

HUMBOLDT-UNIVERSITÄT ZU BERLIN
INSTITUT FÜR BIBLIOTHEKS- UND INFORMATIONSWISSENSCHAFT



BERLINER HANDREICHUNGEN
ZUR BIBLIOTHEKS- UND
INFORMATIONSWISSENSCHAFT

HEFT 146

**HOCHSCHULBIBLIOTHEKEN
UND DER GLOBALHAUSHALT AN HOCHSCHULEN.
EIN ERFAHRUNGSBERICHT
ÜBER MODELLVERSUCHBIBLIOTHEKEN IN NRW NACH
EINEM JAHR**

VON
PETER LOHNERT

**HOCHSCHULBIBLIOTHEKEN
UND DER GLOBALHAUSHALT AN HOCHSCHULEN.
EIN ERFAHRUNGSBERICHT
ÜBER MODELLVERSUCHBIBLIOTHEKEN IN NRW NACH
EINEM JAHR**

**VON
PETER LOHNERT**

Berliner Handreichungen zur
Bibliotheks- und Informationswissenschaft

Begründet von Peter Zahn
Herausgegeben von
Konrad Umlauf
Humboldt-Universität zu Berlin

Heft 146

Lohnert, Peter

Hochschulbibliotheken und der Globalhaushalt an Hochschulen. Ein Erfahrungsbericht über Modellversuchbibliotheken in NRW nach einem Jahr / von Peter Lohnert. - Berlin : Institut für Bibliotheks- und Informationswissenschaft der Humboldt-Universität zu Berlin, 2006. - 77 S. - (Berliner Handreichungen zur Bibliotheks- und Informationswissenschaft ; 146)

ISSN 14 38-76 62

Abstract:

Seit den 1990er Jahren werden in zahlreichen Bundesländern neue Haushaltsmodelle an staatlichen Hochschulen im Rahmen von Modellversuchen implementiert. Vermittels einer erhöhten Finanzautonomie der Hochschulen, die eine flexiblere und bedarfsgerechtere Mittelbewirtschaftung erlaubt, soll ein leistungsorientierter und wirtschaftlicher Haushaltsvollzug ermöglicht werden. Nordrhein-Westfalen startete 1992 versuchsweise das Modell „Hochschule und Finanzautonomie“, das 1996 schließlich für alle Hochschulen des Landes verbindlich wurde. Anfang 2006 wurde nun landesweit das Nachfolgemodell „Globalhaushalt“ an den Hochschulen NRW eingeführt, welches die Finanzautonomie der Hochschulen gegenüber dem Vorgängermodell nochmals deutlich erweitert. Vor der landesweiten Einführung startete das Land NRW zu Beginn des Jahres 2003 einen Modellversuch „Globalhaushalt“ an vier Hochschulen (RWTH Aachen, Universität Bielefeld, Fachhochschule Münster, Hochschule Niederrhein). Gegenstand der vorliegenden vergleichenden empirischen Studie sind die Auswirkungen dieses neuen Haushaltssystems auf die betreffenden Hochschulbibliotheken im ersten Jahr des Modellversuchs. Bevor dieser Modellversuch ins Zentrum der Studie gerückt wird, erfolgt zu Beginn eine Bestimmung des Begriffs „Globalhaushalt“ und eine kurze Darstellung des hiermit verbundenen Konzepts im Kontext der allgemeinen Verwaltungs- und Hochschulreform gemäß dem Neuen Steuerungsmodell. Im Folgenden richtet sich dann der Focus auf NRW: Nach einer kurzen Synopsis des Vorgängermodells „Hochschule und Finanzautonomie“ sowie der hieraus für die Hochschulbibliotheken resultierenden Veränderungen, werden zunächst die Rahmenbedingungen des neuen Haushaltsmodells vorgestellt und kritisch auf für die Hochschulbibliotheken mögliche wie tatsächliche Konsequenzen beleuchtet. Im Anschluss hieran werden sodann die Ergebnisse der empirischen Untersuchung referiert, analysiert und - nicht zuletzt auch im Hinblick auf weitere mögliche Entwicklungen - interpretiert.

Diese Veröffentlichung geht zurück auf eine Master-Arbeit im postgradualen Fernstudengang Master of Arts (Library and Information Science) an der Humboldt-Universität zu Berlin.

Online-Version: <http://www.ib.hu-berlin.de/~kumlau/handreichungen/h146/>

INHALTSVERZEICHNIS

0	VORBEMERKUNG ZUR PUBLIKATION	6
1	EINLEITUNG	7
1.1	Gegenstand und Zielsetzung der Arbeit	7
1.2	Methodisches Vorgehen	9
2	DAS FUNKTIONALE KONZEPT „GLOBALHAUSHALT“ VOR DEM HINTERGRUND DER VERWALTUNGS- UND HOCHSCHULREFORM	11
3	DER MODELLVERSUCH „HOCHSCHULE UND FINANZAUTONOMIE“ IN NRW	20
3.1	Rahmenbedingungen	20
3.2	Auswirkungen auf die Hochschulbibliotheken	22
4	DER MODELLVERSUCH „GLOBALHAUSHALT“ AN HOCHSCHULEN IN NRW	27
4.1	Rahmenbedingungen	27
4.1.1	Reduktion der Anzahl der Haushaltstitel auf drei Titel	27
4.1.2	Führung von Wirtschaftsplänen	28
4.1.3	Kapitalisierung der Stellen im Tarifbereich	29
4.1.4	Personalmittelberechnung: Aufgabe des Prinzips der Ausfinanzierung der Personalkosten (Personalkostendeckelung)	30
4.1.5	Möglichkeit der unbegrenzten Restebildung	31
4.1.6	Sachmittelberechnung	31
4.1.7	Sonstiges	32
4.2	Veränderungen und mögliche Konsequenzen für die Hochschulbibliotheken	33
4.2.1	Mittelallokation	33
4.2.2	Erhöhte Flexibilität in der Mittelbewirtschaftung - Kapitalisierung des Stellenplans im Tarifbereich	37
4.2.3	Aufgabe des Prinzips der Ausfinanzierung der Personalkosten (Personalkostendeckelung)	39
4.2.4	Unbegrenzte Restebildung und Einnahmen	40
4.2.5	Fazit	41
5	ERSTE ERFAHRUNGEN DER AM MODELLVERSUCH BETEILIGTEN HOCHSCHULBIBLIOTHEKEN	43
5.1	Konzeption des Fragebogens und Fragestellungen	43
5.2	Ergebnisse der Befragung	47
5.2.1	Universitätsbibliothek Aachen	47
5.2.2	Universitätsbibliothek Bielefeld	49
5.2.3	Fachhochschulbibliothek Münster	52
5.2.4	Hochschulbibliothek Niederrhein	56
5.3	Fazit	59
6	SCHLUSSBEMERKUNG UND AUSBLICK	63
	QUELLENVERZEICHNIS	65
	ANHANG	69
	Fragebogen	70

0 Vorbemerkung zur Publikation

Die vorliegende Publikation geht zurück auf eine Master-Arbeit im postgradualen Fernstudiengang Master of Arts (Library and Information Science) am Institut für Bibliothekswissenschaft (jetzt Institut für Bibliotheks- und Informationswissenschaft) der Humboldt-Universität zu Berlin. Diese Arbeit entstand in der ersten Hälfte des Jahres 2004. Der Textlaut wurde für die Publikation im Wesentlichen beibehalten. Aktualität und Erkenntniswert dieser Arbeit bleiben hiervon unberührt. Die vorliegende Arbeit ist die bislang einzige vergleichende empirische Studie in Bezug auf die Thematik „(Modellversuch) Globalhaushalt an Hochschulen NRWs und die Auswirkungen auf die Hochschulbibliotheken“. Dem in der Einleitung formulierten Ziel, mit dieser Studie auch einen Beitrag zur Orientierung für die Zukunft zu leisten, wird die Arbeit daher nach wie vor gerecht. Darüber hinaus ist die in dieser Arbeit behandelte Thematik aber auch für das Fachpublikum allgemein von Interesse. Zum einen, weil sie in ihrem ersten Teil einführend eine komprimierte Darstellung des hinter dem Begriff „Globalhaushalt“ stehenden funktionalen Konzepts bietet. Zum anderen, da m. E. mit gutem Grund erwartet werden kann, dass der globalisierte Haushalt bzw. der Globalhaushalt - wenngleich in unterschiedlichen Variationen - in der Zukunft bundesweit das traditionelle Haushaltssystem an staatlichen Hochschulen ablösen wird, wie sich nicht zuletzt in den zahlreichen Modellversuchen seit den 1990er Jahren andeutet. Die vorliegende Arbeit bedient somit hinsichtlich des Themenkomplexes „Hochschulbibliotheken und Haushaltsreform“ auch ein allgemeines theorie- wie praxisbezogenes Interesse.

Peter Lohnert
Bergisch Gladbach im März 2006

1 Einleitung

1.1 Gegenstand und Zielsetzung der Arbeit

Im Jahr 2006 wird in Nordrhein-Westfalen der Globalhaushalt an allen Hochschulen des Landes eingeführt. In diesem Zusammenhang wurde zu Beginn des Jahres 2003 der Modellversuch „Globalhaushalt“ gestartet, an dem sich zwei Universitäten und zwei Fachhochschulen beteiligen. Es sind dies die Rheinisch-Westfälische Technische Hochschule Aachen (RWTH Aachen), die Universität Bielefeld, die Fachhochschule Münster sowie die Niederrhein¹ mit ihren beiden Standorten Krefeld und Mönchengladbach. Die Dauer des Modellversuchs ist auf zwei Jahre festgesetzt.²

Die Einführung des Globalhaushalts impliziert für die Hochschulen nicht unerhebliche Veränderungen: Fortfall nahezu aller Haushaltstitel, Kapitalisierung der Tarifstellen, Aufgabe des Prinzips der Personalkostenausfinanzierung (Personalkostendeckelung) sowie unbegrenzte Möglichkeit zur Rücklagenbildung sind die wesentlichen Eckpunkte des neuen Systems.³ Das aktuelle Modell des Landes NRW „Hochschule und Finanzautonomie“⁴ erfährt eine deutliche Erweiterung und wird in der Konsequenz dieser Ausweitung den Großteil der Verantwortung über die Finanzressourcen von der Politik auf die Hochschule transferieren. Dies wird zu grundsätzlichen verwaltungstechnischen und organisatorischen Neuerungen führen. Stichworte sind hier beispielsweise: Einführung von Kosten-Leistungs-Rechnung, Berichtswesen und Controlling,⁵ das Führen von Wirtschaftsplänen, aber auch die Entwicklung und Weiterentwicklung von hochschulinternen Mittelallokationsmodellen und Steuerungsinstrumenten.

¹ Bei der Hochschule Niederrhein handelt es sich um eine Fachhochschule. Der offizielle Name ist seit kürzerem „Hochschule Niederrhein“. Entsprechend wird sie im Folgenden so bezeichnet.

² Vgl. etwa Schunn, Werner, Globalhaushalt. Ziele, Chancen, Auswirkungen. Vortrag anlässlich der Nutzertagung der Hochschul-Informationssystem GMBH (HIS) zur Finanz- und Sachmittelverwaltung vom 16. bis 19. September 2002 in Oberhof/Thüringen S. 3 u. 25. URL: http://www.his.de/Abt2/Start/Abt1/Service/Seminare/NuTa/FSV/B3_global.pdf. Dies bedeutet freilich nicht, dass die Modellhochschulen für die Zeit des Übergangs wieder zum alten Haushaltssystem zurückkehren, wie mir von einem Vertreter der Haushaltsabteilung der RWTH Aachen, Herrn Patrick Hardt, bestätigt wurde (*E-Mail Korrespondenz mit Herrn Patrick Hardt, RWTH Aachen*).

³ Vgl. Kap. 4.

⁴ Vgl. Kap. 3.

⁵ Das aktuelle Hochschulgesetz des Landes NRW gibt als allgemeine Bedingungen für die Einführung von Globalhaushalten vor: "Die Schaffung eines Globalhaushaltes für die Hochschulen setzt die Einführung einer Kosten-Leistungsrechnung, eines Berichtswesens und eines Controlling voraus." Vgl. § 5 HG NRW.

Die Einführung des Globalhaushalts wird aber auch für die Hochschulbibliotheken⁶ Veränderungen mit sich bringen: Je nach dem von der Hochschule präferierten Budgetierungsmodell⁷, können auch sie künftig ihre Mittel in einer Globalsumme erhalten, welche nicht nur die Sachmittel umfasst, sondern auch die Mittel für das Personal, womit beide Bereiche gegenseitig deckungsfähig werden. Die Kapitalisierung der Tarifstellen ermöglicht darüber hinaus - zumindest theoretisch - weitere neue Spielräume im Personalbereich. Die mit dem Modellversuch verknüpfte Personalkostendeckelung bildet dagegen allerdings ein nicht geringes Problem und könnte die gewonnenen Freiheiten wieder erheblich eingrenzen. Dies sind einige Stichworte, die andeuten, dass das neue System sowohl Chancen und neue Möglichkeiten als auch erhebliche Risiken birgt, insbesondere in einer Zeit, in der die öffentlichen Haushalte von ständigen Einschnitten belastet werden. Angesichts der desolaten finanziellen Lage liegt andererseits aber vielleicht nicht zuletzt auch gerade in diesem neuen Haushaltssystem, das die Kompetenzen der Hochschulbibliothek in der Mittelbewirtschaftung erweitert - so die Hochschule dies denn ermöglicht -, die Chance, angemessen und flexibel auf die sich jeweils stellenden Aufgaben und Herausforderungen - insbesondere im multimedialen Zeitalter der Informationsgesellschaft - reagieren zu können und diese zu bewältigen.

Erste Erfahrungswerte mit dem neuen Haushaltssystem können die Hochschulbibliotheken der Modellhochschulen vermitteln. Ziel der vorliegenden Arbeit ist es daher - auf der Basis einer grundlegenden Darlegung der Rahmenbedingungen des Modellversuchs „Globalhaushalt“ und einer Reflexion der sich hieraus für die Hochschulbibliotheken ergebenden tatsächlichen wie möglichen Konsequenzen - eine Analyse und Synthese der ersten Erfahrungen der am Modellversuch beteiligten Hochschulbibliotheken im ersten Jahr des Versuchs zu bieten. Wichtig erscheint hier vor allem die Frage, ob sich die Situation für die Bibliotheken durch die Einführung des Globalhaushalts verbessert hat, ob sie unverändert ist, oder ob sie sich verschlechtert hat und durch welche Faktoren sich die jeweilige Entwicklung begründet. Die Arbeit kann dabei natürlich nur als erster Zwischenbericht gewertet werden, da der Modellversuch zum Zeitpunkt der Entstehung dieser Arbeit erst gut zur Hälfte abgeschlossen war. Zudem ist zu erwarten, dass sich in den ersten Jahren nach der landesweiten Einführung noch mehrfach Veränderungen ergeben werden, da sich nicht nur die Bibliotheken auf das neue System einstellen müssen, sondern zunächst einmal auch die Hochschulen selbst. Auch werden nicht alle Komponenten des neuen Konzepts unbedingt von

⁶ Die Begriffe „Hochschulbibliothek“ und „Bibliothek“ werden in dieser Arbeit i. d. R. synonym verwendet und bezeichnen die zentrale Bibliothek (UB bzw. FHB sowie HB für Niederrhein) der jeweiligen Hochschule. Abweichungen hiervon werden deutlich gekennzeichnet oder sind durch den Kontext eindeutig ableitbar.

⁷ Vgl. Kap. 4.

Beginn an hochschulintern umgesetzt werden⁸ und es wird - wie üblich bei neuen Modellen - zunächst Phasen des Probierens und Revidierens geben. Langfristige Änderungen werden sich selbstverständlich erst einige Zeit nach der landesweiten Einführung des Globalhaushalts herauskristallisieren. Dennoch scheint es geboten, sich frühzeitig mit der Thematik auseinander zu setzen. Die vorliegende Arbeit soll somit auch einen Beitrag zur Orientierung für die Zukunft leisten.

1.2 Methodisches Vorgehen

Bevor der eigentliche Modellversuch in NRW und die von den betreffenden Bibliotheken gemachten Erfahrungen in den Mittelpunkt der Arbeit gerückt werden, soll zu Beginn eine Bestimmung des Begriffs „Globalhaushalt“ sowie zur Kontextualisierung der Thematik eine kurze Darstellung des hiermit verbundenen Konzepts vor dem Hintergrund der Verwaltungs- und Hochschulreform auf dem öffentlichen Sektor erfolgen. In einem zweiten Schritt verengt sich dann der Fokus auf Nordrhein-Westfalen. Da der Modellversuch „Globalhaushalt“ eine Erweiterung des bisherigen Modells „Hochschule und Finanzautonomie“ darstellt, erscheint es sinnvoll, dieses Modell in seinen Eckpunkten und bisherigen Entwicklungen sowie die damit gegebenen Veränderungen für die Hochschulbibliotheken kurz zu skizzieren. Auf dieser Folie werden dann in einem dritten Schritt die Rahmenbedingungen des neuen Modellversuchs „Globalhaushalt“ vorgestellt, auf deren Basis im Anschluss versucht wird, einige faktische wie potentielle Folgen für die Hochschulbibliotheken abzuleiten. In einem vierten Schritt erfolgt dann die Darstellung und Analyse der bislang von den vier Hochschulbibliotheken mit dem Modellversuch gemachten Erfahrungen.

Die Ermittlung der Erfahrungswerte geschah an Hand eines Fragebogens, der an die betreffenden Bibliotheken verschickt wurde.⁹ Der Zeitraum, auf den sich die Befragung erstreckt, bezieht sich im Wesentlichen auf das Jahr 2003, dem ersten Jahr des Modellversuchs, da zur Zeit der Konzeption des Fragebogens das erste Quartal der zweiten Hälfte des Modellversuchs noch lief bzw. zum Zeitpunkt der Versendung gerade erst abgelaufen war, so dass die Untersuchung dieses Zeitraums daher nicht im vollen Umfang möglich war. Wo je-

⁸ In der Tat gab es sogar zu Beginn des Modellversuchs im Bereich der Ermittlung der genauen Personalkosten erhebliche Schwierigkeiten mit den hierzu notwendigen Softwarevoraussetzungen. Vgl. Kapitel 5.

⁹ Ein Muster des Fragebogens befindet sich im Anhang dieser Arbeit. Bei Hochschulen mit zweischichtigem Bibliothekssystem - dies betrifft allerdings hier nur die RWTH Aachen - wurde nur die zentrale Bibliothek der Hochschule und nicht zusätzlich die einzelnen Institutsbibliotheken befragt, wengleich diese im Fragebogen im Hinblick auf mögliche Kooperations- oder Konkurrenzbeziehungen zur zentralen Bibliothek mit einbezogen wurden. Ein genereller Einbezug der Institutsbibliotheken in die vorliegende Untersuchung hätte jedoch den Rahmen dieser Arbeit gesprengt.

doch möglich und sinnvoll - beispielweise bei der Frage nach der Höhe der für das Jahr 2004 bewilligten Mittel - wurde der Blick auch auf Entwicklungen und Tendenzen im laufenden Jahr 2004 ausgeweitet und in die Analyse mit einbezogen. Der Versuch eines Ausblicks auf weitere mögliche Entwicklungen im Bibliotheksbereich schließt die Arbeit ab.

Zur Erstellung dieser Arbeit war ich auf viele nicht publizierte Informationen angewiesen. Ich möchte an dieser Stelle Frau Dr. Ulrike Eich (Direktorin der UB RWTH Aachen), Herrn Dr. Norbert Lossau (Direktor der UB Bielefeld), Herrn Dr. Michael Höppner (Stellvertretender Direktor der UB Bielefeld), Herrn Dr. Bruno Klotz-Berendes (Direktor der FHB Münster) sowie Frau Dr. Gesine Scheider (Direktorin der HB Niederrhein) herzlich für Ihre freundliche Unterstützung danken. Dies schließt sowohl die Bereitschaft ein, den Fragebogen auszufüllen, als auch das Entgegenkommen, zusätzliche Fragen geduldig telefonisch bzw. per E-Mail zu beantworten. Mein herzlicher Dank gilt zudem auch Vertretern der Hochschulverwaltungen, Herrn Patrick Hardt, Herrn Michael Wiggers (RWTH Aachen) sowie Herrn Werner Schunn (Uni Bielefeld), die mich mit wichtigen Materialien versorgten, etwa zu den Rahmenbedingungen des Modellversuchs, und in zahlreichen Korrespondenzen meinen den Modellversuch betreffenden Fragen ebenfalls bereitwillig Rede und Antwort standen. Ohne dieses freundliche und hilfsbereite Entgegenkommen aller, wäre eine Realisierung des Projekts nicht möglich gewesen.

Weiterhin möchte ich auch den Betreuern meiner Masterarbeit, auf welcher die vorliegende Studie beruht, Frau Dr. Heike Schiffer (ZBS Köln) und Herrn Prof. Dr. Ulrich Naumann (UB FU Berlin), danken.

Mein ganz großer Dank gilt schließlich auch meinen Eltern, Marlene und Hans Lohnert, sowie meiner Schwester, Elisabeth Lohnert.

2 Das funktionale Konzept „Globalhaushalt“ vor dem Hintergrund der Verwaltungs- und Hochschulreform

Das funktionale Konzept „Globalhaushalt“ ist auf der Folie der Reform der öffentlichen Verwaltung und damit des so genannten „Neuen Steuerungsmodells“ (NSM)¹⁰ zu betrachten, dessen Ziel sich grob wie folgt zusammenfassend beschreiben lässt: Der starre, zentralistische und in vielen Punkten ineffektive wie ineffiziente öffentliche Verwaltungsapparat soll durch eine Ausrichtung an privatwirtschaftlichen Unternehmensorganisationen/-strukturen und einer damit verbundenen Dezentralisierung (Verteilung der Kompetenzen) und Deregulierung mehr Autonomie und Verantwortung für die entsprechenden öffentlichen und staatlichen Einrichtungen und Institutionen bringen, um ihre Leistungen sowohl ergebnis-/produktorientiert als auch wirtschaftlich zu optimieren. Die öffentliche Einrichtung wird hier neu definiert als Dienstleistungsunternehmen, deren Nutzer nun als Kunden begriffen werden.¹¹ In einer breiten Palette an erforderlichen Veränderungen wird auch die Reform des öffentlichen Haushaltssystems und der damit verbundenen Steuerungsinstrumente als ein wesentlicher Punkt der Erneuerung der öffentlichen Verwaltung angesehen.

Kern der Kritik am alten System ist vor allem die sogenannte Input-Steuerung und die damit zusammenhängende Trennung zwischen Fach- und Ressourcenverantwortung. Die Steuerung der öffentlichen Einrichtung erfolgt im traditionellen System bekanntlich über den finanziellen Input durch den Träger, indem dieser die notwendigen finanziellen Mittel minutiös differenziert nach genau festgelegten Ausgabezwecken (Titel und Titelgruppen) für ein Haushaltsjahr zuweist. Die jeweils für einen Haushaltstitel gegebenen Ansätze sind fest an den im Titel angegebenen Ausgabezweck gebunden (Grundsatz der sachlichen Bindung).¹² Mehrausgaben in einem Titel können i. d. R. nicht durch Minderausgaben in anderen Haushaltstiteln gedeckt werden. Die zugewiesenen Mittel beziehen sich zudem nur auf ein Haushaltsjahr. Nicht verausgabte Mittel müssen an den Unterhaltsträger zum Ende des

¹⁰ Vgl. zum Folgenden im Einzelnen etwa *Gröpl, Christoph*, Haushaltsrecht und Reform. Dogmatik und Möglichkeiten der Fortentwicklung der Haushaltswirtschaft durch Flexibilisierung, Dezentralisierung, Budgetierung, Ökonomisierung und Fremdfinanzierung. Tübingen 2001, S. 244ff; *Hobohm, Hans-Christoph*, Verwaltungsreform und „Neues Steuerungsmodell“. In: Erfolgreiches Management von Bibliotheken und Informationseinrichtungen. Hrsg. von Hans-Christoph Hobohm und Konrad Umlauf. Hamburg 2002. Lose Blattsammlung. Kap. 3.6.1; *Wimmer, Ulla*, Worum geht es bei der Verwaltungsreform? In: Verwaltungsreform: Bibliotheken stellen sich der Herausforderung. Hrsg. v. Ulla Wimmer (= DBI-Materialien 142). Berlin 1995, S. 11-30.

¹¹ Eine Sichtweise, die bekanntlich ja auch bereits die Bibliotheken erreicht hat. Vgl. etwa *Hobohm*, bes. S. 10.

¹² Vgl. etwa *Gröpl*, S. 95f. und *Buse, Stephan*, Globalbudgetierung in Hochschulen. Eine kritische Analyse der Ansätze in der Bundesrepublik Deutschland (= Public Management. Diskussionsbeiträge 15). Hamburg 1993, S. 15.

Haushaltsjahres zurückerstattet werden, sind also nicht auf das nachfolgende Haushaltsjahr übertragbar (Jährlichkeitsprinzip).¹³ Dies führt dann oft zum Phänomen des sogenannten ‚Dezemberfiebers‘.¹⁴ Da nicht verausgabte Finanzmittel zu Etatkürzungen in der Zukunft führen können, werden Restmittel häufig am Ende eines Jahres doch noch ausgegeben, obgleich die damit erworbenen Produkte oder unternommenen Investitionen eigentlich nicht (zwingend) erforderlich sind. Die Zuweisung der Mittel durch das Land erfolgt darüber hinaus zumeist ohne eine genaue Sachkenntnis in Bezug auf den eigentlichen Ausgabezweck.¹⁵ Haushaltsplanung und -vollzug sind gemäß dem klassischen öffentlichen Rechnungswesen, der Kameralistik, vornehmlich nur auf das Verhältnis von Einnahmen und Ausgaben gerichtet, die an bestimmte Einnahme- bzw. Ausgabezwecke gebunden sind, weder aber auf etwaige Leistungszwecke/Produkte (Output) der mittelbewirtschaftenden Stelle¹⁶ noch auf einen wirtschaftlichen Umgang mit den Ressourcen zum Erreichen solcher Leistungen/Produkte.¹⁷ Die Konsequenz eines solchen Systems ist ein hohes Maß an Inflexibilität und Unwirtschaftlichkeit im Haushaltsvollzug. Es „belohnt [vielmehr] eher den maximalen Ressourcenverbrauch“¹⁸, wie sich z. B. am Phänomen des ‚Dezemberfiebers‘ zeigt, und behindert zugleich ein ergebnis-/leistungsorientiertes und qualitativ ausgerichtetes Handeln der Einrichtung.

Der mit dem NSM implizierte neue Ansatz verfolgt dagegen eine andere Strategie: Er beschreibt einen deutlichen Paradigmenwechsel in der Steuerung und Organisation des öffentlichen Verwaltungswesens weg von einer Input- hin zu einer Output-Orientierung.¹⁹ Das entscheidende Mittelallokationsmodell ist hierbei die so genannte Budgetierung: Die zur Verfügung gestellten finanziellen Mittel werden an zu erbringende Leistungen/Produkte (Output) gebunden. Dies kann z. B. durch ein sogenanntes Kontraktmanagement geschehen: Die zu erbringenden Leistungen werden in einer Ziel- oder Leistungsvereinbarung zwischen Legislative und Einrichtung festgeschrieben. Die zwischen dem Träger der Einrichtung und der Verwaltung ermittelten hierfür erforderlichen finanziellen Mittel (Budgetierung)²⁰ werden

¹³ Vgl. *Behrens, Thomas*, Globalisierung der Hochschulhaushalte. Grundlagen, Ziele, Erscheinungsformen und Rahmenbedingungen. Neuwied [u. a.] 1996. Diss., S. 20.

¹⁴ Vgl. etwa *Gröpl*, S. 172.

¹⁵ Vgl. *Gröpl*, S. 245f.

¹⁶ Vgl. hierzu etwa *Gröpl*, S. 156f. Zur Problematik der Kameralistik vgl. etwa auch *Gröpl*, S. 380ff.; *Lüder, Klaus*, Neues öffentliches Haushalts- und Rechnungswesen. Anforderungen, Konzept, Perspektiven. Berlin 2001 (= Modernisierung des öffentlichen Sektors Bd. 18), S. 7-12.

¹⁷ Vgl. *Behrens*, S. 90f.

¹⁸ Vgl. *Hobohm*, S. 3.

¹⁹ Die output-orientierte Verwaltung bezieht sich selbstverständlich nicht nur auf den finanziellen Aspekt. Sie hat zudem auch Auswirkungen auf innerorganisatorische Strukturen der Verwaltung, wie etwa im Bereich der Personalführung. Vgl. zum Unterschied zwischen einer in- und output-orientierten Verwaltung etwa Schaubild 1 von *Hobohm*, S. 7.

²⁰ Vgl. zum Verfahren der Budgetierung *Gröpl*, S. 227ff. Die Einrichtung erhält dann entweder bestimmte Teilbudgets, wie z. B. Personalbudget und Sachmittelbudget, oder bei einem Globalhaushalt eine Globalsumme, d. h. ein Globalbudget.

dann „(pauschal) zur Verfügung“ gestellt (Kontraktmanagement).²¹ Über deren Einsatz entscheidet die Einrichtung - in unterschiedlicher Ausprägung - eigenverantwortlich im Rahmen ihrer Funktion und im Hinblick auf das Erreichen der vereinbarten Ziele.²² Das Erreichen der Ziele wirkt sich positiv auf künftige Budgets aus, das Verfehlen negativ.

Ein zentraler Aspekt des neuen Systems ist die Aufhebung der durch das alte System bedingten Trennung zwischen Fach- und Ressourcenverantwortung. Das neue System bedingt - in unterschiedlichen Graden - eine Delegation der Verantwortung über den Ressourceneinsatz an die mittelbewirtschaftende Stelle selbst (dezentrale Ressourcenverantwortung)²³, die hierdurch zugleich ein Mehr an Autonomie gewinnt und so sach- und zeitnaher auf aktuell bestehende Anforderungen reagieren kann. Der Verantwortungsbereich und die Steuerungskompetenz der Legislative bestehen dagegen in der Vorgabe der Leistungsziele/Produkte.²⁴ Die Vergabe und Verwendung finanzieller Mittel soll dabei nicht mehr durch eine detaillierte und unbewegliche Reglementierung von Ausgabezwecken ohne Rücksicht auf tatsächlich - aktuell oder langfristig - vorliegende Leistungszwecke erfolgen, sondern gerade im Hinblick auf den konkreten Bedarf hinsichtlich der definierten Aufgaben und Ziele der Einrichtung.²⁵ Instrumente zur Förderung einer erhöhten Finanzautonomie sind dabei die so genannte haushaltsrechtliche Flexibilisierung im engeren Sinne sowie eine fortschreitende Haushaltsglobalisierung (Flexibilisierung im weiteren Sinne)²⁶ bis hin zum so genannten Globalhaushalt.

Die „Flexibilisierung i. e. S.“ stellt ein Instrument zur Lockerung der strengen und engen Verknüpfung zwischen Mittel und Ausgabezweckbestimmung dar: verschiedene Haushaltstitel werden nach bestimmten Bedingungen deckungsfähig. Dies bedeutet, dass Mehrausgaben über einen bestimmten Ansatz hinaus durch entsprechende Einsparungen beim Ansatz eines oder auch mehrerer anderer Titel gedeckt werden können. Dabei können Titel entweder wechselseitig zur Deckung herangezogen werden oder sie unterliegen bestimmten Vorschriften, die nur eine einseitige Deckungsfähigkeit gestatten, so dass Ansätze von Titeln zwar zur

²¹ Vgl. *Gröpl*, S. 236f.

²² Vgl. *Gröpl*, S. 234 u. 236.

²³ Vgl. hierzu *Gröpl*, S. 233ff.

²⁴ Vgl. *Gröpl*, S. 246.

²⁵ Vgl. *Gröpl*, S. 236. Ergänzend sei noch bemerkt, dass die Deregulierung und Dezentralisierung dabei freilich nicht nur auf das Verhältnis Träger - Einrichtung beschränkt ist, sondern sich vielmehr auch innerhalb einer Einrichtung, wie etwa der Hochschule, fortführen lässt, insofern hier ebenso Fachbereiche und Einrichtungen der Hochschule ihrerseits entsprechende Budgets erhalten, um so zu einem gewissen Grad eigenverantwortlich sach- und bedarfsorientiert handeln zu können. Vgl. hierzu etwa *Buse*, S. 28f. Vgl. auch Kap. 4 und 5 dieser Arbeit.

²⁶ Vgl. zu Folgendem und zur genauen Differenzierung zwischen den Begriffen der Flexibilisierung i. e. S. und der Globalisierung (Flexibilisierung i. w. S.) *Gröpl*, S. 197f. und 242f. Vgl. hierzu auch *Müskens, Egon (Hrsg.)*, Haushaltrecht des Landes Nordrhein-Westfalen. Landeshaushaltsordnung, Verwaltungsvorschriften, Haushaltssystematik, Haushaltstechnische Richtlinien, Vorschriften zur Haushaltsführung, Ergänzungsvorschriften. 14. Auflage, Dormagen-Zons 2003, S. 383ff. u. 389.

Verstärkung von Mehrausgaben in bestimmten anderen Bereichen genutzt werden dürfen, selbst jedoch nicht aus anderen Titeln verstärkt werden dürfen, bzw. dass Ansätze von Titel zwar durch Beträge aus anderen Titeln verstärkt werden können, ihrerseits für eine Verstärkung anderer Titel jedoch nicht genutzt werden dürfen. Die entsprechenden Regelungen, d. h. welche Titel jeweils gegenseitig oder nur einseitig deckungsfähig sind, werden im Haushaltsgesetz oder durch Haushaltsvermerke festgelegt. Das Instrument der Flexibilisierung i. e. S. erzeugt also gegenüber dem traditionellen System erheblich mehr Spielraum in der Verwendung der finanziellen Ressourcen.

Außer der Deckungsfähigkeit von Ausgabetiteln zählt zudem eine Lockerung des Jährlichkeitsprinzips zum Instrument der Flexibilisierung, d. h. der Übertragbarkeit nicht verausgabter Ansätze auf das nachfolgende Haushaltsjahr (Überjährigkeit), welche in unterschiedlichen Graden praktiziert werden kann. Dieser Aspekt der Flexibilisierung schwächt zum einen das Phänomen des Dezemberfiebers ab - bzw. würde es bei einer 100%igen Übertragbarkeit der Mittel vollkommen beseitigen - und verstärkt zugleich die Möglichkeit einer besseren Planung finanziell aufwendigerer und/oder längerfristigerer Projekte.

„Globalisierung“²⁷ (Flexibilisierung i. w. S.) bedeutet im haushaltstechnischen Kontext ‚Titelzusammenführung‘. Mehrere einzelne Haushaltstitel werden unter einem weiter definierten und damit weniger spezifischen - und hierin eben globaleren - Ausgabezweck subsumiert. In einem entsprechend konstituierten Haushalt wird zwar noch zwischen verschiedenen Ausgabezwecken differenziert, ihre Anzahl ist aber durch die Zusammenführung von Titeln geringer als früher. Aus der Subsumtion verschiedener Titel unter einen weiter definierten Ausgabezweck resultiert ein höherer Titelansatz, wodurch eine größere Handlungsfreiheit in der Mittelbewirtschaftung ermöglicht wird.²⁸ Die jeweiligen Mittel sind darüber hinaus weitgehend flexibel einsetzbar²⁹, d. h. Titel und Titelgruppen sind zumeist gegenseitig oder einseitig deckungsfähig (Flexibilisierung i. e. S.).

Der Grad der durch Titelzusammenführung bedingten Titelreduktion bestimmt den Grad der Globalisierung des Haushalts.³⁰ Logischer Kulminationspunkt dieser Entwicklung ist schließlich die Subsumtion aller bisheriger Titel unter nur noch einen allgemein definierten Ausgabezweck, d. h. einen einzigen Globaltitel, und damit ein tatsächlicher Globalhaushalt.³¹ Der

²⁷ Vgl. zum Begriff „Globalisierung“ etwa *Muskens*, S. 389; *Gröpl*, S. 241ff.

²⁸ Vgl. *Gröpl*, S. 197f.

²⁹ Vgl. *Buse*, S. 20.

³⁰ Vgl. *Gröpl*, S. 243.

³¹ Vgl. *Gröpl*, S. 242.

„Globalhaushalt“³² lässt sich somit - in Anlehnung an Christoph Gröpl³³ - definieren als ein auf ein Haushaltsjahr festgesetzter Pauschalbetrag oder festgesetztes Budget „einer oder mehrere[r]“ öffentlichen „mittelbewirtschaftenden Stelle[n], [oder] im Extremfall [...]“ sogar eines gesamten „Ressorts“, der/das einer differenzierten Ausgabe-Zweck-Vorgabe entbehrt. Darüber hinaus unterliegt er/es nicht dem Jährlichkeitsprinzip. Über diesen Pauschalbetrag kann die mittelbewirtschaftende Stelle dann (größtenteils) frei und damit zugleich in Eigenverantwortung im Rahmen ihrer Funktion/ihrer Aufgaben verfügen.

Dies bedeutet, dass die entsprechende mittelbewirtschaftende Stelle ihre finanziellen Mittel nicht mehr, wie im traditionellen öffentlichen Haushaltsystem, aufgeteilt nach detailliert festgelegten Ausgabezwecken bereitgestellt bekommt, sondern nur noch in Form eines Pauschalbetrags. Die so zur Verfügung gestellten Finanzmittel kann die mittelbewirtschaftende Stelle auf Grund der fortgefallenen Verwendungszwecke (weitgehend) selbständig und damit vor allem sach- und bedarfsgerecht im Hinblick auf die zu erfüllenden Aufgaben bewirtschaften. Die Befreiung vom Jährlichkeitsprinzip eröffnet zudem weitere finanzielle Handlungsspielräume.

Ab welchem Grad der ‚Globalisierung‘ man schließlich von einem „Globalhaushalt“ spricht, ist haushaltsrechtlich allerdings nicht kodifiziert³⁴: „[...] es gibt keinen normativ festgelegten Verallgemeinerungsgrad, ab dem von einem Globalhaushalt gesprochen werden könnte.“³⁵ In der Praxis wird daher oftmals auch schon bei einer deutlichen Reduktion der Zahl der Haushaltstitel in Kombination mit einer weitgehenden Flexibilisierung i. e. S. von „Globalhaushalt“ gesprochen. M. E. kann man jedoch erst von einem „Globalhaushalt“ sprechen, wenn eine Einrichtung ihre Mittel tatsächlich nur noch in einem einzigen Globaltitel zugewiesen bekommt, mithin keine weiteren Titel mehr existieren. Aus pragmatischen Gründen wird im Folgenden auf diese strenge Sicht jedoch verzichtet, zumal, wie man später noch sehen wird, die Haushaltspläne der am Modellversuch teilnehmenden Hochschulen NRWs noch drei Zuschusstitel mit Flexibilisierungsregelungen aufweisen.

Das funktionale Konzept „Globalhaushalt“ ist somit vor dem Hintergrund der Reform der öffentlichen Verwaltung zu sehen, insofern hierin ein Instrument gesehen wird, der jeweiligen Einrichtung durch die Delegation der Verantwortung auf dem finanziellen Sektor, einen sach- und zeitnäheren und damit auch wirtschaftlicheren Ressourceneinsatz zu ermöglichen sowie

³² Alternativ spricht man auch von „Globalbudgetierung“ oder „Pauschalhaushalt“. Aufgrund der in NRW benutzten Terminologie wird im Folgenden i. d. R. der Begriff „Globalhaushalt“ verwendet.

³³ Vgl. Gröpl, S. 242f.

³⁴ Vgl. Behrens, S. 127.

³⁵ Vgl. Gröpl, S. 242. Buse unterscheidet zwischen einem „eingeschränkten“ und einem „uneingeschränkten“ Globalhaushalt (a. a. O., S. 20f.). Vgl. zur Begriffsproblematik auch Behrens, S. 129f. Bezeichnenderweise hat das Land NRW bei seinem Modell „Hochschule und Finanzautonomie“ auf den Begriff „Globalhaushalt“ verzichtet. Vgl. ebd.

die Trennung zwischen Fach- und Ressourcenverantwortung zu überwinden. Die angestrebte Finanzautonomie der jeweiligen Einrichtung ist bei einem Globalhaushalt auf Grund des Fehlens jeder Ausgabezweckregulierung durch die Legislative - mit Ausnahme der Funktion der Einrichtung und entsprechender Zielvorgaben (output-orientierte Steuerung), wie z. B. in Form eines Kontraktmanagements - am weitesten ausgeprägt. Hierzu gehört dann auch die "weitgehende Übertragung der Planungs-, Steuerungs- und Kontrollbefugnisse"³⁶ auf die entsprechende Einrichtung.³⁷

Als staatliche Einrichtungen betrifft die Diskussion um die öffentliche Verwaltungsreform natürlich auch die Hochschulen. Auch hier strebt man z. B. ein verändertes Selbstverständnis der Hochschulen an. Auch sie sollen sich als Dienstleister begreifen, die ihre - vorwiegend immateriellen - Güter, wie etwa die Lehre, ihren Kunden, d. h. hier den Studenten, anbieten.³⁸ Reformen werden aber nicht zuletzt auch auf dem finanziellen Sektor gefordert.³⁹ Die Hochschule ist in ihrem Rechtstatus eine Körperschaft des öffentlichen Rechts und zugleich eine öffentliche Einrichtung mit dem Recht auf Selbstverwaltung.⁴⁰ Dieses Recht auf Selbstverwaltung betrifft allerdings nicht den Haushaltssektor: Haushalts- und Finanzverwaltung sind staatliche Aufgaben und unterliegen der staatlichen Aufsicht.⁴¹ Damit steht der

³⁶ Vgl. *Behrens*, S. 130.

³⁷ Ein solches System erfordert auch ein entsprechendes neue Rechnungsverfahren, wie z. B. die Kosten-Leistungs-Rechnung, da, wie oben beschrieben, die Kameralistik nicht in der Lage ist, das Verhältnis Mitteleinsatz und erbrachte Leistung (ausreichend) zu erfassen. Von den Haushaltsreformern wird dementsprechend oft die Substitution des kameralistischen Rechnungsverfahren durch die in der Privatwirtschaft übliche doppelte Buchführung verlangt, die im öffentlichen Haushaltswesen Doppik genannt wird, d. h. eine gedoppelte Rechnungsführung in Form einer „nach außen hin orientierten Rechnungslegung und eine als internes Kontroll- und Steuerungsinstrument dienende innerbetriebliche Kosten- und Leistungsrechnung.“ Vgl. *Behrens*, S. 91. Allerdings ist diese Substitution nicht unumstritten. So wird von anderer Seite davon ausgegangen, dass die Implementierung der Kosten-Leistungsrechnung keineswegs die Abschaffung der Kameralistik und die Einführung der Doppik bedingt. Die Lösung wird hier in einer erweiterten Kameralistik gesehen. Vgl. hierzu *Behrens*, S. 91. Auf diese Diskussion kann hier jedoch nicht weiter eingegangen werden. Zum Vergleich von Kameralistik und Doppik vgl. etwa *Gröpl*, S. 382-390.

³⁸ Vgl. hier etwa *Buse*, S. 19; *Behrens*, S. 98ff.

³⁹ Die Idee von Finanzautonomie und/oder Globalhaushalten an Hochschulen ist dabei keineswegs neu (einen grundlegenden Überblick gibt *Behrens*, S. 65-87). Bereits das preußische Hochschulrecht sah die Zuweisung der Hochschulmittel in Form eines Globalbudgets vor. Vgl. hierzu *Wende, Erich*, Grundlagen des preußischen Hochschulrechts. Berlin 1930, S. 34, Fußnote 2 [zitiert nach *Behrens*, S. 66]. Erste Vorschläge zur Gestaltung des Hochschulwesens nach dem zweiten Weltkrieg gingen in die gleiche Richtung (Vgl. *Behrens*, S. 66ff.). Doch bis auf die Freie Universität Berlin und die Technische Universität Berlin, die bereits seit 1948 Globalhaushalte haben (nach der Wiedervereinigung der beiden deutschen Staaten erhielten dann auch die HU Berlin sowie die neu gegründete FH für Technik und Wirtschaft jeweils einen Globalhaushalt. Vgl. hierzu *Behrens*, S. 70ff.), wurde an den deutschen Universitäten nach dem zweiten Weltkrieg zunächst kein entsprechendes Haushaltssystem etabliert. Vgl. im Einzelnen *Behrens*, S. 70ff.; *Buse*, S. 61ff. Vgl. zu einzelnen temporären Sonderregelungen *Behrens*, S. 68ff.

⁴⁰ Vgl. § 58 Abs. 1 HRG.

⁴¹ So hieß es dezidiert in § 59 Abs. 2 Satz 1 HRG (alte Fassung). In der Neufassung des HRG vom 19.01.1999 ist eine entsprechende Spezifikation nicht mehr explizit ausgeführt. Hier heißt es in § 59 HRG jetzt lediglich: „Das Land übt die Rechtsaufsicht aus. Die Mittel der Rechtsaufsicht werden durch

durch das Grundgesetz zugesicherten Autonomie in Wissenschaft, Forschung und Lehre⁴² unter anderem die mangelnde Autonomie in der Verwaltung der hierfür erforderlichen finanziellen Mittel entgegen.⁴³ Die Befürworter der Finanzautonomie sehen, m. E. zu Recht, in dieser „Verteilung der Steuerungskompetenzen“⁴⁴ eine „künstlich“ erzeugte Trennung⁴⁵, die logisch und pragmatisch letztlich nicht zu halten ist:

Denn die hochschulinterne Umsetzung des Haushaltes ist so eng mit dem wissenschaftlichen Bereich verbunden, daß sie nicht als Wahrnehmung ‚fremder‘ Angelegenheiten angesehen werden kann.⁴⁶

In dieser durch das traditionelle Hochschulfinanzierungssystem⁴⁷ bedingten Trennung von Fach- und Ressourcenverantwortung wird daher eine wesentliche Ursache des Leistungsdefizits der Hochschulen gesehen.⁴⁸ Die Finanzautonomie der Hochschulen stellt mithin eine wichtige Vorbedingung einer effektiven und effizienten Aufgabenerfüllung der Hochschule dar, da diese so ihre finanziellen Mittel flexibler, bedarfsorientierter und damit auch wirtschaftlicher einsetzen kann.⁴⁹ Damit ist Finanzautonomie ihrerseits zugleich als wesentliche Voraussetzung einer wirklichen Freiheit von Forschung und Lehre zu begreifen.⁵⁰

So kam es in den vergangenen Jahrzehnten denn auch immer wieder zur Forderung nach Globalhaushalten oder zumindest nach mehr Finanzautonomie für die Hochschulen.⁵¹ Als Beispiel seien die 10 Thesen des Wissenschaftsrats von 1993 genannt. In These 10 beschreibt dieser vor dem Hintergrund der damaligen Hochschulreformdiskussion als Bedingung zur Verwirklichung von Reformen die Umsetzung dieser Reformen durch die Hochschulen selbst:

Dies setzt **handlungsfähige Hochschulen** voraus, denen **durch schrittweise Globalisierung der Haushalte und Deregulierung des Haushalts-**

Gesetze bestimmt. Soweit die Hochschulen staatliche Aufgaben wahrnehmen, ist durch Gesetz eine weitgehende Aufsicht vorzusehen.“ Vgl. § 59 HRG n. F.

⁴² Art. 5 Abs. 3 GG

⁴³ Vgl. etwa Buse, S. 11.

⁴⁴ Vgl. ebd.

⁴⁵ Vgl. Behrens, S. 11.

⁴⁶ Vgl. ebd.

⁴⁷ Vgl. zum traditionellen Hochschulfinanzierungssystem Behrens, S. 13-63.

⁴⁸ Vgl. Buse, S. 1 u. 11ff.

⁴⁹ Vgl. Buse, S. 21.

⁵⁰ Wenn dies freilich auch nur eine Bedingung darstellt. Es bedarf hierzu natürlich noch einiges mehr, wie etwa struktureller Veränderungen in der innerhochschulischen Organisation u. a. m. Entsprechende Neuerungen erfordert aber auch die Finanzautonomie selbst. Denn selbstverständlich können hochschulinterne konkurrierende Interessen (um Finanzmittel) auch bestimmte Forschungsbereiche benachteiligen und damit wiederum ihrerseits die Freiheit von Forschung und Lehre gefährden.

⁵¹ Vgl. hierzu Behrens, S. 77ff. und 84ff.

vollzugs mehr Budgetsouveränität eingeräumt werden wollte.⁵²
[Hervorhebungen d. d. Verf.]

Es gibt aber auch durchaus kritische Stimmen in Bezug auf eine Globalisierung der Hochschulhaushalte.⁵³ So fürchtet man angesichts der Tatsache, dass die Einführung von Globalhaushalten in der Zeit der Finanzkrise der öffentlichen Hand erfolgt, dass das Moment der Wirtschaftlichkeit eher im Sinne von (erleichterten) Einsparungsmaßnahmen zu verstehen sei.⁵⁴ Ein Hauptargument ist hierbei die Furcht vor Etatrestriktionen, welche durch eine mangelnde Transparenz der Ausgabezwecke auf Grund der Einführung von globalisierten Haushaltstiteln bzw. einer völligen Reduktion auf ein Globalbudget erleichtert werden könnten. Man fürchtet, dass dem Geldgeber so Kürzungen erleichtert würden, da dieser sich nicht mehr mit den einzelnen Kostenpositionen auseinandersetzen müsse. Eine genaue Aufschlüsselung nach Ausgabezwecken erschwere dagegen die Kürzung von Mitteln, da sie die Notwendigkeit der benötigten Mittel dezidiert aufzeige. Zudem hält man es für denkbar, dass eine Delegation der Finanzverantwortung an die Hochschulen einer Delegation der Aufgabe zur Findung, Gestaltung und Durchführung von Sparmaßnahmen gleichkäme, welche die Entlastung der Landeshaushalte zum Ziel hätten, indem diese auf dieser Basis Budgetkürzungen vornehmen könnten.⁵⁵

Ferner wird von den Kritikern auch die Entstehung hochschulinterner Probleme befürchtet, insbesondere in Bezug auf die hochschulinterne Mittelallokation. Es stelle sich die Frage, ob die „Globalbudgetierung“ nicht zu einer „Überforderung der hochschulinternen Kollegialität“ führe,⁵⁶ d. h., dass verschiedene Einrichtungen und Fachbereiche von konkurrierenden Hochschulmitgliedern bei der Mittelverteilung übervorteilt werden könnten. Dies stellt auch aus Sicht der Hochschulbibliotheken ein Problem dar, da diese dann ebenfalls in den allgemeinen hochschulinternen Mittelverteilungskampf mit einbezogen würden und unter Umständen wichtige Mittel zu Gunsten anderer verlieren könnten. Instrumente zur Schaffung der notwendigen Transparenz von Leistungen und ihrer Relevanz sowie der hierfür erforderlichen finanziellen Aufwendungen sind daher unabdingbar, damit die Bibliotheken ihre berechtigten finanziellen Ansprüche kommunizieren können.⁵⁷

⁵² *Wissenschaftsrat*, 10 Thesen zur Hochschulpolitik. Berlin 1993 [zitiert nach *Behrens*, S. 86].

⁵³ Vgl. für das Folgende etwa *Buse*, S. 22f; Einen ausführlichen Überblick über die Argumente gegen die Globalisierung der Hochschulhaushalte gibt *Behrens*, S. 190-199.

⁵⁴ Vgl. *Behrens*, S. 195.

⁵⁵ Vgl. *Behrens*, S. 196.

⁵⁶ *Buse*, S. 22.

⁵⁷ Vgl. hierzu etwa auch *Wätjen, Hans-Joachim*, Hochschulbibliotheken und der Globalhaushalt am Beispiel Niedersachsen - Chancen und Risiken. In: *ZfBB* 41 (1994) H. 4, S. 433-466, S. 445 und *Stäglich, Dieter*, Finanzautonomie (Globalhaushalt) an nordrhein-westfälischen Hochschulen. Chancen oder Risiken für Bibliotheken? In: *ZfBB* (1994) Sonderheft 59. (= Arbeitsfeld Bibliotheken. 6. Deut-

Die Politik war ihrerseits lange Zeit nicht dazu bereit, auf ihre Steuerungsbefugnis im Haushaltsbereich zu verzichten und diese an die Hochschule zu delegieren.⁵⁸ Zu einer Änderung kam es erst in den 1980er und 1990er Jahren. Angesichts der öffentlichen Diskussion um die Qualität von Forschung und Lehre - nicht zuletzt auch im internationalen Vergleich -, der Sorge um wissenschaftliche Weiterbildungsangebote, zu langer Studienzeiten und einer durch steigende Studentenzahlen bedingten Überbelastung der Hochschulen, der Erweiterung des Aufgabengebietes in Form einer engeren Anbindung von Forschung und Lehre an die Bedürfnisse der Wirtschaft sowie rückläufiger Einnahmen der Länder und der trotz steigender Kosten damit einhergehenden Restriktion der Hochschuletats - um hier nur einige Punkte zu nennen⁵⁹ - kam es schließlich zu einem politischen Umdenken. Dieses richtete sich unter anderem auch auf Veränderungen im Haushaltssystem und in der Finanzierung der Hochschule. Mit Beginn der 1990er Jahre kam es in zahlreichen Bundesländern zu Globalhaushalt-Modellversuchen an Hochschulen⁶⁰: 1991 startete das Land Hamburg an der Technischen Universität Hamburg-Harburg einen Modellversuch „Globalhaushalt“. 1992 folgte Nordrhein-Westfalen mit dem Modellversuch „Hochschule und Finanzautonomie“.⁶¹ 1993 wurden in Hessen an der TH Darmstadt und der FH Wiesbaden Modellversuche begonnen. Und auch in Bremen, Schleswig-Holstein und Sachsen kam es zu entsprechenden Projekten. 1995 startete Niedersachsen an den Universitäten Oldenburg und Clausthal-Zellerfeld und an der FH Osnabrück einen Modellversuch „Globalhaushalt“.

Im folgenden Kapitel werden nun die Eckpunkte des nordrhein-westfälischen Modells „Hochschule und Finanzautonomie“ und die zentralen sich hieraus ergebenden Konsequenzen für die Hochschulbibliotheken skizziert, bevor dann im vierten Kapitel der Modellversuch „Globalhaushalt“ in den Mittelpunkt der vorliegenden Studie gerückt wird.

scher Bibliothekskongress, 84. Deutscher Bibliothekarstag. Hrsg. v. Hartwig Lohse, Frankfurt/M. 1994), S. 236-248, S. 247f.

⁵⁸ Vgl. etwa *Behrens*, S. 74f.

⁵⁹ Vgl. hier etwa, *Behrens*, S. 4ff.; *Buse*, 3-7.

⁶⁰ Vgl. zu den einzelnen Modellversuchen: *Behrens*, S. 133-170; *Buse*, S. 61-80. Vgl. auch *Globalhaushalte: Modelle und Erfahrungen*. Dokumentation der Technischen Universitäten Clausthal und Hamburg-Harburg vom 22. bis 24. Mai 1996 in Clausthal-Zellerfeld. Clausthal-Zellerfeld 1996.

⁶¹ Vgl. Kap. 3.

3 Der Modellversuch „Hochschule und Finanzautonomie“ in NRW

3.1 Rahmenbedingungen

Das Modell „Hochschule und Finanzautonomie“⁶² wurde 1992 zunächst versuchsweise an der Ruhr Universität Bochum und der Universität - Gesamthochschule Wuppertal (heute Bergische Universität Wuppertal) eingeführt. 1994 folgten die Fachhochschule Dortmund und die Fachhochschule Niederrhein in Krefeld sowie 1995 die Robert-Schumann-Hochschule in Düsseldorf. Obwohl der Versuch zunächst nur auf fünf Jahre angelegt worden war, wurde das Modell nach einigen Weiterentwicklungen während der ersten Jahre bereits 1996 auf Grund seiner positiven Bewertung seitens der Hochschulen landesweit implementiert. Seitdem ist dieses Modell an allen staatlichen Hochschulen des Landes gültig. Ziel des Modells war und ist es, die den Hochschulen durch Art. 5. Abs. 3 GG verbriefte Autonomie in Forschung und Lehre um die Autonomie in der Verwendung ihrer finanziellen Ressourcen zu ergänzen, d. h. ihr mehr Freiräume zu gewähren, um diese Ressourcen bedarfsgerechter, zeitnaher, schneller und damit effektiver und effizienter einsetzen zu können. Zugleich sollte damit auch der Verwaltungsaufwand zwischen den Hochschulen und dem Finanz- und Wissenschaftsministerium reduziert werden.

Kernpunkt des Konzepts⁶³ ist die haushaltsrechtliche Flexibilisierung (i. e. S.), die unter Fortbestand der - wenn auch schon durch Globalisierung (Flexibilisierung i. w. S.) deutlich reduzierten - Haushaltstitel eine (anteilige) gegenseitige Deckung einzelner Titel und Titelgruppen ermöglicht. Des weiteren gehören hierzu die Flexibilisierung des Stellenplans von Angestellten und Arbeitern, der Verbleib der Einnahmen in den Hochschulen sowie die Lockerung des Jährlichkeitsprinzips durch die Einführung der Rücklagenbildung in Höhe von 1% des Gesamthaushaltsvolumens der einzelnen Hochschule.

Die Flexibilisierung (i. e. S.) erlaubt eine in weiten Teilen (anteilige) gegenseitige Deckungsfähigkeit von Personal-, Sach- und Investitionsmitteln. Diese Abkehr von einer strengen Zweckbindung der verfügbaren finanziellen Ressourcen ermöglicht den Hochschulen, je nach Bedarf Mehrausgaben gegenüber dem im Haushaltsplan veranschlagten Ansatz in einem Titel durch Einsparungen in einem anderen auszugleichen und dies in bestimmtem

⁶² Vgl. im Folgenden *Finanzautonomie, Kostenrechnung und erfolgsorientierte Mittelverteilung*. Hrsg. v. Ministerium für Wissenschaft und Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf 1998, S 5-11.

Rahmen sogar mittelbereichsübergreifend (hauptgruppenübergreifend). Für den Personalmittelbereich bedeutet dies beispielsweise, dass die Wertigkeit von Stellen flexibler gehandhabt werden kann, so dass etwa Mittel für Lehraufträge auch für die Finanzierung von studentischen Hilfskräften benutzt werden können.⁶⁴ Darüber hinaus kann der Etat für Sachmittel durch Nicht-Besetzung von freien und besetzbaren Personalstellen aufgestockt werden (Mittelschöpfung).⁶⁵ Einsparungen im Sach- und Investitionsbereich erlauben dagegen umgekehrt eine Überschreitung⁶⁶ der Stellenzahl für Angestellte und Arbeiter um bis zu 5%. Dabei können auch unbefristete Arbeitsverhältnissen eingerichtet werden.

Die Sachmittel können unbegrenzt für Investitionen verausgabt werden und umgekehrt⁶⁷. Dies betrifft auch die Mittel für Lehre und Forschung (TG 94), die ebenso zur Verstärkung anderer Ausgaben herangezogen werden können wie auch andere Mittel zur Verstärkung der Mittel für Lehre und Forschung eingesetzt werden können.

Doch nicht nur Globalisierung und Deckungsfähigkeit von Ausgabetiteln erlauben einen flexibleren Haushaltsvollzug. Eine weitere wichtige Maßnahme war die Einführung der Möglichkeit zur Rücklagenbildung: Statt nicht verausgabte Mittel an das Land zurückführen zu müssen, konnten seit 1995 1% dieser Mittel in der Hochschule verbleiben.⁶⁸ Mit dem Haushaltsjahr 2002 wurde der Prozentsatz auf 2% erhöht.⁶⁹ Man wollte und will so ein Stück

⁶³ Vgl. zu diesem Modell im Folgenden *Finanzautonomie*, S. 7-11.

⁶⁴ Vgl. *Finanzautonomie*, S. 9

⁶⁵ Voraussetzung hierfür ist, dass Gelder für freie und besetzbare Stellen nicht mehr an das Land zurückerstattet werden müssen (vgl. *Buse*, S. 65), sondern in Form von jährlich neu festgesetzten Pauschalbeträgen den Hochschulen zur Verfügung gestellt werden. Zu Beginn des Modellversuchs wurde dabei die Aufstockung des Sachmitteletats um eine Rate von 25% gegenüber dem Ansatz begrenzt. Vgl. *Behrens*, S. 141. Eine solche Begrenzung gibt es heute nicht mehr. Vgl. *Finanzautonomie*, S. 9.

⁶⁶ Bis zum Haushaltsjahr 2001 war die Überschreitung des Stellenplans zeitlich befristet, mit der Funktion, das parlamentarische Budgetrecht zu wahren. Vgl. *Finanzautonomie*, S. 10. Diese Begrenzung fiel mit dem Haushaltsjahr 2002 fort. Vgl. die Grundsätze zur Finanzautonomie an Hochschulen im *Haushaltsplan für Hochschulen und Universitätsklinika Allgemein für 2001* unter der URL: <http://fm.fin-nrw.de/info/fachinformationen/haushalt/havinfo/hh2001.ges/doku/e052/kap100.pdf>.

Für 2002 vgl. unter der URL:

<http://fm.fin-nrw.de/info/fachinformationen/haushalt/havinfo/hh2002.ges/doku/e052/kap100.pdf>.

⁶⁷ Bau- und Einrichtungsmittel nach Hochschulbauförderungsgesetz sind jedoch hiervon ausgenommen. Vgl. *Finanzautonomie*, S. 9.

⁶⁸ Diese Möglichkeit bestand für die Hochschulen erst ab 1995, da sich zu Beginn des Modellversuchs das Finanzministerium zunächst gegen eine solche Regelung ausgesprochen hatte. Vgl. hierzu *Möller, Gerhard*, Globalhaushalt in Nordrhein-Westfalen. Finanzautonomie und Flexibilisierung im kameralistischen System. In: *Globalhaushalte: Modelle und Erfahrungen. Dokumentation der Technischen Universitäten Clausthal und Hamburg-Harburg vom 22. bis 24. Mai 1996 in Clausthal-Zellerfeld*. Clausthal-Zellerfeld 1996, S. 209-220, S. 212.

⁶⁹ Vgl. Grundsätze zur Finanzautonomie an Hochschulen im *Haushaltsplan für Hochschulen und Universitätsklinika Allgemein für 2002*. URL:

<http://fm.fin-nrw.de/info/fachinformationen/haushalt/havinfo/hh2002.ges/doku/e052/kap100.pdf>.

weit dem „Dezemberfieber“ entgegenwirken mit dem Ziel einer „eigenverantwortliche[n] Finanz- und Investitionsplanung“.⁷⁰

Schließlich können auch die Verwaltungseinnahmen vollständig zur eigenen weiteren Verfügung in den Hochschulen verbleiben, wodurch ein Anreiz zur Erwirtschaftung von Einnahmen durch die Hochschulen geschaffen werden sollte und soll.⁷¹

Parallel zu diesem Modell wurde 1993 im Sinne der outputorientierten Steuerung schrittweise die „leistungs- und erfolgsorientierte Mittelverteilung“⁷² der Mittel für Lehre- und Forschung (Titelgruppe (TG) 94) eingeführt. Danach wird ein Teil dieser Mittel in Abhängigkeit von bestimmten Parametern - wie z. B. der Zahl der Studierenden im Grundstudium, der Zahl der Absolventen, der Zahl der Promotionen u. a. - auf die Hochschulen verteilt. Die einzelnen Parameter werden dabei in Bezug auf den Hochschultyp (Uni bzw. FH) und Fächergruppen unterschiedlich gewichtet. Zu Beginn lag der Anteil der auf diese Weise verteilten Mittel für Lehre und Forschung bei 10%. 1998 lag die Quote bereits bei der Hälfte der vom Land für die TG 94 vorgesehenen Summe mit steigender Tendenz.⁷³

3.2 Auswirkungen auf die Hochschulbibliotheken

Die Einführung des Modells „Hochschule und Finanzautonomie“ hatte selbstverständlich auch wesentliche Auswirkungen auf die Hochschulbibliotheken.⁷⁴

Die erste durch das Modell bedingte wichtige Änderung ergab sich auf Grund der Flexibilisierung i. e. S., die auch die seit 1975 bestehende bibliothekseigene Titelgruppe (TG 95) mit einbezog. Für die Bibliothek eröffnete sich hierdurch die Möglichkeit des flexibleren Umgangs mit den zur Verfügung stehenden finanziellen Ressourcen: auch sie hatten und haben nun

⁷⁰ Vgl. *Finanzautonomie*, S. 11.

⁷¹ Vgl. *Finanzautonomie*, S. 8. Zu Beginn des Modellversuchs konnten die Hochschulen allerdings zunächst nur die Mehreinnahmen behalten. Erst seit 1996 können sämtliche Einnahmen in den Hochschulen verbleiben. Vgl. *Möller*, S. 212f.

⁷² Vgl. *Finanzautonomie*, S. 13ff.

⁷³ Vgl. *Finanzautonomie*, S. 13ff.

⁷⁴ Vgl. hierzu im Folgenden und grundlegend *Stäglich, Dieter*, Finanzautonomie (Globalhaushalt) an nordrhein-westfälischen Hochschulen. Chancen oder Risiko für Bibliotheken? In: *ZfBB* (1994) Sonderheft 59 (= Arbeitsfeld Bibliotheken. 6. Deutscher Bibliothekskongress, 84. Deutscher Bibliothekarstag. Hrsg. v. Hartwig Lohse, Frankfurt/M. 1994), S. 236-248; *Stäglich, Dieter*, Globalhaushalt - Pro und Contra aus Sicht der Hochschulbibliotheken. In: *Verwaltungsreform: Bibliotheken stellen sich der Herausforderung*. Hrsg. v. Ulla Wimmer (= DBI-Materialien Band 142). Berlin 1995, S. 155-168; *Stäglich, Dieter*, Zur Finanzautonomie aus der Sicht der Hochschulbibliotheken. In: *Hochschulübergreifende Fortbildung NRW - Stabsstelle beim Kanzler der FernUniversität - Gesamthochschule in Hagen* (Hrsg.), Dokumentation. Zusammenarbeit von Hochschulverwaltung und Bibliotheken. Hagen, Januar 1996, S. 19-28.

die Gelegenheit, ihre Mittel bedarfsorientierter einzusetzen. So können etwa durch Einsparungen bei den Sachmitteln zusätzliche Stellen geschaffen werden. Die flexiblere Handhabung der Wertigkeit von Stellen, wie z. B. in Form der Finanzierung höherwertiger Stellen durch Nicht-Besetzung niederwertiger Stellen und Stellenanteile (Kostenneutralität), bietet ergänzend hierzu weitere Chancen, die Personalstruktur und -stärke der Bibliothek selbständiger und damit auch gezielter zu gestalten. Das System der Mittelschöpfung erlaubt es umgekehrt, aus eigenen freien und besetzbaren Stellen - bzw. auf der Basis von Sonderanträgen an das Rektorat auch aus freien und besetzbaren Stellen anderer Einrichtungen - zusätzliche Mittel z. B. für die Literaturerwerbung oder auch für sonstige Zwecke wie etwa Investitionen (Kauf von Rechnern u. a.) zu gewinnen.

Inwieweit diese Möglichkeiten faktisch genutzt werden können, ist freilich eine andere Frage⁷⁵: hohe und stetig steigende Kosten im Sachbereich - insbesondere in der Literaturerwerbung⁷⁶ -, zunehmende finanzielle Belastungen durch in den letzten Jahren entstandene neue Aufgaben (Stichwort: elektronische Medien) sowie eine zugleich knapp bemessene Personalausstattung schränken die systemisch gegebene Flexibilität in der Praxis ein. Die Möglichkeit der Mittelschöpfung auf der Basis unbesetzter Stellen anderer Hochschulbereiche ist auch nur bedingt gegeben, da diese Mittel zumeist von den entsprechenden Einrichtungen selbst oder vom Rektorat beansprucht werden, es sei denn, es handelt sich um Investitionen, die ein fächerübergreifendes Interesse bedienen.⁷⁷ Eine Gelegenheit zur Erlangung zusätzlicher Mittel resultiert hingegen aus der Möglichkeit, ggf. am Ende des Jahres vorliegende Ausgabereste anderer Einrichtungen und Fachbereiche abschöpfen zu können, wenn diese einerseits jene Restmittel selbst nicht mehr sinnvoll verausgaben können, andererseits aber diese Gelder nicht an das Land zurückzahlen wollen, um keine späteren Etatkürzungen zu riskieren. Die Bibliothek kann so auf Grund der Lockerung der Zweck-Mittel-Bindung eventuell von dem Dezemberfieber profitieren. Durch die Möglichkeit der Rücklagenbildung reduziert sich allerdings wiederum die Chance auf einen solchen Profit.⁷⁸

Da zudem die Einführung der Flexibilisierung (i. e. S.) nicht auf die jeweiligen Einrichtungen und Fachbereiche beschränkt ist, können aber auch die Bibliotheksmittel zur Verstärkung von Mehrausgaben im Sach-, Investitions- und Personalbereich anderer Einrichtungen und Fachbereiche abgeschöpft werden.⁷⁹ Die Gefahr eines solchen Prozedere hat sich dabei durch eine im Lauf der Zeit voranschreitende Globalisierung noch erhöht, wie im Folgenden zu sehen ist.

⁷⁵ Vgl. hierzu *Stäglich*, Globalhaushalt, S. 159ff.

⁷⁶ Man denke hier v. a. an die Kostenexplosion bei den wissenschaftlichen Zeitschriften. Vgl. auch *Stäglich*, S. 161.

⁷⁷ Vgl. *Stäglich*, Globalhaushalt, S. 160.

⁷⁸ Vgl. *Stäglich*, Globalhaushalt, S. 160 und *Stäglich*, Finanzautonomie, S. 243.

⁷⁹ Vgl. *Stäglich*, Globalhaushalt, S. 161ff.

Die zweite wesentliche sich durch das Modell ergebende Veränderung resultiert aus der durch Zusammenführung bedingten deutlichen Titelreduktion (Globalisierung) und der damit einhergehenden Modifikation der Austitelung. Aus hochschulbibliothekarischer Sicht bildet dabei die im Lauf der Jahre schrittweise erfolgte Aufhebung der bibliothekseigenen Haushaltstitel ein wesentliches Moment. In einem ersten Schritt wurde 1995 die Zahl der Einzeltitel der eigenen Bibliothekstitelgruppe (TG 95) deutlich von elf auf drei reduziert.⁸⁰ Bereits wenig später wurde diese Titelgruppe komplett aufgelöst und nur noch in Form eines einzigen Titels (Titel 523 94 Sachausgaben der Hochschulbibliothek und wissenschaftliche Literatur) in die TG 94 (Ausgaben für Lehre und Forschung) integriert. Schließlich führte die durch das Land vorangetriebene Reduktion der Titelzahl dazu, dass ab dem Haushaltsjahr 1999 dieser Titel mit dem bereits bestehenden Titel 547 94 (Sonstige sächliche Ausgaben) zusammengeführt wurde. Diese Entwicklung markiert einen nicht unerheblichen strukturellen Wandel auf dem bibliothekspolitischen Sektor markiert. Durch die Aufhebung eines eigenen Haushaltstitels für die Hochschulbibliotheken NRW gibt es keinen durch das Land festgeschriebenen Ansatz für die finanziellen Mittel der Bibliotheken mehr. Wurden zuvor mit dem Bibliotheksreferat des Ministeriums für Wissenschaft und Forschung NRW Haushaltsgespräche in Bezug auf den Bibliotheksetat geführt, so wurden diese Gespräche in Folge der Auflösung des bibliothekseigenen Titels obsolet, da jetzt nicht mehr das Land direkt für die Bemessung der Mittel zuständig ist, sondern die jeweilige Hochschule. Von diesem Zeitpunkt an stehen die Hochschulbibliotheken NRW in direkter Abhängigkeit von den Hochschulen und müssen sich am hochschulinternen Verteilungskampf beteiligen.⁸¹ Dabei stehen Hochschulbibliotheken zweischichtiger Bibliothekssysteme zusätzlich verschärft in Konkurrenz mit den Institutsbibliotheken.⁸² Rolle und Stellung der jeweiligen Hochschulbibliothek werden nicht mehr direkt durch das Land definiert, sondern durch interne hochschulpolitische Verhältnisse. Das Mittelvolumen der Bibliothek hängt infolgedessen davon ab, ob die Belange der Bibliothek hinter den Begehrlichkeiten anderer Einrichtungen und/oder von Fachbereichen zurückstehen müssen, oder ob die Bibliothek in ihren Aufgaben unterstützt wird.

⁸⁰ Vgl. *Stäglich*, Globalhaushalt, S. 161.

⁸¹ Ulrich Fellmann formuliert hier treffend: „Unterhaltsträger der Hochschulbibliotheken war bisher das Land. So bleibt es auch - rechtlich; faktisch jedoch sind ab 1999 die einzelnen Hochschulen Unterhaltsträger ihrer jeweiligen Hochschulbibliothek.“ (*Fellmann, Ulrich*, Haushalt, Informationsmarkt, Finanzautonomie - Neue Rahmenbedingungen für die Hochschulbibliotheken. In: *ProLibris* 4 (1999), S. 38-40, S. 38). Vgl. zu dieser Entwicklung auch *Stäglich, Dieter*, Der Wandel nordrhein-westfälischer Bibliothekspolitik am Beispiel des Hochschulgesetzes vom 14. März 2000. In: *Die effektive Bibliothek*. Roswitha Poll zum 65. Geburtstag. Hrsg. von Klaus Hilgemann und Peter te Boekhorst. München 2004, S. 129-139, S. 129f.; *Neuendorf, Reinhardt*, Vom Haushaltsplan zum globalen Wirtschaftsplan. Chancen oder Risiken für die Bibliotheken? In: *ProLibris* 1-2 (2004), S. 52-53, S. 52.

⁸² Vgl. *Stäglich*, Finanzautonomie, S. 242.

Diese Entwicklung ist auch deshalb bedenklich, da Hochschulbibliotheken nicht nur hochschulinterne, sondern auch regionale und überregionale Aufgaben erfüllen, wie etwa die Fernleihe. Dies betrifft einen zentralen Punkt: Von der Wahrnehmung solcher Aufgaben hängt letztlich ein wichtiger Teil des deutschen Hochschulbibliothekswesens insgesamt ab und damit die wissenschaftliche Informationsversorgung in der Bundesrepublik. Die Verlagerung bundesweiter Aufgaben in den Verantwortungsbereich der Hochschule kann sich als äußerst problematisch erweisen, wenn einzelne Hochschulen nicht bereit oder in der Lage sind, für diese Aufgaben (ausreichend) Mittel zur Verfügung zu stellen, wodurch auf Dauer Lücken im Informationsversorgungsnetz entstehen können.⁸³

Die Möglichkeit zur Bildung von Rücklagen stellt die dritte wesentliche Änderung für die Hochschulbibliotheken dar. Je nachdem, ob die Hochschule bereit ist, diese Möglichkeit - zumindest anteilig - auch ihren Organisationseinheiten, mithin der Hochschulbibliothek, einzuräumen, besteht auch für die Bibliotheken theoretisch die Möglichkeit, durch Einsparungen Rücklagen zu bilden und so längerfristige Planungen vorzunehmen, etwa von finanziell und personell aufwändigeren Projekten. Voraussetzung ist natürlich, dass die Hochschulbibliothek auf Grund ihrer hohen Sachkosten überhaupt in der Lage ist, Einsparungen zu erzielen.⁸⁴ Die Erlaubnis zur Bildung von Rücklagen reduziert jedoch, wie oben bereits erwähnt, gleichzeitig potentiell die Chance, einen eventuellen Nutzen aus dem so genannten Dezemberfieber zu ziehen, da die übrigen Einrichtungen und Fachbereiche sich durch die Bildung von Rücklagen ihrerseits natürlich ebenfalls finanzielle und planerische Vorteile versprechen.⁸⁵

Die vierte wichtige Änderung betrifft den Verbleib von Einnahmen. Hier gilt in etwa das gleiche wie für die Bildung von Rücklagen. Die Möglichkeit, erzielte Einnahmen behalten zu können, bildet einen Anreiz, alternative Finanzierungsquellen zu suchen und abzuschöpfen, wie etwa entgeltliche bibliothekarische Sonderdienste, Sponsoring u. a. m. Die so erzielten Einnahmen erweitern den finanziellen Spielraum der Bibliothek. Wichtig dabei ist allerdings, dass die erwirtschafteten Beträge wie im Übrigen auch die gebildeten Rücklagen, im vollen Umfang, oder doch zumindest ein entsprechender Anteil hiervon, dem Bibliotheksetat auch wirklich zugeführt werden. Die Verteilungskompetenz über diese Mittel obliegt dem Rektorat, so dass eine (ausreichende) Beteiligung an diesen Mitteln nicht per se festgeschrieben ist.⁸⁶ Darüber hinaus dürfen diese zusätzlichen Gelder sich auch nicht ungünstig auf zukünftige Mittelallokationen auswirken.

⁸³ Vgl. auch *Stäglich*, Globalhaushalt, S. 164f. u. 167f.

⁸⁴ Vgl. auch *Stäglich*, Globalhaushalt, S. 161.

⁸⁵ Vgl. auch *Stäglich*, Globalhaushalt, S. 160.

Zusammenfassend lässt sich somit sagen, dass das System „Hochschule und Finanzautonomie“ somit auf der einen Seite ganz klar neue Möglichkeiten brachte und bringt. Es bietet zweifellos Chancen zu einem wirtschaftlich und aufgabenbezogen sinnvollerem Umgang mit den zur Verfügung stehenden Ressourcen und einen Anreiz zur Erschließung weiterer Finanzquellen. Auf der anderen Seite bedeutet nicht zuletzt die Aufhebung des bibliothekseigenen Haushaltstitels einen nicht unwesentlichen Einschnitt in das bisherige Hochschulbibliothekwesen NRWs, in dessen Folge der Verantwortungsbereich für die Hochschulbibliotheken faktisch auf die jeweiligen Hochschulen übertragen wurde und mithin jede Bibliothek von der jeweiligen Stellung in ihrer Hochschule abhängig wurde. Seither steht auf Grund von etwaigen Begehrlichkeiten anderer Bereiche und hochschulinternen unterschiedlichen Präferenzen nicht nur die ausreichende Literaturversorgung der jeweiligen Hochschule potentiell zur Disposition, sondern zugleich der regionale und überregionale Aufgabenbereich der Bibliothek.⁸⁷

Der Modellversuch „Globalhaushalt“ wird, wie im Folgenden zu sehen sein wird, nun nochmals die Autonomie der Hochschule auf dem Finanzsektor - und damit auch in der Steuerungsbefugnis - erhöhen. Je nach der jeweiligen hochschulinternen Umsetzung können sich auch die Handlungsspielräume der Bibliothek in der Mittelbewirtschaftung vergrößern. Zugleich ergeben sich aber auch weitere nicht unerhebliche Risiken.

⁸⁶ Vgl. hierzu *Stäglich*, Finanzautonomie, S. 244.

⁸⁷ Zunehmende Restriktionen der Hochschuletats verschärfen das Problem zusätzlich.

4 Der Modellversuch „Globalhaushalt“ an Hochschulen in NRW

Mit der Implementierung von Globalhaushalten an den staatlichen Hochschulen NRW soll die Autonomie der Hochschulen auf dem finanziellen Sektor weiter gestärkt werden.⁸⁸ Im Folgenden sollen nun zunächst die Rahmenbedingungen des Modellversuchs vorgestellt werden. Im Anschluss hieran werden dann die sich hieraus für die Hochschulbibliotheken ergebenden möglichen und tatsächlichen Konsequenzen skizziert.

4.1 Rahmenbedingungen⁸⁹

4.1.1 Reduktion der Anzahl der Haushaltstitel auf drei Titel

Ein Blick in die Haushaltspläne⁹⁰ der am Modellversuch teilnehmenden Hochschulen zeigt in eindrücklicher Weise die Veränderung des neuen Haushaltssystems. Die bisherigen Haushaltstitel entfallen: Die Einnahmetitel sind komplett fortgefallen und auf der Ausgaben-seite gibt es nur noch drei Titel. Dies ist zum einen der neue Titel 682 10 „Zuführungen für den laufenden Betrieb“. Es handelt sich hierbei um einen Globaltitel, der nahezu die gesamte Summe der vom Land zugewiesenen Mittel für die Hochschule, inklusive der Personalmittel, enthält und somit im Wesentlichen alle bisherigen Titel ersetzt. Die hierin aufgeführten Mittel sind zur Selbstbewirtschaftung der jeweiligen Hochschule bestimmt und gelten für das Land somit als verausgabt. Darüber hinaus gibt es zum anderen lediglich noch zwei weitere Haushaltstitel. Es sind dies die Titel für Investitionen, nämlich der ebenfalls neue Titel 891 10 „Zuführungen für Investitionen, soweit HBFNG-finanziert“ inklusive Verpflichtungsermächtigung-

⁸⁸ Vgl. *RWTH Aachen/Rektorat*, Rechenschaftsbericht des Rektorats für das Akademische Jahr 2002/2003. URL: http://www-zhv.rwth-aachen.de/zentral/pdf_rektorjahresbericht2003.pdf.

⁸⁹ Bei den folgenden Ausführungen (Kap. 4. 1.) stütze ich mich, wenn nicht ausdrücklich anders angegeben, vorwiegend auf nicht veröffentlichtes Informationsmaterial, das mir freundlicherweise Mitarbeiter der Haushaltsabteilungen der RWTH Aachen (Herr Patrick Hardt und Herr Michael Wiggers) und der Universität Bielefeld (Herr Werner Schunn) zur Verfügung gestellt haben. Es handelt sich hierbei im Einzelnen um: *Universität Bielefeld. Der Kanzler*, Regelungen zum Globalhaushalt, beschlossen vom Rektorat der Universität Bielefeld am 15.07.2004. Darin als Anlage 4 enthalten: *Ministerium für Wissenschaft und Forschung NRW*, Entwurf eines Erlasses zum Modellversuch Globalhaushalt. Düsseldorf im März 2003; *Wiggers, Michael*, Seminar „Globalhaushalt“ am 03.11.2003. Unterlagen zu einem Weiterbildungsseminar zum Modellversuch Globalhaushalt für nicht-wissenschaftliche Mitarbeiter der RWTH Aachen am 03.11.2003 sowie *Schunn, Werner*, Der Globalhaushalt NRW und seine Auswirkungen auf Universitäten/Hochschulen. Folien zum gleichnamigen Vortrag in Düsseldorf anlässlich der Jahresversammlung der Bibliotheken NRW des VBNW NRW am 20.11.2003. Ferner vgl. auch den im Internet publizierten Vortrag von *Schunn*, Globalhaushalt. URL: http://www.his.de/Abt2/Start/Abt1/Service/Seminare/NuTa/FSV/B3_global.pdf.

⁹⁰ Vgl. für das Folgende z. B. den *Haushaltsplan der RWTH Aachen 2003*. URL:

gen sowie der neue Titel 891 20 „Zuführungen zu den sonstigen Investitionen“. Auch die in Titel 891 20 ausgewiesenen Mittel sind zur Selbstbewirtschaftung bestimmt. Diese beiden Titel sind jedoch finanziell deutlich geringer dotiert als Titel 682 10, in dem der eigentliche durch das Land zugebilligte Etat der Hochschule ausgewiesen ist. Für die drei Titel sind spezielle Flexibilisierungsregelungen (Flexibilisierung i. e. S.) getroffen, um auch hier einen effizienten Ressourceneinsatz zu gewährleisten: Ein Haushaltsvermerk verbrieft die gegenseitige Deckungsfähigkeit von Titel 682 10 und Titel 891 20. Mehrausgaben dürfen bei Titel 891 10 insoweit getätigt werden, als in Titel 682 10 und Titel 891 20 entsprechende Einsparungen vorgenommen werden.

4. 1. 2 Führung von Wirtschaftsplänen

Die am Modellversuch teilnehmenden Hochschulen werden wie Landesbetriebe gemäß § 26 LHO behandelt.⁹¹ Diese Einstufung der Hochschulen hat haushaltsrechtliche Konsequenzen.⁹² Haushaltsrechtlich müssen Landesbetriebe ihre Bewirtschaftung auf der Basis eines Wirtschaftsplans vornehmen, „wenn ein Wirtschaften nach Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsplans nicht zweckmäßig ist.“⁹³ Diese Bedingung ist bei einem Globalhaushalt gegeben. Der Haushaltsplan jeder Modellhochschule verzeichnet nur noch die jeweiligen veranschlagten Zuweisungen oder Ablieferungen sowie die Auflistung der Planstellen. Der Wirtschaftsplan, der dem Haushaltsplan als Anlage beizufügen ist⁹⁴, enthält demgegenüber zum einen die Erläuterungen zu den noch verbliebenen Haushaltstiteln. Zum anderen werden hier - und eben nicht mehr im Haushaltsplan - auch die Ansätze für sonstige Erträge, wie z. B. aus Drittmitteln und Einnahmen, aufgeführt.

Der Wirtschaftsplan besteht aus einem Erfolgs- und Finanzplan sowie einer Stellenübersicht.⁹⁵ Der Erfolgsplan benennt „die im Wirtschaftsjahr voraussichtlich anfallenden

<http://fm.fin-nrw.de/info/fachinformationen/haushalt/havinfo/hh2003.ges/doku/e06/kap141.pdf>.

⁹¹ „Landesbetriebe sind rechtlich unselbständige, organisatorisch abgesonderte Teile der Landesverwaltung, deren Tätigkeit erwerbswirtschaftlich ausgerichtet ist.“ (vgl. VV zu § 26 LHO Abschnitt 1.1.) Diese Regelung ist nicht unumstritten (vgl. etwa *Behrens*, S. 27f.), da Hochschulen, wie Hochschulbibliotheken, nicht erwerbswirtschaftlich ausgerichtet sind. Selbst wenn die Hochschulen bereits mit dem Modell „Hochschule und Finanzautonomie“ die Möglichkeit haben, Einnahmen zu erwirtschaften und damit auch alternative Finanzierungsquellen erschließen sollen, bleiben sie, wie natürlich auch Hochschulbibliotheken, gleichwohl primär Non-Profit-Einrichtungen.

⁹² Die sich hieraus ergebenden betriebswirtschaftlichen Konsequenzen, wie z. B. die Einführung einer Kosten-Leistungsrechnung u. a. m, können im Rahmen dieser Arbeit nicht behandelt werden.

⁹³ Vgl. § 26 Abs. 1 LHO und VV zu § 26 LHO Abschnitt 1. 2.

⁹⁴ Vgl. § 26 Abs. 1 LHO. Gleichfalls verfuhr man seinerzeit in Niedersachsen (vgl. hierzu *Wätjen*, S. 437.). Auch in verschiedenen anderen Bereiche ähneln sich die Modellversuche. Vgl. *Wätjen*, S. 437ff.

⁹⁵ Vgl. z. B. *Wirtschaftsplan RWTH Aachen*: URL:

<http://fm.fin-nrw.de/info/fachinformationen/haushalt/havinfo/hh2004.ges/doku/e06/kapb30.pdf>

Aufwendungen und Erträge nach Art einer Gewinn- und Verlustrechnung [...]“⁹⁶, unterschieden nach Einkunftsquellen und den verschiedenen Aufwandsgruppen Personal-, Bewirtschaftungs-, laufende Sach- sowie Mietkosten. Diese sind wiederum in sich weiter differenziert. Der Finanzplan verzeichnet den Finanzbedarf für die einzeln aufgeführten geplanten Investitionen (getrennt nach HBFVG-finanziert und nicht HBFVG-finanziert) sowie eine Aufgliederung der Deckungsmittel. Hinzu kommen Erläuterungen für die HBFVG-finanzierten Investitionen. Die Stellenübersicht schließt den Wirtschaftsplan ab. Sie gibt jeweils die Anzahl der Stellen, differenziert nach Beamten, Angestellten, Arbeitern sowie Auszubildenden/Praktikanten/Aushilfskräften, an, schlüsselt dabei aber nicht mehr wie früher im Haushaltsplan die Stellen einzeln auf.

4. 1. 3 Kapitalisierung der Stellen im Tarifbereich

Mit eine der prägnantesten Änderungen, die sich durch die Einführung des Globalhaushalts ergibt, ist die Kapitalisierung der Stellen im Tarifbereich, d. h. der Wegfall des Stellenplans für Angestellte und Arbeiter. Während der Stellenplan der Beamten verbindlich im Haushaltsplan erhalten bleibt, wird für den Tarifbereich nur noch die Zahl der Stellen in der Stellenübersicht im Wirtschaftsplan aufgeführt. Dies bedeutet konkret, dass es im Tarifbereich keine Stellen mehr gibt, sondern lediglich finanzielle Mittel. Damit fallen auch die mit einem Stellenplan verbundenen Begrenzungen fort. Es bleibt den Hochschulen und ihren Einrichtungen und Fachbereichen - selbstverständlich unter Beachtung der tarif- und arbeitsrechtlichen Bestimmungen - zukünftig selber überlassen, ob und inwieweit sie die ihnen zur Verfügung stehenden finanziellen Ressourcen für entsprechende Stellen verwenden bzw. personelle Umstrukturierungen vornehmen wollen, oder ob und inwieweit sie hier Einsparungen zugunsten von Sachaufwendungen vornehmen wollen. Zwar behält der BAT weiterhin seine Gültigkeit, doch kann die Eingruppierung von Angestellten - etwa in Form von Höhergruppierungen - nun sehr viel flexibler und gemäß den eigenen aktuellen betrieblichen Erfordernissen gestaltet werden. Gleiches gilt auch für Personaleinstellungen. Dies sind zumindest die sich systemisch ergebenden Möglichkeiten. Inwieweit die Hochschulen dies intern jedoch umsetzen, bleibt diesen selbst überlassen. So kann die Hochschule intern weiterhin am gesamten Stellenplan festhalten oder zumindest die Stellen zentral bewirtschaften. Ein Wegfall des Stellenplans von Landesseite her bedeutet also weder zwangsläufig den Fortfall dieses

⁹⁶ Vgl. Erläuterung zu § 26 Abschnitt 1 LHO.

Plans innerhalb der Hochschule noch die Übertragung der Verwaltungskompetenz über das Personal auf die jeweiligen Einrichtungen und Fachbereiche.⁹⁷

4. 1. 4 Personalmittelberechnung: Aufgabe des Prinzips der Ausfinanzierung der Personalkosten (Personalkostendeckelung)

Die durch den Wegfall des Stellenplans im Tarifbereich geschaffene potentielle Flexibilität bei personellen Maßnahmen wird durch einen entscheidenden Faktor - möglicherweise sogar den markantesten Faktor des gesamten Modellversuchs „Globalhaushalt“ - eingeschränkt: Die Landesregierung gibt innerhalb des Modellversuchs das Prinzip der Stellenausfinanzierung auf (Personalkostendeckelung). Die Hochschule erhält lediglich ein nach bestimmten Kriterien errechnetes Personalbudget, dass in den Globaltitel mit einfließt. So wurden für das Jahr 2003 für die Personalmittel die Personal-Ist-Ausgaben (!) des Jahres 2001 zzgl. der Tarif- und Besoldungssteigerungen, Erhöhung von Sozialbeiträgen oder VBL sowie Schöpfungsmittel aus 2001, abzüglich eines Pauschalbetrags von 50 TEUR für im Jahr 2002 weggefallene Stellen zugrundegelegt.⁹⁸ Die Aufgabe des Stellenausfinanzierungsprinzips konnte so in der Konsequenz bedeuten, dass die mit Beginn des Modellversuchs aktuell vorliegenden Personalkosten der Hochschulen nicht gedeckt waren:

In den vergangenen 5 Jahren war der Stellenplan der Hochschulen landesweit nur bis zu 93 bis 95% ausgelastet.⁹⁹ Bei den am Modellversuch beteiligten Hochschulen, deren ehemaliger Stellenplan nicht komplett mit Personal besetzt war, entstand somit allein hierdurch ein nicht unerheblicher Mittelverlust für den Personalbereich, da alle bis einschließlich 2001 unbesetzten Stellen nicht in die Personalbudgetberechnung einbezogen wurden. Stellen, die in den Jahren 2002 und/oder 2003 wiederbesetzt wurden, sind damit von jeder Hochschule selbst zu finanzieren. Aber auch Stellen, die unter ihrer Wertigkeit besetzt waren, gingen nur in Höhe der Ist-Kosten von 2001 in die Berechnung ein.¹⁰⁰

Mit der Aufgabe des Stellenausfinanzierungsprinzips kommen zudem nun auch die jeweiligen individuellen Verhältnisse eines Arbeitnehmers, wie z. B. Familienstand und Alter, als Kostenfaktor für die Hochschule zum Tragen. War früher die Ausfinanzierung einer Stelle in jedem Fall gesichert, gleichgültig, ob der betreffende Stelleninhaber auf Grund seiner individuellen Verhältnisse mehr oder weniger kostete, so muss die Hochschule nun hierdurch bedingte Mehrkosten selbst tragen.¹⁰¹

⁹⁷ Vgl. dazu Kap. 4.2.1

⁹⁸ Dieser Betrag ergibt sich aus dem „Qualitätspakt“. Vgl. hierzu Kap. 4.1.7, Fußnote 106.

⁹⁹ Vgl. *Universität Bielefeld. Der Kanzler*, S. 3.

¹⁰⁰ Vgl. *Universität Bielefeld. Der Kanzler*, S. 3.

¹⁰¹ Vgl. *Wiggers*, S. 4.

Zu Personalmittelverlusten kam es auch auf Grund des Systems der Mittelschöpfung.¹⁰² Die in 2001 geschöpften Mittel wurden zwar in die Bemessung des Personalmittelbudgets mit einberechnet. Geschöpfte Stellen erbringen jedoch nur einen bestimmten Prozentsatz an Mitteln, da die gewonnenen Mittel bekanntlich nie mit den Kosten korrespondieren, die bei einer Besetzung der betreffenden Stelle anfallen, d. h. die mit der Mittelschöpfung gewonnenen Mittel nie den tatsächlichen Personalkosten entsprechen. Darüber hinaus wurden im Gegensatz zu den besetzten Stellen bei den geschöpften Stellen die Tarifsteigerungen nicht in die Berechnung mit einbezogen. Den Hochschulen gingen somit wichtige Personalmittel verloren, so dass die Finanzierung einer in 2001 geschöpften und in 2002 und/oder 2003 wiederbesetzten Stelle ebenfalls zu einem gewissen Teil von der jeweiligen Hochschule selber getragen werden muss.

Schließlich tragen nicht geschöpfte Mittel aus im Jahr 2001 freien und besetzbaren Stellen oder auch nur teilweise besetzten Stellen nochmalig zu Personalmittelverlusten im Jahr 2003 bei, da auch diese bei der Mittelbemessung nicht mit einbezogen wurden.

4. 1. 5 Möglichkeit der unbegrenzten Restebildung

Seit 2002 ermöglicht das Modell „Hochschule und Finanzautonomie“ den Hochschulen, 2% des Ausgabeansatzes der Hochschule in das Folgejahr zu übertragen. Mit dem Jahr 2003 besteht für die Hochschulen des Modellversuchs „Globalhaushalt“ die Möglichkeit, fortan die nicht verausgabten Mittel zu 100% in das Folgejahr zu übertragen. Ziel ist hierbei, den wirtschaftlicheren Umgang mit den zugeführten Mitteln weiter zu steigern und den Hochschulen eine größere Planungssicherheit zu gewährleisten. Für das Jahr 2004 konnten die am Modellversuch teilnehmenden Hochschulen somit zum ersten Mal sämtliche Ausgabereste aus 2003 in das Haushaltsjahr 2004 übertragen. Ausgenommen hiervon sind allerdings die Zentralmittel des Landes. Bei diesen gilt weitestgehend nach wie vor das Jährlichkeitsprinzip.

4. 1. 6 Sachmittelberechnung

Bezüglich der Bemessung des Sachmittelanteils für 2003 kam es im Gegensatz zum Personalkostenbudget zu keinen Abstrichen. Die entsprechenden Soll-Ansätze wurden von

¹⁰² Vgl. *Universität Bielefeld. Der Kanzler*, S. 3.

2002 auf 2003 überrollt. Reste aus dem Jahr 2002 konnten in Höhe von 2% auf das Folgejahr übertragen werden. Hinzu kamen die Einnahmen, die Reste aus Drittmitteln sowie die Reste aus HBFG-finanzierten und sonstigen Investitionen des Jahres 2002.

Für die Bemessung der Mittel für Lehre und Forschung (TG 94) nehmen die Hochschulen weiterhin an der hierfür vorgesehenen leistungsorientierten Mittelvergabe teil. Dieses Verfahren ist im Sinne der mit dem Konzept „Globalhaushalt“ implizierten output-orientierten Steuerung ein wichtiges Steuerungsinstrument des Landes. In Zukunft werden in diesem Zusammenhang auch den zur Zeit noch eher modellhaften Zielvereinbarungen zwischen dem Land und den jeweiligen Hochschulen eine wesentliche Bedeutung zukommen.¹⁰³

4. 1. 7 Sonstiges

Das MWF garantiert den Modellhochschulen, dass sie für den Zeitraum des Modellversuchs gegenüber den übrigen Hochschulen des Landes keine Benachteiligungen, etwa durch Kostensteigerungen im Energiebereich, erfahren sollen. Zudem sollen sie auch weiterhin die Möglichkeit von Zuweisungen von Zentralmitteln und sonstigen Sondermitteln erhalten.¹⁰⁴

Im allgemeinen Haushaltsvermerk¹⁰⁵ der betreffenden Hochschulen wird den Hochschulen zudem die weitere Teilnahme an dem zwischen den Hochschulen und dem Land am 4. Juni 1999 geschlossenen sogenannten „Qualitätspakt“ verbrieft.¹⁰⁶

¹⁰³ Vgl. etwa. *Zielvereinbarung zwischen der Landesregierung Nordrhein-Westfalen vertreten durch das Ministerium für Schule, Wissenschaft und Forschung und der Universität Bielefeld*. Düsseldorf 2002. S. 1. URL:

http://www.innovation.nrw.de/Hochschulen_in_NRW/zielvereinbarungen/uni_bielefeld.pdf. Vgl. zum Thema „Zielvereinbarungen zwischen Land und Hochschulen“ allgemein: *Michaelis, Elisabeth*, Zielvereinbarungen an Hochschulen - Eine Materialsammlung. 2002. URL: <http://evanet.his.de/evanet/forum/pdf-position/MichaelisPosition.pdf>.

¹⁰⁴ Vgl. *Schunn*, Globalhaushalt, S. 5.

¹⁰⁵ Vgl. z. B. *Haushaltsplan RWTH Aachen 2003*: URL:

<http://fm.fin-nrw.de/info/fachinformationen/haushalt/havinfo/hh2003.ges/doku/e06/kap141.pdf>.

¹⁰⁶ Nach dieser Vereinbarung, die ursprünglich nur bis 2004 Gültigkeit haben sollte, inzwischen aber bis zum Jahr 2006 verlängert wurde, verpflichten sich die Hochschulen innerhalb eines Zeitraums von zehn Jahren insgesamt 2000 Stellen im Bereich des wissenschaftlichen und nichtwissenschaftlichen Personals abzubauen. Bis zum Jahr 2003 waren hiervon 40% der Stellen abzusetzen, während die restlichen 60% in den folgenden sechs Jahren abzubauen sind. Im Gegenzug verpflichtet sich die Landesregierung u. a. dazu, aus dem hieraus eingesparten Geld - es wird hierbei ein pauschalisierter Betrag in Höhe von 50 TEUR pro Stelle festgesetzt - einen Investitionsfond aufzubauen, aus dem die Hochschulen „zusätzliche Mittel für innovative Schwerpunkte in Forschung und Lehre“ erhalten sollen. Des weiteren verpflichtet sich die Landesregierung, die Hochschulen von Haushaltsrestriktionen auszunehmen, insbesondere von globalen Minderausgaben (Haushaltssperren) und Besetzungssperren. Vgl. *Vertrag über den Qualitätspakt zwischen der Landesregierung und den Hochschulen des Landes*. Düsseldorf, 9. Juni 1999. URL:

http://www.innovation.nrw.de/Hochschulen_in_NRW/qualitaetspakt/Qualitaetspakt.html sowie *Ergänzende Erklärung zum Qualitätspakt vom 5. Dezember 2002*, Düsseldorf, 5. Dezember 2002. URL: http://www.innovation.nrw.de/Hochschulen_in_NRW/qualitaetspakt/Erklaerung.html.

4. 2 Veränderungen und mögliche Konsequenzen für die Hochschulbibliotheken

Das neue Modell erweitert die Finanzautonomie der Hochschule rein formal in nicht unbeträchtlicher Weise. Der Fortfall einer Trennung zwischen Personal- und Sachmitteln erlaubt eine je nach Bedarf ausgerichtete Verwendung der im Globalbudget zugewiesenen Mittel. Beide Bereiche sind jetzt unbegrenzt gegenseitig deckungsfähig. Vor allem erhöht sich damit - im Rahmen des Tarif- und Arbeitsrechts - der Handlungsspielraum der Hochschule auf dem personellen Sektor, nicht zuletzt durch die Kapitalisierung der Tarifstellen, da die mit einem Stellenplan gegebenen Beschränkungen fortfallen. Problematisch ist allerdings die mit dem Modell verbundene Aufgabe der Personalkostenausfinanzierung, die bei den meisten Hochschulen zu einer Unterdeckung führen dürfte.¹⁰⁷ Diese könnte die gewonnenen neuen Freiheiten erheblich einschränken und in Zukunft zu weiteren Personalabbaumaßnahmen und/oder zu Restriktionen in den übrigen Bereichen führen, um vorhandenes Personal finanzieren zu können.

Es stellt sich nun die Frage nach den sich für die Hochschulbibliotheken aus dem Modellversuch ergebenden möglichen wie tatsächlichen Veränderungen sowie den daraus resultierenden positiven und/oder negativen Konsequenzen.

4. 2. 1 Mittelallokation

Neben den vorgegebenen Rahmenbedingungen des Modellversuchs bestimmen auch wesentlich die internen Umsetzungsverfahren der Hochschulen die Auswirkungen des neuen Haushaltsystems auf die Hochschulbibliotheken, d. h. v. a. auch die Frage, welches Budgetierungsverfahren die Hochschule wählt. Denn damit entscheidet sich auch größtenteils die Frage, wie viel Autonomie in der Mittelbewirtschaftung die Hochschule an ihre Subeinheiten weitergibt. Lässt die Hochschule beispielsweise der Bibliothek in der Bewirtschaftung der Personalmittel die Freiheit, selbst über Nichtbesetzungen, Wiederbesetzungen, Personalaufstockung und -abbau zu entscheiden oder gibt sie hier zentrale Regelungen vor? Es lassen sich grob drei verschiedene Möglichkeiten differenzieren¹⁰⁸:

Diese Regelungen gelten somit auch weiterhin für die betroffenen Modellhochschulen.

¹⁰⁷ Und, wie sich weiter unten zeigen wird, auch tatsächlich geführt hat.

¹⁰⁸ Im Folgenden gehe ich von den wesentlichen Allokationsmodellen aus, welche die Modellhochschulen momentan praktizieren bzw. in Zukunft anstreben. Diese können dann selbstverständlich noch unterschiedlich variiert werden. Im Rahmen dieser Arbeit kann allerdings nicht auf alle Einzelheiten eingegangen werden.

Erstens: Die Voll(kosten)budgetierung¹⁰⁹: Nach diesem Modell berechnet die Hochschule jeweils die für einen Fachbereich bzw. eine Einrichtungen erforderlichen Mittel für Personal- und Sachausgaben und weist diese den betreffenden Fachbereichen und Einrichtungen in einer entsprechenden Globalsumme zu. In der Bewirtschaftung dieser Mittel ist der Fachbereich/die Einrichtung dann frei. Er/Sie kann so sach- und zeitnah über die Mittel verfügen. Vor allem im Zusammenhang mit dem Wegfall des Stellenplans im Tarifbereich bedeutet dies einen nicht unerheblichen Zuwachs an Autonomie in der Mittelbewirtschaftung. Das Konzept des Globalhaushalts mit dem Ziel einer höchstmöglichen autonomen und damit eigenverantwortlichen Mittelbewirtschaftung wird mit diesem Budgetierungsmodell somit an die Subeinheiten der Hochschule weitergeleitet. Man folgt mit diesem Modell also dem Prinzip der weitreichenden Dezentralisierung.

Zweitens: Die Stellenplanbudgetierung¹¹⁰: Bei diesem Modell wird hochschulintern am gesamten Stellenplan - d. h. auch im Tarifbereich - festgehalten und mit (ggf. erweiterten) Flexibilisierungsinstrumenten, wie z. B. zusätzlichen Mittelschöpfungsmöglichkeiten, gearbeitet. Zugleich wird hochschulintern das Prinzip der Stellenausfinanzierung beibehalten: die Personalbudgets der jeweiligen Subeinheiten der Hochschule werden nach der Wertigkeit ihrer Stellen berechnet. Die Bewirtschaftung der Stellen erfolgt zentral. Anders als beim Modell der Vollbudgetierung ist somit die Autonomie der Subeinheiten der Hochschule eingeschränkter und unterscheidet sich weniger vom Vorgängermodell „Hochschule und Finanzautonomie“. Es wird sich aber noch zeigen, dass angesichts der Personalkostendeckelung dieses Modell mit der gleichzeitigen Sicherung der Stellenausfinanzierung nicht schlechter sein muss.¹¹¹

Die dritte Variante ist bibliotheksspezifisch: Der Bibliothek werden ihre Mittel nicht komplett direkt durch das Rektorat zugewiesen, sondern sie erhält den Anteil für Literaturerwerbungen von den Fachbereichen, wie dies bereits auch vor dem gegenwärtigen Modellversuch im Modell „Hochschule und Finanzautonomie“ möglich war. Die Mittel für Personal sowie sonstige zentrale Mittel erhält die Bibliothek dagegen weiterhin durch das Rektorat.¹¹² Die Problematik dieses Verteilungsmodells ist aus hochschulbibliothekarischer Sicht offenkundig,

¹⁰⁹ Dieses Modell wird z. B. an der Universität Bielefeld angestrebt. Vgl. *Universität Bielefeld. Der Kanzler*, S. 6f.

¹¹⁰ Für dieses Konzept hat sich die RWTH Aachen entschieden, um die bisherigen Bewirtschaftungsinstrumente weiter verwenden zu können (Vgl. *RWTH Aachen. Rektorat, Rechenschaftsbericht*, S. 47 URL:

http://www-zhv.rwth-aachen.de/zentral/pdf_rektorjahresbericht2003.pdf

). Des Weiteren wollte man hiermit die interne Stellenausfinanzierung garantieren. Vgl. *Wiggers*, S. 12ff.

¹¹¹ Vgl. Kap. 5.

¹¹² Theoretisch ist es natürlich denkbar, dass die Fachbereiche auch für die Verteilung der Personalmittel der Bibliothek zuständig werden. Doch m. E. ist ein solches Verteilungsmodell sehr unwahrscheinlich, da es einen zu hohen administrativen Aufwand für die Fachbereiche bedeuten

da die Bibliothek so im hohen Maße von ihrem jeweiligen Status innerhalb der einzelnen Fachbereiche abhängig ist.¹¹³ Diese Situation könnte sich mit dem neuen Modell durch die Problematik der Deckelung der Personalmittel nochmals verschärfen, wenn die Fachbereiche gezwungen wären, die hierdurch ggf. fehlenden Mittel selbst aufzubringen. Dieser Umstand könnte sich dann negativ auf den Literaturretat auswirken, da mancher Fachbereich sich dazu entschließen könnte bzw. müsste, die fehlenden Personalmittel aus den bisher für die Bibliothek vorgesehenen Mitteln zu finanzieren, um keine eigenen wichtigen Investitionen zu belasten. Die Folge hiervon wären zunehmende Restriktionen im Bestandsaufbau in bestimmten Fachgebieten, die auch nicht ohne weiteres durch Umlagen aus anderen Literaturmitteln auszugleichen wären, da die jeweiligen Fachbereiche kaum bereit sein dürften, den Literaturbedarf anderer Fächer mitzufinanzieren.

Einen weiteren wichtigen Faktor bei der Mittelallokation bildet der Fortfall der formalen Trennung zwischen Personal- und Sachmitteln im Globalhaushalt. Es wurde oben bereits ausgeführt, dass es seit einiger Zeit keinen bibliothekseigenen Haushaltstitel mehr gibt, sondern die Mittel unter den Titel 547 94 (Sonstige sächliche Ausgaben) innerhalb der TG 94 (Mittel für Lehre und Forschung) subsumiert wurden, was zur Folge hatte, dass die Bibliotheken zur Erlangung ihrer Mittel seither im allgemeinen Verteilungskampf mit den übrigen Einrichtungen und Fachbereichen konkurrieren müssen. Diese Titelgruppe ist mit Beginn des Modells „Globalhaushalt“ in den Globaltitel 682 10 (Zuführungen für den laufenden Sachbetrieb) aufgegangen. Gleiches gilt für die Titel, die die Ansätze für Personalausgaben enthielten. Damit fällt auf dieser Ebene die Trennung zwischen Personal- und Sachmitteln fort.¹¹⁴ In der Konsequenz bedeutet dies, dass sich, anders als bislang, zukünftig der hochschulinterne Verteilungskampf nicht nur auf die Mittel für Sachaufwendungen beziehen wird, sondern sich um die Komponente von Geldern für das Personal erweitern kann oder wird.¹¹⁵ Es ist im Anfang zwar davon auszugehen, dass die Hochschulen sich weitestgehend am Status quo orientieren werden, doch muss dies auf lange Sicht keineswegs so sein, insbesondere, wenn der Hochschuletat von weiteren Kürzungen betroffen sein sollte. Jeder Fachbereich und jede Einrichtung, d. h. auch die Bibliothek, wird mithin in Zukunft genau darüber informiert sein müssen, welche Kosten sein/ihr vorhandenes Personal verursacht, um sich auf dieser Basis um genügend Mittel bemühen zu können. Dies allein schon deshalb, damit das aktuell

würde, wenn diese sich auch um Berechnung und Budgetierung der Personalmittel für die Bibliothek kümmern müssten.

¹¹³ Vgl. auch *Neuendorf*, S. 52.

¹¹⁴ Ich sage hier „auf dieser Ebene“ da es haushaltstechnisch selbstverständlich nach wie vor erforderlich ist, zwischen beiden Bereichen zu unterscheiden, da sonst ein vernünftiges Wirtschaften nicht möglich wäre. So muss man allein für die Bemessung des Budgetrahmens wissen, wie hoch jeweils die Personal- und die Sachkosten sind.

vorhandene Personal bezahlt werden kann, ohne Einsparungen im Sachetat vornehmen zu müssen. Dabei gilt es ebenso Faktoren wie z. B. nicht besetzte Stellen oder auch nicht nach ihrer Wertigkeit besetzte Stellen zu berücksichtigen, da, je nachdem, ob für die Bemessung die Personal-Ist-Kosten oder -Soll-Kosten als Basis dienen, eventuelle Mittelverluste drohen können.¹¹⁵ Wie gesehen, wurden zum Start des Modellversuchs die Personal-Ist-Kosten als Grundlage der Berechnung gewählt. Vor diesem Hintergrund könnte die Hochschule gezwungen sein, zunächst einmal ebenfalls nur die jeweiligen Ist-Kosten einer jeden Einrichtung zu berücksichtigen. Unterwertig besetzte Stellen würden sich demzufolge ebenso negativ auf das Budget auswirken, wie mögliche geschöpfte bzw. nicht besetzte und nicht geschöpfte Stellen.

Es gibt zudem noch weitere Risiken: Durch den Wegfall einer formalen Trennung von Personal- und Sachmitteln sowie den Wegfall des Stellenplans im Tarifbereich kann auch das Umverteilen von Beamtenstellen¹¹⁷ auf andere Bereiche nun unter Umständen leichter geschehen als zuvor, da von konkurrierenden Einrichtungen oder Fachbereichen argumentiert werden kann, dass die diesen Stellen zugehörigen Aufgaben auch durch einen Angestellten erledigt werden können. Denn auf Grund des Fortfalls des Stellenplans im Tarifbereich, hat die Bibliothek ja nun, anders als bislang, die Möglichkeit, eine wegfallende Beamtenstelle durch die Einrichtung einer Tarif-, 'Stelle' zu ersetzen. Riss früher der Wegfall einer Stelle ein nicht wieder auffüllbares Loch in die Personaldecke¹¹⁸, so kann dieses Argument künftig also nicht mehr ohne weiteres zur Abwehr personeller Umverteilung verwendet werden. Unbesetzte oder frei werdende Beamtenstellen und damit zuvor eventuell zugesicherte Mittel könnten so leichter als bislang entfallen und auf andere Bereiche umverteilt werden, insbesondere dann, wenn diese Stellen länger nicht besetzt wurden und/oder werden. Die Schaffung einer neuen Tarif-, 'Stelle' bedeutet jedoch nicht, dass die Bibliothek automatisch die hierfür notwendigen Mittel von der Hochschule erhalten muss, da ja die umverteilte Beamtenstelle an anderer Stelle der Finanzierung bedarf. Folglich müsste die Besetzung einer solchen 'Stelle' ggf. dann durch die Bibliothek selbst finanziert werden.

Noch leichter können sich aber Mittelverluste im Tarifbereich ergeben, da es hier eben nicht einmal mehr einen Stellenplan gibt, der zumindest einen gewissen Schutz gewähren würde. Eine frei werdende oder frei gehaltene 'Stelle' im Tarifbereich, deren Finanzierung zuvor noch gesichert war, kann so zu Mittelkürzungen führen, wenn die Bibliothek im Verteilungs-

¹¹⁵ Vgl. auch *Neuendorf*, S. 52. Vgl. zu dieser Befürchtung für Niedersachsen auch schon *Wätjen*, S. 441f.

¹¹⁶ Vgl. auch *Neuendorf*, S. 53.

¹¹⁷ In einem Erlassentwurf des MWF NRW zum Modellversuch „Globalhaushalt“ heißt es: „Veränderungen im Stellenplan sind grundsätzlich möglich; sie stehen jedoch unter dem Vorbehalt der Haushaltsverhandlungen mit dem Finanzministerium“. Vgl. *Ministerium für Wissenschaft und Forschung NRW*, Entwurf eines Erlasses zum Modellversuch Globalhaushalt. Düsseldorf im März 2003, S. 3. Demnach sind diesbezügliche Umstrukturierungen also durchaus verhandelbar.

kampf unterliegt, oder auch dann, wenn die Hochschule auf Grund von weiteren Etatrestriktionen - z. B. durch eine hochschulweite Unterdeckung der Personalkosten - zu entsprechenden Kürzungsmaßnahmen gezwungen ist. Möchte die Bibliothek hier wieder eine Einstellung vornehmen, so bleibt die Finanzierung ihr selbst überlassen. Dies müsste dann zwangsläufig zu Lasten der Sachaufwendungen gehen.¹¹⁹

Natürlich kann das oben ausgeführte Prozedere auch in umgekehrter Richtung erfolgen, so dass die Bibliothek die Möglichkeit hat, sich die entsprechenden Mittel zu erstreiten. Auch ist es möglich, dass die Hochschulverwaltung einen solchen internen Streit gar nicht oder zumindest nur bedingt aufkommen lässt. Dies wird letztlich von der jeweiligen Situation innerhalb der Hochschulen abhängen.

4. 2. 2 Erhöhte Flexibilität in der Mittelbewirtschaftung - Kapitalisierung des Stellenplans im Tarifbereich

Die Aufhebung der Trennung zwischen Personal- und Sachmitteln lässt auch durchaus positive Konsequenzen erwarten, wenn die Hochschule sich für das Modell der Vollbudgetierung entscheidet und der Bibliothek eine weitreichende autonome Bewirtschaftungskompetenz überträgt. Denn in diesem Fall kann die Bibliothek selbständig über die Verwendung ihrer Mittel verfügen. Sie kann fortan selbst entscheiden, ob sie die erforderlichen Mittel für Personalzwecke oder Sachaufwendungen und/oder Investitionen verwendet, also etwa für die Literaturerwerbung oder die Anschaffung neuer Regalanlagen usw. Dabei werden vor allem durch die Kapitalisierung des Stellenplans im Tarifbereich die Spielräume in der Mittelbewirtschaftung erheblich erhöht, da hierdurch die mit einem Stellenplan verbundenen Begrenzungen entfallen. Dies schafft - zumindest in der Theorie - Freiräume für eventuell erforderliche personelle und damit betriebliche Umstrukturierungen, welche die Bibliothek nun in völliger Eigenregie und nach dem jeweiligen festgestellten Bedarf vornehmen kann, wie z. B. Höhergruppierung von Mitarbeitern mit entsprechender Aufgabenerweiterung, aber auch „Stellen“- Umwandlungen¹²⁰ sowie die - theoretisch unbegrenzt - mögliche Aufstockung des Personals im Tarifbereich.¹²¹ Die Erhöhung des Sachetats über Einsparungen im

¹¹⁸ Natürlich war hierdurch auch zuvor die Vermeidung von Stellenverlusten nicht garantiert.

¹¹⁹ Etwas anders sieht die Situation an Hochschulen aus, die weiterhin am gesamten Stellenplan festhalten. Aber auch hier sind natürlich Personalverschiebungen nicht unmöglich.

¹²⁰ Hier müssen allerdings eventuell Rücksprachen mit der Personalverwaltung bzw. den Personalräten erfolgen. Vgl. *Universität Bielefeld. Der Kanzler*, S. 7.

¹²¹ Personalaufstockung erfordert freilich Einsparungen bei den Sachaufwendungen, da natürlich nicht von der Hochschule erwartet werden kann, dass sie diese eigenständige Maßnahme bei zukünftigen Berechnungen des Bibliotheksbudgets berücksichtigt. Andernfalls hätte die Hochschule sehr schnell kein Kapital mehr zur Verfügung.

Personalbereich war bislang schon unter dem Modell „Hochschule und Finanzautonomie“ unbegrenzt möglich. Allerdings waren in der umgekehrten Richtung Personalmaßnahmen über Einsparungen im Sachetat nur im begrenzten Maße erlaubt. Diese systemisch vorgegebenen Grenzen entfallen mit der Einführung des Globalhaushalts. Je nach hochschulinterner Regelung sind nun ggf. auch ohne Rücksprache mit der Hochschule - befristet und unbefristet - Personalerweiterungsmaßnahmen durchführbar, um z. B. aufwendigere Projekte, neue Dienstleistungen oder die Betreuung der IT-Anlagen u. a. auch personell zu verstärken, während früher zumeist nur die Option blieb, personelle Kräfte aus anderen Bereichen abzuziehen, die gegenüber dem vorrangigen Projekt hintanstellen mussten. Voraussetzung ist natürlich, dass sich die entsprechenden Maßnahmen auch rechnen. Denn trotz neuer Freiräume in der Mittelbewirtschaftung gehen solche personelle Investitionen notgedrungen zu Lasten der Mittel für Sachaufwendungen.

Aber auch im Bereich der Beamtenstellen kann die Bibliothek flexibler wirtschaften, wenn die Hochschule ihr auch hier die Bewirtschaftungsbefugnis erteilt. Zwar bindet sie in diesem Fall der vorgegebene Stellenplan, aber innerhalb dessen ist es möglich, z. B. über Wiederbesetzungen selbständig zu entscheiden.

Die Möglichkeit der Verteilung bestimmter Aufgaben auf studentische Hilfskraftstellen (wie z. B. in der Ausleihe etc.) ist mit dem neuen System ebenfalls weitaus größer geworden als bislang. Damit wird nicht nur das Fachpersonal stärker entlastet, das hierdurch zugleich Zeit für anderweitig wichtige Aufgaben erhält. Es werden auch größere Sparmaßnahmen möglich, insofern solche studentischen Hilfskraftstellen erheblich günstiger sind.¹²²

Bei allen personellen Maßnahmen sind jedoch die arbeits- und tarifrechtlichen Bestimmungen zu beachten. Der BAT behält - trotz des fortgefallenen Stellenplans - weiterhin seine Gültigkeit.

Alle diese Freiheiten ergeben sich jedoch, wie gesagt, nur, wenn die Hochschule die Mittelbewirtschaftungsbefugnisse tatsächlich an die Bibliothek delegiert. Denn der Fortbestand des Stellenplans für Beamte lässt auch die Möglichkeit zu, dass hier weiterhin zentral gesteuert wird, d. h. die Hochschule Regelungen, wie z. B. Besetzungssperren, vorgibt und bei freien und besetzbaren Stellen mit dem Instrument der Mittelschöpfung arbeitet. In diesem Fall hätten sich solche Steuerungsmaßnahmen also vom Land in den

¹²² Vgl. hier auch schon zur Kapitalisierung der Tarifstellen in Niedersachsen *Wätjen*, S. 441.

Verantwortungsbereich der Hochschule verschoben.¹²³ Die systemisch gegebenen Möglichkeiten werden schließlich noch weiter eingeschränkt, wenn die Hochschule auch am Stellenplan im Tarifbereich festhält.¹²⁴

Inwieweit sich die theoretisch durch das neue System eröffneten Freiräume praktisch wirklich ausschöpfen lassen, wird nicht nur von den hochschulinternen Umsetzungsverfahren und der damit der Bibliothek zugebilligten Bewirtschaftungsbefugnis abhängen, sondern erheblich auch von der jeweiligen finanziellen Lage der einzelnen Bibliothek, d. h. dem ihr zur Verfügung stehendem Etat. Denn die Möglichkeiten einer Bibliothek, z. B. neues Personal einzustellen, sind angesichts hoher und steigender Kosten für notwendige Sachaufwendungen - gelinde gesagt - nicht sehr groß und dürften in vielen Fällen eher utopisch sein. Der Fortfall des Stellenausfinanzierungsprinzips wird diese Situation vermutlich wohl zusätzlich verschärfen.

4. 2. 3 Aufgabe des Prinzips der Ausfinanzierung der Personalkosten (Personalkostendeckelung)

Die Aufgabe des Stellenausfinanzierungsprinzips wird mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einer hochschulweiten Unterdeckung der Personalkosten führen. Damit stellt sich die Frage, inwieweit die Hochschule die einzelnen Einrichtungen und Fachbereiche an der Deckung dieser Kosten beteiligt bzw. beteiligen muss, beispielsweise dadurch, dass jede Einrichtung ihre (zuvor ermittelte) Unterdeckung selbst in voller Höhe tragen muss. Oder ob die hochschulweite Deckungslücke auf alle Einrichtungen und Fachbereiche gleichmäßig verteilt wird, um eine mögliche Überbelastung einzelner Fachbereiche oder Einrichtungen auf Grund ihrer individuellen Personalstruktur (etwa unterschiedliche Altersstrukturen) zu vermeiden.¹²⁵ Sollte eine Unterdeckung der Personalkosten für die Bibliothek bestehen und muss diese die zur Deckung erforderlichen Mittel eventuell komplett oder zumindest teilweise selbst aufbringen, wird dies im Endeffekt zwangsläufig zu Personalabbau und/oder zu Restriktionen bei den Sachaufwendungen führen, wie etwa Einsparungen in der Literaturerwerbung. Doch auch im Falle einer Verteilung der Last von fehlenden Mitteln auf alle Subeinheiten, verringert sich für die Hochschule durch eine Unterdeckung der Personalkosten die Menge an frei

¹²³ Angesichts der Etatrestriktionen ist damit zu rechnen, dass den Hochschulen vielfach keine anderen Möglichkeiten bleiben werden, als solche Maßnahmen vorzunehmen.

¹²⁴ Dies muss aber keineswegs unbedingt ein Nachteil sein. Vgl. Kap. 5.

¹²⁵ Dies ist z. B. an der Universität Bielefeld der Fall, wo man versucht, solche ungleichmäßigen Belastungen auszugleichen (Vgl. *Universität Bielefeld. Der Kanzler*, S. 5). Die RWTH Aachen versucht dieses Problem aufzufangen, indem sie weiterhin am kompletten Stellenplan festhält, das Personalbudget der einzelnen Subeinheiten nach der Wertigkeit der Stellen berechnet und hiermit intern die Ausfinanzierung des Personals gewährleistet. Vgl. *Wiggers*, S. 11.

zu verteilenden Mittel. Es ist somit sehr gut möglich, dass der Bibliothek auf längere Sicht insgesamt weniger Mittel zur Verfügung stehen werden.

Die Problematik der nicht ausfinanzierten Personalkosten scheint die Kritiker zu bestätigen, die in der Einführung von Globalhaushalten nicht so sehr eine Verstärkung der Autonomie der Hochschulen und ihren Subeinheiten sehen, sondern vielmehr ein geeignetes Instrument zur Erleichterung von Etatkürzungen.¹²⁶ Die gewonnenen Freiheiten im Personalbereich könnten so lediglich der Erzwingung von Personalabbaumaßnahmen dienen bzw. dazu, die betreffenden „Stellen“ durch billige - weil möglichst junge - Arbeitskräfte befristet zu besetzen, um sie nach Ablauf der Frist wiederum neu zu besetzen. Dies wäre eine Entwicklung, die fachlich höchst unzutraglich wäre.

4. 2. 4 Unbegrenzte Restebildung und Einnahmen

Die Möglichkeit unbegrenzter Restebildung bedeutet das Ende des „Dezemberfiebers“ und fördert den sparsameren und wirtschaftlicheren Umgang mit den zur Verfügung stehenden Mitteln. Inwieweit die Hochschulbibliotheken zu Einsparungen überhaupt in der Lage sind, ist jedoch eine Frage, die sich nicht erst mit dem Modellversuch Globalhaushalt stellt. Sollte es der Bibliothek dennoch möglich sein, Rücklagen zu bilden, würde sich unter dem neuen Modell die Möglichkeit ergeben, Mittel für teurere und aufwendigere Projekte zurückzubehalten. Voraussetzung hierfür wäre allerdings, dass die Bibliothek durch das Rektorat, welches über die Verteilungskompetenz von Rücklagen verfügt, auch einen angemessenen Prozentsatz der von ihr erwirtschafteten Rücklagen zugebilligt bekommt. Das gleiche gilt für erwirtschaftete Einnahmen. Gerade Einnahmen werden angesichts der finanziellen Lage der öffentlichen Hand in Zukunft zwangsläufig eine nicht unwesentliche Finanzquelle für die Hochschulbibliotheken darstellen. Sollten der Hochschule insgesamt weniger Mittel zur Verfügung stehen, wird dies früher oder später - je nach Status der Bibliothek innerhalb der Hochschule - zu (weiteren) Kürzungen des Bibliotheksetats führen müssen, obwohl die Kosten weiter wachsen werden. Eine Sicherung der aus alternativen Quellen gewonnenen Gelder gegenüber den Begehrlichkeiten der übrigen Organisationseinheiten der Hochschule ist daher dringend erforderlich.¹²⁷ Dabei sollten sich solche zusätzlichen Finanzquellen nicht nachteilig auf künftige Budgetbemessungen auswirken, da ansonsten die hiermit gegebenen Vorteile wiederum egalisiert würden.

¹²⁶ Vgl. Kap. 2, S. 18.

¹²⁷ Vgl. auch *Neuendorf*, S. 53.

Im Falle der Restmittel gilt darüber hinaus aber auch noch folgendes zu beachten. Die übrigen Einrichtungen werden verständlicherweise ebenfalls einen angemessenen Einbehalt ihrer Rücklagen fordern. Sollte diesem Wunsch entsprochen werden, hätte dies für die Bibliothek dann den negativen Effekt, dass hiermit Anträge auf nicht verausgabte Restbeträge möglicherweise obsolet würden, z. B. dann, wenn die übrigen Einrichtungen und Fachbereiche ihre nicht verausgabten Mittel zu 100% für sich behalten dürften.¹²⁸ Dies würde dann ein Nachteil sein, wenn die Bibliothek selbst, auf Grund unvermeidbarer Ausgaben und knappem Budget, keine Rücklagen bilden könnte.

4. 2. 5 Fazit

Es ist keine Frage, dass das neue Haushaltsystem Chancen zu erhöhter Autonomie in der Bewirtschaftung der Mittel bietet, gerade auch durch die Kapitalisierung der Tarifstellen. Der Globalhaushalt erlaubt es - zumindest theoretisch - sach- und zeitnäher auf bestimmte Aufgaben reagieren zu können. Er bietet durch die Möglichkeit der unbegrenzten Rücklagenbildung, der Erwirtschaftung von Einnahmen, der autarken Entscheidung über Besetzung, Freihalten und Schaffung von ‚Stellen‘ sowie der weitgehend unbegrenzten und damit bedarfsgerechteren Umschichtung der zur Verfügung stehenden Ressourcen gute Bedingungen für eine erhöhte Planungssicherheit, insbesondere im Hinblick auf längerfristige Projekte. Das System des Globalhaushalts enthält m. E. somit prinzipiell gute Voraussetzungen, effektiver und effizienter sich stellenden Aufgaben zu begegnen, zumal das Bibliothekswesen sich zweifellos - gerade im Hinblick auf die Neuen Medien - in einer Phase des Umbruchs befindet und sich das Spektrum bibliothekarischer Aufgaben erweitert. Umstrukturierungen und Reorganisationen sind vor diesem Hintergrund nicht zu vermeiden. Hier bietet das neue System gewiss bessere Voraussetzungen als das traditionelle Haushaltssystem bzw. das Vorgängermodell „Hochschule und Finanzautonomie“.

Allerdings lassen sich diese Möglichkeiten letztlich nur dann auch tatsächlich für die Bibliotheken positiv ausschöpfen, wenn nicht auf der anderen Seite die Hochschulen, und damit auch die an sie gebundenen Subeinheiten, mit weiteren Haushaltsrestriktionen konfrontiert werden. Faktoren wie die Personalkostendeckelung könnten die mit dem neuen System gegebenen Flexibilitäten einschränken oder nur negative Maßnahmen, wie den Abbau von Personal, ermöglichen. Im schlimmsten Fall würde dies zu Qualitätsdefiziten führen, da Personalabbau und/oder Einschnitte in der Literaturerwerbung und anderen Investitionsbereichen die Effektivität und Effizienz der Bibliothek wie der Hochschule im

¹²⁸ Vgl. hierzu schon vorausschauend *Stäglich*, Globalhaushalt, S. 160.

Allgemeinen gefährden. So darf für die Bibliotheken bezweifelt werden, ob angesichts der hohen Sachkosten, mit denen sich Hochschulbibliotheken konfrontiert sehen, notwendige Personalerweiterungen in größerem Umfang oder sogar überhaupt möglich sind, besonders im Hinblick auf die bislang weiterhin steigenden Preise auf dem Zeitschriftenmarkt und die Kosten durch die Neuen Medien, die darüber hinaus nicht zuletzt auch zunehmend Personal binden.¹²⁹

Weitere Etatkürzungen durch das Land und hierdurch zumindest z. T. mitbedingte Konkurrenzbeziehungen zwischen den einzelnen Subeinheiten der Hochschule bergen ebenfalls nicht unerhebliche Risiken. Bereits mit dem Modell „Hochschule und Finanzautonomie“ und der damit verbundenen Delegation der Bibliotheksbudgetbemessung an die Hochschule bestand die Gefahr einer nicht ausreichenden Informationsversorgung der Hochschule sowie die Bedrohung der Finanzierung regionaler wie überregionaler Aufgaben.¹³⁰

Diese Risiken erhöhen sich mit dem neuen Modell weiter. Ob die Bibliothek weiterhin ihre Aufgaben erfüllen kann, wird sowohl von ihrer Stellung innerhalb der Hochschule abhängen als auch von ihrem Durchsetzungsvermögen im Verteilungskampf: es wird somit vor allem darauf ankommen, dass die Bibliotheken Instrumente entwickeln, die ihren Sach- und Personalbedarf transparent machen und kommunizieren.¹³¹ Darüber hinaus werden noch zu verstärkende Eigeninitiativen notwendig sein, wie z. B. die Bildung bzw. der Ausbau von Kooperationen zur Erzeugung von Synergien. Um negative Entwicklungen einzudämmen, müssen von Seiten der Bibliothek gute Beziehungen zu den Fachbereichen aufgebaut bzw. weiter intensiviert werden. So haben viele Fachbereiche gewiss ein Interesse an einem kontinuierlichen Bestandsaufbau. In dieser Beziehung dürften vor allem die Hochschulen mit einschichtigem Bibliothekssystem Vorteile haben, da hier keine Konkurrenzen zu Institutsbibliotheken bestehen.¹³²

Die Hochschulbibliotheken werden, noch mehr als bislang, für ihre Belange und die Bedeutung ihrer Aufgaben werben müssen.

¹²⁹ Vgl. auch *Wätjen*, S. 444.

¹³⁰ Vgl. Kap. Kap. 3.2.

¹³¹ Vgl. auch *Stäglich*, Finanzautonomie, S. 247f. und *Wätjen*, S. 445.

¹³² *Stäglich* weist allerdings im Hinblick auf einschichtige Bibliothekssysteme auf die Gefahr hin, dass Fachbereiche eine dezentrale Auf- und Bereitstellung von Medien fördern könnten, wenn diese aus eigenen Finanzmitteln Informationsmedien erwerben. Damit könnte, so befürchtet *Stäglich*, auf längere Sicht eventuell das bisherige System der zentralen Erwerbung und Bereitstellung zur Disposition gestellt werden. Vgl. *Stäglich*, Globalhaushalt, S. 166.

5 Erste Erfahrungen der am Modellversuch beteiligten Hochschulbibliotheken

Nach der Skizzierung der Rahmenbedingungen des Modellversuchs und einer Reflexion über die daraus für die Hochschulbibliotheken resultierenden möglichen wie tatsächlichen Konsequenzen, soll im Folgenden nun eine Darstellung und Analyse der ersten Erfahrungen der am Modellversuch „Globalhaushalt“ beteiligten Hochschulbibliotheken gegeben werden.

Die Erstellung des Erfahrungsberichts erfolgte auf der Basis eines Fragebogens, der von den Bibliotheken auszufüllen war. Hauptanliegen war hierbei, zu erfahren, inwieweit das neue Haushaltsystem bei den Bibliotheken bereits umgesetzt wurde und ob diese hiervon profitieren konnten, Nachteile erfahren mussten oder ob die Situation unverändert blieb. Weiterhin war von Interesse, ob sich gewisse Tendenzen im Hinblick auf zukünftige Entwicklungen ausmachen lassen. Da die Arbeit sich in ihrem Gegenstand auf die Universitätsbibliotheken bzw. Fachhochschulbibliotheken bezieht, wurde entsprechend auch nur an diese jeweils ein Fragebogen verschickt. Im Fall von zweischichtigen Systemen, dies betrifft hier allerdings nur die RWTH Aachen, erhielten demzufolge die Institutsbibliotheken keine Fragebögen.

5.1 Konzeption des Fragebogens und Fragestellungen

Der Fragebogen¹³³ gliedert sich in vier Abschnitte. In einem ersten Abschnitt (A) stehen zunächst allgemeine Fragen zur Mittelallokation im Mittelpunkt. Die beiden folgenden Abschnitte beziehen sich jeweils auf die Bereiche Sach- (B) und Personalhaushalt (C). Diese Bereiche wurden aus systematischen Gründen getrennt, um so besser die Auswirkungen in den jeweiligen Bereichen ermitteln zu können, auch wenn im Globalhaushalt - zumindest bei einer Vollbudgetierung - formal nicht mehr zwischen Sach- und Personaletat unterschieden wird. Ein vierter Abschnitt (D) befasst sich mit dem Komplex Rücklagen und Einnahmen der Bibliothek. Ein letzter Abschnitt (E) beinhaltet zusätzliche Fragestellungen, welche nicht unter die übrigen Abschnitte subsumiert werden konnten. Um den Bibliotheken das Ausfüllen des Fragebogens zu erleichtern, wurde der Fragebogen dahingehend konzipiert, dass in vielen Fällen die Antworten durch Ankreuzen gegeben werden konnten. Darüber hinaus

¹³³ Der entsprechende Fragebogen befindet sich im Anhang dieser Arbeit.

wurde in den meisten Fällen den Bibliotheken die Gelegenheit gegeben, zusätzliche Bemerkungen zu einzelnen Fragen eintragen zu können.

Zeitlich erstreckt sich die Befragung auf die Erfahrungen im Jahr 2003, d. h. auf das erste Jahr des Modellversuchs. Da zur Zeit der Konzeption des Fragebogens das erste Quartal der zweiten Hälfte des Modellversuchs noch lief bzw. zum Zeitpunkt der Versendung gerade erst abgelaufen war, erschien eine Untersuchung für diesen Zeitraum grundsätzlich nicht sinnvoll. Wo jedoch möglich und sinnvoll - beispielweise bei der Frage nach der Höhe der für das Jahr 2004 bewilligten Mittel - wurde der Blick aber auch auf Entwicklungen und Tendenzen im laufenden Jahr 2004 ausgeweitet und in die Analyse mit einbezogen.

Bei den allgemeinen Fragen zur Mittelallokation (Abschnitt A) galt es zunächst einmal zu erfahren, welche Verteilungsmodelle in der jeweiligen Hochschule praktiziert wurden und werden, d. h. welche Stelle bzw. Stellen der jeweiligen Hochschule für die Allokation der Bibliotheksmittel zuständig ist/sind, und in welcher Form die jeweilige Bibliothek ihre Mittel erhielt bzw. erhält, d. h. ob in Form einer Globalsumme oder in Form eines oder mehrerer Teilbudgets. Dabei stellte sich natürlich insbesondere auch die Frage, ob die Bibliothek mit der Einführung des Globalhaushaltes insgesamt mehr, weniger oder in unveränderter Höhe Mittel zur Verfügung gestellt bekam. Dies erschien nicht zuletzt vor dem Hintergrund der durch das Land vorgenommenen Deckelung der Personalkosten interessant, auf Grund derer anzunehmen war, dass die Hochschulen eine Unterdeckung in diesem Bereich zu erwarten und demzufolge weniger Mittel zur Verteilung zur Verfügung hatten. Das heißt, es stellte sich die Frage, ob die jeweilige Bibliothek von einer möglichen hochschulweiten Deckungslücke mitbetroffen war oder nicht.

In diesem Zusammenhang war schließlich ebenso von Interesse, auf welcher Basis die Bemessung der Bibliotheksmittel seit der Einführung des Globalhaushalts erfolgt, d. h. ob ein entsprechendes System entwickelt wurde, das für die nötige Transparenz der von der Bibliothek zu erfüllenden Aufgaben und der hierfür erforderlichen Mittel sorgt, etwa auf der Grundlage eines Kennzahlensystems, oder ob die Bemessung auf einer anderen Basis geschieht. Bei diesem Teil des Fragebogens wurde größtenteils auch das Jahr 2004 mit einbezogen, um so bestimmte Entwicklungstendenzen nach Abschluss des ersten Jahres erfassen zu können, die sich eventuell im Haushalt 2004 bereits niedergeschlagen haben.

Abschnitt B des Fragebogens bezieht sich auf die Sachaufwendungen der Bibliothek. Dies betrifft zunächst einmal den Bestandsaufbau: Hat es hier seit der Einführung des Globalhaushalts Veränderungen gegeben und wie hat die Bibliothek im Falle von drohenden Restriktionen reagiert? Hat sie beispielsweise im Personalbereich oder in anderen Bereichen zu Gunsten der Sicherung des Bestandsaufbaus Einschnitte vorgenommen bzw. vornehmen

müssen? Auf Grund der unterschiedlichen Kostenintensität von Monographien, Sammelwerken etc. und Zeitschriften (elektronischen wie konventionellen) und sonstigen Informationsmedien, wie elektronischen Datenbanken, wurde differenziert nachgefragt, welche Medienarten eventuell besonders betroffen waren.

Analog hierzu wurde auch nach den sonstigen Sachaufwendungen (etwa Soft- und Hardwareausstattung u. a. m.) gefragt, um zu ermitteln, ob und inwiefern die Bibliothek Verschiebungen zu Gunsten oder zu Ungunsten anderer Bereiche, insbesondere des Personalbereichs, vorgenommen hat bzw. vornehmen musste.

In diesem Kontext stellte sich auch die Frage nach den Beziehungen der jeweiligen Bibliothek zu den übrigen Einheiten der Hochschule, d. h. nach Konkurrenzen zu bzw. Kooperationen mit den Fachbereichen, und ob die Einführung des Globalhaushaltes, z. B. auf Grund knapper werdenden Ressourcen, zu Veränderungen in diesen Beziehungen geführt hat. Erfuhr die Bibliothek zur Deckung ihrer Sachkosten Unterstützung durch die Fachbereiche, etwa zur Sicherung des Bestandsaufbaus? Existierten solche Kooperationen bereits vor der Einführung des Globalhaushaltes? Wurden diese eventuell ausgedehnt oder aufgehoben? Oder kam es zu Kooperationen mit weiteren Fachbereichen? Und auf welche Bereiche bezogen sich diese Kooperationen (z. B. elektronische Zeitschriften oder sonstige Sachaufwendungen)? Auf diese Weise lässt sich, zumindest im Hinblick auf Kooperationen oder Konkurrenzen, ermitteln, inwieweit sich das neue System auf das Beziehungsgeflecht zwischen Hochschulbibliothek und den Fachbereichen ausgewirkt hat und welcher Status der Bibliothek und ihren Aufgaben zuerkannt wird. Bei zweischichtigen Bibliothekssystemen stellte sich die Frage noch einmal gesondert, da hier ein zusätzliches Konfliktpotential in der Mittelallokation besteht, welches sich insbesondere erhöht, wenn die Fachbereiche für die Mittelallokation zuständig sind.

Einen wesentlichen Teil des Aufgabenbereichs der Bibliothek stellen auch ihre regionalen und überregionalen Aufgaben dar. Somit galt es zu fragen, ob von der/die für die Mittelallokation zuständige(n) Stelle(n) bei der Mittelbemessung die regionalen bzw. überregionalen Aufgaben mit berücksichtigt worden sind oder nicht.

Auch im Bereich B konnte teilweise der Blick bereits auf 2004 ausgeweitet werden.

Der dritte Abschnitt des Fragebogens (Abschnitt C) bezieht sich auf den Bereich Personal. Hierbei stand zunächst die Frage im Zentrum, ob mit Beginn des Modellversuchs eine hochschulweite Unterdeckung im Personalbereich bestand bzw. besteht, und falls ja, ob dies Auswirkungen auf die Ausfinanzierung des Bibliothekspersonals hatte: Wurde der Stellenplan der Bibliothek dennoch ausfinanziert oder hatte die Bibliothek einen Teil dieser Kosten selbst zu tragen?

Ein zweiter Fragenkomplex bezieht sich auf die Kapitalisierung der Tarifstellen. Wurden diese Stellen auch hochschulintern kapitalisiert oder hielt man am Stellenplan fest? Im ersten Fall stellte sich die Frage, ob die Bibliothek in der Lage war, die daraus entstehenden neuen Freiheiten zu ihren Gunsten zu nutzen oder nicht. Im zweiten Fall war es von Interesse, ob intern zumindest das Instrument der Mittelschöpfung weiterhin praktiziert werden konnte.¹³⁴

Schließlich galt es noch zu erfahren, ob der Bibliothek eventuell durch die Einführung des Globalhaushalts Stellen abgezogen wurden.

Der vierte Bereich (D) deckt den Komplex Rücklagen und Einnahmen ab. Der eigentliche Schwerpunkt bei diesem Themenkomplex liegt hierbei zwar insbesondere auf dem Bereich der Rücklagenbildung, da die Tatsache, dass alle Rücklagen in der Hochschule verbleiben dürfen, die eigentliche Neuerung darstellt, während die Möglichkeit der Erwirtschaftung von Einnahmen bereits seit längerem besteht. Dennoch schien es wichtig, auch die Frage nach den Einnahmen mit in den Fragenkatalog aufzunehmen, da dieser Bereich in Zukunft angesichts restriktiver Etats zunehmend mehr an Bedeutung gewinnen und einen wesentlichen Bestandteil der Autonomie in der Mittelbewirtschaftung darstellen wird. So galt es zu fragen: Konnte die Bibliothek überhaupt Rücklagen bilden bzw. Einnahmen erzielen und wie viel Prozent davon durfte sie ihrem eigenen Etat zuführen? Von besonderem Interesse war auch, ob die Regelung der unbegrenzten Restebildung noch die Möglichkeit der Erlangung zusätzlicher Mittel auf der Basis von beantragten Sondermitteln aus Rücklagen anderer Einrichtungen erlaubt oder ob diese zusätzliche Finanzquelle mit der Einführung des neuen Systems versiegt ist, weil z. B. jede Einrichtung ihre eingesparten Mittel selbst zu 100% behalten kann.

Schließlich galt es auch noch zu erfahren, ob Einnahmen und Rücklagen sich negativ auf die Bemessung der Bibliotheksmittel im Folgejahr ausgewirkt haben.

Der mit "Sonstiges" überschriebene Abschnitt E schließt den Fragebogen ab. Hier wurde zum einen allgemein danach gefragt, ob das neue Haushaltssystem der Bibliothek einen erhöhten Verwaltungsaufwand verursachte, etwa, weil die Bibliothek ggf. nun ihr Personal selbst zu bewirtschaften hat. Zum anderen wurde den Befragten hier die Gelegenheit gegeben, ergänzende Bemerkungen zu äußern und/oder ein vorläufiges Fazit aus den bisherigen Erfahrungen des Modellversuchs zu ziehen.

¹³⁴ Dies ist bei den Beamtenstellen ohnehin vorstellbar, da es ja hier nach wie vor einen Stellenplan gibt.

5.2 Ergebnisse der Befragung

Im Folgenden werden nun die Ergebnisse der Befragung referiert und analysiert. Da es sich hier nur um die geringe Anzahl von vier auszuwertenden Bögen handelt, bietet sich die Gelegenheit, die Darstellung und Analyse zunächst für jede Bibliothek gesondert vorzunehmen, bevor zum Abschluss versucht wird, ein - vorläufiges - zusammenfassendes Fazit aus dem bisherigen Verlauf des Modellversuchs aus hochschulbibliothekarischer Sicht zu ziehen.

5.2.1 Universitätsbibliothek Aachen

Wie bereits erwähnt¹³⁵, hat sich die RWTH Aachen für das Modell der Stellenplanbudgetierung entschieden und hält somit am kompletten Stellenplan - d. h. auch im Tarifbereich - fest. Gleichzeitig gewährleistet die Hochschule damit eine interne Fortsetzung des Prinzips der Stellenausfinanzierung, so dass auf jeden Fall die Personalkosten der Bibliothek gesichert sind und die Gefahr einer Unterdeckung damit vermieden wurde und wird. Die Personalmittel werden weiterhin zentral verwaltet.

Die Universitätsbibliothek Aachen erhält ihre Mittel folglich nicht in Form eines Voll- oder Globalbudgets. Es sind allerdings alle sonstigen seit dem Modell „Hochschule und Finanzautonomie“ gegebenen Flexibilisierungsinstrumente, wie z. B. das Instrument der Mittelschöpfung, anwendbar. Dieses wurde sogar durch die Hochschule insoweit erweitert, dass nun auch Stellen nicht-wissenschaftlicher Mitarbeiter geschöpft werden können.¹³⁶ Die Bibliothek kann dabei selbständig über das Freihalten oder Wiederbesetzen von Stellen entscheiden.¹³⁷

Ihre Sachmittel erhält die Bibliothek direkt durch das Rektorat. Die Bemessung der Mittel erfolgt dabei auf der Basis der Entscheidung der Kommission für Finanzen und des Rektorats. Die Bibliothek hat die Möglichkeit, ihren Finanzbedarf über eine direkte Anhörung im Rektorat vorzutragen. Ein gesondertes Kennzahlensystem gibt es nicht.

Der Bibliothek standen allerdings für das Haushaltsjahr 2003 ca. 10% weniger Mittel zur Verfügung als früher. Die Bibliothek gab hierzu an, dass die Etatrestriktion jedoch nicht im Zusammenhang mit dem Globalhaushalt stand, etwa dergestalt, dass die Hochschule der Bibliothek eigenständig Mittel gekürzt hätte. Vielmehr begründet sich die Budgetkürzung aus einer reduzierten Mittelzuweisung durch das Land an die Hochschule. Die Bibliothek hat also auf Grund des Modellversuchs keine Benachteiligung durch die Hochschule erfahren. Dies

¹³⁵ Vgl. Kap. 4.2.1, S. 18 mit Fußnote 110.

¹³⁶ Vgl. *Wiggers*, S. 11

¹³⁷ *E-Mail-Korrespondenz mit Frau Dr. Ulrike Eich*, Direktorin der UB Aachen.

verhält sich im Übrigen auch für das Jahr 2004 so, für welches das Budget aus 2003 überrollt worden ist.

Von dem 10%igen Etatrückgang wurde vor allem die Literaturerwerbung belastet. Zu Restriktionen kam es hierbei im Bereich der Zeitschriften-Abonnements, aber auch im Bereich der Monographien, Sammelwerke etc. Um die fehlenden Mittel teilweise auszugleichen, hat die Bibliothek sowohl aus dem Personalbereich¹³⁸ als auch aus dem der sonstigen Sachaufwendungen Mittel zu Verstärkung herangezogen. Letzterer wurde wiederum durch Einsparungen im Personalbereich gegenfinanziert. Bemerkenswert ist, dass die Bibliothek für die Beschaffung elektronischer Zeitschriften Unterstützung durch die Fachbereiche in Form einer Kostenbeteiligung erhielt.¹³⁹ Obwohl in Aachen ein zweischichtiges Bibliothekssystem existiert, kam es also zu keinen Konkurrenzen mit den Fachbereichen, sondern vielmehr zu Kooperationen.

Allerdings werden der Bibliothek von der Hochschule keine Mittel für ihre regionalen und überregionalen Aufgaben zu Verfügung gestellt. Für diese Aufgaben muss die Bibliothek folglich selbst die notwendigen Mittel aufbringen.¹⁴⁰

Zum Personalbereich wurde bereits oben gesagt, dass die Hochschule mit dem internen Festhalten am Stellenplan - also auch im Tarifbereich - die Ausfinanzierung der Personalkosten gewährleistet und somit für die Bibliothek selber keine Unterdeckung entstand, die sie selbst tragen musste und muss, auch wenn an der Hochschule selbst mit Beginn des Globalhaushalts eine Unterdeckung im Personalkostenbereich besteht.¹⁴¹

Von der Möglichkeit der Mittelschöpfung konnte die Bibliothek keinen Gebrauch machen. Stattdessen konnte sie jedoch Stellen - sowohl in 2003 wie auch 2004 - wiederbesetzen. Auch wurden der Bibliothek keine Stellen abgezogen.

Auf Grund der Etatrestriktionen erscheint es wenig überraschend, dass die Bibliothek nicht in der Lage war, Rücklagen zu bilden. Im Hinblick auf die Zuweisung von Sondermitteln durch das Rektorat aus Rücklagenbildungen anderer Fachbereiche und Einrichtungen liegen keine Angaben vor. Einnahmen konnte die Bibliothek zu 100% behalten, und zwar ohne dass die

¹³⁸ Hierzu können auch studentische Hilfskraftstellen zählen. Auf eine genaue Differenzierung wurde im Fragebogen verzichtet. Stattdessen wurde den Bibliotheken die Option gelassen, diesbezüglich genauere Angaben zu machen, falls gewünscht.

¹³⁹ Hier ist zu vermuten, dass dies v. a. dadurch erforderlich wurde, weil mit dem Jahr 2003 das Projekt „Digitale Bibliothek NRW“ nicht mehr durch das Land subventioniert wird, sondern von den Bibliotheken selbst getragen werden muss. Leider wurde hierzu keine Angabe gemacht.

¹⁴⁰ Da das Budget nach Angaben der Bibliothek jedoch nicht im Zusammenhang mit dem Globalhaushalt reduziert wurde, kann dies aber auch bedeuten, dass die Bibliothek auch zuvor keine Mittel für diese Aufgaben erhielt.

¹⁴¹ Vgl. *Wiggers*, S. 8.

erwirtschafteten Beträge sich negativ auf die Budgetbemessung für das Folgejahr ausgewirkt haben.

Für den Bereich E "Sonstiges" liegen keine Angaben vor.

Zusammenfassend lässt sich für die Universitätsbibliothek Aachen festhalten, dass der Globalhaushalt bislang kaum Veränderungen - positive wie negative - mit sich gebracht hat. Dies liegt vornehmlich daran, dass die Hochschule intern sich am Modell „Hochschule und Finanzautonomie“ orientiert: Der Stellenplan im Tarifbereich wurde hochschulintern nicht kapitalisiert. Zugleich ist aber auch die Ausfinanzierung des Personals weiterhin gewährleistet. Möglicherweise gewünschte weitere Freiräume im Personalbereich sind damit zwar nicht gegeben¹⁴², doch angesichts der Kürzungen der Zuweisungen durch das Land und der daraus für die Bibliothek v. a. in der Literaturerwerbung resultierenden Restriktionen, zeigt sich die Lösung der RWTH Aachen für die Bibliothek in diesem Punkt als eher positiv. Eine zusätzliche Unterdeckung der Personalkosten hätte die Literaturerwerbung vermutlich noch mehr belastet. Zudem wurden weitere Flexibilisierungsmaßnahmen eingeführt. Der Grund für die Etatrestriktion mit der Folge von Einschnitten in der Literaturerwerbung liegt im hochschulexternen Bereich, da die Hochschule insgesamt weniger Mittel zugewiesen bekam. Eine Benachteiligung durch die Hochschule erfolgte auch 2004 nicht, da die Bibliothek auch hier ein weiterhin unvermindertes Budget erhielt. Ihre Einnahmen konnte die Bibliothek in voller Höhe ihrem Etat zuführen, ohne deshalb mit Etatkürzungen konfrontiert zu werden. Unterstützung erfuhren und erfährt die Bibliothek darüber hinaus auch von den Fachbereichen. So konnte die Bibliothek Fachbereiche für Kostenbeteiligungen am Bezug elektronischer Zeitschriften gewinnen.

5. 2. 2 Universitätsbibliothek Bielefeld

Auch für die Universitätsbibliothek Bielefeld lässt sich konstatieren, dass der Globalhaushalt bislang zu keinen gravierenden Änderungen geführt hat. Die Bibliothek erhält wie bisher ihre Mittel durch das Rektorat, d. h. also per Vorabzug der Bibliotheksmittel vor der Allokation der übrigen Mittel auf die Fachbereiche und die übrigen Einrichtungen. Dies umfasst die Sachmittel, insbesondere für Literatur (TG 94). Die Personalmittel werden bislang weiter durch die Hochschule verwaltet. Dies korrespondiert mit der Tatsache, dass die Universität Bielefeld zunächst weiterhin am gesamten Stellenplan, also auch im Tarifbereich, festhält

¹⁴² Vgl. *Wiggers*, S. 13

und weitestgehend die hochschulinterne Ausfinanzierung des Personals garantiert, wenn auch laut Auskunft der Hochschule an diesem Prinzip nicht immer streng festgehalten wurde.¹⁴³ Für die Bibliothek wurden die Personalkosten jedoch gedeckt, auch wenn, wie die Bibliothek mitteilt, der Stellenplan hochschulweit durch das Land nicht ausfinanziert wurde. Entsprechende Finanzierungsmaßnahmen der Hochschule wirkten sich jedoch nicht negativ auf das Budget der Bibliothek aus. Die Ansätze für die Bibliotheksmittel wurden zu Beginn des Modellversuchs von 2002 auf 2003 überrollt. Für das Jahr 2004 wurde, wie die Bibliothek angibt, das Budget sogar auf Grund eines entsprechenden Zuwachses im Universitäts-Haushalt um 6% Prozent erhöht. Die Bemessung der Höhe des Budgets erfolgt auf der Basis hochschulinterner Mittelverteilungsmodelle. Danach erhält die Bibliothek einen Anteil am Finanzvolumen der Mittel für Forschung und Lehre (TG 94) in Höhe von 20% nach verschiedenen Vorabzügen. Die UB Bielefeld hat die Möglichkeit, ihren finanziellen Bedarf dem Rektorat und der Finanzkommission vorzutragen, um so auf die Mittelallokation einwirken zu können. Die hierbei für die Bemessung des Sachbudgetanteils praktizierten Verfahren werden sich nach Aussage der Hochschule auch nicht ändern.¹⁴⁴

Auf Grund der unveränderten Budgetlage und der gesicherten Personalkostenausfinanzierung kam es im Bereich der Sachaufwendungen, wie etwa der Literaturerwerbung, zu keinerlei Veränderungen. Notwendige Budgetverstärkungen in diesem Bereich werden durch Kooperationen mit Fachbereichen gewährleistet, die aber auch bereits vor der Einführung des Globalhaushalts bestanden.¹⁴⁵ Zu Veränderungen kam es bei diesen Kooperationen mit der Einführung des Globalhaushalts nicht.

Zur Frage, ob die Bibliothek Mittel für ihre regionalen und überregionalen Aufgaben erhält, machte die Bibliothek leider keine Angaben.

Wie bereits erwähnt, wird an der Universität Bielefeld am Stellenplan für Angestellte und Arbeiter festgehalten. Die Personalkosten der Bibliothek wurden trotz bestehender Personalkostenunterdeckung für die Hochschule insgesamt ausfinanziert. Bislang wird dabei weiterhin mit Flexibilisierungsinstrumenten, wie z. B. Mittelschöpfung, operiert. Von dieser Möglichkeit hat die UB Bielefeld sowohl in 2003 wie auch in 2004 Gebrauch gemacht. Der Anteil der Bibliothek an diesen Mitteln beträgt dabei 60%. Neues Personal hat die Bibliothek nicht eingestellt.

Stellen wurden der Bibliothek bislang nicht abgezogen. Die Bibliothek gab allerdings an, dass hier für die Zukunft noch Unklarheiten auf Grund der in NRW mit Beginn des Jahres

¹⁴³ *E-Mail-Korrespondenz mit Herrn Werner Schunn, Universität Bielefeld.*

¹⁴⁴ *E-Mail-Korrespondenz mit Herrn Werner Schunn, Universität Bielefeld.*

¹⁴⁵ Da es sich an der Universität Bielefeld um ein einschichtiges Bibliothekssystem handelt, sind somit die Fachbereiche, was die Informationsversorgung angeht, ausschließlich auf die UB angewiesen. Vermutlich schlägt sich hier genau dieser Umstand für die Bibliothek positiv nieder.

2004 verlängerten Arbeitszeiten für Beamte bestehen, so dass fraglich ist, ob die Bibliothek nicht doch in Zukunft Stellen verlieren wird.

In 2003 konnte die Bibliothek keine Rücklagen bilden. In Bezug auf Sondermittel vom Rektorat auf der Basis von Ausgaberesten haben sich für die Bibliothek bislang mit der durch das Modell der Finanzautonomie ermöglichten Rücklagenbildung keine Nachteile ergeben und zwar auch dann nicht, als mit dem Jahr 2002 bereits 2% des Ausgabeansatzes der Hochschule in das Folgejahr übertragen werden konnte. Gleiches gilt auch für den durch das Modell des Globalhaushalts ermöglichten vollständigen Einbehalts von Ausgaberesten.

Die von der Bibliothek erzielten Einnahmen kann diese zur Zeit zu 100% ihrem Etat hinzufügen. Die Bibliothek wies allerdings darauf hin, dass diese Regelung keineswegs festgeschrieben ist. Damit besteht potentiell die Gefahr, dass die Bibliothek aus möglichen Anstrengungen, neue Finanzierungsquellen zu erschließen, irgendwann einmal nicht mehr den vollen Nutzen ziehen kann. Die erwirtschafteten Einnahmen hatten zudem keine negativen Auswirkungen auf die Mittelallokation im Folgejahr.

Die Frage, ob der Bibliothek durch das neue System mehr Verwaltungsaufwand entstanden ist, verneinte die Bibliothek, da sich für sie intern bisher weitgehend keine Änderungen ergeben haben.

Für die Universitätsbibliothek Bielefeld lässt sich damit zusammenfassend festhalten, dass es im Grunde genommen zunächst noch keine Veränderungen mit der Einführung des Globalhaushalts gegeben hat. Die Hochschule hält intern an dem bisherigen Verteilungsmodell fest und wird dies für die Ermittlung des Sachbudgets auch weiterhin tun. Der Bibliothek standen für das Jahr 2003 Mittel in unveränderter Höhe für ihre Sachaufgaben zur Verfügung. Von einer verbesserten Haushaltslage der Hochschule konnte die Bibliothek sogar durch eine entsprechende Erhöhung des Etats für 2004 profitieren. Die finanzielle Sicherung im Sachaufwendungsbereich wird zusätzlich mit Budgetverstärkungen durch die Fachbereiche ergänzt, wobei dies auch schon vor der Einführung des Globalhaushalts praktiziert wurde.

Die mögliche Gefahr von Einschnitten bei den Sachaufwendungen auf Grund der Personalkostendeckelung wird in Bielefeld durch das Fortbestehen des Stellenplans im Tarifbereich in Verbindung mit der Sorge um eine Stellenausfinanzierung - zumindest für die Bibliothek - durch die Hochschule eingedämmt, obgleich eine hochschulweite Unterdeckung bei den Personalkosten zu Beginn des Modellversuchs bestand. Statt einer Stellenkapitalisierung im Tarifbereich hielt man bislang an dem Instrument der Mittelschöpfung fest. Anders als die RWTH Aachen wird die Universität Bielefeld jedoch zukünftig das Modell der Vollbudgetie-

rung an der Hochschule implementieren und damit auch den Stellenplan im Tarifbereich kapitalisieren.¹⁴⁶ Die Hochschule beabsichtigt, den mit dem Globalhaushalt implizierten sachlich und zeitlich effektiveren und effizienteren Mitteleinsatz an die Subeinheiten weiterzuleiten, da man davon ausgeht, dass eine entsprechende Bewirtschaftung auf Fachebene besser garantiert sei, als wenn diese zentral geregelt würde.¹⁴⁷ Ursprünglich war geplant, dieses Modell an zunächst drei Fakultäten der Hochschule zu testen und dann im Jahr 2004 auf die übrigen Fakultäten auszudehnen. Auf Grund von fehlenden Angaben über die exakten Personal-Ist-Kosten durch das LBV sowie sonstigen EDV-Problemen (z. B. Schwierigkeiten bei der Personalkostenkalkulation, fehlende Schnittstelle u. a.) konnte das Modell 2003 jedoch noch nicht getestet werden. Man hofft, dies im Lauf dieses Jahres (2004) jedoch tun zu können. Damit werden zukünftig - zumindest theoretisch - die durch Kapitalisierung der Tarifstellen gegebenen Spielräume in der Mittelbewirtschaftung eröffnet werden und zwar auch für die Bibliothek. Das bislang noch angewendete Flexibilisierungsinstrument der Mittelschöpfung wird es dann nicht mehr geben, und zwar auch nicht mehr im Bereich der Beamtenstellen. Über Besetzung und Nicht-Besetzung von Stellen können die Einrichtungen auch hier dann künftig selbst entscheiden.

Bislang lässt sich damit festhalten, dass sich für die Bibliothek keine Veränderungen durch die Einführung des Globalhaushaltes, weder positiv noch negativ, ergeben haben. Dies liegt an noch fehlenden Voraussetzungen in der EDV und dem Fehlen notwendiger Controllinginstrumente, welches die geplante hochschulinterne Umsetzung des Modells Globalhaushalts noch nicht richtig ermöglichte. Sollten die entsprechenden Voraussetzungen jedoch in Zukunft gegeben sein, wird die Hochschule intern den Globalhaushalt umsetzen, indem sie, wie oben gesehen, das Modell der Vollkostenbudgetierung implementieren und damit auch der Bibliothek eine weitgehende Autonomie in der Mittelbewirtschaftung ermöglichen wird. In der Zukunft wird es somit zweifellos zu schrittweisen Veränderungen für die Bibliothek kommen.

5. 2. 3 Fachhochschulbibliothek Münster

Auch die Bibliothek der Fachhochschule Münster erhält ihre Mittel in Form eines Teilbudgets, d. h. für die Ausgaben für Lehre und Forschung (TG 94). Diese Mittel erhält die Bibliothek direkt durch das Rektorat. Die Personalmittel werden also weiterhin von der Hochschule verwaltet. Dabei hat sich die Fachhochschule Münster zunächst dafür entschieden, am gesam-

¹⁴⁶ Vgl. *Universität Bielefeld. Der Kanzler*, S. 1 u. 6ff.

¹⁴⁷ Diese und die folgenden Informationen ergeben sich aus der *E-Mail-Korrespondenz mit Herrn Werner Schunn*, Universität Bielefeld.

ten Stellenplan der Hochschule festzuhalten. Laut Angabe der Bibliothek wird sich dies jedoch in Zukunft ändern.¹⁴⁸ Dies bedeutet, dass die Hochschule zukünftig den Stellenplan auch hochschulintern im Tarifbereich kapitalisieren wird und die Einführung der Vollbudgetierung für Fachbereiche und Einrichtungen plant. Dass dies noch nicht zu Beginn des Modellversuchs praktiziert wurde, begründet sich in der Tatsache, dass der Hochschule bislang noch ein hierzu notwendiges Softwaresystem durch das LBV fehlt.¹⁴⁹

Die Ansätze für die Bibliotheksmittel wurden überrollt, und zwar für 2003 und für 2004. Als Begründung gab die Bibliothek an, dass bislang kein Kennzahlensystem vorhanden ist, dass in der Lage ist, einen vorausschauenden Etat zu beschreiben. Die Hochschule hat aber einen gemeinsamen Auftrag an die Bibliotheksleitung und das Datenverarbeitungszentrum der Hochschule erteilt, ein entsprechendes Kennzahlensystem zu entwickeln, das für beide Einrichtungen gelten kann. Bibliothek und Datenverarbeitungszentrum sind durch gemeinsame Gremien repräsentiert.

In der Literaturerwerbung kam es demzufolge durch die Einführung des Globalhaushalts grundsätzlich zu keinen Restriktionen. Es ergaben sich allerdings Verschiebungen, die jedoch nicht im Globalhaushalt begründet liegen, sondern in der Tatsache, dass seit Beginn des Jahres 2003 keine Förderung mehr für die Digitale Bibliothek NRW durch das Land erfolgt. Die Finanzierung elektronischer Datenbanken muss die Bibliothek daher selber tragen, was sowohl zu Restriktionen bei den anderen Medienarten führte als auch bei EDV-Investitionen und sonstigen Sachausgaben. Die Bibliothek konnte aber bestehende Kooperationen mit den Fachbereichen ausweiten, um so die Finanzierung elektronischer Datenbanken zu stützen.

Mittel für regionale und überregionale Aufgaben finden für die Bemessung des Bibliotheksbudgets keine Berücksichtigung. Man erwartet von Seiten der Hochschule, dass die Bibliothek die Region hierfür als Kunde anwirbt. Dies war jedoch auch bereits vor der Einführung des Globalhaushalts der Fall.

Das vorhandene Personal der Bibliothek wurde im Jahr 2003 noch voll ausfinanziert. Zugrundegelegt wurden dabei die Personal-Ist-Kosten der Hochschule. In 2004 zeigen sich jedoch erste Auswirkungen der durch das Land vorgenommenen Personalkostendeckelung. Das Rektorat legte auf der Basis einer hochschulinternen Berechnung eine am bisherigen Stellenplan gemessene hochschulweite Ausfinanzierungsquote von 92% fest. Der Grund für diese Maßnahme liegt, wie die Bibliotheksleitung in einem Telefongespräch mitteilte¹⁵⁰, darin,

¹⁴⁸ *Telefonat mit Herrn Dr. Bruno Klotz-Berendes*, Direktor der FHB Münster.

¹⁴⁹ *Telefonat mit Herrn Dr. Bruno Klotz-Berendes*, Direktor der FHB Münster.

¹⁵⁰ *Telefonat mit Herrn Dr. Bruno Klotz-Berendes*, Direktor der FHB Münster.

dass die Hochschule in 2004 weniger Mittel durch das Land erhielt. Die reduzierte Besetzungsquote soll der Hochschule genügend Spielraum verschaffen, steigende Personalkosten, bedingt etwa durch die Veränderung individueller Verhältnisse von Angestellten und Arbeitern (Alter, Familienstand etc.), mittels hierdurch angesparter Mittel auffangen zu können. Von dieser Maßnahme war auch die Bibliothek betroffen. Sie konnte in 2004 ihr Stellenkontingent ebenfalls nur zu 92% ausschöpfen. Neueinstellungen hat die Bibliothek demgemäß nicht vorgenommen. Stellen wurden der Bibliothek aber auch nicht abgezogen. Die Verwaltung des Personals verblieb in 2003 und 2004 weiterhin bei der Hochschule. Dies wird wohl auch in Zukunft so bleiben, auch wenn die einzelnen Subeinheiten der Hochschule künftig ein Vollbudget erhalten sollen. Dies soll und kann jedoch erst dann geschehen, wenn die hierfür erforderlichen Controlling-Instrumente zur Verfügung stehen. Erst dann kann die Bibliothek eigenständig handeln und entscheiden, ob sie für eine „Stelle“ die hierfür nötigen Mittel erhält oder ob sie die Mittel für Sachausgaben verwenden möchte und hierfür - wie bei der klassischen Mittelschöpfung - einen Pauschbetrag erhält. Die Tatsache, dass die Verwaltung des Personals auch in Zukunft weiterhin im Bereich der Hochschulverwaltung bleibt, bedeutet zugleich, dass die einzelnen Subeinheiten trotz einer künftigen Vollbudgetierung nicht die volle Autonomie in der Mittelbewirtschaftung erhalten. Dies soll aus Sicht des Rektorates verhindern, dass künftig nur noch befristet junge Mitarbeiter eingestellt werden, die nach Ablauf von zwei Jahren dann wieder entlassen werden.¹⁵¹ Personalmaßnahmen erfolgen somit notwendig in Rücksprache mit der Hochschulverwaltung.

Die Bibliothek konnte im Jahr 2003 nur in geringem Umfang Rücklagen bilden. Grundsätzlich können Rücklagen zu 100% in das nächste Haushaltsjahr übertragen werden. Dies gilt seit der Einführung der Möglichkeit des Einbehalts von Rücklagen in Höhe von 100% im Übrigen für alle Einrichtungen der Hochschule, wodurch das sogenannte Dezemberfieber völlig fortfällt. Folglich entfällt für die Bibliothek damit auch die Möglichkeit, entsprechende Sondermittel zu beantragen, wodurch die Bibliothek für die Gewinnung zusätzlicher Mittel auf direkte Kooperationen mit den Fachbereichen angewiesen ist. Darüber hinaus kann sie auch zusätzliche Mittel aus den vom Rektorat gebildeten Rücklagen beantragen. Der Fortfall des Dezemberfiebers wird aus Sicht der Bibliotheksleitung jedoch nicht als negativ empfunden, da hierdurch grundsätzlich Mittel nun sach- und zeitgerechter investiert werden können, während früher vorhandene Restmittel zum Jahresende völlig bzw. unter dem Modell „Hochschule und Finanzautonomie“ weitgehend verausgabt werden mussten, wenn Sie nicht verlo-

¹⁵¹ *Telefonat mit Herrn Dr. Bruno Klotz-Berendes, Direktor der FHB Münster.*

ren gehen sollten. Zudem war der Großteil der bewilligten Sondermittel zumeist zurückzuzahlen.¹⁵²

Für die Einnahmen gilt in Münster, dass die Bibliothek ihre Einnahmen zu 100% einbehalten kann. Hierdurch bedingte negative Auswirkungen auf das Budget des Folgejahres blieben dabei aus.

Ein Mehr an Verwaltungsaufwand entstand der Bibliothek bislang nicht.

Für die Fachhochschulbibliothek Münster lässt sich somit zusammenfassend feststellen, dass sich im ersten Jahr durch die Einführung des Globalhaushalts noch keine finanziellen oder sonstigen Nachteile ergeben haben, mit Ausnahme vielleicht der Tatsache, dass der Rückgriff auf Sondermittel aus Ausgaberesten anderer Einrichtungen entfallen ist. Dafür kann die Bibliothek aber auch ihre eigenen Rücklagen komplett auf das Folgejahr übertragen. Diese Möglichkeit konnte sie allerdings nur im geringen Maße nutzen. Grundsätzlich bewertet die Bibliotheksleitung den Fortfall des Dezemberfiebers jedoch gegenüber dem alten System als positiv.

Zu Restriktionen kam es innerhalb einzelner Bereiche der Literaturerwerbung, doch waren diese nach Angaben der Bibliothek nicht durch den Globalhaushalt bedingt, sondern durch den Fortfall der ministerialen Förderung bei den elektronischen Datenbanken im Rahmen der Digitalen Bibliothek NRW.

Das vorhandene Personal der Bibliothek wurde 2003 von der Hochschule voll ausfinanziert. Der Stellenplan der Hochschule wurde noch nicht kapitalisiert. Das Instrument der Mittelschöpfung wurde hochschulintern dabei aber zunächst nicht weitergeführt, womit ein wichtiges Flexibilisierungsinstrument weggefallen ist. Künftig wird dieses Instrument jedoch voraussichtlich mit einem hochschulinternen und fiktiven, d. h. nicht feststehenden Stellenplan¹⁵³, der je nach finanzieller Lage angepasst werden kann, zur Anwendung kommen, wenn entsprechende Controllinginstrumente entwickelt wurden.

Mit Blick auf das Jahr 2004 zeigen sich in Folge des fortgefallenen Stellenausfinanzierungsprinzips erste bedenkliche Entwicklungen. Auf Grund der vom Land vorgenommenen Personalkostendeckelung wurde durch das Rektorat hochschulweit eine am alten Stellenplan gemessene Ausfinanzierungsquote von 92% festgesetzt. Dabei konnte auch die Bibliothek ihre Stellenkapazität nur zu 92% auslasten. Sollte es in Zukunft zu weiteren Haushaltsrestriktionen kommen, müsste die Hochschule die Quote ggf. noch weiter sen-

¹⁵² *E-Mail-Korrespondenz mit Herrn Dr. Bruno Klotz-Berendes, Direktor der FHB Münster.*

ken. In der Konsequenz könnten sich auch die Personalmittel - und damit das Personal - der Bibliothek auf längere Sicht weiter reduzieren oder es müssten, sofern möglich, Einsparungen bei den Sachausgaben zugunsten der Personalkosten erfolgen. Sich aus dem Konzept Globalhaushalt ergebende Freiheiten würden auf diese Weise konterkariert bzw. würden in Zukunft weitgehend zu Einsparmaßnahmen genutzt werden können und müssen.

5. 2. 4 Hochschulbibliothek Niederrhein

Im Gegensatz zu den übrigen Modellhochschulen wird an der Hochschule Niederrhein für die Allokation der Bibliotheksmittel ein anderes Modell praktiziert. Die Bibliothek erhält Ihre Mittel von unterschiedlichen Stellen in verschiedenen Teilbudgets. Zentralmittel erhält die Bibliothek direkt durch das Rektorat.¹⁵⁴ Für die Beschaffung der Literatur der Fachbereiche erhält die Bibliothek ihre Mittel jedoch von diesen selbst. Wie erwartet, zeichnen sich hier bei der Unterstützung der Bibliothek fachbezogene Unterschiede ab, je nach Stellung der Bibliothek für die einzelnen Fachbereiche.¹⁵⁵ Die Personalmittel¹⁵⁶ werden jedoch weiterhin zentral bewirtschaftet, d. h. die HB Niederrhein bekommt nach wie vor nur die Sachmittel zugewiesen. Es ist vorgesehen, dass dies auch vorerst noch so bleibt, selbst wenn die Stellen im Tarifbereich ab dem Jahr 2004 auch hochschulintern kapitalisiert wurden.¹⁵⁷

Die Ansätze wurden mit Beginn des Modellversuchs im Wesentlichen überrollt, wie auch in 2004. Bei den Mitteln, welche der Bibliothek von den Fachbereichen zur Verfügung gestellt werden, orientiert sich die Höhe der Mittel in etwa an den Ausgaben des Vorjahres. So standen der Bibliothek für Ausgaben im Sachmittelbereich, sowohl für sonstige Sachaufwendungen wie für den Literaturerwerb, Mittel in quasi unveränderter Höhe zur Verfügung. Die Bibliothek erstattet den Fachbereichen jährlich Bericht über die Ausgaben der von ihnen jeweils bereitgestellten Mitteln. Gegebenenfalls werden die Fachbereiche dann gebeten, Zeitschriften und Fortsetzungen abzubestellen. Im Fall von Restriktionen zu Ungunsten von Buchkäufen werden ggf. die Dekane gebeten, den Ansatz zu verstärken. Die Fachbereiche kom-

¹⁵³ Für die Kalkulation der Personalkosten muss hochschulintern selbstverständlich weiterhin mit einem fiktiven Stellenplan gearbeitet werden, auch dann, wenn die Tarifstellen kapitalisiert sind. Bei Beamten bleibt der Stellenplan ohnehin erhalten.

¹⁵⁴ Dieses System der Mittelallokation wird schon seit längerer Zeit praktiziert und wurde nicht erst mit der Einführung des Globalhaushaltes implementiert (*E-Mail-Korrespondenz mit Dr. Gesine Scheider*, Direktorin der HB Niederrhein).

¹⁵⁵ Die Bibliothek machte keine Angaben dazu, um welche Fachbereiche es sich dabei handelt.

¹⁵⁶ Dabei werden allerdings Mittel für z. B. studentische Hilfskräfte und Aushilfskräfte unter das Sachmittelbudget subsumiert (*E-Mail-Korrespondenz mit Frau Dr. Gesine Scheider*, Direktorin der HB Niederrhein).

¹⁵⁷ *E-Mail-Korrespondenz mit Frau Dr. Gesine Scheider*, Direktorin der HB Niederrhein. Vgl. im Übrigen weiter unten.

men diesen Bitten nach, sofern es ihnen möglich ist, so dass die Bibliothek hierdurch bisher keine Schwierigkeiten hatte und hat. Für die Zentralmittel meldet die Bibliothek wie bisher ihren Bedarf an und wird hierzu gehört, ehe die Senatskommission und das Rektorat einen entsprechenden Beschluss fassen.

Die Bibliothek erhält bislang auch die nötigen Mittel für regionale und überregionale Aufgaben.

Die Hochschule Niederrhein hielt 2003 noch am Stellenplan der Hochschule fest. Die Bewirtschaftung des Personals erfolgte zentral, d. h. nicht durch die Bibliothek. Trotz einer hochschulweiten Unterdeckung der Personalkosten, wurde das Personal der Bibliothek ausfinanziert, so dass die Bibliothek in diesem Bereich keine Restriktionen hinnehmen musste.

Die Stellen der Bibliothek waren komplett besetzt. Laut Auskunft der Bibliotheksleitung per E-Mail besteht zwar an der Hochschule zur Zeit noch die Möglichkeit der Stellenschöpfung, jedoch hatte die Bibliothek nie die Möglichkeit, das Instrument der Mittelschöpfung selbst zu nutzen, da dieses Instrument nur von den Fachbereichen genutzt werden konnte.¹⁵⁸ Darüber hinaus blieben entsprechende Stellen der Bibliothek aber auch nie lange unbesetzt, so dass eine entsprechende Maßnahme ohnehin nicht in Frage kam. Neues Personal konnte sowohl in 2003 wie teilweise in 2004 eingestellt werden. Stellen wurden der Bibliothek in beiden Jahren nicht abgezogen.

Der HB Niederrhein war es möglich, Rücklagen zu bilden und zwar in Höhe von 14% des Gesamthaushalts der Bibliothek. Diese Rücklagen flossen zu 100% in den Bibliotheksetat ein.¹⁵⁹ Zudem kann die Bibliothek auch nach wie vor Anträge auf Sondermittel aus Rücklagen der Hochschule stellen.¹⁶⁰ Die Bewilligungen sind jedoch nach wie vor unsicher.

Auch bei den Einnahmen konnte die Bibliothek die erwirtschafteten Mittel ebenfalls komplett ihrem eigenen Etat zuführen, wenngleich es hierfür keine feststehende Regelung gibt.

Im Übrigen haben sich weder Einnahmen noch Rücklagen bislang negativ auf die Höhe der Mittel im Folgejahr ausgewirkt.

Für das Jahr 2003 lässt sich feststellen, dass die HB Niederrhein weder positive noch negative Erfahrungen auf Grund der Einführung des Globalhaushaltes gemacht hat. Die Personalkosten wurden weiterhin ausfinanziert und der Bestandsaufbau blieb gesichert. Probleme

¹⁵⁸ *E-Mail-Korrespondenz mit Frau Dr. Gesine Scheider*, Direktorin der HB Niederrhein.

¹⁵⁹ Sparmaßnahmen sind allerdings auch deshalb dringend erforderlich, da, wie mir die Bibliotheksleitung per E-Mail mitteilte, die Bibliothek zur Zeit in den roten Zahlen steht. Ob angesichts der Unterdeckung der Personalkosten in Zukunft jedoch weiterhin die Bildung von Rücklagen möglich ist, dürfte wohl fraglich sein (hierüber wurde mir nichts weiter gesagt). *E-Mail-Korrespondenz mit Frau Dr. Gesine Scheider*, Direktorin der HB Niederrhein.

bezüglich eventueller Abbestellungen von Zeitschriften und dergleichen ergaben sich aus dem ohnehin niedrigen Budget und den steigenden Kosten, nicht aber genuin aus dem Modell des Globalhaushalts. Ebenso verhält es sich mit Ausgaben für sonstige Sachinvestitionen.

Anders verhält sich die Situation jedoch für das Jahr 2004. Mit Beginn des Jahres wurde das Personal an der HB Niederrhein nicht ausfinanziert. Dadurch entstand für die HB Niederrhein eine Unterdeckung der Personalkosten in Höhe von 5%. Die Hochschule hat in diesem Zusammenhang beschlossen, dass in 2004 jede Einrichtung 25% ihrer Unterdeckung selber tragen muss¹⁶¹, somit auch die Bibliothek. Für 2005 besteht die Möglichkeit, dass der Selbstfinanzierungsanteil bei 50% liegen wird und in den Folgejahren ist es durchaus möglich, dass diese Quote noch steigen wird.¹⁶² Daher befürchtet die Bibliothek in Zukunft Restriktionen im Personalbereich, die möglicherweise zu Verkürzungen bei den Öffnungszeiten führen werden (beachte zu diesem Komplex aber Fußnoten 161 und 163).¹⁶³

Mit Beginn des Jahres 2004 wurden die Stellen im Tarifbereich auch hochschulintern kapitalisiert. Die einzelnen Fachbereiche und Einrichtungen erhalten ihren Personalbedarf nur noch in Summen ausgewiesen.¹⁶⁴ Bislang erhält die Bibliothek dabei allerdings noch nicht die entsprechenden Mittel zur Selbstbewirtschaftung, wie dies bei den Sachmitteln der Fall ist, sondern bekommt lediglich den betreffenden Betrag mitgeteilt. Die Bewirtschaftung des Personals erfolgt nach wie vor zentral. Zwar wird in Zukunft die Bibliothek auch die Mittel für das Personal zugeteilt bekommen und es wird damit eine weitest gehende gegenseitige Deckungsfähigkeit zwischen beiden Bereichen möglich sein¹⁶⁵, jedoch werden bei unbefristeten ‚Stellen‘ nach wie vor Rücksprachen mit der Hochschulverwaltung nötig sein. Ob dieses Mehr an Spielraum angesichts einer möglichen zunehmenden Personalkostenunterdeckung nur theoretischer Natur sein wird, bleibt abzuwarten. Zusätzliche Schwierigkeiten sind zudem

¹⁶⁰ Wie gesehen, kann die Bibliothek die Fachbereiche um weitere Zuschüsse bitten.

¹⁶¹ Inzwischen ist es der Bibliothek auf Grund von Sonderanträgen gelungen, den fehlenden Betrag durch Sondermittel aus dem Rektorat auszugleichen (*E-Mail-Korrespondenz mit Frau Dr. Gesine Scheider*, Leiterin der HB Niederrhein). Vgl. auch Fußnote 163.

¹⁶² *E-Mail-Korrespondenz mit Frau Dr. Gesine Scheider*, Direktorin der HB Niederrhein. Vgl. aber Fußnote 163.

¹⁶³ Im Vorfeld der Publikation dieser Arbeit teilte mir Frau Dr. Scheider mit, dass die Beteiligung an der Unterdeckung in Höhe von 25% für 2004 nicht umgesetzt wurde. Auch der angedachte Selbstfinanzierungsanteil in Höhe von 50% für das Jahr 2005 wurde bisher nicht umgesetzt. Die befürchtete mögliche Verkürzung der Öffnungszeiten blieb somit aus.

¹⁶⁴ Die folgenden Informationen ergeben sich aus der *E-Mail-Korrespondenz mit Frau Dr. Gesine Scheider*, Direktorin der HB Niederrhein.

¹⁶⁵ Die Verhandlungen über die Budgethöhe soll dabei in Zukunft dergestalt erfolgen, dass die Bibliothek zunächst über ihren Mittelbedarf mit dem zuständigen Prorektor verhandelt, der das Ergebnis dieser Verhandlung schließlich dem Rektorat mitteilt. Bei den von den Fachbereichen zugeteilten Mit-

zu erwarten, wenn das Land die geplante Verlängerung der Arbeitszeiten für Angestellte einführen sollte. In diesem Falle, so teilte die Bibliothek ebenfalls per E-Mail mit, kann der Verlust einer halben Stelle drohen. Es ist also eher mit weiteren Personalabbaumaßnahmen zu rechnen, wenn die Hochschule allgemein weiterhin weniger Geld durch das Land erhält. Die Verwaltung über die Beamtenstellen erfolgt im übrigen „bisher“ weiterhin zentral.¹⁶⁶

5.3 Fazit

Die Ergebnisse der Befragung zeigen, dass es im ersten Jahr des Modellversuchs für die betreffenden Hochschulbibliotheken zunächst keine besonderen Veränderungen durch die Einführung des Globalhaushalts zu verzeichnen gibt. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass die Hochschulen sich bei den Verfahren der Mittelallokation an der bisherigen Praxis und damit an ihrer spezifischen Titelsystematik orientierten.

Für die Bibliotheken bedeutete dies, dass sie die Sachmittel wie bisher im Rahmen der TG 94 zur Bewirtschaftung erhielten. Entsprechend blieben auch die bisherigen Verfahren der Mittelbedarfsanmeldung und der Beschlüsse über die zu vergebenden Mittel unverändert. Dabei kam es im Bereich der Sachmittel zu keinen durch den Globalhaushalt bedingten Restriktionen, so dass zunächst die Kontinuität im Bestandsaufbau im Wesentlichen gewahrt blieb, bzw. Diskontinuitäten nicht durch den Globalhaushalt bedingt waren/sind.

Für den Personalbereich gab es in 2003 ebenfalls keine Veränderungen, da alle Hochschulen im ersten Modellversuchsjahr an ihrem jeweiligen kompletten Stellenplan festhielten. Dass die Hochschulen noch an den Stellenplänen im Tarifbereich festhielten, lag wohl vornehmlich an den verwaltungstechnischen Schwierigkeiten, d. h. am Fehlen entsprechender Datenverarbeitungssysteme, die es den Hochschulen ermöglichen sollten, die exakten Personalkosten zu berechnen bzw. die entsprechenden Daten des LBV in die Hochschulsysteme einspeisen zu können. Die Hochschulen waren folglich auf eigene Kalkulationen angewiesen. Die theoretisch durch die Kapitalisierung des Stellenplans gegebenen neuen Möglichkeiten konnten daher allein schon aus diesen Gründen noch nicht genutzt werden, selbst wenn die Bibliotheken finanziell dazu in der Lage gewesen wären. Die Bewirtschaftung der Stellen erfolgte in der Konsequenz an allen Hochschulen weiterhin auf zentraler Ebene, lag also nicht in den Händen der Bibliothek.

Die Personalkosten der Bibliotheken wurden im ersten Versuchsjahr ausfinanziert, so dass den Bibliotheken, trotz der Aufgabe des Stellenausfinanzierungsprinzips durch das Land

teln bleibt das Verfahren unverändert. *E-Mail-Korrespondenz mit Frau Dr. Gesine Scheider*, Direktorin der HB Niederrhein.

NRW, die in allen Hochschulen eine Unterdeckung zur Folge hatte, keine Etatrestriktionen entstanden. Auch wurden den Bibliotheken keine Stellen abgezogen, wenn auch in der Beantwortung der Fragebögen teilweise angedeutet wurde, dass dies in Zukunft durchaus der Fall sein könnte. Dabei wies eine Bibliothek speziell auf etwaige Konsequenzen auf Grund der Arbeitszeitverlängerung bei Beamten hin.

Die Möglichkeiten, Rücklagen zu bilden, sind bei Hochschulbibliotheken i. d. R. eher gering. So verwundert es nicht, dass - bis auf die HB Niederrhein - keine Bibliothek in der Lage war, Rücklagen zu bilden und somit auch von der neuen Möglichkeit - sofern vom Rektorat gestattet -, alle Einsparungen ihrem eigenen Etat zuführen zu können, keinen Gebrauch machen konnte. Erfreulich aus Sicht der Bibliotheken ist jedoch, dass sowohl an der Hochschule Niederrhein als auch an der FH Münster die Bibliotheken ihre Rücklagen bislang zu 100% ihrem Etat zufließen lassen können, so sie denn in der Lage sind, Rücklagen zu bilden. Die UB Aachen und UB Bielefeld machten hierzu leider keine Angaben. Die Möglichkeit Rücklagen zu 100% dem eigenen Etat zuführen zu können, kann allerdings dazu führen, dass die Vorteile der Erlangung von Sondermitteln aus Ausgaberesten anderer Einrichtungen und Fachbereiche entfallen. So wurde an der FH Münster die Regelung getroffen, dass neben der Bibliothek auch alle anderen Einrichtungen und die Fachbereiche ihre Rücklagen zu 100% einbehalten können. Dies kann dann ein Nachteil sein, wenn die Bibliothek keine eigenen Rücklagen bilden kann oder diese geringer sind als die sonst erhaltenen Sondermittel. Das neue System bietet aber auch zweifellos Vorteile und kann unter günstigen Bedingungen durchaus dem alten Verfahren überlegen sein. So bewertet denn auch die FHB Münster die Beseitigung des Dezemberfiebers als positiv und begründet dies mit der damit gegebenen Möglichkeit einer besseren Mittelbewirtschaftung. Zudem waren hier früher die Sondermittel zurückzuzahlen.

Für die Einnahmen gilt, dass alle Bibliotheken ihre Einnahmen zu 100% behalten konnten. Damit ist ein guter Anreiz geboten, alternative Finanzquellen zu erschließen. Allerdings ist die 100%-Quote keineswegs immer durch eine feste Regelung gesichert, wie sowohl die UB Bielefeld als auch die HB Niederrhein betonen. Die übrigen Bibliotheken machten hierzu keine Angaben.

Während sich also für das Jahr 2003 mit der Einführung des Globalhaushalts keine markanten Veränderungen verzeichnen lassen, deuten sich für das Jahr 2004 möglicherweise jedoch erste bedenkliche Tendenzen an, die sich aus der Aufgabe der Ausfinanzierung der Personalkosten seitens des Landes ergeben. Dies betrifft im Modellversuch die beiden

¹⁶⁶ *E-Mail-Korrespondenz mit Frau Dr. Gesine Scheider, Direktorin der HB Niederrhein.*

Fachhochschulbibliotheken Münster und Niederrhein, also die Bibliotheken derjenigen Hochschulen, die auf Grund ihrer Größe vergleichsweise erheblich weniger Mittel erhalten, als die großen Universitäten Aachen und Bielefeld. Mit dem Jahr 2004 wurden an beiden Fachhochschulen die Personalkosten der Bibliothek nicht mehr ausfinanziert. Wenn die Hochschulen gezwungen sind, Kürzungen vorzunehmen, um etwa Personalkostensteigerungen durch Veränderungen individueller Verhältnisse von Angestellten und Arbeitern auffangen zu können, dann kann und wird dies höchstwahrscheinlich zu Einsparungen bei den Sachmitteln bzw. zu Personalabbaumaßnahmen und den damit verbundenen Konsequenzen führen. Eine solche Entwicklung wäre höchst problematisch.

Positiv hervorzuheben ist dagegen, dass alle Bibliotheken künftig einen Autonomiezuwachs in der Bewirtschaftung ihrer Mittel zu erwarten haben, wenn auch in unterschiedlicher gradueller Abstufung. Haben die Hochschulen auch für das Jahr 2004 bislang noch keine gravierenden Veränderungen in Bezug auf die Budgetierungsmodelle vorgenommen, so erlaubte die Untersuchung doch einen Ausblick auf geplante Verfahren. Die Universität Bielefeld plant für die Zukunft die Anwendung des Modells der Vollbudgetierung und wird den einzelnen Subeinheiten zugleich eine weitreichende Autonomie in der Bewirtschaftung ihrer Mittel ermöglichen. Eine Vollbudgetierung werden auch die beiden Fachhochschulen einführen, allerdings mit bestimmten Begrenzungen. So wird es an der Hochschule Niederrhein gewisse Beschränkungen im Bereich der unbefristeten ‚Stellen‘ geben, insofern hier entsprechende Personalmaßnahmen erst der Rücksprache mit der Verwaltung bedürfen werden. Die Fachhochschule Münster arbeitet bereits jetzt (2004), gemessen an einem fiktiven Stellenplan, mit Besetzungs- bzw. Ausfinanzierungsquoten. Bisherige Begrenzungsmaßnahmen in der Personalbewirtschaftung von Landesseite sind somit von den Hochschulen übernommen worden. Die Hochschule orientiert sich dabei intern am bisherigen Modell „Hochschule und Finanzautonomie“, wobei die Hochschule jetzt allerdings den fiktiven ‚Stellen‘-Plan selbst flexibel an die jeweilige finanzielle Lage anpassen kann. Innerhalb dieses Rahmens kann die Bibliothek entscheiden, ob sie ‚Stellen‘ (wieder-)besetzt oder freihält und dafür einen entsprechenden Pauschalbetrag erhält. Die RWTH Aachen wird dagegen auch in Zukunft weiterhin am gesamten bisherigen Stellenplan, d. h. auch im Tarifbereich, festhalten und damit zugleich hochschulintern die Ausfinanzierung der Stellen sichern. Sie hat zudem die Flexibilisierungsmaßnahmen erweitert, so dass nun etwa auch nicht-wissenschaftliche Mitarbeiterstellen geschöpft werden können. Auch wenn sich hierdurch nicht die Freiheiten ergeben, die das Modell einer Vollbudgetierung grundsätzlich gewährleistet, stellt sich angesichts möglicher sinkender Etats die Frage, inwieweit Bibliotheken überhaupt in der Lage sein werden, diese zu nutzen, es sei denn in negativer Hinsicht, d. h. zu Einsparungen.

Zusammenfassend ist aber deutlich positiv hervorzuheben, dass alle Modellhochschulbibliotheken sowohl durch das neue Haushaltsmodell wie auch durch die hochschulinternen Umsetzungsverfahren systemisch ein Mehr an Autonomie in der Bewirtschaftung ihrer Mittel und insbesondere auch im Personalbereich der Tarifstellen gewonnen haben bzw. gewinnen werden. Die Modellhochschulen folgen hochschulintern grundsätzlich alle dem Prinzip der Dezentralisierung. Der Grad der an die Bibliotheken weitergegebenen Autonomie differiert zwar zwischen den Modellhochschulen, jedoch ist dies sicherlich auch auf die jeweilige Größe der Hochschulen zurückzuführen, d. h. auf die hiervon abhängigen zur Verfügung stehenden finanziellen Spielräume.

Es lässt sich damit festhalten, dass das neue Haushaltssystem als solches m. E., trotz bestehender Risiken, grundsätzlich zu begrüßen ist. Denn systemisch betrachtet, bietet das Modell zweifellos gute Möglichkeiten, die Ausübung der bibliothekarischen Aufgaben effizienter, effektiver und auch wirtschaftlicher zu gestalten. Voraussetzung ist allerdings, dass die Hochschulen künftig nicht mit weitreichenden Etatkürzungen konfrontiert werden und dass es hochschulintern nicht zu einer Übervorteilung der Hochschulbibliotheken durch die übrigen Subeinheiten kommt. Letztere Befürchtung hat sich im Modellversuch erfreulicherweise bislang nicht bestätigt.

6 Schlussbemerkung und Ausblick

Der Globalhaushalt ermöglicht, wie gezeigt werden konnte, als System gegenüber dem Vorgängermodell „Hochschule und Finanzautonomie“ ein erhöhtes Maß an Autonomie in der Mittelbewirtschaftung. Dies gilt vor allem für den personellen Sektor, insbesondere durch die Kapitalisierung des Stellenplans im Tarifbereich. Die Erweiterung der Autonomie gilt dabei nicht nur für die jeweilige Hochschule, sondern theoretisch auch für ihre Subeinheiten, sofern die Hochschule die hierzu erforderlichen Kompetenzen an diese weitergibt. Wie zu sehen war, orientierten sich die Modellhochschulen in der praktischen Umsetzung - wenn auch in unterschiedlichen Graden - erfreulicherweise am Prinzip der Dezentralisierung, so dass die betreffenden Hochschulbibliotheken künftig tatsächlich über eine entsprechend erhöhte Finanzautonomie verfügen.

Allerdings birgt das System auch nicht unerhebliche Risiken. Wichtig ist, dass die Hochschulen künftig nicht mit finanziellen Einschnitten konfrontiert werden. Vor allem die Aufgabe des Prinzips der Stellenausfinanzierung weist hier möglicherweise in eine bedenkliche Zukunft. Eine gesicherte Prognose über die weiteren Entwicklungen ist aus hochschulbibliothekarischer Sicht nach einem Jahr Modellversuch sicher nicht zu leisten. Fest steht jedoch, dass so lange die Haushaltsslage der öffentlichen Hand sich weiter verschlechtert, die Mittel de facto weniger werden - selbst wenn die Ansätze sich geringfügig erhöhen oder überrollt werden. Dies wird zwangsläufig Einsparungen im Sach- wie im personellen Bereich nach sich ziehen. So bleibt zu hoffen, dass das Land den Hochschulen künftig ausreichend Mittel zur Verfügung stellt.

Risiken bestehen aber nicht nur im hochschulexternen Bereich. So könnte der Wegfall einer formalen Trennung zwischen Personal- und Sachmitteln einen verstärkten hochschulinternen Verteilungskampf zur Folge haben, der sich auch negativ für die Hochschulbibliothek auswirken könnte. Etwaige diesbezügliche Befürchtungen haben sich bisher (erste Hälfte des Jahres 2004) im Modellversuch erfreulicherweise nicht bestätigt. Es bleibt daher zu hoffen, dass alle Hochschulen nach der landesweiten Einführung des neuen Haushaltsystems keinen unverhältnismäßigen internen Verteilungskampf zulassen werden und entsprechende hochschulinterne Regelungen finden werden.

Damit die Bibliotheken weiterhin ihre Aufgabe der Literaturversorgung der Hochschule aber auch ihre regionalen und überregionalen Aufgaben - die, wie zu sehen war, bereits seit dem Modell „Hochschule und Finanzautonomie“ bedroht sind - erfüllen können, müssen die Hochschulbibliotheken noch mehr als bislang die Relevanz ihrer Aufgaben und deren adäquater Erfüllung sowohl gegenüber ihren Kunden - allen voran den Studenten und Wissenschaftlern

- als auch gegenüber der Hochschule selbst, kommunizieren. Denn die Hochschule profitiert im Wettbewerb mit anderen Hochschulen nicht zuletzt entscheidend auch von einer ihr zugehörigen gut ausgestatteten Hochschulbibliothek. Andererseits wird aber die Bibliothek ebenso in Zukunft nicht umhinkommen, zusätzlich verstärkt alternative Finanzquellen zu erschließen, wie z. B. durch Werbung, Sponsoring u. a. m.

Vorläufig lässt sich damit festhalten: Das Modell Globalhaushalt ist systemisch grundsätzlich zu begrüßen. Geben die Hochschulen einerseits dann (einen Teil der) Mittelbewirtschaftungsautonomie an ihre Subeinheiten, mithin auch an die Hochschulbibliotheken, weiter, um auch intern die Trennung zwischen Fach- und Ressourcenverantwortung weiter abzubauen, und gelingt es andererseits vor allem auch, einen übermäßigen internen Verteilungskampf zu vermeiden, dann bietet das neue System der Bibliothek zweifellos gute Möglichkeiten, die anstehenden Aufgaben nicht nur wirtschaftlicher, sondern zugleich auch leistungs- und bedarfsorientierter zu erfüllen. Voraussetzung bleibt aber auch, dass das Land den Hochschulen künftig ausreichend Mittel zur Verfügung stellt.

QUELLENVERZEICHNIS

1 Monographien, Aufsätze

- Behrens, Thomas*, Globalisierung der Hochschulhaushalte. Grundlagen, Ziele, Erscheinungsformen und Rahmenbedingungen. Neuwied [u. a.] 1996. Diss.
- Buse, Stephan*, Globalbudgetierung in Hochschulen. Eine kritische Analyse der Ansätze in der Bundesrepublik Deutschland (= Public Management. Diskussionsbeiträge 15). Hamburg 1993.
- Fellmann, Ulrich*, Haushalt, Informationsmarkt, Finanzautonomie - Neue Rahmenbedingungen für die Hochschulbibliotheken. In: ProLibris 4 (1999), S. 38-40.
- Finanzautonomie, Kostenrechnung und erfolgsorientierte Mittelverteilung*. Hrsg. v. Ministerium für Wissenschaft und Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf 1998.
- Globalhaushalte: Modelle und Erfahrungen*. Dokumentation der Technischen Universitäten Clausthal und Hamburg-Harburg vom 22. bis 24. Mai 1996 in Clausthal-Zellerfeld. Clausthal-Zellerfeld 1996.
- Gröpl, Christoph*, Haushaltsrecht und Reform. Dogmatik und Möglichkeiten der Fortentwicklung der Haushaltswirtschaft durch Flexibilisierung, Dezentralisierung, Budgetierung, Ökonomisierung und Fremdfinanzierung. Tübingen 2001.
- Hobohm, Hans-Christoph*, Verwaltungsreform und „Neues Steuerungsmodell“. In: Erfolgreiches Management von Bibliotheken und Informationseinrichtungen. Hrsg. von Hans-Christoph Hobohm und Konrad Umlauf. Hamburg 2002. Lose Blattsammlung. Kap. 3.6.1.
- Lüder, Klaus*, Neues öffentliches Haushalts- und Rechnungswesen. Anforderungen, Konzept, Perspektiven. (= Modernisierung des öffentlichen Sektors Bd. 18). Berlin 2001.
- Möller, Gerhard*, Globalhaushalt in Nordrhein-Westfalen. Finanzautonomie und Flexibilisierung im kameralistischen System. In: Globalhaushalte: Modelle und Erfahrungen. Dokumentation der Technischen Universitäten Clausthal und Hamburg-Harburg vom 22. bis 24. Mai 1996 in Clausthal-Zellerfeld. Clausthal-Zellerfeld 1996, S. 209-220.
- Müskens, Egon (Hrsg.)*, Haushaltrecht des Landes Nordrhein-Westfalen. Landeshaushaltsordnung, Verwaltungsvorschriften, Haushaltssystematik, Haushaltstechnische Richtlinien, Vorschriften zur Haushaltsführung, Ergänzungsvorschriften. 14. Auflage, Dormagen-Zons 2003.
- Neuendorf, Reinhardt*, Vom Haushaltsplan zum globalen Wirtschaftsplan. Chancen oder Risiken für die Bibliotheken? In: ProLibris 1-2 (2004), 52-53.
- Stäglich, Dieter*, Finanzautonomie (Globalhaushalt) an nordrhein-westfälischen Hochschulen. Chancen oder Risiko für Bibliotheken? In: ZfBB (1994) Sonderheft 59 (= Arbeitsfeld

Bibliotheken. 6. Deutscher Bibliothekskongress, 84. Deutscher Bibliothekarstag. Hrsg. v. Hartwig Lohse, Frankfurt/M. 1994), S. 236-248.

Stäglich, Dieter, Globalhaushalt - Pro und Contra aus Sicht der Hochschulbibliotheken. In: Verwaltungsreform: Bibliotheken stellen sich der Herausforderung. Hrsg. v. Ulla Wimmer (= DBI-Materialien Band 142). Berlin 1995, S. 155-168.

Stäglich, Dieter, Zur Finanzautonomie aus der Sicht der Hochschulbibliotheken. In: Hochschulübergreifende Fortbildung NRW - Stabsstelle beim Kanzler der FernUniversität - Gesamthochschule in Hagen (Hrsg.), Dokumentation. Zusammenarbeit von Hochschulverwaltung und Bibliotheken. Hagen, Januar 1996, S. 19-28.

Stäglich, Dieter, Der Wandel nordrhein-westfälischer Bibliothekspolitik am Beispiel des Hochschulgesetzes vom 14. März 2000. In: Die effektive Bibliothek. Roswitha Poll zum 65. Geburtstag. Hrsg. von Klaus Hilgemann und Peter te Boekhorst. München 2004, S. 129-139.

Wätjen, Hans-Joachim, Hochschulbibliotheken und der Globalhaushalt am Beispiel Niedersachsen - Chancen und Risiken. In: ZfBB 41 (1994) H. 4, S. 433-446.

Wende, Erich, Grundlagen des preußischen Hochschulrechts. Berlin 1930.

Wissenschaftsrat, 10 Thesen zur Hochschulpolitik. Berlin 1993.

Wimmer, Ulla, Worum geht es bei der Verwaltungsreform? In: Verwaltungsreform: Bibliotheken stellen sich der Herausforderung. Hrsg. v. Ulla Wimmer (= DBI-Materialien 142). Berlin 1995, S. 11-30.

2 Internetquellen (letzter Zugriff auf alle Quellen: 14.05.06)

Ergänzende Erklärung zum Qualitätspakt vom 5. Dezember 2002. Düsseldorf, 5. Dezember 2002. URL:

http://www.innovation.nrw.de/Hochschulen_in_NRW/qualitaetspakt/Erklaerung.html

Haushaltsplan für Hochschulen und Universitätsklinika Allgemein für 2001.

URL:

<http://fm.fin-nrw.de/info/fachinformationen/haushalt/havinfo/hh2001.ges/doku/e052/kap100.pdf>

Haushaltsplan für Hochschulen und Universitätsklinika Allgemein für 2002.

URL:

<http://fm.fin-nrw.de/info/fachinformationen/haushalt/havinfo/hh2002.ges/doku/e052/kap100.pdf>

Haushaltsplan RWTH Aachen 2003

URL:

<http://fm.fin-nrw.de/info/fachinformationen/haushalt/havinfo/hh2003.ges/doku/e06/kap141.pdf>

Michaelis, Elisabeth, Zielvereinbarungen an Hochschulen - Eine Materialsammlung. 2002.

URL: <http://evanet.his.de/evanet/forum/pdf-position/MichaelisPosition.pdf>

RWTH Aachen/Rektorat, Rechenschaftsbericht des Rektorats für das Akademische Jahr 2002/2003.

URL: http://www-zhv.rwth-aachen.de/zentral/pdf_rektorjahresbericht2003.pdf

Schunn, Werner, Globalhaushalt. Ziele, Chancen, Auswirkungen. Vortrag anlässlich der Nut-zertagung der Hochschul-Informationssystem GMBH (HIS) zur Finanz- und Sach-mittelverwaltung vom 16. bis 19. September 2002 in Oberhof/Thüringen.

URL:

http://www.his.de/Abt2/Start/Abt1/Service/Seminare/NuTa/FSV/B3_global.pdf

Wirtschaftsplan RWTH Aachen 2003

URL:

<http://fm.fin-nrw.de/info/fachinformationen/haushalt/havinfo/hh2003.ges/doku/e06/kapb30.pdf>

Vertrag über den Qualitätspakt zwischen der Landesregierung und den Hochschulen des Landes. Düsseldorf, 9. Juni 1999.

URL:

http://www.innovation.nrw.de/Hochschulen_in_NRW/qualitaetspakt/Qualitaetspakt.html

Zielvereinbarung zwischen der Landesregierung Nordrhein-Westfalen vertreten durch das Ministerium für Schule, Wissenschaft und Forschung und der Universität Bielefeld. Düsseldorf 2002.

URL:

http://www.innovation.nrw.de/Hochschulen_in_NRW/zielvereinbarungen/uni_bielefeld.pdf

3 Unveröffentlichte Quellen

Ministerium für Wissenschaft und Forschung NRW, Entwurf eines Erlasses zum Modellver-such Globalhaushalt. Düsseldorf im März 2003 (Enthalten als Anlage 4 in: Universität Bielefeld. Der Kanzler, Regelungen zum Globalhaushalt beschlossen vom Rektorat der Universität Bielefeld am 15.07.2004.).

Schunn, Werner, Der Globalhaushalt NRW und seine Auswirkungen auf Universitäten/ Hochschulen. Folien zum gleichnamigen Vortrag in Düsseldorf anlässlich der Jahres-versammlung der Bibliotheken NRW des VBNW NRW am 20.11.2003.

Universität Bielefeld. Der Kanzler, Regelungen zum Globalhaushalt, beschlossen vom Rek-torat der Universität Bielefeld am 15.07.2004.

Wiggers, Michael, Seminar „Globalhaushalt“ am 03.11.2003. Unterlagen zu einem Weiterbildungsseminar zum Modellversuch Globalhaushalt für nichtwissenschaftliche Mitarbeiter der RWTH Aachen am 03.11.2003.

4 Sonstige Quellen

E-Mail-Korrespondenz mit Frau Dr. Ulrike Eich, Direktorin der UB Aachen

E-Mail-Korrespondenz mit Herrn Patrick Hardt, RWTH Aachen

E-Mail-Korrespondenz mit Herrn Dr. Bruno Klotz-Berendes, Direktor der FHB Münster

E-Mail-Korrespondenz mit Frau Dr. Gesine Scheider, Direktorin der FHB Niederrhein

E-Mail-Korrespondenz mit Herrn Werner Schunn, Universität Bielefeld

Telefonat mit Herrn Dr. Bruno Klotz-Berendes, Direktor der FHB Münster

5 Rücklauf Fragebögen an Bibliotheken der Modellhochschulen

Universitätsbibliothek der RWTH Aachen

Universitätsbibliothek der Universität Bielefeld

Fachhochschulbibliothek der Fachhochschule Münster

Fachhochschulbibliothek der Fachhochschule Niederrhein

Anhang

FRAGEBOGEN

**Hochschulbibliotheken
und der Modellversuch „Globalhaushalt“ an Hochschulen
in NRW**

A ALLGEMEINES ZUR MITTELALLOKATION

1) Welche Stelle(n) ist/sind für die Allokation der Bibliotheksmittel zuständig?

Rektorat durch Vorabzug der Bibliotheksmittel vor der Allokation auf die Fachbereiche und die übrigen Einrichtungen

Mittelzuweisung durch die einzelnen Fachbereiche

Wenn die Mittelzuweisung durch die Fachbereiche erfolgt, gibt es hier fachbezogene Unterschiede?

ja nein

2) In welcher Form erhält die Bibliothek seit Einführung des Globalhaushalts ihre Mittel?

Globalbudget

Teilbudgets (welche?)

Wenn in 2004 anders:

Globalbudget

Teilbudgets (welche?)

3a) Erhielt die Bibliothek durch die Einführung des Modellversuchs mehr oder weniger finanzielle Mittel zur Verfügung oder wurden die bisherigen Ansätze überrollt?

ca. ____% mehr ca. ____% weniger Ansätze wurden überrollt

3b) Wie verhält sich dies im Vergleich des Haushalts 2003 zum Haushalt 2004?

ca. ____% mehr ca. ____% weniger Budget wurde überrollt

Bemerkung:

4) Auf welcher Basis erfolgt seit Einführung des Globalhaushalts die Bemessung der Bibliotheksmittel?

Kennzahlen andere Basis (welche?)

Bemerkung:

5) Inwieweit hat die Bibliothek Einfluss auf die Mittelallokation?

Bibliothekskommission andere Gremien (welche?) _____

Bemerkung:

B SACHHAUSHALT

1) Stehen der Bibliothek durch die Einführung des Globalhaushalts mehr, weniger oder unverändert Mittel zum Literaturerwerb zur Verfügung?

ca. ____ % mehr ca. ____ % weniger unverändert

Wenn mehr, in welchen Bereichen wurde der Literaturerwerb verstärkt?

Zss.-Abos Monographien, Sammelwerke etc. elektr. Zss.

Sonstiges

Wenn weniger, in welchen Bereichen des Literaturerwerbs kam es zu Restriktionen?

Zss.-Abos Monographien, Sammelwerke etc. elektr. Zss.

Sonstiges

Oder haben Sie hierfür zu Lasten anderer Bereiche Ausgleichs vorgenommen?

ja nein nicht möglich

Wenn ja, wo?

Personal (z. B. studentische Hilfskraftstellen) sonstige Sachausgaben

Bemerkung:

2) Stehen der Bibliothek durch die Einführung des Globalhaushalts mehr, weniger oder unverändert Mittel für sonstige Sachaufwendungen (OPAC, Soft- und Hardwareausstattung, Sonstiges) zur Verfügung?

ca. ____ % mehr ca. ____ % weniger unverändert

Wenn weniger, haben Sie hierfür zu Lasten anderer Bereiche Ausgleich vorgenommen?

ja nein nicht möglich

Wenn ja, wo?

Literaturerwerbung Personal (z. B. studentische Hilfskraftstellen)

Bemerkung:

3) Kam es durch die Einführung des Globalhaushalts zu Kooperationen - i. S. einer Kostenbeteiligung - mit den Fachbereichen?

ja nein

bestanden bereits und

blieben unverändert wurden ausgeweitet wurden aufgehoben

es wurden zusätzliche geschaffen

Wenn ja, in welchen Bereichen?

Sicherung der Kontinuität im Bestandsaufbau

elektr. Zss. Monographien, Sammelwerke etc.

Sonstiges _____

sonstige Sachaufwendungen

Bemerkung:

4) Bei zweischichtigem Bibliothekssystem:

Besteht durch die Einführung des Globalhaushalts bezüglich der Mittelallokation für Sachaufwendungen eine Konkurrenz zu den Institutsbibliotheken?

ja nein

bestanden bereits und

blieben unverändert haben sich verstärkt wurden aufgehoben

Bemerkung:

5) Ist die Hochschule seit Einführung des Globalhaushalts bereit, der Bibliothek für ihre *regionalen* und *überregionalen* Aufgaben Mittel bereitzustellen?

regionale Aufgaben: ja nein überregionale Aufgaben: ja nein

Bemerkung:

C PERSONALHAUSHALT

1) Wurde der Stellenplan der Hochschule mit Einführung des Globalhaushalts ausfinanziert?

ja nein

Wenn nein, in welchem Umfang (Prozentsatz der Gesamtpersonalkosten) bestand/besteht eine Unterdeckung für die Bibliothek?

2003 ____% 2004: ____%

2) Wurden bei der Bemessung der Höhe der Mittel die *Personal-Ist-Kosten* oder die *Personal-Soll-Kosten* zu Grunde gelegt?

Personal-Ist-Kosten Personal-Soll-Kosten

3) Wurde der Stellenplan für Angestellte und Arbeiter hochschulintern kapitalisiert oder wurde hochschulintern am Stellenplan festgehalten?

Kapitalisierung des Stellenplans für Ang. und Arb. Beibehaltung des Stellenplans

Bemerkung:

Wenn der Stellenplan für Angestellte und Arbeiter kapitalisiert wurde, konnten Sie die hieraus entstehenden weiteren Handlungsspielräume nutzen?

ja nein

4) Ermöglicht(e) Ihre Personaldecke Mittelschöpfung aus eigenen freien Stellen?

2003: ja nein 2004: ja nein

Wenn ja, wie viel Prozent der Mittel einer Stelle erhielt/erhält dabei die Bibliothek?

____% 2003 ____% 2004

Bemerkung:

5) Wurde der Bibliothek im Rahmen der Einführung des Globalhaushalts durch das Rektorat Stellen abgezogen?

2003: ja nein 2004: ja nein

Bemerkung:

6) War es Ihnen möglich, neues Personal einzustellen?

2003: ja nein 2004: ja nein

Bemerkung:

D RÜCKLAGEN UND EINNAHMEN

1) Hat die Bibliothek 2003 Rücklagen gebildet?

ja nein

Wenn ja, wie viel Prozent vom Gesamthaushalt der Bibliothek?

ca. ____%

2 a) Wie viel Prozent ihrer Einsparungen konnte die Bibliothek behalten und wie viel bekommt davon das Rektorat?

Bibliothek ____% Rektorat ____%

2 b) Wird es diesbezüglich in 2004/05 Veränderungen geben, wenn diese Mittel zu 100% in der Hochschule verbleiben?

ja nein nicht bekannt

Bemerkung:

3a) Ergaben sich vor dem aktuellen Modellversuch durch die Einführung der Möglichkeit der Rücklagenbildung Nachteile für die Bibliothek, da sie seitdem aus vorhandenen Restmitteln evtl. nur noch eingeschränkt - oder keine - Sondermittel mehr schöpfen konnte?

ja nein

Falls ja, hatte sich dieses Problem mit der Anhebung des Prozentsatzes auf 2% verschärft oder ist es dadurch entstanden?

verschärft: ja nein entstanden: ja nein

3b) Erwarten Sie eine Verschlechterung für Ende 2004, wenn der Prozentsatz auf 100% heraufgesetzt wird?

ja nein weiß nicht

4) Wie viel Prozent Ihrer Einnahmen konnte/kann die Bibliothek behalten und wie viel erhält davon das Rektorat?

Bibliothek ____% Rektorat _____%

Wenn in 2004 anders:

Bibliothek ____% Rektorat _____%

Bemerkung:

5) Haben Rücklagen und Einnahmen eines Haushaltsjahres mit Einführung des Globalhaushalts negative Auswirkungen auf die Mittelallokation für das Folgejahr gehabt?

ja nein

E SONSTIGES

1) Ist der Bibliothek durch das neue System mehr Verwaltungsaufwand entstanden?

ja nein

Bemerkung:

2) Wenn Sie noch weitere Bemerkungen/Ergänzungen zu Ihren Erfahrungen mit dem Modellversuch 'Globalhaushalt' machen wollen und/oder ein vorläufiges Fazit geben möchten, können Sie das gerne hier tun.

Vielen herzlichen Dank für Ihre Mühen und Ihre Unterstützung!