

Finanzierungs- und Steuerungsmodelle in Niedersachsen

Günter Scholz

I Die gegenwärtige Situation

Das Land Niedersachsen ist für Reformen und Experimente im Hochschulbereich bekannt. So war es das erste Bundesland, das sich an den Globalhaushalt für Hochschulen heranwagte. Ab 1995 wurde ein Modellversuch auf ursprünglich zehn Jahre angelegt, an dem drei Landeshochschulen, nämlich die Technische Universität Clausthal, die Fachhochschule Osnabrück und die Universität Oldenburg beteiligt waren. Den Grundrahmen für den Modellversuch bildeten folgende Punkte:

1. Die Hochschulen werden als Landesbetriebe geführt. Dieser Weg über § 26 Landeshaushaltsordnung (LHO) wurde gewählt, um die Einführung der kaufmännischen Buchführung und Rechnungslegung zu ermöglichen.
2. Die Hochschulen stellen einen Wirtschaftsplan auf, der sich in Erfolgs- und Finanzplan gliedert, die ihrerseits in einem mittlerweile vorgegebenen Kontenplan ausdifferenziert werden. Diese Pläne sind nach Abschluss der Haushaltsgesetzgebung im Landtag an die Ergebnisse der Gesetzgebung anzupassen.
3. Die monetäre Ausführung des Wirtschaftsplans erfolgt vom Land aus dem Einzelplan 06 in vier der Kameralistik des Landeshaushalts folgenden Zuführungen:
 - a) Zuführung für den laufenden Hochschulbetrieb,
 - b) Zuführung für die Bauunterhaltung,
 - c) Zuführung für Investitionen, deren Höhe sich allerdings nicht aus den Abschreibungen ergibt, sondern aus den dem Einzelplan zur Verfügung stehenden Investitionsmitteln und
 - d) Zuführung für sonstige Zwecke, also besondere Aufgaben und Maßnahmen, die aus den Zentralkapiteln des Einzelplans 06 finanziert werden.
4. Die Verbindlichkeit des Stellenplans für das Tarifpersonal der Hochschule wurde aufgehoben, Bedarfsnachweis und Stellenplan sind nur mehr Erläuterung zum Wirtschaftsplan des Landesbetriebs. Diese Regelung ermöglicht den Hochschulen den Schritt von der Personalverwaltung zur Personalwirtschaft. Es ist nun ohne Beteili-

gung des Landtags möglich, die Beschäftigungsverhältnisse an die Erfordernisse der jeweiligen Aufgabenstruktur anzupassen, also die Schaffung oder Streichung von Stellen sowie die Veränderung der Eingruppierung im Tarifbereich. Zu beachten ist allerdings, dass hierdurch keine problematischen Haushaltsbelastungen entstehen. Dies bedeutet natürlich auch, dass nicht verausgabte Aufwendungen für Personal anderen Hochschulzwecken zugeführt werden können. Dies gilt auch für die Gehälter freier Planstellen, wobei allerdings der Stellenplan für die Beamten weiterhin verbindlich bleibt. Der Nutzen dieser Regelung wird erhöht, wenn die jeweilige Universität auch befugt ist, die Gehälter selbst zu zahlen, da dann die exakten Informationen über den Mittelabfluss unmittelbar in der Hochschule vorliegen. Dies ist an der Universität Oldenburg der Fall. Ein Vergleich mit der Situation der Universität Hannover, die ihre Gehaltszahlungen über ein zentrales Landesamt abwickeln muss, führt zu der Feststellung, dass erhebliche Abstimmungsprobleme zwischen den Häusern auftreten, da das Landesamt nicht in der Lage ist, zeitnah und exakt die abgewickelten Zahlungen mitzuteilen.

5. Die Übertragbarkeit der Mittel in das nächste Wirtschaftsjahr und die Bildung von Rückstellungen und Rücklagen über fünf Jahre hinweg wurden eingeführt. Allerdings ist das Geld auf einem Konto des Landes zinslos zu verwahren. Der Jahresabschluss wird durch zwei Wirtschaftsprüfer zentral geprüft und durch das Wissenschaftsministerium im Einvernehmen mit dem Finanzministerium genehmigt.
6. Die Hochschulen gingen im Gegenzug die Verpflichtung ein, eine Kosten- und Leistungsrechnung aufzubauen. Es sollte durch die Verknüpfung der kaufmännischen Buchführung mit der Kosten- und Leistungsrechnung ein Controllingssystem erreicht werden, das zu einem wirtschaftlichen Umgang mit den zur Verfügung gestellten öffentlichen Mitteln und einer generell wirtschaftlicheren Handlungsweise der Hochschulmitglieder führen soll.

Die Finanz- und Personalwirtschaft wird durch SAP/R 3 unterstützt. Auch SAP experimentierte von da ab mit der Unterstützung von Hochschulen, da bisher entsprechende Systeme lediglich in Kliniken in Betrieb waren.

Der Globalhaushalt wurde ab 2001 unter den beschriebenen Bedingungen auf alle Landesuniversitäten ausgedehnt, übrigens ohne ernsthafte Auswertung der Erfahrungen der Modellhochschulen. Dies, obwohl im Zwischenbericht des den Modellversuch begleitenden Beirats erhebliche Defizite in der Umsetzung der angekündigten Autonomievorha-

ben konstatiert wurden. So wurden im Verlauf der fünf Jahre delegierte Kompetenzen diskussionslos – im Wesentlichen aus fiskalischen Überlegungen – zurückgenommen. Dies offenbart eine unklare Einstellung der einschlägigen Ressorts in der Landesregierung zur Hochschulautonomie. Rücknahmen erfolgten im Bereich der Telefonie, des Energieeinkaufs, der Vergütungszahlungen, auch die Tarifierhöhungen müssen nun von den Hochschulen für ein Jahr vorfinanziert werden. Zudem wurde im Bereich der Liegenschaftsverwaltung eine unübersichtliche Situation geschaffen.

Dies war ohne weiteres im Erlasswege möglich, denn als Landesbetriebe bleiben die Hochschulen ja in veränderter Form Bestandteil der staatlichen Verwaltung. Sie unterliegen weiterhin der Rechts- und vor allen Dingen der Fachaufsicht des Landes.

II Staatliche Steuerung

Wie ist der Mittelfluss zwischen Land und Hochschulen organisiert? Niedersachsen befindet sich hier in einer geteilten Situation, die daraus resultiert, dass es ein derzeit angewandtes Verfahren gibt und dass durch das seit 1998 laufende Gesetzgebungsverfahren zum Niedersächsischen Hochschulgesetz eine neue Entwicklung eingeleitet wird. Die derzeitige Mittelverteilung vom Land auf die Universitäten erfolgt aufgrund der historisch gewachsenen Haushalte der Universitäten, also diskretionär. Die älteren Universitäten erhalten mehr und die jungen weniger. Dazu muss man sich allerdings auch die höchst heterogene Hochschullandschaft in Niedersachsen vergegenwärtigen, mit Kleinsthochschulen einerseits und großen Universitäten andererseits.

Das Land hatte einen Versuch unternommen, die Mittelverteilung auf die Universitäten durch eine Formel zu objektivieren. Dieses Vorhaben ist einerseits am eigenen Anspruch, nämlich *alle* Aspekte der Finanzierung einer Hochschule in einer Formel zu umfassen, als auch am Widerstand von Hochschulen gescheitert. Insoweit ist nichts Revolutionäres aus Niedersachsen zu berichten.

Im Entwurf zum Niedersächsischen Hochschulgesetz wird künftig in § 44 Abs. 3 geregelt: „Die laufenden Zuführungen werden nach den in der Zielvereinbarung nach § 1 Abs. 3 festgelegten Entwicklungs- und Leistungszielen bemessen. Die Erreichung der Entwicklungs- und Leistungsziele ist nachzuweisen. Bei der Fortschreibung der Zielvereinbarung soll die Höhe der Zuführung die Erreichung der Entwicklungs- und Leistungsziele berücksichtigen.“

Es ist geplant, die künftige Finanzierung der Hochschulen auf Zielvereinbarungen beruhen zu lassen. § 1 Abs. 3 des Entwurfs zum neuen Hochschulgesetz in der derzeit vorliegenden Fassung nennt für mehrjährige Zielvereinbarungen über Entwicklungs- sowie Leistungsziele und deren staatliche Finanzierung folgende Kriterien:

1. die Studiengänge,
2. die Zahlen der Studienplätze, also der Studierenden in der Regelstudienzeit und der Absolventen und Absolventinnen,
3. Forschungsschwerpunkte und Forschungsanteile,
4. Fortschritte in der Internationalisierung und
5. die Erfüllung des Gleichstellungsauftrags.

Bei dieser Aufzählung handelt es sich um Regelbeispiele, so dass noch weitere Aspekte einbezogen werden können.

Die Zielvereinbarungen werden, sobald sie Finanzaussagen treffen, durch Aufnahme in den Landeshaushalt verbindlich. Das heißt, der Landtag ist an den Zielvereinbarungen beteiligt und führt deren Verbindlichkeit herbei. Diese Beteiligung des Landtags mag zunächst befremdlich anmuten. Handelt es sich bei den Zielvereinbarungen doch um eine Verabredung zwischen der Hochschule und der Landesregierung. Aufgrund des Globalhaushalts erhält sich der Landtag auf diesem Weg die Möglichkeit, auf die Entwicklung der einzelnen Hochschulen nachhaltigen Einfluss zu nehmen, da die einzelnen Hochschulkapitel keine Aussagekraft mehr besitzen. Denn die Wirtschaftspläne der Hochschulen sind nicht Bestandteile des Haushaltsgesetzes.

Wie die in § 44 Abs. 3 genannten finanziellen Zuführungen bei Nichterreichung der Ziele erfolgen sollen, ist noch unklar. Diese Regelung setzt nämlich voraus, dass für die einzelnen Leistungen der Hochschule Preise definiert sind, also welcher Betrag z.B. für die Unterschreitung der vereinbarten Studierendenzahl in Abzug gebracht werden muss. Erforderlich zur Bewältigung dieses Problems ist eine entwickelte Kostenrechnung an allen Hochschulen. Dies ist jedoch im Moment noch nicht der Fall. Problematisch bei den Zielvereinbarungen bleibt, insbesondere dann, wenn die gesamte Finanzierung über Zielvereinbarungen abgewickelt werden soll, der Grad der Detaillierung. In einem ersten Entwurf des Landes war die Ausdifferenzierung bis zu Einzelmaßnahmen vorgesehen. Gerade das kann nicht Sinn von Zielvereinbarungen sein. Hierin wird der inhaltliche Konflikt zwischen den strategischen Zielvereinbarungen und dem staatlichen Bedürfnis nach Fachaufsicht erkennbar. Es muss aber den Hochschulen überlassen bleiben, auf welchem Weg und mit welchen Mitteln sie die vereinbarten Ziele erreichen

wollen. Verhindert werden muss, dass auf dem Weg der Zielvereinbarungen eine Wiederbelebung der Detailsteuerung erfolgt.

Auch für den Fall des Nichtzustandekommens von Vereinbarungen hält der Gesetzesentwurf eine Regel bereit: Das Land kann nach Anhörung der Hochschule zur Sicherung der Landeshochschulplanung „Zielvorgaben“ erlassen.

In den Zielvereinbarungen sollen die Evaluationsergebnisse Berücksichtigung finden. In Niedersachsen besteht auf der Grundlage einer Vereinbarung zwischen dem Land und den Hochschulen seit 1999 die Zentrale Evaluationsagentur (ZEVA), die zugleich auch eine vom Akkreditierungsrat der Hochschulrektorenkonferenz anerkannte Akkreditierungsagentur ist. Durch sie erfolgt die Evaluation der Lehre in einem mit der Landeshochschulkonferenz abgestimmten Verfahren Fach für Fach im Mehrjahresrhythmus. Die Begutachtung bezieht sich auf die Organisation und die Inhalte von Studiengängen unter Einbeziehung der Voten der Studierenden.

Für die Forschungsevaluation wurde die „Wissenschaftliche Kommission“ eingerichtet, sozusagen ein Niedersächsischer Wissenschaftsrat. Die Kommission begutachtet die Forschung in einem ähnlichen Verfahren, wobei sie die Bewertungen bis zur einzelnen Professur herunter vornimmt. Die Bewertungen der Forschungsleistungen folgen einer Skala von „international wahrnehmbar“, „regional wahrnehmbar“ oder auch „nicht wahrnehmbar“. Die Ergebnisse werden den Betroffenen und der Hochschulleitung zur Kenntnis gegeben und anonymisiert veröffentlicht. Die Gutachter für beide Verfahren kommen durchweg nicht aus Niedersachsen. Die Ergebnisse der durchgeführten landesweiten Evaluationen zeigen das Leistungsniveau der einzelnen Hochschulen im Landesvergleich. Hierbei ist allerdings darauf zu achten, dass die Ergebnisse in der Diskussion mit den Hochschulleitungen in die Zielvereinbarungen Eingang finden und nicht einseitig vom Ministerium festgelegt werden.

Trotz dieser Regelungen teile ich nicht die Auffassung, dass sich die Finanzierung einer Hochschule lediglich über Zielvereinbarungen organisieren lässt. Vielmehr sollte die Finanzierung aus einem Mix einer Grundfinanzierung, die indikatoren gesteuert erfolgt, und Veränderungsvorhaben, die in Zielvereinbarungen ausgehandelt werden, bestehen. Darüber hinaus wird es auch immer aufgrund der Besonderheiten der jeweiligen Hochschule diskretionäre Zuweisungen geben müssen.

Um die Sache zu komplizieren, wurde im Februar 2001 von der Landesregierung das Projekt „Leistungsorientierte Haushaltswirtschaft Niedersachsen“ (LoHN) in Angriff genommen, dessen Federführung beim Finanzministerium liegt. Dieses Vorhaben bedeutet kurz gefasst, dass auch die einzelnen Ressorts der Landesregierung ihre Haushaltsmittel nach Leistungsgesichtspunkten erhalten sollen. Demnach werden für die einzelnen Ressorts Produkte gebildet. Diese Produkte haben in dem vorgesehenen Steuerungskonzept eine Schlüsselfunktion. Sie sollen künftig im Rahmen der Budgetierung maßgebliche Grundlage für die Zuweisung von Haushaltsmitteln sein, indem die benötigten Haushaltsmittel auf der Grundlage von Kosten und Erlösen für die Produkte ermittelt werden. Damit stellen die Produkte den Kern der künftigen leistungsorientierten Steuerung durch Landtag und Landesregierung dar. Produkte der Hochschulen sind die unter den Kostenträgern ausgewiesenen Leistungen.

Für die Hochschulen bedeutet dies, dass eine Kostenträgerrechnung zu entwickeln ist. Dieser Prozess wurde im Jahr 2001 aufgenommen, und es wurde die Entwicklung eines Referenzmodells für die Kosten- und Leistungsrechnung an Hochschulen angegangen. Die Kostenträger sollen Forschung und Entwicklung, externe Dienstleistungen, Studium und Lehre sowie Weiterbildung darstellen. Hieraus sollen Kennzeichen für diese Bereiche entwickelt werden, die dann Grundlage für die Budgetierung abgeben sollen. Dieser Prozess befindet sich in der Erarbeitungsphase. Soweit eine kurze Beschreibung der künftigen Mittelverteilung vom Land auf die Hochschule.

III Interne Steuerung

Bei den Beispielen beziehe ich mich auf die Situation der Universität Oldenburg, da hierauf meine Erfahrungen und Aussagen beruhen.

Seit Einführung des Globalhaushalts stehen den Fachbereichen der Universität Oldenburg neben Sachmitteln, d. h. zu den früheren Mitteln der Titelgruppe 71, die Rücklagen und die Mittel aus freien Stellen zu 80% sowie Vorabs und Sonderzuweisungen zur Verfügung. Das Modell der indikatoren gesteuerten Mittelverteilung ist auf die früheren Sachmittel begrenzt, die anderen Mittel werden als Grundfinanzierung zugewiesen. Im Jahr 2002 wurden 75% der Sachmittel für Studium, Lehre und Forschung auf der Grundlage des Modells der indikatoren gesteuerten Mittelverteilung an die Fachbereiche verteilt. Ab 2003 sollen die rund 5,4 Millionen DM zu 100% gemäß diesem Modell übertragen werden. Damit sind ca. 6% der Gesamtkosten der Fächergruppen berücksichtigt. Belohnt werden in diesem Modell ausschließlich die Leistungen der Vergangenheit. Be-

zogen auf die zu verteilenden Sachmittel ist das Modell sowohl stabilitäts- als auch anreizorientiert. Unter Einbeziehung der insgesamt den Fachbereichen direkt zur Verfügung stehenden Mittel überwiegen jedoch die stabilitätsorientierten Elemente der Budgetierung. Derzeit wird ein neues System vorbereitet, das als Kern eine Budgetierung über die Kostenrechnung beinhaltet.

Elemente der nichtmonetären Steuerung an der Universität Oldenburg sind folgende: Die Universität Oldenburg hat – auch auf Empfehlung des Beirats zum Modellversuch – im Herbst 1998 anlässlich des anstehenden Wechsels in der Hochschulleitung auch einen Wechsel von der monokratischen Präsidentenverfassung zum kollegialen Präsidium vorgenommen. Es besteht aus dem Präsidenten oder der Präsidentin, zwei nebenamtlichen Vizepräsidenten oder Vizepräsidentinnen und dem Kanzler oder der Kanzlerin. Dem Präsidium obliegt die Leitung der Hochschule einschließlich der Mittelverteilung. Der Universitätssenat nimmt zu der vorgesehenen Mittelverteilung Stellung und entscheidet über Grundsatzfragen der Mittelverteilung. Die Präsidiumsmitglieder nehmen ihre Ressorts in eigener Verantwortung wahr.

Im Bereich der nichtmonetären Steuerung spielen die Evaluationsergebnisse für die Hochschulentwicklung eine wichtige Rolle. Allerdings ist die Tradition der Lehrevaluationen an der Universität Oldenburg älter als in Niedersachsen, da sie bereits seit 1994 im Verbund der norddeutschen Universitäten Kiel, Hamburg, Bremen, Greifswald, Rostock und Oldenburg durchgeführt werden. Ihr Verfahren entspricht im Wesentlichen dem zuvor für die ZEvA beschriebenen. Über die Ergebnisse schließt die Hochschulleitung mit den Fächern Zielvereinbarungen zur Verbesserung der Lehre ab. Diese werden nach zwei Jahren auf ihre Wirksamkeit überprüft, und den Fächern obliegt eine Berichtspflicht über die Maßnahmen zur Zielerreichung. Trotz ihrer Sanktionslosigkeit haben sie sich zu einem akzeptierten Instrument der Zusammenarbeit zwischen Präsidium und Fächern entwickelt, wenn auch in Zukunft zunehmend strukturelle Elemente eingeführt werden. Da die Lehrevaluation und die Forschungsevaluation zeitlich nicht synchronisiert sind, können diese Zielvereinbarungen auch nicht alle Entwicklungsaspekte erhalten. Vielmehr nutzt die Hochschule die Ergebnisse der Forschungsevaluation zu strukturellen Überlegungen im Hinblick auf die Entwicklungsplanung und die Berufungspolitik. Hier ergibt sich dann auch die Brücke zu den Zielvereinbarungen zwischen Hochschule und Land, die ja ebenfalls strukturelle Elemente zur Entwicklung der Universität enthalten sollen.

Der Dienstleistungsbereich der Hochschule, also zentrale Verwaltung und zentrale Einrichtungen, werden unter Zuhilfenahme der Kostenrechnung und externer Gutachter sowie der Durchführung von Benchmarking mit anderen Hochschulen in ihrem Aufbau und Ablauf untersucht, um organisatorische Verbesserungen und ggf. die Neudefinition von Aufgaben festzulegen. Selbstverständlich werden dabei auch Rationalisierungspotentiale geprüft. Die Frage der Neudefinition von Aufgaben gilt besonders dem Universitätsrechenzentrum im Hinblick auf veränderte Funktionen von Multimedia und Netzanforderungen. Darüber hinaus werden Anstrengungen unternommen, um in Werkstätten und Rechenzentrum eine interne Verrechnung zu installieren. Parallel zu diesen organisatorischen Maßnahmen wird – unterstützt durch ein Personalentwicklungskonzept – der Weg von der hoheitlichen zu einer kundenfreundlichen Serviceverwaltung gesucht.

Ein nicht einfaches Vorhaben stellt die Reorganisation des wissenschaftlichen Bereichs oder der fachlichen Einrichtungen dar, der derzeit noch in 12 Fachbereiche mit unterschiedlicher Personal- und Finanzstärke gegliedert ist. Unter anderem auch den Empfehlungen des Wissenschaftsrats folgend, wird die Universität nach Abschluss des Prozesses in fünf Fakultäten verfasst sein. Die erforderlichen Beschlüsse der akademischen Gremien liegen vor, und es wird derzeit die Umsetzung der Entscheidungen in Angriff genommen.

Ziel dieses Reorganisationsprozesses ist die Schaffung etwa gleich großer Einheiten in Personal- und Finanzausstattung, die Förderung der Inter- und Transdisziplinarität sowie die Professionalisierung der Leitung und der Ressourcensteuerung in den Fakultäten. Zudem musste eine Neuverteilung des Verwaltungspersonals und der wissenschaftlichen Mitarbeiter erfolgen, um krasse Ausstattungsunterschiede auszugleichen und die Arbeitsfähigkeit zu fördern. Soweit ein kurzer Abriss über die Veränderungsvorhaben der Universität Oldenburg.

IV Einschätzungen und Entwicklungen

Die wichtigste Grundlage für Veränderungen in der Finanzwirtschaft und Erweiterung der Autonomie von Hochschulen ist nach meiner Erfahrung die Verlässlichkeit der Politik. Da Veränderungsprozesse in Universitäten nicht kurzfristig umgesteuert werden können, ohne das Funktionieren der Einrichtungen zu beeinträchtigen, ist Planungssicherheit für die Hochschulen in Finanzierung und Zielabsprache wichtiger als die Verlagerung einzelner Kompetenzen. Entscheidend ist eine klare Linie zur Deregulierung und Dezentralisierung der Verantwortung auf die Hochschulen. Ein immer wieder gebrochener

Kurs durch veränderte Prioritätensetzungen in der Politik erzeugt Motivationseinbrüche bei den handelnden Hochschulleitungen und den Hochschulmitgliedern. Zudem bringt er die Hochschulleitung in einen Glaubwürdigkeitskonflikt zwischen den Hochschulmitgliedern und den staatlichen Instanzen. Soweit diese Klarheit im Land nicht geschaffen werden kann, sollte man sich solche Vorhaben gut überlegen.

Ein zweiter Punkt ist die Bereitschaft der Hochschulmitglieder, diesen Prozess mitzutragen und sich aktiv an ihm zu beteiligen. Er erfordert bei ihnen die bewusste Übernahme von Verantwortung für die Ressourcensteuerung. Es muss Konsens in der Hochschule sein, dass die Hochschulleitung nicht mehr die Detailsteuerung in den Fachbereichen oder Fakultäten vornimmt und durch Einzelzuweisungen von Ressourcen Prioritäten setzt. Diese Entscheidungen müssen aus den Fachbereichen und Fakultäten selber erwachsen, wobei diese Anforderung leicht mit dem Kollegialitätsprinzip kollidiert. Eine Ausnahme liegt in dem Anstoßen von Veränderungen und neuen Projekten durch die Hochschulleitung. Es muss eine strategische Finanz- und Ressourcenplanung unter Ausnutzung der erweiterten Handlungsmöglichkeiten stattfinden. Auf der Fakultäts- oder Fachbereichsebene führt dies zu neuen Aufgaben, auf welche die Dekaninnen oder Dekane nur in Ausnahmefällen vorbereitet sind. Ihnen muss ein professioneller Unterbau zugeordnet werden, der sie von administrativen Aufgaben entlastet und in der Lage ist, planerische Vorschläge zu erarbeiten. Die hochschulpolitische Steuerung aber muss der Dekanin oder dem Dekan vorbehalten bleiben. Vielleicht bildet sich ja ein neuer Typ von Wissenschaftsmanagern heraus. Aber noch haben wir ihn nicht.

Ich wäre ein schlechter Vertreter Niedersachsens, wenn ich nicht auch einige Worte zu dem aktuellen hochschulpolitischen Experiment der so genannten Stiftungsuniversität sagen würde. Erklärtes politisches Ziel ist die „Entstaatlichung“ der Hochschule. Das heißt, die Hochschulen sollen aus dem Weisungs- und Organisationsgeflecht staatlicher Verwaltung ausgegliedert werden und einen anderen Träger, nämlich eine öffentlich-rechtliche Stiftung, erhalten. Für die Ausgestaltung einer solchen Stiftung gibt es keine gesetzlichen Vorgaben, so dass das Land bei der Ausgestaltung frei ist. Dies ist für die Finanzierung von Bedeutung. Der Weg über die öffentlich-rechtliche Stiftung wird gewählt, da für eine herkömmliche privatrechtlich ausgestaltete Stiftung natürlich das erforderliche Stiftungskapital fehlt.

Mit dieser Rechtsfigur finden zwei Aspekte Berücksichtigung: Einmal soll der gute gesellschaftliche Klang der Bezeichnung, die immer sogleich mit Mäzenatentum in Beziehung gebracht wird, private Geldgeber zu Stiftungen animieren. Zum anderen soll die

Problematik der Kapitalausstattung umschifft werden, da eine öffentlich-rechtliche Stiftung als Zuschussstiftung organisierbar ist, bei der das Stiftungskapital durch einen wiederkehrenden jährlichen Zuschuss des Landes ersetzt wird, also für das Land die Belastung im bisherigen Rahmen der derzeitigen Hochschulfinanzierung bleibt.

Der Gesetzentwurf befindet sich immer noch in der Diskussionsphase zwischen Landtagsfraktionen und der Landesregierung, so dass seine endgültige Ausgestaltung noch nicht feststeht. Leider waren die Risiken dieses Vorschlags nicht abschließend in der Gesetzesbegründung dargelegt. Es kann jedoch zur Organisation soviel gesagt werden:

§ 55 wird einen Stiftungsrat vorschreiben, der aus sieben Mitgliedern besteht, von denen mindestens drei Frauen sein sollen. Mitglieder sind

1. fünf mit dem Hochschulwesen vertraute, der Hochschule nicht angehörende Personen aus Wirtschaft, Wissenschaft und Kultur, die im Einvernehmen mit dem Senat der Hochschule vom Ministerium bestellt werden und aus wichtigem Grund vom Ministerium entlassen werden können,
2. eine Vertreterin oder ein Vertreter des Senats der Hochschule sowie
3. eine Vertreterin oder ein Vertreter des Ministeriums.

Der Stiftungsrat berät die Hochschule, beschließt über Angelegenheiten der Stiftung von grundsätzlicher Bedeutung und überwacht die Tätigkeit des Präsidiums. Er hat insbesondere folgende Aufgaben:

1. Ernennung oder Bestellung und Entlassung der Mitglieder des Präsidiums der Hochschule,
2. Entscheidung über Veränderungen des Vermögens und die Aufnahme von Krediten,
3. Beschluss über den Wirtschaftsplan,
4. Entgegennahme des Rechenschaftsberichts des Präsidiums und Entlastung,
5. Feststellung des Jahresabschlusses,
6. Zustimmung zur Gründung von Unternehmen oder zur Beteiligung an Unternehmen durch die Stiftung,
7. Rechtsaufsicht über die Hochschule,
8. Beschluss von Satzungsänderungen.

Die Finanzierung soll durch eine Finanzhilfe sichergestellt werden, die folgende Elemente umfassen soll:

1. Lehrangebot,
2. Grundausstattung Forschung,
3. fachliche Schwerpunkte und Sonderaufgaben,
4. wissenschaftlicher Nachwuchs,
5. Erfüllung des Gleichstellungsauftrags,
6. Bauunterhaltung.

Damit ist auch klar, dass die Stiftung von der staatlichen Finanzierung abhängig bleibt. Angesichts dieser Situation spricht der Minister von einem jahrzehntelangen Prozess, der zu einer eigenen tragenden Finanzierung der Stiftung führen soll. Als Vermögen erhält die Stiftung die von der betreffenden Hochschule bisher genutzten Grundstücke zu Eigentum übertragen. Allerdings ist nicht geklärt, ob die Universitätsgebäude in saniertem oder in derzeitigem Zustand übertragen werden. Bekanntlich stellen die Länder für ihre öffentlichen Bauten keine hinreichenden Bauunterhaltungsmittel zur Verfügung.

Werden die Gebäude vor der Übertragung nicht in einen sanierten Zustand versetzt oder werden der Stiftung keine zusätzlichen Mittel zur Sanierung zur Verfügung gestellt, so läuft die Stiftung, deren alleiniger Zweck der Betrieb der Hochschule ist, Gefahr, zum Substanzerhalt der Bauten, den sie wegen der Verpflichtung zum Erhalt des Vermögens betreiben muss, Mittel heranzuziehen, welche für den laufenden Betrieb in Lehre und Forschung bestimmt sind. Diese Frage ist bisher unbeantwortet.

Die Stiftung soll Dienstherr werden. Mit dieser Aussage ist untrennbar die Frage nach der Beamtenversorgung verbunden. Wird die Stiftung zusätzliche Mittel für einen Versorgungsfonds erhalten, wo doch bisher Ruhegehälter aus den laufenden Haushalten bestritten werden? Auch diese Problematik ist noch ungeklärt.

Klar ist auch, dass die Stiftungen an den Bundesangestelltentarif sowie die anderen für den öffentlichen Dienst geltenden Tarifregelungen gebunden sein werden, so dass in der Personalwirtschaft wohl alles beim Alten bleiben wird.

Gegenstand von Diskussionen ist die Frage nach der Verbindlichkeit der Landeshaushaltsordnung (LHO) und der ihr folgenden Verwaltungsvorschriften sowie die Frage, ob die Stiftung den Regeln eines guten Kaufmanns entsprechend dem Handelsgesetzbuch (HGB) wirtschaften kann. Der Gesetzesvorschlag sieht lediglich die Verbindlichkeit der

§§ 55, 56, 111 LHO vor. Der Landesrechnungshof hat jedoch verlauten lassen, dass die Finanzkontrolle über öffentliche Mittel – und bei der Finanzhilfe handelt es sich um solche – eine umfassende zu sein hat. Der Prüfungsmaßstab für den Landesrechnungshof ist jedoch die LHO. Man darf auf das Ergebnis gespannt sein.

Entscheidend für eine Hochschule, sich an dem Experiment zu beteiligen, muss aber ein Autonomiegewinn in den Handlungsmöglichkeiten sein.

Übrigens habe ich bisher nur über den Hochschulträger – die Stiftung – gesprochen. Die Hochschule selbst wird keine eigenen Mittel haben, sondern von denjenigen leben müssen, die die Stiftung ihr zur Verfügung stellt. Ein eigenes Vermögen erhält sie nicht. Ihre Interessen sollen durch die beschriebene Doppelfunktion des Präsidiums in Stiftung und Hochschule gesichert werden.

Sie werden nachvollziehen können, dass die niedersächsischen Universitäten eine eher abwartende Haltung einnehmen und erst das endgültig beschlossene Gesetz sehen wollen. Ein entsprechender Antrag an das Land wird eine Senatsmehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder benötigen. Lediglich die Medizinische Hochschule Hannover strebt die Trägerschaft durch eine Stiftung an. Man darf gespannt sein.

Anschrift des Verfassers:

Günter Scholz

Kanzler der Universität Hannover

Welfengarten 1

30167 Hannover

E-Mail: guenter.scholz@verwaltung.uni-hannover.de