

Landesrechnungshof
Schleswig-Holstein



Bemerkungen 2015

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2013

Kiel, 17. März 2015

28. **Trotz Unterfinanzierung hohe Rücklagen bei den Hochschulen**

Die Rücklagen der Hochschulen sind bis Ende 2013 auf knapp 150 Mio. € angewachsen. Gegenüber 2011 haben sie sich verdoppelt. Davon entfallen 45 % auf Hochschulpaktmittel. Die daraus gebildeten Rücklagen haben sich fast verzehnfacht.

Angesichts der strukturellen Unterfinanzierung müssen die Hochschulen ihre Einnahmen zeitnah der vorgesehenen Verwendung zuführen. Das gilt vor allem für die Mittel aus dem Hochschulpakt.

Das Wissenschaftsministerium muss den Hochschulen die Mittel aus dem Hochschulpakt ohne Verzögerung und gleichmäßig zuweisen.

28.1 **Unterfinanzierte Hochschulen und Rücklagen - ein Widerspruch?**

Im Dezember 2011 hat der LRH einen Sonderbericht zur Finanzierung der Hochschulen veröffentlicht.¹ Die Kernfeststellung lautete: Die schleswig-holsteinischen Hochschulen sind strukturell unterfinanziert. Sie erhalten vom Land weniger Mittel für den laufenden Betrieb als die Hochschulen anderer Bundesländer.

Andererseits hat der LRH 2013 festgestellt, dass die Rücklagen der Hochschulen bis 2011 auf 78 Mio. € angewachsen sind. Er hat die Hochschulen aufgefordert, ihre Einnahmen möglichst zeitnah für Forschung und Lehre zu verwenden.² Das betrifft vor allem die Mittel des Bundes und des Landes aus dem Hochschulpakt. Der LRH hat zudem empfohlen, eine prozentuale Obergrenze für Rücklagen aus Landesmitteln festzulegen oder mit den Hochschulen zu vereinbaren. Der Landtag hat diesen Vorschlag aufgegriffen. Er hat das damalige Ministerium für Bildung und Wissenschaft (Wissenschaftsministerium) aufgefordert, dem Finanzausschuss bis zum Ende des zweiten Quartals 2014 zu berichten.³

Was ist daraus geworden?

¹ Hochschulbericht 2011 des LRH vom 08.12.2011.

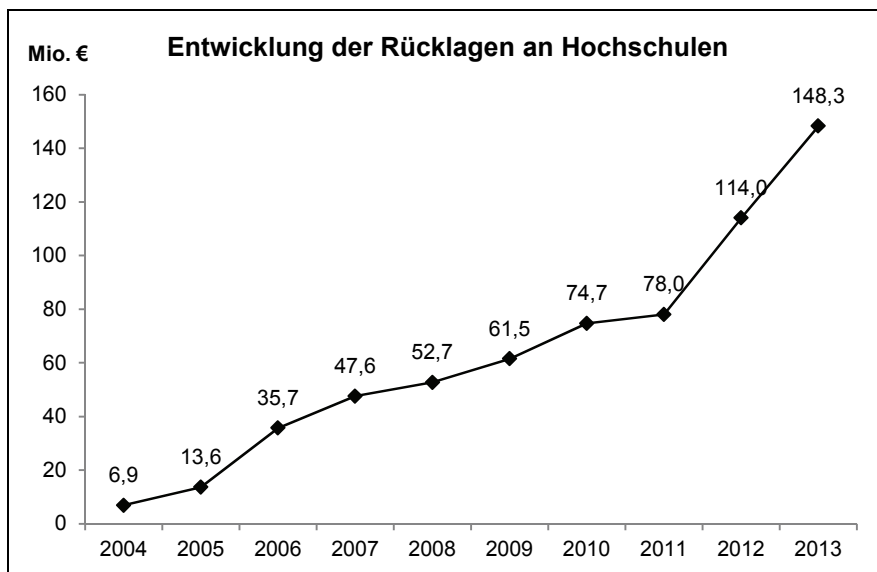
² Bemerkungen 2013 des LRH, Nr. 14, S. 97.

³ Votum zu Nr. 14 der Bemerkungen 2013 des LRH, Beschluss des Landtages vom 11.12.2013, Landtagsdrucksache 18/1355(neu).

28.2 Rücklagen fast verdoppelt

Die Hochschulen finanzieren ihre Ausgaben aus Zuschüssen des Landes und aus hochschuleigenen Einnahmen wie z. B. Gebühren und Erlösen aus dem Hochschulspport. Insbesondere die Universitäten werben zusätzlich Drittmittel ein, u. a. für Forschungsprojekte. Dabei handelt es sich überwiegend um Mittel des Bundes. Darüber hinaus erhalten die Hochschulen Mittel aus dem Hochschulpakt 2020 (HSP). Er hat zunächst die Programmphasen I¹ und II² umfasst. Darin haben sich Bund und Länder verständigt, zusätzliche Studienplätze bereitzustellen und gemeinsam zu finanzieren. Sie stellen den Hochschulen die Mittel jeweils zur Hälfte bereit. Ende 2014 ist die dritte und abschließende Phase des HSP beschlossen worden (vgl. Tz. 28.5).

Die Hochschulen haben den Rücklagen jährlich weiterhin mehr Mittel zugeführt, als sie entnommen haben. Damit sind die Rücklagen weiter angewachsen:



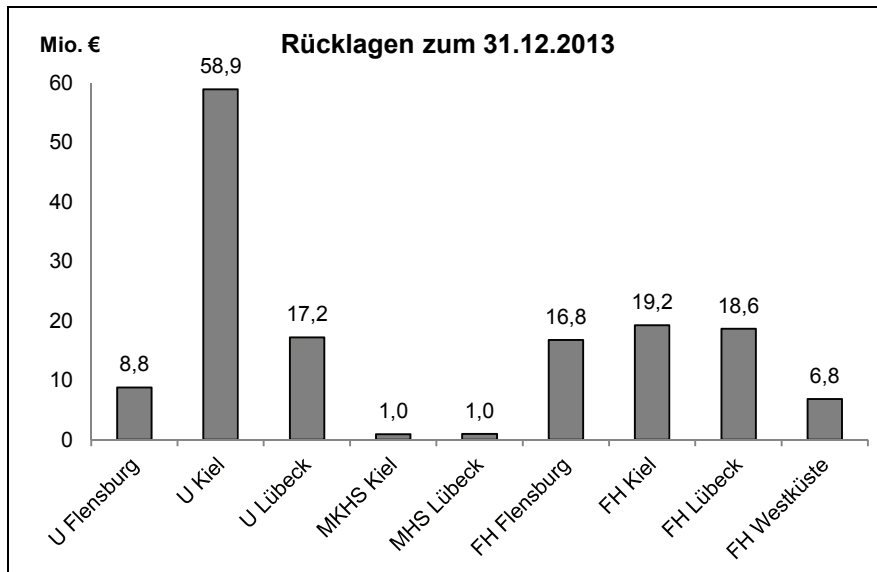
Quelle: Zentralrechnung des Landes (Kapitel 8722 bis 8734 sowie 8888).

Die Rücklagen sind bis 2011 kontinuierlich auf 78 Mio. € gewachsen. Danach sind sie bis 2013 sprunghaft auf 148 Mio. € angestiegen.

Die einzelnen Hochschulen haben zum 31.12.2013 über folgende Rücklagen verfügt:

¹ Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern über den Hochschulpakt 2020 (erste Programmphase), BAnz Nr. 171 vom 12.09.2007, S. 7480.

² Bekanntmachung der Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern gemäß Art. 91 b Abs. 1 Nr. 2 des Grundgesetzes über den Hochschulpakt 2020 (zweite Programmphase) - Hochschulpakt II, BAnz AT 11.03.2014 B5.



U = Universität, MKHS = Muthesius Kunsthochschule, MHS = Musikhochschule, FH = Fachhochschule

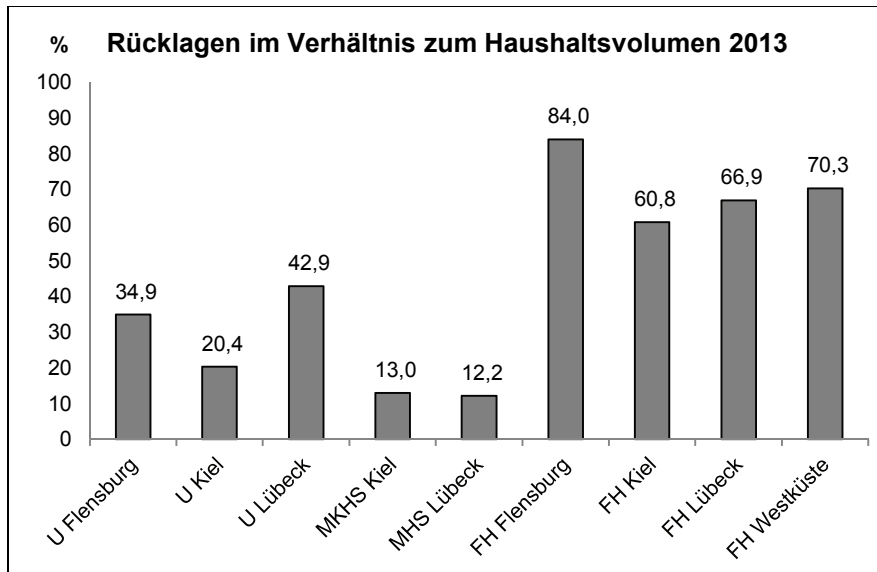
Quelle: Zentralrechnung des Landes (Kapitel 8722 bis 8734 sowie 8888).

Allein die Universität Kiel weist Ende 2013 einen Rücklagenbestand von 59 Mio. € aus. Mit deutlichem Abstand folgen die Universität Lübeck sowie die FH Flensburg, Kiel und Lübeck. An den beiden künstlerischen Hochschulen sind sie am geringsten.

Die **Universität Kiel** hält es für nicht sachgerecht, summarisch auf eine Rücklage von 59 Mio. € zu verweisen, da u. a. 22 Mio. € aus Drittmitteln stammen würden. Auch die anderen Hochschulen weisen darauf hin, dass es sich in großen Teilen um Drittmittel oder um andere Mittel handelt, über die aufgrund von vertraglichen Bindungen nicht frei disponiert werden könne.

Für den **LRH** ist die Summe der Rücklagen der Hochschulen relevant. Es handelt sich um buchmäßige Rücklagen, denen keine realen Vermögenswerte gegenüberstehen. Würden alle Rücklagen gleichzeitig in Anspruch genommen, müsste das Land Liquidität von knapp 150 Mio. € bereitstellen.

Die Ergebnisse relativieren sich, wenn die Rücklagen in Bezug zu den Haushaltsvolumina betrachtet werden:

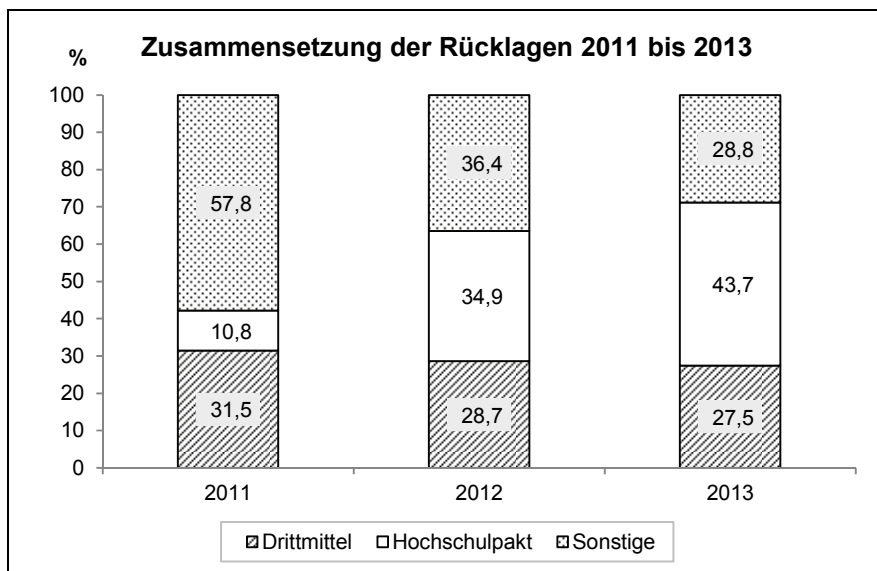


Quelle: Zentralrechnung des Landes (Kapitel 8722 bis 8734 sowie 8888).

Danach weist die FH Flensburg mit 84 % den größten Rücklagenbestand auf, gefolgt von den FH Westküste, Lübeck und Kiel. Dagegen fallen die Rücklagenbestände an der Universität Kiel sowie den beiden künstlerischen Hochschulen am niedrigsten aus.

28.3 Immer mehr Mittel aus dem Hochschulpakt in den Rücklagen

In den Jahren 2011 bis 2013 setzen sich die Rücklagen der Hochschulen wie folgt zusammen:



Quelle: Zentralrechnung des Landes sowie Berichte über die Prüfung der Haushaltsrechnung der jeweiligen Hochschule.

Der Anteil der Mittel aus dem Hochschulpakt ist bis Ende 2013 auf knapp 45 % gestiegen. Von den 148 Mio. € kommen 64,3 Mio. € aus dem Hochschulpakt.

Das Land hat die Mittel des HSP I mit Verzögerung den Hochschulen zur Verfügung gestellt. Es hat bis 2011 Ausgabereste von zuletzt 13,5 Mio. € gebildet. Sie sind im folgenden Jahr größtenteils aufgelöst worden. Die Folge: Die Hochschulen haben 2012 insgesamt 28 Mio. € aus dem Hochschulpakt erhalten. Zu diesem Zeitpunkt konnten sie die Mittel aber nicht mehr zweckentsprechend einsetzen.

Seit 2011 erhalten die Hochschulen Mittel aus dem HSP II. Auch hier hat das Land zunächst Ausgabereste gebildet, die aber 2013 aufgelöst worden sind. Ab diesem Jahr sind die Mittel aus dem HSP zudem deutlich aufgestockt worden. Der Grund ist eine neue Prognose der bundesweiten Studienanfängerzahlen.

Ergebnis: 2013 haben die Hochschulen des Landes insgesamt 53,5 Mio. € aus dem HSP I und II erhalten. Wie im Vorjahr sind auch davon Mittel den Rücklagen zugeführt worden.

Zudem hat das Wissenschaftsministerium die Mittel den Hochschulen oft erst gegen Ende des Jahres zugewiesen. Nach der Zielvereinbarung zum Hochschulpakt sind die Mittel zweimal jährlich nach Vorlage der statistischen Schnellmeldungen auszuführen. Die Studienanfänger beginnen überwiegend im Wintersemester. Aufgrund der Vorlaufzeiten bei Stellenbesetzungen können die Mittel erst im Folgejahr verausgabt werden.

Die Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern zum HSP I sah vor, dass der Bund ab 2007 jährlich steigende Beträge zur Verfügung stellt. Er zahlte die Mittel am Anfang des Jahres als jährliche Vorauszahlungen an das Land aus. Die Länder haben sich verpflichtet, die Gesamtfinanzierung ihrer Maßnahmen sicherzustellen. Die Mittel sollen je Anfänger auf 4 Studienjahre verteilt ausgezahlt werden, sodass Mittelzufluss und -verwendung miteinander gekoppelt sind. Die Hochschulen hätten also nicht so hohe Rücklagen bilden müssen, wenn das Wissenschaftsministerium die Mittel ohne Verzögerung bereitgestellt hätte.

Das **Wissenschaftsministerium** weist darauf hin, dass sich der Bund während des HSP I sehr lange nicht klar geäußert hat, ob er sich an der ersten Phase beteiligen werde. Aufgrund der zeitversetzten Auszahlung in 2012 und 2013 auch für die zurückliegenden Jahre hätten die Mittel tatsächlich nur noch zum Teil zweckgebunden eingesetzt werden können. Seit 2012 habe das Ministerium die HSP-Mittel so zeitnah wie möglich

ausgezahlt. Eventuelle Haushaltsreste seien aufgrund zunächst niedrigerer Anfängerzahlen gegenüber der Vorausberechnung entstanden.

Auch die Hochschulen führen ihre Rücklagen auf die verzögerte Auszahlung der Mittel zurück.

Die 3 **Universitäten** haben zudem Rücklagen gebildet, um die Unsicherheit über die Höhe der Zahlungen bzw. über die Fortführung des HSP zu kompensieren. Für die **Universität Kiel** dienen sie auch dazu, die tatsächlichen Studienverläufe sicher bis zum Ende ausfinanzieren zu können.

Die Rücklagen sind für die **FH Flensburg** und **Kiel** auch auf die schwierige Personalsituation zurückzuführen. Es sei kaum möglich, qualifiziertes Personal für befristete Verträge zu gewinnen. In Flensburg komme die Randlage hinzu. Die **FH Westküste** hat eine sogenannte demografische Rücklage gebildet, um Einfädlungsmöglichkeiten für HSP-Beschäftigte zu schaffen.

Für die **FH Lübeck** führen auch die dezentralen Strukturen zu Verzögerungen bei der Entscheidung über die Mittelverwendung. Bei der anschließenden Umsetzung seien zahlreiche Regelungen (zu Berufungen, Ausschreibungen) zu beachten, die von der Hochschule nicht beeinflussbar sind.

Der **LRH** bleibt bei seinen Feststellungen. Deutlich wird, dass mit mehr Geld¹ die Probleme der Hochschulen noch nicht grundsätzlich beseitigt sind. Es fehlt ein strategisches Hochschulkonzept.² Und es sind intelligente Lösungen erforderlich, wie der befristete Anstieg der Studienanfängerzahlen aufgrund der Verkürzung der Schulzeit bis zum Abitur bewältigt werden kann. Beispiel: Anstatt unattraktive befristete Stellen auszuscheiden, könnten in den kommenden Jahren aus Altersgründen frei werdende Professuren vorzeitig neu und damit „doppelt“ besetzt werden.

28.4 **Berichtspflicht gegenüber dem Finanzausschuss nicht erfüllt**

Der Landtag hat das Wissenschaftsministerium 2013 aufgefordert, eine prozentuale Obergrenze für Rücklagen aus Landesmitteln festzulegen oder mit den Hochschulen zu vereinbaren.³ Dem Finanzausschuss sollte bis zum Ende des zweiten Quartals 2014 berichtet werden.

¹ Aktuelle Forderung der Landesrektorenkonferenz Schleswig-Holstein vom 09.03.2015 - unveröffentlicht.

² Votum zu Nr. 25 der Bemerkungen 2012 des LRH, Beschluss des Landtages vom 14.12.2012, Landtagsdrucksache 18/323, 18/400(neu).

³ Votum zu Nr. 14 der Bemerkungen 2013 des LRH, Beschluss des Landtages vom 11.12.2013, Landtagsdrucksache 18/1355(neu).

Der Termin ist mit Zustimmung des LRH zweimal verschoben worden, zuletzt auf Ende 2014.

Mit Schreiben vom 30.12.2014 hat das Wissenschaftsministerium dem Finanzausschuss lediglich einen Zwischenbericht vorgelegt.¹ Danach ist der Abstimmungsprozess innerhalb der Landesregierung zur Festlegung der prozentualen Obergrenze noch nicht abgeschlossen. Auch mit den Hochschulen müssten noch weitere Gespräche geführt werden.

Um die prozentuale Obergrenze für Rücklagen rechtlich wirksam werden zu lassen, ist laut **Wissenschaftsministerium** zudem die Landesverordnung über die Hochschulhaushalte (Hochschulhaushaltsverordnung - HVVO) anzupassen.

Für die **FH Lübeck** wäre die Obergrenze nicht mit dem verhandelten Globalbudget vereinbar und würde der angestrebten finanziellen Gestaltungsautonomie zuwiderlaufen.

Der **LRH** hält an seiner Forderung fest. Zwar schließt die finanzielle Autonomie der aus dem Landeshaushalt ausgegliederten Körperschaften die Bildung von Rücklagen ein. Im Ergebnis werden die Mittel zur Rücklagenbildung jedoch einer gesonderten Zweckbindung unterworfen und stehen damit praktisch einem Nebenhaushalt gleich.

28.5 **Ausblick**

In Schleswig-Holstein wird sich 2016 die Zahl der Studienanfänger deutlich erhöhen. Grund: An den Gymnasien erreichen der erste G8-Jahrgang und der letzte G9-Jahrgang gleichzeitig den Abschluss. 2016 soll der HSP III beginnen. Geplant ist, dass Bund und Land jeweils weitere 225 Mio. € für dessen Laufzeit zur Verfügung stellen. Um ab dem Wintersemester 2016/17 die zusätzlichen Studienplätze rechtzeitig schaffen zu können, muss das Land die Mittel möglichst zeitnah zur Verfügung stellen. Andernfalls müssen die Hochschulen die Mittel für die erforderlichen Stellen und Lehraufträge selbst „vorfinanzieren“. Hierfür könnten sie auf die noch vorhandenen Mittel aus den HSP I und II zurückgreifen.

28.6 **Was ist zu tun?**

Das Wissenschaftsministerium muss zukünftig Verzögerungen bei der Auszahlung der Hochschulpaktmittel vermeiden und auf eine gleichmäßigere Verteilung der Mittel hinwirken.

¹ Vgl. Umdruck 18/3826.

Im Hinblick auf das strukturelle Defizit sollten die Hochschulen ihre Einnahmen möglichst zeitnah für Forschung und Lehre verwenden.

Der LRH hat dies bereits 2011 empfohlen. Die Hochschulen haben die Empfehlung des LRH nicht aufgegriffen. Sollten die Hochschulen weiterhin ihre Einnahmen im bisherigen Umfang den Rücklagen zuführen, ist ihre Klage über die Unterfinanzierung wenig überzeugend.

Für die **FH Kiel** ist es auf den ersten Blick tatsächlich erstaunlich, dass die Hochschulen höhere Rücklagen bilden. Sie würden aber deutlich geringer ausfallen, wenn die Überstunden des Personals und die höhere Gebäudeabnutzung bei steigenden Studierendenzahlen kapitalisiert würden.

Die **Universitäten Flensburg** und **Kiel** sehen keinen Widerspruch zur Unterfinanzierung. Der LRH erwecke den unzutreffenden Eindruck, dass Rücklagen aus HSP-Mitteln und Drittmitteln die unzureichende Grundfinanzierung ausgleichen können.

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 erheblich vergrößert worden ist.

Die Rücklagen haben mit knapp 150 Mio. € eine Dimension erreicht, die die staatliche Hochschulsteuerung über das Profil- sowie das Exzellenz- und Strukturbudget infrage stellt. Das Profilbudget macht 8,4 Mio. € der sogenannten Globalzuweisungen des Landes aus. Es soll dazu dienen, die individuellen Zielvereinbarungen der Hochschulen und deren Controlling zu verknüpfen. Die Hochschulen erhalten die Mittel nur, wenn sie die vereinbarten Ziele erreichen. Weitere 4,9 Mio. € sind für das Exzellenz- und Strukturbudget vorgesehen. Zusammen sind dies 13,3 Mio. €. Die Hochschulen verfügen über zehnmal so viele Mittel aus den Rücklagen. Deren Verwendung sollte das Wissenschaftsministerium in die Zielvereinbarungen einbeziehen.

Das **Wissenschaftsministerium** weist darauf hin, dass die Globalbudgets und die Verwendung der Finanzmittel in den Zielvereinbarungen für einen Zeitraum von 5 Jahren festgeschrieben werden. Deren Änderung sei während der laufenden Periode bis 2018 nicht vorgesehen.

Die Hochschulen müssen differenzierter als bisher über die Höhe der Rücklagen, ihre Zweckbindung oder die vorgesehene Verwendung berichten.

Für die **Universität Kiel** ist die Forderung nach einer differenzierteren Darstellung der Rücklagen unverständlich, da es klare Vorgaben gebe. Es

sei nicht erkennbar, wie die sich daraus ergebende Form der Darstellung aussagekräftiger zu verändern ist.

Der **LRH** bleibt bei seiner Feststellung. So könnten die eingegangenen Verpflichtungen in Hinblick auf deren Fälligkeit innerhalb eines Jahres (z. B. offene Rechnungen), innerhalb von 2 bis 5 Jahren (z. B. Berufungszusagen) und innerhalb eines Zeitraums von über 5 Jahren (z. B. Bauvorhaben) unterteilt werden. Des Weiteren könnten die nicht verausgabten Mittel in Anlehnung an die kaufmännischen Kategorien der Verbindlichkeiten, Rückstellungen und zweckgebundenen Rücklagen differenziert werden.