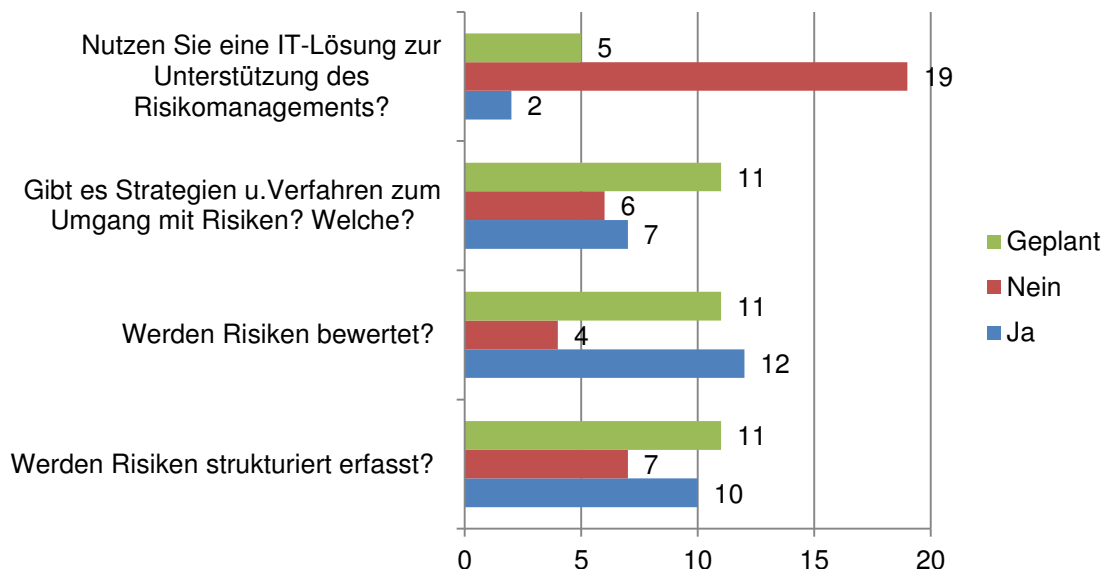
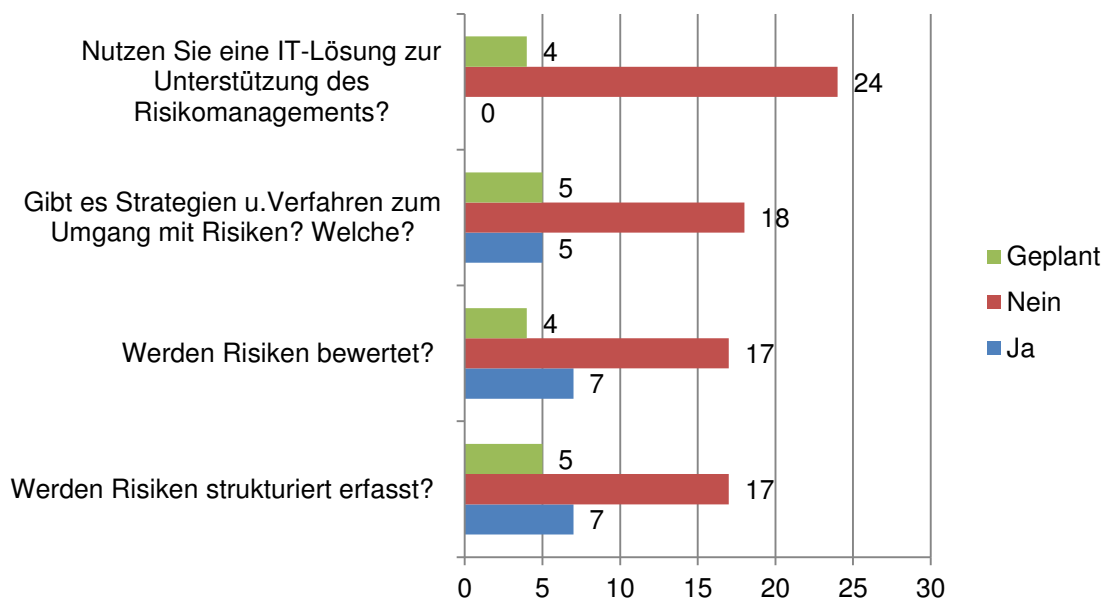


Abbildung 9: Umgang mit Risiken an Fachhochschulen



So erfassen beispielsweise 10 von 28 Universitäten Risiken strukturiert und 11 planen dies in Zukunft zu tun. Im Gegensatz geben zwar sieben von 28 Fachhochschulen an, Risiken strukturiert zu erfassen, aber nur 5 planen dies in Zukunft zu tun und 17 verneinen diese Frage völlig. Dieses Muster findet sich auch bei den Fragen nach der Bewertung von Risiken und nach Strategien oder Verfahren im Umgang mit Risiken.

Risikomanagement ist insgesamt an den befragten Hochschulen noch nicht systematisch etabliert, aber besonders für die Universitäten ein großes Thema, ist es doch an 11 von 28 Universitäten im Aufbau.

Im Umgang mit Risiken sind verschiedene Modelle denkbar: ein komplett implementiertes Risikomanagement oder die Nutzung einzelner Elemente des Risikomanagements. Nur wenige Kanzler(innen) sagten aus, dass sie sich nicht mit Risiken beschäftigen.

Mit Komplettsystemen⁴⁴ des Risikomanagements sind implementierte Organisationsstrukturen gemeint, die neben der Benennung der maßgeblichen Risiken einer Hochschule ebenfalls deren Entwicklungen im Blick haben, auch auf dezentraler Ebene beispielsweise über Risikobeauftragte. Solche Systeme lassen die Hochschulen gezielte Maßnahmen ergreifen, um entweder Risiken zu verkleinern oder aufzuheben oder die Konsequenzen bei Eintreffen des Risikos (auch im Sinne des Akzeptierens eines Risikos und dessen Auswirkungen) auf die Hochschule verringern, beispielsweise über gezielte Rücklagenbildung. Risiken werden als Erinnerungs- und Orientierungsgröße in allen Finanzplanungen mitbedacht.

Die meisten Hochschulen nutzen einzelne Elemente des Risikomanagements, ohne ein systematisches Risikomanagement implementiert zu haben. Das sind beispielsweise:

- die Steuerung über Personalpolitiken (z. B. vorgezogene Neuberufungen, konsequente Befristung von Verträgen, interner Stellenplan),⁴⁵
- die Definition von Risiken und deren hochschulinterne Thematisierung (Diskussion in den zentralen Gremien und Dekanerunden),
- die Diskussion in Landesarbeitsgemeinschaften zum Thema Risiken (Austausch und Abgleich von Methoden zum Umgang mit Risiken), oder
- die Auslastungssteuerung über die Lehrveranstaltungsevaluation (Nutzung von Instrumenten wie der Lehrevaluation zur gezielten Verbesserung der Lehre und damit gezielteren Rekrutierung von Studierenden)⁴⁶.

Der Umgang mit Risiken verdeutliche, so einige Kanzler(innen), die anstehenden Herausforderungen der Hochschulen und biete die Möglichkeit, sich auf daraus folgende Konsequenzen gezielt einzurichten. Jenseits dieser nach innen gerichteten Sichtweise biete die Beschäftigung mit Risiken, die von außen auf die Hochschule wirkten „die Möglichkeit, die politischen Risiken aus der kaufmännischen Sicht zu bewerten.“ Die Risiken des jeweiligen Landes „sollten auch angesprochen werden und sollten in den Risikobericht der Hochschule“ integriert werden. Dies könnte so erfolgen, dass erkannte politische Risiken (beispielsweise Neuausrichtung von Finanzierungsmodellen oder Finanzierung der Hochschulen vor dem Hintergrund der Schulden-

⁴⁴ Ein Beispiel ist das Modell der Universität Göttingen: vgl. Hoppe, M.: Risikomanagement und Konsequenzen für die Finanzplanung, Verlag der Bauhaus-Universität Weimar, Weimar 2012, S. 37-56.

⁴⁵ Ungesteuerte Personalpolitik besteht aus Ad-hoc Entscheidungen und stellt eigentlich kein Personal-Management dar. Hier wird reagiert, nicht prospektiv agiert, frei werdende Stellen werden eben besetzt, es gibt aber kein übergreifendes Konzept, das sich an Ziele ausrichten würde.

⁴⁶ Dies ist insofern ein relevanter Teil des Risikomanagements, als dass man frühzeitig Probleme erkennt, etwa eine Unterauslastung in bestimmten Bereichen, und mit gezielten Maßnahmen gegensteuern kann. Dies trifft etwa auf den Studierendenmangel an einigen ostdeutschen Hochschulen zu, wo mit gezielten Werbemaßnahmen gesteuert wird. Es kann aber ebenso auf Qualitätsrisiken abzielen, so dass das Qualitätsmanagement in dieser Perspektive eine Form des Risikomanagements darstellt.

bremse) finanziell quantifiziert werden und ein Umgang hiermit beispielsweise über strategische Steuerungsinstrumente initiiert oder mittels gezielter Kommunikation nach innen und außen auf das Risiko hingewiesen wird.

Probleme beim Risikomanagement

Bezüglich der Frage nach Problemen bei der Einführung und Umsetzung eines Risikomanagements antworten die Hochschulen sehr unterschiedlich. Jede Hochschule scheint jeweils spezifische Probleme zu haben. Mehrere Hochschulen haben Probleme mit der Erfassung und Bewertung von Risiken, weil sie teilweise schwer zu kalkulieren und zu beeinflussen sind. Für Hochschulen gibt es insgesamt wenig bestandsgefährdende Risiken und das Risikomanagement stößt intern vielfach auf wenig Verständnis. Auch ist das fehlende kaufmännische Denken an einer Hochschule als Problem genannt worden, ein entsprechendes Umdenken sei für die richtige Implementierung eines Risikomanagements erforderlich sowie die Schaffung eines Risikobewusstseins. In Niedersachsen erschwert die 5-Jahres-Grenze für die Bildung und anschließende Verausgabung von Rücklagen ein strategisches Risikomanagement.

In den meisten Ländern fehlt eine gemeinsame Kommunikation zwischen dem Land und den Hochschulen über politische Risiken sowie Risiken, welche alle/die meisten Hochschulen des Landes betreffen.

3.4 Zusammenfassung und gewünschte Unterstützung

Die schriftliche Befragung sollte erste Hinweise darauf liefern, wie Hochschulen mit den Themen der Finanzplanung, des Rücklagen- und des Risikomanagements umgehen. Folgende allgemeine Ergebnisse können festgehalten werden:

- Die Hochschulen planen ihre Finanzen zu einem großen Teil mehrjährig.
- Das Rücklagen- und Risikomanagement ist unter den Hochschulen gering verbreitet, befindet sich aber an vielen Hochschulen im Aufbau bzw. wird geplant.
- Dabei werden die Rücklagen / Reste in allen Hochschulen auf die eine oder andere Weise geplant und bewirtschaftet, nur ist vielfach eine strukturierte Systematik noch selten. Beim Risikomanagement steckt die Entwicklung noch mehr in den Anfängen.
- Es gibt zwei Hauptprobleme, die einer mehrjährigen Finanzplanung und einem Rücklagenmanagement im Wege stehen:
 - Eine kamerale Denkweise und Logik nach dem Jährlichkeitsprinzip (sowohl auf Hochschul- aber auch auf Landesebene) und
 - die Abhängigkeit von und Rechtfertigung vor den Landesregierungen (Planungsunsicherheit durch Abhängigkeit vom unsicheren Landeshaushalt und Fehlinterpretation der Rücklagen seitens der Länder).
- Fehlende übergeordnete Transparenz und Kompetenz in den Ländern zeigt sich darin, dass Stellen in den Ministerien, die für Hochschulen bzgl. der Finanzplanung und Risikomanagement Ansprechpartner sein könnten und dürften, kaum oder gänzlich unbekannt sind.

Als auffällig bei einer Unterscheidung zwischen Universitäten und Fachhochschulen können folgende Punkte benannt werden:

- Universitäten nutzen mehr Steuerungsinstrumente als Fachhochschulen;
- Rücklagenmanagement wird an Fachhochschulen ebenso genutzt wie an Universitäten;
- Risikomanagement ist an den Universitäten stärker vertreten als an den Fachhochschulen.
- Universitäten stufen verschiedene Risiken deutlich höher ein als Fachhochschulen.

Von mehreren Kanzler(inne)n wurde unterstrichen, dass der Stellenwert von Forschung und Lehre in der Politik gewichtiger werden sollte. Die Kürzung von Programmen zu Gunsten anderer Bereiche zeige, dass die Wissenschaft in der Politik nicht genügend im Vordergrund stünde. Dies müsse sich ändern.

Als wichtigsten Faktor für eine optimale Unterstützung der Länder und des Bundes wurde von allen interviewten Kanzler(inne)n die Herstellung von mittelfristiger Planungssicherheit genannt. Erst durch die Planungssicherheit werden die Hochschulen in die Lage versetzt, auf Risiken geplant reagieren zu können und ihre Mittel gezielt einzusetzen. Aber hier geht es nicht ausschließlich um die Planungssicherheit in Bezug auf einen Globalzuschuss, sondern ebenfalls um die Sicherung von Rücklagen / Resten. Dadurch bestehe überhaupt erst die Möglichkeit, für Risiken nachhaltig vorzusorgen, ohne dass den Hochschulen durch die risiko-bezogene Rücklagenbildung Nachteile entstehen. Die Entwicklung konkreter Regelungen über Rücklagen / Reste und die Einhaltung von Zusagen wurden im Rahmen der Interviews mehrfach gefordert. Auch Drittmittel- und Sonderprogramme müssten verlässlicher und langfristiger ausgelegt sein. Bereits die Ausweitung der Programme auf Fünf-Jahreshorizonte hätte für die Planung positive Auswirkungen.

Weiterhin wünschen sich mehrere Hochschulen eine Anhebung ihres Grundbudgets auch zu Lasten der zweckgebundenen Programmfinanzierung, so dass ein autonomerer, flexiblerer Einsatz der Mittel ermöglicht wird. Das würde ein flexibleres Risikomanagement erleichtern, da Mittel nicht im starken Maße zweckgebunden sind. In diesem Zusammenhang forderten ebenfalls einige Kanzler(innen), dass zusätzliche Aufgaben, die immer wieder an die Hochschulen herangetragen werden, finanzielle Auswirkungen auf die Grundfinanzierung der Hochschulen haben müssten. Es könne nicht sein, dass die Grundfinanzierung, die bereits indirekt gesunken sei durch verringerte Kaufkraft und steigenden Energiekosten, für additive Aufgaben genutzt werden müsste. Nicht nur würden die vielen Programmmittel viel Zeit und „Antragsspoesie“ erfordern, um sie zu erhalten. In der Abwicklung müssten Nebenhaushalte nach je eigener Logik geführt werden. Und nach Auslaufen der Förderung müssten dann oftmals die Projekte noch in den Grundhaushalt übernommen werden, der so immer weiter ausgezehrt werde.

4 Bedingungen für den Umgang mit Risiken - Landesregelungen und Gestaltungsmöglichkeiten

In der folgenden Aufstellung werden die bestehenden Landesregelungen und internen Gestaltungsoptionen im Hinblick auf Finanzplanung sowie das Rücklagen- und Risikomanagement nach ihren Vor- und Nachteilen hin diskutiert.

Zwei Bereiche sind dabei zu unterscheiden: Zum einen ergeben sich *Landesregelungen*, die das Zusammenspiel von Politik und Hochschulen bestimmen. Hier geht es um gesetzliche Regelungen für den Umgang mit Rücklagen und Risiken. Unter 4.1 werden Beispiele entsprechender Landesregelungen genannt und erläutert sowie die maßgeblichen Unterschiede diskutiert mittels der Auflistung der Vor- und Nachteile.

Zum anderen ergeben sich *Gestaltungsoptionen* auf Seiten der Hochschulen, denen unter 4.2 nachgegangen wird. Hier spielt vor allem die Frage eine Rolle, wie Hochschulen ihre Finanzen planen und wie sie mit Risiken umgehen. Als zentral wird sich hier erneut herausstellen, dass die Hochschulen die Optionen wählen (können), welche ihrem Profil entsprechen. Aufgrund der Heterogenität der Hochschulen ist eine detaillierte Abbildung bestehender Modelle kaum möglich. In der Darstellung werden dort, wo das möglich ist, Beispiele der unterschiedlichen Ausgestaltungsoptionen genannt sowie deren Vor- und Nachteile skizziert. Die Voraussetzungen auf Landesseite für die beschriebenen Gestaltungsoptionen werden ebenfalls angegeben.

4.1 Landesregelungen (gesetzliche Regelungen, Hochschul-Politik) zu Finanzierung, Haushaltsführung, Finanzplanung, Risiko- und Rücklagenmanagement

Feld Finanzierung

a. Gibt es mehrjährige Finanzzusagen vom Land?

Tabelle 4: Mehrjährige Finanzierungszusagen vom Land (Feld Finanzierung)

Merkmale vorhanden?	praktiziert zum Beispiel von/in	Vorteil/Nachteil
Nein	Bayern, Brandenburg	<u>Vorteil:</u> – Flexibilität für das Land <u>Nachteil:</u> – keine mehrjährige / überjährige Planungssicherheit für Hochschulen – die Verantwortung für die Finanzierung bestimmter Risiken kann auf Seiten der Hochschulen nur schwer getragen werden, da sie kaum Handlungsspielräume über das eigene Haushaltsjahr hinaus haben – Planungen können nur erfolgen im Rahmen von Überschüssen und Resteübertragungen, diese müssen teilweise über die zuständigen Ministerien bewilligt werden
Ja, über Hochschulvereinbarungen im Hochschulsystem insgesamt	Hessen, Niedersachsen, Baden-Württemberg, Berlin ⁴⁷	<u>Vorteil:</u> – Planungssicherheit für die Hochschulen – übergeordnete Ziele des Landes fließen mit in die Finanzierung der Hochschulen ein und werden darüber transparent <u>Nachteil:</u> – langfristige Festlegung u.U. inkompatibel zu Schwankungen der Einnahmen des Landes; in Hessen werden beispielsweise die für die Hochschulen zur Verfügung stehenden Summen an die Steuereinnahmen gekoppelt – Auflösung einer Hochschulrahmenvereinbarung führt insbesondere zu einem Vertrauensbruch zwischen den Hochschulen und den zuständigen Ministerien, die Anreizsetzung des Instrumentes als auch dessen Wirkung wird in solchen Fällen konterkariert

⁴⁷ Berlins Hochschulverträge sind eine Mischform von Hochschulvereinbarung und Zielvereinbarung, da sowohl übergreifende für jede Berliner Hochschule gültige Zielsetzungen integriert werden als auch hochschulspezifische Zielsetzungen.

Merkmal vorhanden?	praktiziert zum Beispiel von/in	Vorteil/Nachteil
Ja, über Ziel- und Leistungsvereinbarungen mit den einzelnen Hochschulen	NRW, Sachsen-Anhalt	<u>Vorteil:</u> – besondere Ziele und Leistungen werden honoriert – Kommunikation zwischen Ministerien und Hochschulen <u>Nachteil:</u> – Zielsetzungen werden häufig nicht so gesetzt, dass sie innerhalb des festgeschriebenen Zeitrahmens tatsächlich beeinflussbar sind – es werden manchmal zu viele Ziele gesetzt, die in dieser Fülle nicht umsetzbar sind – Die Möglichkeit, tendenziell von Seiten der Ministerien wieder in die Detailsteuerung zu gelangen, ist verhältnismäßig hoch, da schon allein durch die Anzahl an übergeordneten Leistungsbereichen (zumeist sechs bis sieben angefangen von Lehre, Forschung über Wissens- und Technologietransfer, Gleichstellung, Internationalisierung sowie Infrastrukturen und IT) die Gefahr von ausführlichen und kleinteiligen Zielsetzungen entsteht

b. Bekommen die Hochschulen ihre Mittel als Globalbudgets zugewiesen?

Tabelle 5: Mittel als Globalbudgets (Feld Finanzierung)

Merkmal vorhanden?	Praktiziert zum Beispiel von/in	Vorteil/Nachteil
Ja (zumeist in Form reduzierter Titelgruppen)	Alle mit Ausnahme von Bayern)	<u>Vorteil:</u> – Übertragbarkeit der Mittel – hohe Deckungsfähigkeit der Mittel – breite Möglichkeit der Nutzung von Steuerungsinstrumenten, beispielsweise der dezentralen Personalbudgetierung – hohe Verantwortung für Finanzen und deren Verausgabung <u>Nachteil:</u> – Risiken müssen von den Hochschulen verstärkt übernommen werden (auch ggf. Tarifsteigerungen, steigende Energiekosten), deren Entstehung sie nicht beeinflussen können – Ministerien fühlen sich für bestimmte Belange nur noch punktuell verantwortlich
Nein	Bayern (mit Ausnahme einiger Pilothonhochschulen)	<u>Vorteil:</u>

Merkmal vorhanden?	Praktiziert zum Beispiel von/in	Vorteil/Nachteil
		– Risiken verbleiben stärker beim Land, da Hochschulen jeweils abhängig sind von den zugewiesenen Titelgruppen⁴⁸ <u>Nachteil:</u> – bestimmte Entscheidungen, wie bspw. Deckungsfähigkeit zwischen den Titeln müssen ministerial erfolgen – wenig Gestaltungsspielräume für Hochschulen

c. Gibt es Vorgaben zur Haushaltsführung?

Tabelle 6: Vorgaben zur Haushaltsführung (Feld Finanzierung)

Merkmal vorhanden?	Praktiziert von/in	Konsequenzen für das Rücklagenmanagement
flächendeckend kaufmännisches Rechnungswesen	Hessen Hamburg Niedersachsen Saarland Sachsen	– Rücklagen können transparent aufgeführt werden und gehen direkt in die Bilanzierung ein – Rückstellungen ermöglichen beispielsweise den Einbezug von Kosten wie Überstunden und Urlaubsresten – Rücklagen können in den Kapitalstock eingespeist werden und dadurch langfristiger vorgehalten werden (Beispiel Stiftungsuniversitäten Niedersachsen: Rücklagen können nach drei Jahren in den Kapitalstock der Stiftung einfließen)
ausschließlich kameral/ erweiterte Kameralistik	Bayern (Ausnahmen Pilothochschulen) Mecklenburg-Vorpommern Sachsen-Anhalt Schleswig-Holstein	– Resteübertragungen sind möglich, sind aber anhand des Haushaltes in ihrer geplanten Nutzung nicht transparent nachvollziehbar
sowohl kaufmännische als auch kameraler Haushaltsführung ist möglich	Baden-Württemberg Berlin (bisher nur eine Hochschule) Brandenburg Bremen NRW Thüringen Rheinland-Pfalz	– Bei Ländern, die eine Mischform praktizieren, ist zumeist (wie in NRW) ein Übertragshaushalt durch die kaufmännisch geführten Hochschulen anzufertigen, der den kaufmännisch geführten Haushalt in einer kameralen Form ausweist. Hierdurch gehen Vorteile wie beispielsweise die Transparenz von Rücklagen /Rückstellungen verloren, da Rücklagen in einen allgemeinen Restetopf (oder Dispositionstopf) als Gesamtsumme dargestellt werden.

⁴⁸ Zwar übernehmen einige Länder alle (z. B. Niedersachsen) oder einen Teil (etwa Hessen, Sachsen, NRW) der Kosten durch Tarifsteigerungen. Andere Länder wiederum, etwa Berlin, übernehmen diese Kosten nicht. Energiekosten werden kaum übernommen, obwohl bereits der Anstieg der EEG-Umlage eine mittelgroße Universität pro Jahr einstellige Millionenbeiträge kosten kann (Aussage eines Kanzlers).

Feld Risikomanagement

In Bezug auf das Risikomanagement gibt es in keinem Bundesland konkrete Aussagen innerhalb der Hochschulgesetze oder andere konkrete Vereinbarungen zwischen den Hochschulen und den Ländern. Allerdings werden in Kombination von Hochschulgesetzen und Landeshaushaltsordnungen Hinweise darauf ersichtlich, dass im Rahmen der Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens Risiken benannt werden müssen⁴⁹. Die interviewten Kanzler(innen) unterstrichen die Notwendigkeit, die Risiken, die den Hochschulen auf der Grundlage politischer Entscheidungen entstehen, kommuniziert zu bekommen. Dies betrifft insbesondere Fragen der Verlässlichkeit von Zusagen, die Fortfinanzierung von Programmen, die Weiterführung von Hochschulverträgen, etc. Hochschulen könnten so entsprechende Landesrisiken in eigene Planungen mit einbeziehen und entsprechend ihre Finanzplanungen darauf ausrichten. Allerdings nützte die Benennung der Risiken den Hochschulen nur, wenn sie die erforderlichen Strukturen und Möglichkeiten haben, um entsprechende Vorsorge zu leisten. Generell wurde es von Seiten der interviewten Kanzler(innen) allerdings als unrealistisch angesehen, dass die Länder und damit auch die führenden politischen Parteien insbesondere im Wahlkampf offen mit Finanzierungsengpässen umgehen lernen, da damit einhergehende Konflikte im Vorfeld von Wahlen vermieden würden.

Feld Rücklagenmanagement

Welche Regelungen zur Rücklagenbildung gibt es auf Landesebene?

Tabelle 7: Regelungen zur Rücklagenbildung auf Landesebene (Feld Rücklagenmanagement)

Merkmal	Praktiziert zum Beispiel von/in	Vorteil/Nachteil
Nein, können keine Rücklagen bilden	Bayern	<u>Vorteil:</u> – Hochschulen müssen für Haushaltsrisiken keine Verantwortung übernehmen, keine Finanzplanung aufbauen <u>Nachteil:</u> – Hochschulen eignen sich keine Kompetenzen zum Finanzmanagement an

⁴⁹ Vgl. hierzu den Beitrag von Hoppe, M.: Risikomanagement und Konsequenzen für die Finanzplanung. Verlag der Bauhaus-Universität Weimar, Weimar 2012, S. 37-56.

Können Rücklagen bilden mit wenigen Beschränkungen	<u>Bremen:</u> nicht verbrauchte Landeszuschüsse dürfen Rücklagen zugeführt werden (§ 106 Abs. 3, BremHG) <u>Hamburg:</u> Ausgabenreste können einbehalten werden (keine spezifischen Festlegungen außerhalb der LHO) <u>Sachsen:</u> kaufmännisches Rechnungswesen erlaubt die Zuführung von nicht verbrauchten Zuschüssen in eine Rücklage, um zusätzliche Aufgaben zu erfüllen (§ 11 Abs.6, SächsHSG) <u>Hessen:</u> Ertragsüberschüsse verbleiben der Hochschule uneingeschränkt zur Erfüllung ihrer Aufgaben. Der Landtag kann für das jeweilige Haushaltsjahr eine Erfolgsbeteiligung festlegen. (§ 8 Abs. 4, Hessisches Hochschulgesetz) <u>Baden-Württemberg, Brandenburg, NRW, Rheinland-Pfalz:</u> jeweils im Rahmen des kaufmännischen Rechnungswesens (keine spezifischen Festlegungen außerhalb der LHO)	<u>Vorteil:</u> – Hochschulen können eigenverantwortlich Rücklagen bilden und diese beplanen <u>Nachteil:</u> – keine verbindliche Festlegungen weder auf Landes- noch auf Hochschuleseite – oft Unverständnis für Rücklagenbildung auf beiden Seiten, da weder eine Rechenschaft über bestehende Planungen abgelegt werden muss noch man sich konkret mit Resten als notwendigem Steuerungsinstrument auf Landesebene auseinandersetzt – kurzfristige Eingriffe in Rücklagen sind möglich, wie 2011 z. B. in Brandenburg – fehlende Regelungen können zur Konsequenz haben, dass Rücklagen stärker und immer wieder neu begründet werden müssen.
Regulierungen durch die Ministerien	<u>Saarland:</u> aus nicht verbrauchten Zuschüssen können auf der Basis einer Resteübertragung ebenfalls Rücklagen gebildet werden (§ 79 Abs. 6, Universitätsgesetz) <u>Sachsen-Anhalt:</u> Ausgabenreste unter Bewilligung des Finanzministeriums möglich (gelten bis zum Ende des zweitnächsten Haushaltsjahres)	<u>Vorteil:</u> – jeder kennt die „Spielregeln“ und kann entsprechend planen – die zuständigen Ministerien akzeptieren durch die eigens entwickelten Regelungen Rücklagen, die auf dieser Basis gebildet wurden und kritisieren diese nicht – die Hochschulen müssen Rücklagen nicht beständig rechtfertigen – Regelungen können schnell angepasst werden, da keine Gesetzesänderung notwendig ist <u>Nachteil:</u> – die Regulierungen können zu kleinteilig sein, so dass die Ministerien wiederum in eine Detailsteuerung gelangen, die eine erhöhte Finanzautonomie (ein Effekt der Rücklagenbildung an Hochschulen) konterkariert – Planungen der Hochschulen könnten ministerial nicht bewilligt werden

	<u>Mecklenburg-Vorpommern:</u> Ausgabereste können bspw. in eine Rücklage überführt werden. Hierzu bedarf es allerdings zur Verwendung der Mittel der Freigabe durch das Finanzministerium. <u>Thüringen:</u> Die Rahmenvereinbarung III gewährt die Bildung einer Rücklage, die 12,5 % der nicht verbrauchten Mittel beträgt, welche der jeweiligen Hochschule zugewiesen wurden. <u>Schleswig-Holstein:</u> Ein erwirtschafteter Jahresüberschuss kann einer Rücklage zugeführt werden. Aus der Rücklage dürfen der Investitionsbedarf, sowie Sach- und Personalausgaben finanziert werden. (§ 7, HHVO)	– Regelungen können schnell zuungunsten der Hochschulen geändert werden, wodurch die Planungssicherheit eingeschränkt wird – die Verfahren zur Bewilligung sind zeitaufwendig.
Jahresgrenzen	<u>Berlin:</u> übertragbare Ausgabereste können bis zum Ende des auf die Bewilligung folgenden zweitnächsten Haushaltsjahres gebildet werden (§ 45 Abs. 2, LHO) <u>Niedersachsen:</u> nicht verbrauchter Teil der Zuführungen wird für die Dauer von max. fünf Jahren in einer Rücklage überführt (§ 49 Abs. 2, NHG)	<u>Vorteil:</u> – verbindliche Planungshorizonte für Hochschulen und Gesetzgeber <u>Nachteil:</u> – Rücklagenbildung für bestimmte Projekte langfristig notwendig, etwa Großbauten, Berufungspools – Mangelnde Flexibilität aufgrund von Jahresfristen
Volumengrenzen	kein Beispiel	<u>Vorteil:</u> – langfristige Rücklagenbildung möglich, da Rücklagen über 3, 5 oder 10 Jahre hinaus für bestimmte Zwecke angespart werden können; so werden langfristige Projekte, etwa Großbauvorhaben oder Berufungs- und Innovationspools, möglich – langfristige Planungsfähigkeit der Hochschulen wird unterstützt <u>Nachteil:</u> – große Unterschiede je nach Größe & Budget der Hochschule; Nachteile für besonders kleine Hochschulen

4.2 Gestaltungsoptionen (HS-interner Umgang mit Finanzplanungen, Rücklagen- und Risikomanagement)

Handlungsfeld Finanzen

Planen die Hochschulen ihre Finanzen mehrjährig (also über das gängige Haushaltsjahr hinaus)?

Tabelle 8: Mehrjährige Finanzplanung (Handlungsfeld Finanzen)

Merkmal Vorhanden?	Praktiziert beispielsweise von/in	Vorteil/Nachteil	Mögliche Hindernisse
Ja, für den gesamten Haushalt	Universität Gießen	<u>Vorteil:</u> – Erreichung von Planungssicherheit – Effiziente Mittelvergabe erleichtert <u>Nachteil:</u> – oft jedoch noch Jährlichkeitsdenken beim Gesetzgeber; mehrjährige Planungen können dadurch konterkariert werden	– unvorhergesehene Haushaltssperren – Zweckbindung der Mittel – Jährlichkeitsprinzip des kameralen Haushaltes – langfristige Verpflichtungen – Prioritätenverschiebung – Unsicherheit der Prognosen je kürzer die Zeitdauer des Planungssicherheit versprechenden Steuerungsinstrumentes des Landes – Preissteigerungsraten – Chronische Unterfinanzierung in der Grundausstattung – Reste und Rücklagen wecken Begehrlichkeiten beim Finanzministerium – hoher Abstimmungsbedarf
Nein	Hochschule Osnabrück	<u>Nachteil:</u> – kaum Planungsmöglichkeiten über das eigene Haushaltsjahr hinweg	

Handlungsfeld Risikomanagement

Hat die Hochschule ein Risikomanagement implementiert?

Tabelle 9: Implementation eines Risikomanagements (Handlungsfeld Risikomanagement)

Merkmal Vorhanden?	Praktiziert zum Beispiel von/in	Vorteil/ Nachteil	Mögliche Hindernisse
Ja, Komplettsystem oder Teile davon	Universität Göttingen	<u>Vorteil:</u> – Übersicht über große Risiken, die beplanbar werden – im Falle des Einbezugs der dezentralen Ebene könne auch hier Risiken direkt bearbeitet werden (Bsp. Universität Göttingen) <u>Nachteil:</u> – hoher Implementierungsaufwand	– setzt teilweise Kenntnis über Landesrisiken voraus – mangelnde Transparenz der Landesfinanzierung – Konsequenzen von Steuerungsinstrumenten wie beispielsweise bei nicht erreichten Zielen im Rahmen von Zielvereinbarungen, bleiben unklar – zeitlich und finanziell sind Risiken nur in der Tendenz einschätzbar – in vielen Fällen ist ein Überleben der Hochschule nur möglich, wenn die worst-case Szenarien außer Acht gelassen werden
Nein	Hochschule Regensburg	<u>Nachteil:</u> – keine vorrausschauende Perspektive und Handlungsfähigkeit in Bezug auf Risiken	

Handlungsfeld Rücklagenmanagement

Bilden die Hochschulen Rücklagen?

Tabelle 10: Möglichkeit zur Rücklagenbildung (Handlungsfeld Rücklagenmanagement)

Merkmal Vorhanden?	Praktiziert zum Beispiel von	
Ja, mit planerischen Ansätzen	Universität Duisburg-Essen	
Ja, aber ohne planerische Ansätze	Hochschule Osnabrück	
Nein	Hochschule Offenburg	

Tabelle 11: Gründe für und Hemmnisse bei der Rücklagenbildung

Gründe der Rücklagenbildung	– größere finanzielle Flexibilität – effektiver Mitteleinsatz – Sicherstellung von Strategiefähigkeit – Vermeidung von Fehlallokationen – größere Entscheidungsfreiheiten – Sicherstellung von Investitionsvorhaben durch Ansparen und Verplanung der erforderlichen Mittel – Befähigung zur Durchführung neuer Projekte – Planungssicherheit, Risikomanagement, Liquiditätsmanagement – Abfederung des Haushaltes gegen diskretionäre Eingriffe der Politik in die Haushaltsfinanzierung – „Die Übertragbarkeit der Mittel in das Folgejahr fördert und belohnt den verantwortungsbewussten Umgang mit den Geldern frei von Jährlichkeits- oder Kappungsängsten.“
Hindernisse der Rücklagenbildung	– Reste aus Haushalten nicht sicher (siehe auch das Beispiel Brandenburg) – durch staatliche Kameralistik ist keine Rücklagenbildung im eigentlich begrifflichen Sinne möglich – Fehlen des kaufmännischen Rechnungswesen – konkrete Finanzierungsbedarfe ermöglichen keine Rücklagenbildung – starke Staatsabhängigkeit – Rechenschaftsdruck gegenüber Ministerium um eine „Ablieferung“ der Rücklagen zu vermeiden; Verbindlichkeiten von z. B. Rücklagen für Berufungen werden extern häufig anders gesehen. – Ministerial werden Reste oder Rücklagen mit fehlendem Finanzierungsbedarf gleichgesetzt. – bei dezentraler Budgetverantwortung entstehen Rücklagen auf mehreren Entscheidungsebenen, wodurch sich das Wirksamwerden der Rücklagen verzögert – Fünf-Jahres Frist in Niedersachsen entspricht nicht den Hochschulspezifischen Gegebenheiten und verhindert Nachhaltigkeit und strategische Planung der Verwendung – Tendenz zur höheren Rücklagenbildung als eigentlicher Bedarf – Rücklagen werden teilweise auf zu kleinen Untereinheiten der Budgets gebildet, so dass ein sinnvoller Abfluss behindert wird. – Wechselnde Anreizmechanismen der Landesfinanzierung (hierdurch Schwankungen) – Einfrieren von Budgets ohne Berücksichtigung von Inflation / Kostenzunahme – unklare Zuweisung bei Sonderfinanzierungen führt zu Problemen im Rücklagenmanagement

5 Zusammenfassung und acht Thesen

Die Umfrage hat gezeigt, dass die Herausforderungen der Finanzplanung, des Rücklagenmanagements und des Risikomanagements an den Hochschulen angekommen sind. Die damit verbundenen Instrumente geben den Hochschulen die Möglichkeit, flexibel auf real absinkende Budgets, höhere Kosten und die Übertragung von Risiken auf die Hochschulen durch die Länder (zum Beispiel Tarifsteigerungen) zu reagieren.

Die Hauptthemennisse für eine eigenständige Beplanung von Finanzen, Risiken und Rücklagen/Resten aus Sicht der Hochschulen sind:

- Planungsunsicherheit über künftige Mittel der Hochschulen;
- kamerales Denkprinzip der Ministerien;
- spezifische Regelungen wie beispielsweise die Fünf-Jahres-Regelung in Niedersachsen (Rücklagen müssen innerhalb von fünf Jahre verwendet werden);
- unklare Anforderungen an die transparente Darstellung der Rücklagen;
- Gründe der Rücklagenbildung und des Risikomanagements werden konterkariert durch Abschöpfen der Rücklagen von Landesseite oder so knappe Haushaltsbudgets der Hochschulen, dass Rücklagen in die „normale“ Finanzierung von Lehre und Forschung Eingang finden.

Allerdings ist der Grad der Umsetzung der damit verbundenen Instrumente abhängig vom Grad der Autonomie und der Professionalisierung der Hochschulen. Als förderliche Faktoren können genannt werden:

- wirklicher Rückzug der Ministerien aus der Detailsteuerung der Hochschulen
- Verankerung von Regelungen zu Rücklagen als Vereinbarung zwischen Politik und Hochschulen, angepasst an die (Hochschul-)Situation im Bundesland;
- Finanzierungsinstrumente auf Landesseite, die den Hochschulen Planungssicherheit geben;
- Kommunikation zwischen den Ministerien und Hochschulen über Risiken;
- Förderung von Institutionen, die den Hochschulen helfen, neue professionellere Wege einzuschlagen - als ein Beispiel kann hier das Kompetenzzentrum Rechnungswesen in Nordrhein Westfalen genannt werden;
- Förderung von Professionalisierung der Hochschulen auch beispielsweise durch die flächendeckende Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens wie beispielsweise in Niedersachsen und Hessen.

Die Konsequenzen sind direkt sichtbar: Dort, wo die Freiheitsgrade größer sind, wie beispielsweise bei Stiftungshochschulen wie der Universität Göttingen oder Universität Hildesheim, dort ist der thematische Umgang und die Ausrichtung der Systeme und Modelle professioneller - auch weil deren Notwendigkeit wiederum durch den hohen Freiheitsgrad und die Eigenverantwortung steigt. Um die Funktionsfähigkeit allerdings zu garantieren, müssen die Rollen zwischen den Hochschulen mit hohen Autonomiegraden und den Ländern sich verändern: Die Autonomie der Hochschulen darf nicht angetastet werden, wenn es politisch opportun erscheint.

Argumentationen im Sinne des Jährlichkeitsprinzips und der kameralen Logik können auf diese Hochschulen nicht mehr angewandt werden, da deren Haushaltsführung und Denkweise sich komplett von denen der früheren kameral geführten Hochschulen unterscheidet. Insbe-

sondere müssen die Ministerien ihre kamerale Denkweise öffnen für das Prinzip der mehrjährigen Finanzplanung und dem damit verbundenen Rücklagen- und Risikomanagement. Die Ministerien als auch die Politik müssen mit diesen neuen Gegebenheiten genauso umgehen lernen wie auch Hochschulen, die diese Freiheitsgrade haben und sie für sich noch nicht in Gänze nutzen. Die Befragung hat allerdings gezeigt, dass eine Vielzahl von Hochschulen diese Themen auf die Agenda gesetzt hat und Planungen bereits existieren, diese Instrumente umzusetzen und für die Steuerung nutzbar zu machen.

In der Kommunikation zwischen Hochschulen und Ministerien gilt es, eine Verständigung über das Ziel und den Zweck strategischer Rücklagenplanung von Hochschulen zu erzielen. Wenn diese Verständigung dazu führt, dass es in Bezug auf Rücklagen und Resteübertragungen aus politischen Überlegungen heraus Beschränkungen geben soll, dann müssen konkrete, abgestimmte, nachhaltige und für Hochschulen und die Ministerien verbindliche Regelungen gefunden werden. Solche Regelungen sind auch angezeigt in Bezug auf ein transparentes und nachvollziehbares Berichtswesen zu den Rücklagen oder Resten. Die Hochschulen dürfen nicht gezwungen werden, hier allzu kleinteilig zu berichten. Zugleich hat das Parlament einen berechtigten Anspruch darauf, zu erfahren, über welche Rücklagen/Reste die Hochschulen verfügen und was sie damit vorhaben.

Von Seiten der interviewten Kanzler(innen) wurde einheitlich ein ehrlicher Umgang miteinander eingefordert. Dieser Umgang kann nur auf der Basis einer regelmäßigen und offenen Kommunikation erfolgen, auch über mittelfristige Risiken. Hochschulen sollten nicht mit politisch motivierten Fiktionen arbeiten müssen, sondern mit bereits mittelfristig erkennbaren Realitäten. Auch anstehenden Wahlen zum Trotz muss die Kommunikation kontinuierlich sein. Die Ministerien sollten die Hochschulen dabei unterstützen, Diskussionsräume aufzumachen, um gemeinsam über anstehende Risiken zu sprechen, sich gegenseitig auszutauschen und gemeinsam zu beraten, wie auch eine Unterstützung des Landes aussehen könnte. Nur das Miteinander von Land und Hochschulen werden die Konsequenzen, die in einigen Bundesländern auch im Zusammenhang mit der Schuldenbremse auf die Hochschulfinanzierung zukommen werden, handhabbar machen.

Acht Thesen lassen sich daraus ableiten:

- 1) Autonome Hochschulen sind leistungsfähiger als Hochschulen in der staatlichen Detailsteuerung. Zur Autonomie gehört zentral der Handlungsspielraum für ein nachhaltiges Finanzmanagement.
- 2) Je mehr die Haushaltsrisiken zunehmen, desto mehr benötigen die Hochschulen für ein verantwortungsbewusstes Finanzmanagement auch ein ausgereiftes Rücklagen- und Risikomanagement.
- 3) Das erforderliche Rücklagen- wie das Risikoprofil jeder Hochschule ist anders. Daher brauchen Hochschulen die Rahmenbedingungen, unter denen sie ihr je individuelles Finanzmanagement aufbauen können.
- 4) Die Autonomiespielräume der Hochschulen dürfen nicht gesetzgeberisch oder administrativ angetastet werden, wenn es opportun erscheint, da sonst langfristig und strategisch verantwortliches Planen der Hochschulen konterkariert wird.
- 5) Die Hochschulen müssen lernen, ihr Finanzmanagement entsprechend zu professionalisieren und ihre interne Planungs- und Steuerungskompetenz diesen Herausforderungen angleichen.

- 6) Auch innerhalb der Hochschulen muss über alle Ebenen mehr Verständnis für die Anforderungen eines modernen Finanzmanagements aufgebaut werden.
- 7) Bei allen Unwägbarkeiten der Haushaltsentwicklungen benötigen Hochschulen ein gewisses Maß an Planungssicherheit in den Mittelzuweisungen. Diese Planungssicherheit muss zwischen dem Gesetzgeber und den Hochschulen, angepasst an die (Hochschul-)Situation des jeweiligen Landes, ausgehandelt und festgeschrieben werden.
- 8) Zwischen Hochschulen und Land ausgehandelte Regelungen zur Rücklagenbildung helfen beiden Seiten, eine politisch akzeptierte und für die Hochschulen sinnvolle Rücklagenbildung zu ermöglichen. Das umfasst die Sicherheit dieser Rücklagen ebenso wie die transparente Darstellung der Rücklagen und ihrer Zwecke.

ISSN 1862-7188

ISBN 978-3-941927-34-6