

14. Rücklagen: Planungssicherheit für die Hochschulen - Risiken für das Land

Die Hochschulen finanzieren ihre Ausgaben aus Zuschüssen des Landes sowie aus eigenen Einnahmen, z. B. Gebühren und vor allem Drittmitteln.

Die Rücklagen der Hochschulen sind bis 2011 kontinuierlich auf 78 Mio. € angewachsen. Davon entfallen 25 Mio. € auf Drittmittel. Im Übrigen haben die Hochschulen zweckgebundene Rücklagen gebildet vor allem für geplante Sachinvestitionen und zukünftige Personalausgaben.

Gegenüber 2006 haben sich die Rücklagen mehr als verdoppelt. Angesichts der bestehenden Unterfinanzierung sollten die Hochschulen zukünftig die Einnahmen zeitnah ihrer vorgesehenen Verwendung zuführen. Das gilt vor allem für die Mittel aus dem Hochschulpakt.

Rücklagen sind kein vorhandenes Vermögen, sondern Ausgabeermächtigungen. Werden sie in Anspruch genommen, muss das Land die Mittel durch Einsparungen an anderer Stelle oder zusätzliche Schulden finanzieren. Um das Risiko für den Landeshaushalt zu begrenzen, sollte eine Obergrenze festgelegt bzw. vereinbart werden.

14.1 Unterfinanzierte Hochschulen und Rücklagen - ein Widerspruch?

Die Hochschulen finanzieren ihre Ausgaben aus Zuschüssen des Landes und aus hochschuleigenen Einnahmen. Dazu gehören Gebühren und andere Verwaltungseinnahmen, Drittmittel vor allem für Forschungszwecke sowie besondere Finanzierungseinnahmen, wie z. B. Entnahmen aus Rücklagen.

Der LRH hat 2007 die Entwicklung der hochschuleigenen Einnahmen im Verhältnis zu den staatlichen Zuschüssen geprüft.¹ Er hat festgestellt, dass die hochschuleigenen Einnahmen von 1997 bis 2006 um mehr als die Hälfte auf rund 76 Mio. € gestiegen waren. Die Hochschulen hatten zunehmend die Möglichkeit zur Rücklagenbildung genutzt. Bis 2006 waren sie auf 35,7 Mio. € angewachsen.

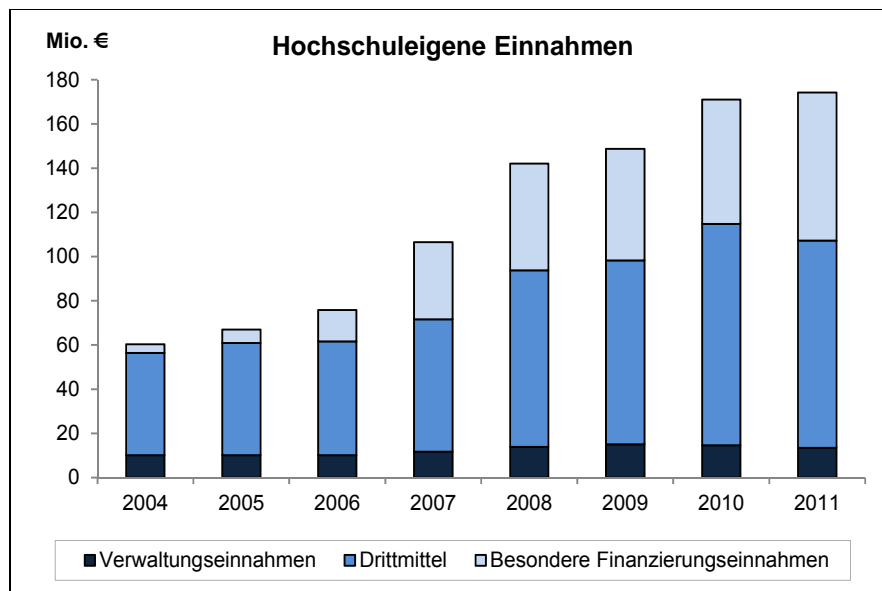
¹ Bemerkungen 2008 des LRH, Nr. 17.

Im Dezember 2011 hat der LRH einen Sonderbericht zur Finanzierung der Hochschulen veröffentlicht.¹ Die Kernfeststellung lautet: Die schleswig-holsteinischen Hochschulen sind unterfinanziert. Die laufenden Grundmittel je Studierenden (ohne Medizin) sind um knapp ein Fünftel niedriger als der Bundesdurchschnitt.² Die Landesrektorenkonferenz hat angegeben, dass den Hochschulen jährlich bis zu 40 Mio. € fehlen.³

Ein Widerspruch? Zur Beantwortung dieser Frage hat der LRH die Entwicklung der Einnahmen und Rücklagen bis 2011 fortgeschrieben und analysiert.⁴

14.2 Steigende Hochschuleinnahmen trotz stagnierender Zuschüsse des Landes

Bis einschließlich 2011 sind die hochschuleigenen Einnahmen deutlich gestiegen. Sie setzen sich in den einzelnen Jahren wie folgt zusammen:



Die Verwaltungseinnahmen sind gegenüber 2004 um 3,3 auf 13,5 Mio. € in 2011 gestiegen, und zwar vor allem in den Bereichen Auftragsforschung und Hochschulsport sowie in den eigenen Einrichtungen wie z. B. Re-

¹ Hochschulbericht 2011 des LRH vom 08.12.2011, siehe hierzu auch Bemerkungen 2012 des LRH, Nrn. 25 und 26.

² Statistisches Bundesamt, Monetäre hochschulstatistische Kennzahlen 2010, Fachserie 11, Reihe 4.3.2, Wiesbaden 2012, Tab. 2.2.1, 2.2.2 und 2.3.2.

³ Zukunftspakt Hochschulen vom 23.03.2012.

⁴ Die Untersuchung einzelner Einnahmefelder der Hochschulen wie z. B. die Ablieferungen aus Nebentätigkeiten, Gewinne aus Beteiligungen, Mittel aus dem Hochschulpakt oder Drittmiteleinnahmen für Forschung ist nicht Gegenstand dieser Prüfung. Gleiches gilt für Einnahmen und die daraus gebildeten Rücklagen, die nicht über die Hochschulhaushalte abgewickelt worden sind (z. B. die Einnahmen der rechtlich selbstständigen Forschungs- und Entwicklungsgesellschaften).

chenzentren und Druckereien. Die Einnahmen aus Drittmitteln sind bis 2010 auf 100 Mio. € angewachsen und haben sich gegenüber 2004 mehr als verdoppelt. Es handelt sich überwiegend um Mittel des Bundes bzw. der Deutschen Forschungsgemeinschaft für die Forschung sowie um Mittel aus dem Hochschulpakt. Mit diesem haben sich Bund und Länder darauf verständigt, zusätzliche Studienplätze bereitzustellen und gemeinsam zu finanzieren. Der Rückgang 2011 ist vor allem auf den Wegfall von Zuschüssen der EU zurückzuführen.

Vervielfacht haben sich die sogenannten besonderen Finanzierungseinnahmen (Entnahmen aus Rücklagen und anderen Vermögensbeständen, übertragene Überschüsse aus Vorjahren sowie haushaltstechnische Verrechnungen). Sie sind von 3,9 auf 67 Mio. € in 2011 gestiegen.

Es handelt sich ganz überwiegend um Entnahmen aus Rücklagen, zu denen auch nicht verwendete Zuschüsse des Landes aus Vorjahren gehören. Mit der Entnahme werden letztere den eigenen Einnahmen der Hochschule zugeordnet. Die Universitäten und die Fachhochschulen (außer Fachhochschule Lübeck) entnehmen zu Beginn des Haushaltsjahres die gesamten Rücklagen, auch wenn deren Inanspruchnahme nicht geplant ist. Die nicht in Anspruch genommenen Mittel werden am Ende des Jahres wieder vollständig der Rücklage zugeführt.

Durch dieses Verfahren stellen die Hochschulen höhere Einnahmen dar, als tatsächlich vorhanden sind. Zudem werden die Zahlungsströme intransparent. Dies widerspricht dem Grundsatz von Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit.

Der LRH empfiehlt, künftig Entnahmen aus Rücklagen nur dann zu buchen, wenn deren Inanspruchnahme tatsächlich bevorsteht.

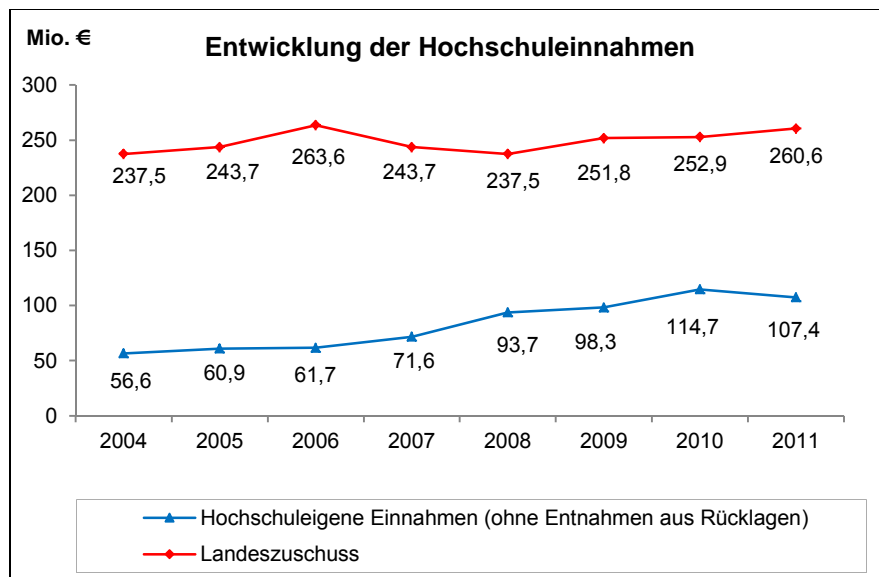
Aus der Sicht der **Landesrektorenkonferenz** stellen die Hochschulen nicht höhere Einnahmen dar, als tatsächlich vorhanden sind. Gleiches gelte für die Ausgaben. Denn die Rücklagenbuchungen seien jederzeit von den „tatsächlichen“ Einnahmen und Ausgaben zu unterscheiden, sodass der Grundsatz der Haushaltsklarheit und -wahrheit befolgt werde. Der Versuch, konkrete Ausgaben den Rücklagen zuzuordnen, wäre mit nicht zu rechtfertigendem Verwaltungsaufwand verbunden.

Der **LRH** hält an seinen Feststellungen fest. Zum Teil werden dieselben Mittel mehrfach als Einnahmen und Ausgaben erfasst. Dadurch steigen sie scheinbar an. Das Argument, es sei zu aufwendig, bestimmte Ausgaben den Rücklagen zuzuordnen, trägt nicht. Die Hochschulen haben neben Rücklagen aus Drittmitteln ausschließlich zweckgebundene Rücklagen gebildet.

Das **Wissenschaftsministerium** hat angekündigt, die Hinweise des LRH aufzugreifen. Es werde die Prozesse überprüfen, um dem Eindruck entgegenzuwirken, dass die Hochschulen höhere Einnahmen darstellen, als tatsächlich vorhanden sind.

Auch wenn die Entnahmen aus Rücklagen unberücksichtigt bleiben, sind die eigenen Einnahmen der Hochschulen seit 2004 deutlich von 56,6 auf 107,4 Mio. € in 2011 gestiegen. Sie haben sich nahezu verdoppelt.

Einschließlich der Zuschüsse des Landes hat sich die Einnahmesituation der Hochschulen bis 2011 wie folgt entwickelt:



Die Höhe der Zuschüsse des Landes ist 2007 zurückgegangen und hat erst 2011 mit 260,6 Mio. € wieder knapp den Höchststand von 2006 erreicht. Der Rückgang der Zuschüsse ist u. a. auf die 2007 und 2008 deutlich gesunkenen Mittel aus dem Innovationsfonds sowie dem Schleswig-Holstein-Fonds zurückzuführen.

Die Höhe der Zuschüsse des Landes an die Hochschulen hat nicht mit dem Zuwachs an Studierenden Schritt gehalten.¹ Bis 2011 sind die Studierendenzahlen kontinuierlich angewachsen.²

Insgesamt sind die Einnahmen der Hochschulen seit 2004 von 294 auf 368 Mio. € in 2011 gestiegen.

¹ Hochschulbericht 2011, Nr. 8.5.3, S. 123.

² Statistisches Bundesamt, Studierende an Hochschulen, Fachserie 11, Reihe 4.1, Wiesbaden 2012; siehe auch Landeshaushaltsplan 2013 (Entwurf), Einzelplan 07, Zusätzliche Erläuterungen, S. 171 ff.

14.3 Rücklagen: Planungssicherheit für die Hochschulen - Risiken für das Land

Gemäß § 62 LHO können aus dem Landeshaushalt u. a. folgende Rücklagen gebildet werden:

- eine allgemeine Rücklage, die dem Haushaltsausgleich dient, und
- weitere Rücklagen, die nur für bestimmte Zwecke gebildet werden dürfen, soweit der Haushaltsplan dies zulässt.

Ziel der Rücklagenbildung ist ein wirtschaftliches Handeln der Verwaltung. Bei der Bildung von Rücklagen aus zufällig erzielten Einsparungen ist ein strenger Maßstab anzulegen (VV Nr. 2 zu § 62 LHO).

In der Regel wird die Rücklagenbildung am Ende eines Haushaltsjahres vorgenommen. Dann erst steht fest, ob eine Ausgabeermächtigung nicht ausgeschöpft wurde und es tatsächlich „etwas zurückzulegen“ gibt.

Zu beachten ist: Die Rücklagen, die das Land bildet, sind nur buchmäßige Rücklagen; ihnen steht kein reales Vermögen gegenüber.¹ Mit ihnen werden lediglich Ausgabeermächtigungen in das Folgejahr übertragen. Trotzdem werden Rücklagen als Teil des Vermögens ausgewiesen. Erst wenn eine Rücklage in Anspruch genommen wird, muss die Liquidität für die Ausgabe beschafft werden. Dies kann geschehen durch Kredite, durch Minderausgaben bei anderen Titeln oder durch zusätzliche Einnahmen.

Die Hochschulen bilden seit 2000 Rücklagen. Hierzu sind sie durch die jeweiligen Haushaltsgesetze des Landes ermächtigt worden. Wegen der Ausgliederung der Hochschulen aus dem Landeshaushalt hat der LRH 2008 festgestellt, dass die Bildung von Rücklagen der Hochschulen einer Präzisierung über § 62 LHO hinaus bedarf.² Grund: Die haushaltsgesetzlichen Bestimmungen haben der rechtlichen Verselbstständigung der Hochschulen nicht hinreichend Rechnung getragen. Der LRH hat gefordert, im Interesse der Rechtssicherheit gesetzlich klarzustellen, ob und in welchem Umfang die Hochschulen in ihren Haushalten Rücklagen aus Landesmitteln bilden dürfen.

Das Hochschulgesetz ist zum 01.01.2009 geändert worden.³ Der Gesetzgeber hat das Ministerium ermächtigt, durch Verordnung Einzelheiten über die Rücklagenbildung, deren Freigabe sowie deren zeitliche Verwendung und deren Nachweis in Vermögensübersichten zu regeln. Eine entsprechende Verordnung ist Ende 2009 in Kraft getreten.⁴ Sie ist zum 01.01.2012 durch die - bezüglich der Rücklagenbildung wortgleiche -

¹ Bemerkungen 2009 des LRH, Nr. 6.10.

² Bemerkungen 2008 des LRH, Nr. 17.2.1.

³ Art. 4 des Haushaltsstrukturgesetzes vom 12.12.2008, GVOBl. Schl.-H. S. 791 ff.

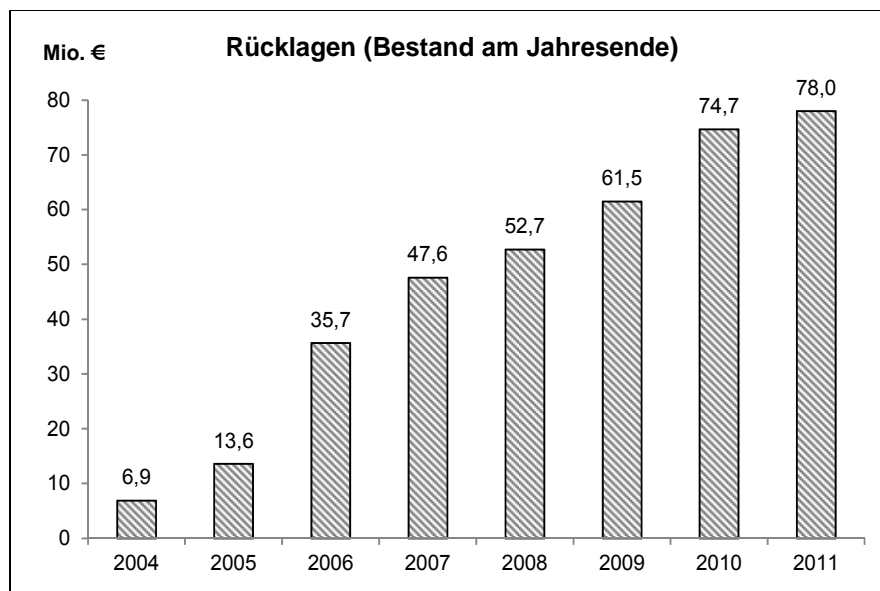
⁴ Landesverordnung über die Rücklagenbildung in den Hochschulhaushalten (Hochschulrücklagenverordnung - HRVO) vom 10.12.2009, GVOBl. Schl.-H. S. 52.

Hochschulhaushalteverordnung (HHVO) ersetzt worden.¹ Ein erwirtschafteter Jahresüberschuss kann einer Rücklage zugeführt werden. Zur Deckung von Ausgaberesten ist eine gesonderte Rücklage zu bilden. Über die gebildeten Rücklagen müssen die Hochschulen bis zum 01.04. des Folgejahres dem Ministerium berichten.

Regelungen zur Freigabe von Rücklagen, zu deren zeitlicher Verwendung und zum Nachweis in Vermögensübersichten fehlen. Zudem ist der zulässige Umfang nicht festgelegt worden.

14.3.1 Wachsende Rücklagen

Die Hochschulen haben den Rücklagen jährlich mehr Mittel zugeführt, als sie aus ihnen entnommen haben. Der Rücklagenbestand hat sich wie folgt entwickelt:²



Die Rücklagen sind zwischen 2004 und 2011 von 6,9 Mio. € auf 78 Mio. € gewachsen. Dabei sind sie 2006 schlagartig auf 35,7 Mio. € gestiegen. Grund: Die Hochschulen weisen seit 2006 keine Haushaltsreste mehr aus, sondern bilden aus buchungstechnischen Gründen Rücklagen. Nach der LHO wären für zweckgebundene Einnahmen (z. B. aus Drittmitteln) bei den zugehörigen Ausgabeteilen entsprechende Ausgabereste zu bilden gewesen.³ Die HHVO sieht jedoch vor, dass die Hochschulen gesonderte Rücklagen zur Deckung von Ausgaberesten bilden.⁴

¹ Landesverordnung über die Hochschulhaushalte (HHVO) vom 15.09.2011, NBl. MWV. Schl.-H. S. 78.

² Zentralrechnung des Landes (Kapitel 8722 bis 8734 sowie 8888).

³ § 45 Abs. 2 bis 4 i. V. m. § 19 LHO.

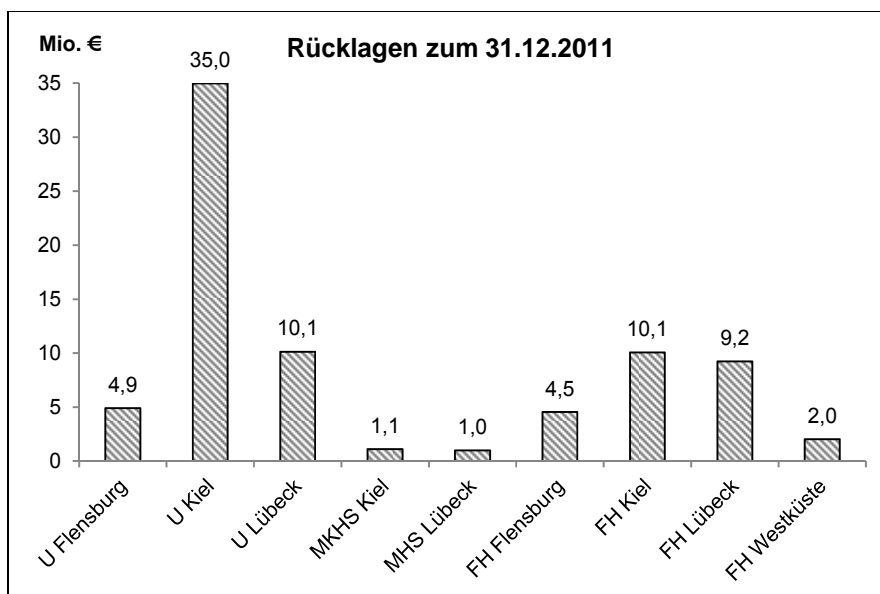
⁴ § 7 Satz 3 HHVO.

Werden Rücklagen in Anspruch genommen, muss das Land den jeweiligen Betrag finanzieren. Würden alle Rücklagen gleichzeitig in Anspruch genommen, müsste das Land Liquidität von knapp 80 Mio. € bereitstellen.

Aus der Sicht der **Landesrektorenkonferenz** ist die Höhe der Rücklage zwar korrekt ermittelt worden. Jedoch ergebe sich durch diese Summe ein verfälschter Eindruck. Der beträchtliche Anteil von Rücklagen aus Drittmitteln sei „*weder disponierbar noch verfügbar*“, sondern könne nur zweckgemäß verwendet werden. Es sei unwahrscheinlich, dass alle Hochschulen die Rücklagen in Höhe von knapp 80 Mio. € gleichzeitig in Anspruch nehmen. Zudem sei für den Teil der Rücklagen, der sich aus Drittmitteln ergebe, die Liquidität vorhanden, da die entsprechenden Mittel bereits im Landeshaushalt vereinnahmt worden seien.

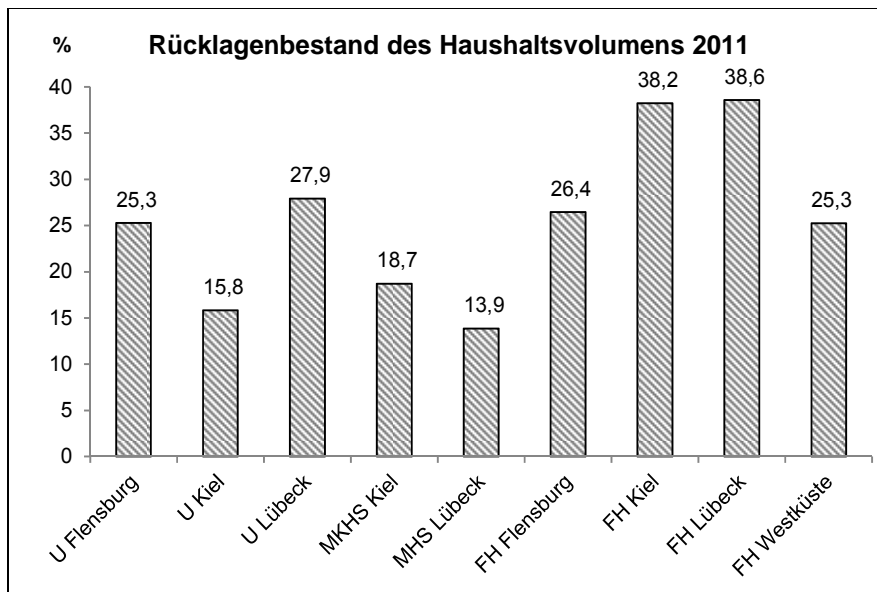
Die **Fachhochschule (FH) Kiel** weist darauf hin, dass die Rücklagen überwiegend aus eigenen Einnahmen gebildet worden seien. Das Land nutze diese Mittel jedoch für andere Zwecke, statt sie treuhänderisch zu verwalten. Man dürfe nicht beklagen, dass das Land bei Inanspruchnahme der Rücklage Kredite aufnehmen müsse, um der Hochschule ihr Geld „zurückzugeben“.

Die einzelnen Hochschulen haben zum 31.12.2011 über folgende Rücklagen verfügt:



Allein die Universität Kiel weist einen Rücklagenbestand in Höhe von 35 Mio. € aus. Mit deutlichem Abstand folgen die Universität Lübeck sowie die Fachhochschulen Kiel und Lübeck mit je 10 Mio. €. An den beiden künstlerischen Hochschulen sind sie mit nur 1 Mio. € am geringsten.

Die Ergebnisse relativieren sich, wenn die Rücklagenbestände in Bezug zu den Haushaltsvolumina betrachtet werden. Bezogen auf die Gesamtausgaben 2011 (ohne Zuführungen zu Rücklagen) haben die Rücklagen an den einzelnen Hochschulen folgende Höhe erreicht:



Bezogen auf die Haushaltsvolumina weisen die Fachhochschulen Kiel und Lübeck mit knapp 40 % die größten Rücklagenbestände auf, gefolgt von den Universitäten Flensburg und Lübeck sowie den Fachhochschulen Flensburg und Westküste mit je rund 25 %. Dagegen fallen die Rücklagenbestände an der Universität Kiel sowie den beiden künstlerischen Hochschulen am niedrigsten aus (rund 15 bis 20 %).

14.3.2 **Wie sind die Rücklagen erwirtschaftet worden?**

Werden die Einnahmen und Ausgaben der Hochschulen den Ansätzen der Haushaltspläne gegenübergestellt, ergeben sich folgende Mehreinnahmen bzw. Minderausgaben:

Auf der Ausgabenseite sind Minderausgaben entstanden durch

- nicht besetzte Professuren,
- sonstige Personaleinsparungen (Vertragsauflösungen u. a.),
- verschobene Investitionen,
- geringere Fortbildungskosten sowie
- geringere Sachkosten.

Die Minderausgaben sind auf eine zurückhaltende Stellenbesetzung und Investitionstätigkeit sowie Einsparungen bei Sachausgaben zurückzuführen.

Auf der Einnahmenseite sind Mehreinnahmen gebucht worden aufgrund

- höherer Drittmiteleinahmen,
- steigender Mittel aus dem Hochschulpakt.

So sind beispielsweise an der Fachhochschule Lübeck die Rücklagen aus dem Hochschulpakt von 2,1 Mio. € in 2009 auf 6 Mio. € in 2011 gestiegen. An der Fachhochschule Kiel sind sie im gleichen Zeitraum von 1,7 auf 3,9 Mio. € gewachsen und an der Fachhochschule Flensburg von 0,5 auf 1,8 Mio. €. Die Universität Lübeck weist in der Jahresrechnung einen Anstieg von 0,7 auf 1,5 Mio. € aus.

Auch auf der Einnahmenseite sind die Mittel vorsichtig veranschlagt worden, sodass Mehreinnahmen entstanden sind, die der Rücklage zugeführt worden sind.

Die **Landesrektorenkonferenz** weist darauf hin, dass sich die Ausgabenpraxis signifikant von dem früheren - und vom LRH zu Recht beanstandeten - Dezemberfieber unterscheidet.

Der **LRH** erkennt an, dass die Hochschulen ihr Ausgabeverhalten im Hinblick auf das sogenannte „Dezemberfieber“ geändert haben. Dieses betraf vor allem die Sachausgaben. Die festgestellten Minderausgaben sind auch auf eine zurückhaltende Stellenbesetzung und Investitionstätigkeit zurückzuführen.

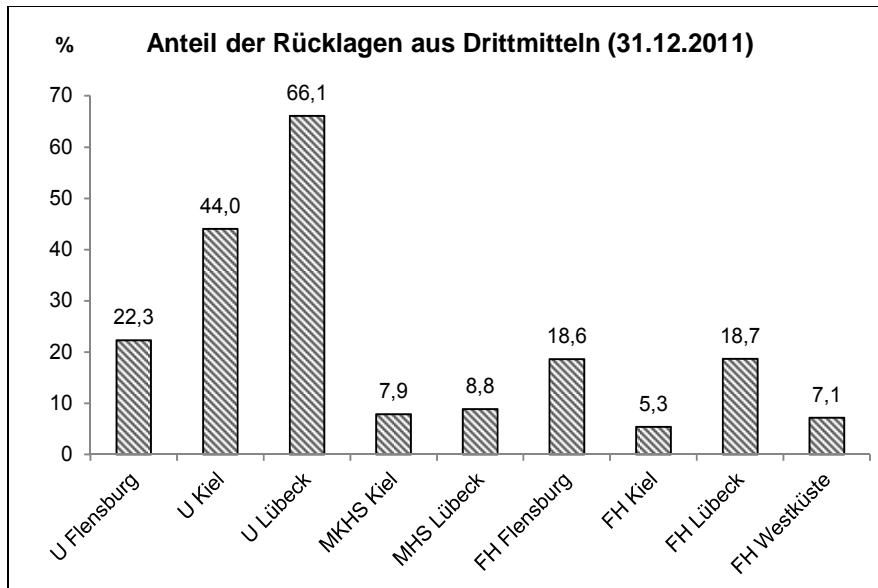
14.3.3 Wofür werden Rücklagen gebildet?

Die Hochschulen haben dem Wissenschaftsministerium bis zum 01.04. des Folgejahres anzuzeigen, in welcher Höhe und zu welchem Zweck Rücklagen gebildet worden sind.

Die Rücklagenübersichten der Hochschulen sind unterschiedlich gegliedert. Sie haben gemeinsam, dass sie zwischen Rücklagen für den Grundhaushalt, für Drittmittel (außer Fachhochschule Kiel) sowie für weitere Zwecke (zum Teil Eigene Einnahmen, Sondermittel, Hochschulpakt) unterscheiden. Entgegen der HHVO haben die Hochschulen keine gesonderten Rücklagen zur Deckung von Ausgaberesten gebildet.

Für die Rücklagen für Drittmittel, die Teil der Ausgabereste sind, ergeben sich an den einzelnen Hochschulen¹ folgende Anteile an den Rücklagen insgesamt:

¹ Fachhochschule Kiel laut Zentralrechnung des Landes, TG 63 - Lehr-/Forschungsvorhaben aus Zuwendungen Dritter; ohne Rücklagen aus Drittmitteln der Forschungs- und Entwicklungszentrum Fachhochschule Kiel GmbH.



Die höchsten Rücklagenanteile aus Drittmitteln weisen die Universitäten in Lübeck und Kiel mit 66,1 bzw. 44 % auf. Deren Rücklagen entstammen also in großen Teilen den zweckgebundenen Einnahmen, über deren Verwendung die beiden Universitäten nicht frei verfügen können. An der Universität Flensburg und den Fachhochschulen Flensburg und Lübeck sind es nur rund 20 %, an den übrigen Hochschulen weniger als 10 %.

Von den knapp 80 Mio. € Rücklagen entfallen 2011 über 25 Mio. € bzw. über 30 % auf Drittmittel.

Soweit es sich dabei um Mittel des Bundes handelt, ist auf Folgendes hinzuweisen: Gemäß Nr. 1.8 der Anlage 1 zur VV Nr. 5.1 zu § 44 BHO (ANBest-I) kann der Bund der Bildung von echten Rücklagen nicht zustimmen. Bund und Länder gehen daher davon aus, dass es sich bei diesen Rücklagen „möglicherweise um eine besondere sprachliche Darstellung der Bildung von Kassenbeständen oder Ausgaberesten handelt“.¹

Im Übrigen haben die Hochschulen in einem Umfang von über 50 Mio. € zweckgebundene Rücklagen gebildet vor allem für

- geplante Sachinvestitionen (Universität Lübeck, Muthesius Kunsthochschule Kiel, Musikhochschule Lübeck, Fachhochschulen Kiel und Lübeck),
- die Anschaffung von Großgeräten (Universitäten Kiel und Lübeck, Fachhochschulen Kiel und Lübeck),
- die Abdeckung eines zukünftigen strukturellen Defizits (Universität Flensburg, Fachhochschulen Flensburg, Lübeck und Westküste),

¹ Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz e. V. (WGL), WGL-Beschlüsse vom 14.02.2012, Anlage zu Nrn. 2.4, 2.6, 2.10.

- Nachversicherungen von Beamten auf Zeit (Universität Flensburg, Muthesius-Kunsthochschule Kiel, Musikhochschule Lübeck),
- Berufungszusagen (Universitäten Kiel und Lübeck),
- die Einrichtung eines Strategiebudgets (Universität Kiel) sowie
- einen geplanten Neubau (Universität Lübeck).

Mit diesen Rücklagen sollen also vor allem Investitionen (u. a. Gebäude, Großgeräte) ermöglicht werden, die ohne Ansparen nicht finanziert werden könnten. Daneben werden aber auch für zukünftige Personalausgaben Rücklagen gebildet (Nachversicherungen, Berufungszusagen). Die Hochschulen begründen dies u. a. damit, dass ihnen die Finanzierungsperspektive unsicher erscheint. In diesem Fall werden zukünftige finanzielle Spielräume erweitert, indem die Hochschulen die ihnen zur Verfügung gestellten Mittel nicht zeitnah ihrer eigentlichen Bestimmung zuführen. Gleichzeitig beklagen sie die vorhandene Unterfinanzierung. Das Bestreben, in künftigen Haushaltsjahren einen größeren finanziellen Spielraum für Personalausgaben zu gewinnen, rechtfertigt angesichts der bestehenden Unterfinanzierung nicht die Bildung einer Rücklage.

Nach Auffassung der **Landesrektorenkonferenz** übersieht der LRH, dass zahlreiche zukünftige Finanzrisiken eine moderate Rücklagenbildung erfordern. Beispiele hierfür seien u. a. die steigenden Energiekosten, Aufwendungen aufgrund des Auslaufens von Drittfinanzierungen sowie die unterfinanzierten Titel im Landeshaushalt für Baumaßnahmen und Instandhaltungen.

Aus der Sicht des **Wissenschaftsministeriums** ist die Verwendung der zweckgebundenen Rücklagen u. a. für Sachinvestitionen, Großgeräte, Berufungszusagen, zeitlich befristetes Personal oder auch zur Einrichtung eines Strukturbudgets ausdrücklich zu begrüßen. Dagegen eignen sie sich nicht zur Abdeckung eines zukünftigen strukturellen Defizits.

Der **LRH** ist nicht gegen eine moderate Rücklagenbildung. Zu berücksichtigen ist aber die bestehende Unterfinanzierung, die durch die Bildung von Rücklagen im festgestellten Umfang noch vergrößert wird. So hat die Universität Kiel selbst darauf hingewiesen, dass eine zu vorsichtige Ausgabenpolitik negative Folgen für die Qualität der Hochschulausbildung hat.¹

14.3.4 **Fazit**

Bei den Rücklagen der Hochschulen handelt es sich um buchmäßige Rücklagen, denen keine realen Vermögenswerte gegenüberstehen. Tat-

¹ Umdruck 18/769.

sächlich werden mit ihnen Ausgabeermächtigungen in die Folgejahre übertragen. Bei Inanspruchnahme muss das Land den jeweiligen Betrag finanzieren - entweder durch Minderausgaben an anderer Stelle oder durch Aufnahme von Krediten. Würden alle Rücklagen gleichzeitig in Anspruch genommen, müsste das Land Liquidität von knapp 80 Mio. € bereitstellen.

Rücklagen sind neben einer verlässlichen staatlichen Finanzierung für die Hochschulen ein wesentliches Element der Planungssicherheit. Sie ermöglichen ihnen, Mittel für größere Investitionen anzusparen bzw. sich auf nicht exakt planbare finanzielle Belastungen einzustellen.

Die finanzielle Autonomie der aus dem Landeshaushalt ausgegliederten Körperschaften schließt die Bildung von Rücklagen ein. Die überjährige Verfügbarkeit kann die Hochschulen dazu motivieren, Ausgaben permanent auf Einsparmöglichkeiten hin zu überprüfen, um nicht nur im laufenden Haushaltsjahr Mittel umschichten zu können, sondern auch im Folgejahr finanzielle Möglichkeiten zu eröffnen.

Im Ergebnis werden die Mittel zur Rücklagenbildung jedoch einer gesonderten Zweckbindung unterworfen und stehen damit praktisch einem Nebenhaushalt gleich. Aufgrund des Ausnahmecharakters von Rücklagen für den kamerale Haushalt ist die Rücklagenbildung nicht nur per Rechtsverordnung, sondern im Hochschulgesetz zu regeln. Der LRH empfiehlt dabei, eine prozentuale Obergrenze für Rücklagen (aus Landesmitteln) festzulegen bzw. mit den Hochschulen zu vereinbaren.

Die Hochschulen verfügen über umfangreiche Rücklagen. Deshalb sollten die Hochschulen zukünftig ihre Einnahmen möglichst zeitnah für Forschung und Lehre verwenden. Das gilt vor allem für die Mittel aus dem Hochschulpakt. So könnten die Hochschulen die Studienbedingungen heute schon verbessern. Hierfür haben sie einen Bedarf von 10 Mio. €/Jahr beziffert.¹ Sollten die Hochschulen weiterhin ihre Einnahmen im bisherigen Umfang den Rücklagen zuführen, könnte die vorhandene Unterfinanzierung vom Haushaltsgesetzgeber angezweifelt werden.

Die **Landesrektorenkonferenz** lehnt die Empfehlung des LRH zur Verabredung einer prozentualen Obergrenze für Rücklagen ab. Den Hochschulen sei durch den Hochschulvertrag eine uneingeschränkte Möglichkeit der Rücklagenbildung eingeräumt worden. Neben den geplanten Rücklagen ergäben sich zudem unplanbare Rücklagen. Da jährliche Budgetplanung

¹ Zukunftspakt Hochschulen vom 23.03.2012.

vom Ergebnis einer „schwarzen Null“ ausgehen müsse, könne die Jahresrechnung faktisch nur mit einer Rücklage enden.

Die **FH Kiel** weist darauf hin, dass die Mittelzuweisungen aus dem Hochschulpakt gerade zum Jahresende erfolgen. Sie schiebe derzeit eine „Bugwelle“ von nicht verausgabten Mitteln vor sich her. Dies liege u. a. an den langen Vorlaufzeiten für Stellenbesetzungen in der Anfangszeit des Hochschulpakts. In den nächsten Jahren würden die Zuweisungen abnehmen, die Arbeitsverträge aber möglichst bis 2018 verlängert werden. Dadurch werde die Rücklage nach und nach abgebaut.

Auch das **Wissenschaftsministerium** hält es nicht für zielführend, die Rücklagen der Höhe nach zu begrenzen. Dadurch würde die Flexibilität der Hochschulen und damit ihre interne Steuerungsmöglichkeit stark eingeschränkt. Vielmehr könnte sich das Wissenschaftsministerium eine zeitliche Begrenzung vorstellen. Dies würde dazu führen, dass die Rücklagen auch zeitnah eingesetzt und damit frühzeitig zur Verbesserung von Forschung und Lehre beitragen würden. Es müsse dazu jedoch ein entsprechendes Rücklagenmanagement bei den Hochschulen eingeführt werden.

Der **LRH** hält an seinen Feststellungen fest. Die vom Wissenschaftsministerium vorgeschlagene zeitliche Begrenzung käme als Alternative zur Begrenzung der Höhe nach in Betracht. Dass etwas getan werden muss, zeigt die aktuelle Entwicklung der Rücklagenhöhe: Nach den Ergebnissen der Haushaltsrechnung betragen die Rücklagen der Hochschulen Ende 2012 knapp 114 Mio. €. Sie sind damit gegenüber 2011 nochmals um fast 50 % gestiegen.