

## Globalhaushalt in der Krise - Flexibilität und Sparzwänge aus der Sicht einer Hochschulbibliothek

### Zwei Vorbemerkungen

**Anekdote 1:** In der Gifhorner Mitgliederversammlung des DBV-Landesverbandes konnten wir erfahren, daß der Kameralismus in Niedersachsen immer noch fröhliche Urständ feiert. So beklagte bei der Darstellung der Sparmaßnahmen und deren Auswirkungen ein Landesbibliotheksdirektor die Sperrung einer Fahrerstelle und schilderte sein Engagement für deren Wiederbesetzung. Der Freigabeantrag sollte mit Unterstützung des Bibliotheksreferates als Vorlage im Kabinett entschieden werden. Dann besann sich die Bürokratie, nicht Herrn Schröder und seine Minister, sondern *nur* die Staatssekretärsrunde damit zu beschäftigen. Was lernen wir daraus?

1. Die Finanzpolitik unseres Landes nimmt auch kleine Probleme ernst.
2. Daß die großen Probleme der Bibliotheken von der Politik und der Gesellschaft ignoriert werden, darf uns nicht wundern, solange wir Minister und Politiker mit derartigen Sorgen belästigen und wir dabei noch von der Bürokratie unterstützt werden.
3. Die betroffene Landesbibliothek ist offensichtlich nicht in der Lage, aus ihrem Etat von weit über 10 Mio. DM den Lohn für eine Arbeiterstelle oder entsprechende Mittel für studentische Hilfskräfte selbst zu erwirtschaften.
4. Die an den Hochschulen inzwischen selbstverständliche finanzielle Flexibilität muß dringend auch den Landesbibliotheken gewährt werden.

**Anekdote 2:** Vor ungefähr fünf Jahren verschickte unser Universitätspräsident ein *ministeriales* Diskussionspapier zur Kenntnis an alle Einrichtungen in der Universität Oldenburg. Auf dem schlecht kopierten Titelblatt stand geschrieben: "Die neue Universitätsstruktur. Diskussionsentwurf vom Oktober 1991". Gleich auf der ersten Seite wurde in der Präambel die "Zuordnung der Infrastruktureinrichtungen zur Universitätsleitung" und der "Ausbau der Budgethoheit" vorgeschlagen.<sup>1</sup> Sollte die Universitätsbibliothek dem Präsidenten untergeordnet werden und er die Budget- und auch die Organisationshoheit für die Bibliothek erhalten? Diese radikalen Absichten verunsicherten den Oldenburger Bibliotheksdirektor so sehr, daß er sofort eine Kopie für die niedersächsische Bibliotheksdirektorenkonferenz anfertigen ließ. Bei dem nächsten Treffen wurde zunächst heftig über das Papier diskutiert, bis einer der Direktorenkollegen das Impressum auf der letzten Seite genauer las: der Verfasser war nicht ein niedersächsischer oder Bonner, sondern ein Wiener Ministerialbeamter aus dem dortigen Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung. Unter großem Gelächter wurde der Tagesordnungspunkt abgesetzt.

---

<sup>1</sup> Siehe: Die neue Universitätsstruktur. Reformkonzept. Diskussionsentwurf vom Oktober 1991. - Wien: Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung, 1991. S. 3

Die erste Diskussion unter deutschen Hochschulbibliothekaren über das Thema Globalhaushalt war also aus Österreich importiert. Die Erklärung ist einfach: unser Universitätspräsident stammt aus Wien und hatte das Papier wohl von einem seiner früheren Kollegen zugeschickt bekommen.

### **Zwei Wege zum gleichen Ziel**

Das Lachen währte nicht lange. Konkrete niedersächsische Planungen habe ich 1992 der Sektion "Hochschulbibliotheken" im Deutschen Bibliotheksverband vortragen können.<sup>2</sup> Der Wiener Ministerialbeamte hatte einen engagierten Nachahmer in Hannover gefunden, und jetzt läuft seit Anfang 1995 ein vielbeachteter Modellversuch an drei Hochschulen in Niedersachsen: der TU Clausthal, der Fachhochschule Osnabrück und der Universität Oldenburg. Diese Modellhochschulen werden dabei als *Landesbetriebe* geführt, was in Deutschland einmalig ist und weit über die bisherigen Reformversuche in anderen Bundesländern hinausgeht. Deren Regelungen bieten keine wirklichen Globalhaushalte für die Hochschulen, sondern enthalten im Rahmen von Modellversuchen nur mehr oder weniger flexible Lockerungen der althergebrachten kameralistischen Haushaltsgrundsätze. So können z. B. in Nordrhein-Westfalen u. a. freie Personalmittel für Sach- oder Investitionsausgaben verwendet werden, oder in Hamburg gilt statt der Brutto- eine Nettoveranschlagung. In Niedersachsen gelten vergleichbare Regelungen, seit langem an *allen* Hochschulen und sind sogar dauerhaft *gesetzlich verankert*:

- Mittel aus vakanten Stellen können für Sach- oder Investitionsausgaben verwendet werden.
- Haushaltsreste in Höhe von 1 % des Gesamtvolumens werden garantiert auf das nächste Jahr übertragen.
- Einnahmen können wiederverwendet werden.
- Von den sonst heiligen Stellenplänen für Arbeiter und Angestellte können die Hochschulen sogar nach eigener tariflicher Bewertung abweichen.

In anderen Bundesländern würden derartige Regelungen bereits als Globalhaushalt bezeichnet werden. Niedersachsen hat damit zwei parallele Reformwege beschritten: die Flexibilisierung des Haushaltrechts im Rahmen der kameralistischen Wirtschaftsführung für alle Hochschulen und an den Modellhochschulen - zunächst auf 10 Jahre befristet - die Einrichtung von Landesbetrieben mit einem kaufmännischen Rechnungswesen.

Ich möchte Ihnen über die Erfahrungen auf diesem zweiten Weg berichten und Ihnen damit auch einen Einblick in das Innenleben der Oldenburger Universität während des Reformprozesses geben. Ich werde nicht mehr das Pro und Contra eines Globalhaushalts aus der Sicht der Bibliothek erörtern. Das können Sie nachlesen. Der Kollege Stäglich und ich haben auf die Chancen und Risiken am Beispiel von Wuppertal und Oldenburg

---

<sup>2</sup> Wätjen, Hans-Joachim: Hochschulbibliotheken und Globalhaushalt am Beispiel Niedersachsens. Chancen und Risiken. In: ZfBB. 41. 1994, S. 433-446

hingewiesen.<sup>3</sup> Ich will die Argumente nicht wiederholen, denn ich bin mir sicher, daß es kein Zurück, sondern nur ein Vorwärts zu noch mehr Autonomie geben wird.

### **“Was lange währt, ...” - Zur Konjunktur des Globalhaushalts in der Krise**

Das Engagement für Globalhaushalte gehört inzwischen - wenn auch aus unterschiedlichen Motiven und Haltungen - fast zur political correctness in den Hochschulen, den Ministerialbürokratien, selbst in den Rechnungshöfen und mehr oder minder auch in den Parlamenten. Die Hochschulen sollen sich durch Finanzautonomie mehr als bisher selbst steuern. Sie sollen effizienter, moderner und zukunftsfähiger werden. Diese Mehrheitsmeinung gab es nicht immer, obwohl der Wunsch nach mehr Autonomie in finanziellen Fragen sehr alt ist.

Schon in den fünfziger Jahren wurde die globale Etatisierung der Hochschulen gefordert. Alexander Kluge, 1961 noch in der Verwaltung der Frankfurter Universität, beschrieb mit Hellmut Becker den Unsinn deutschen Haushaltsrechts auf der Grundlage der damals noch geltenden Reichshaushaltsordnung.<sup>4</sup> Bescheidene Forderungen der Westdeutschen Rektorenkonferenz folgten Ende der 60er Jahre. Die Empfehlungen des Wissenschaftsrates von 1979 zum Mitteleinsatz an den Hochschulen und 1985 zum Wettbewerb im deutschen Hochschulsystem erneuerten die Forderung nach mehr Flexibilität.<sup>5</sup> Die Runde der Universitätskanzler nahm das Thema 1991 wieder auf.<sup>6</sup> Der Wissenschaftsrat wiederholte seine Empfehlungen 1993 in seinen 10 Thesen zur Hochschulpolitik.<sup>7</sup> Und schließlich verabschiedete die Kultusministerkonferenz 1994 in Form von 11 Thesen mehr oder weniger entsprechende Empfehlungen.<sup>8</sup> Das Umdenken hat trotz vieler Rufer in der Wüste lange gedauert.

Offensichtlich boten die ersten Jahrzehnte der Bundesrepublik mit der prosperierenden Wirtschaftsentwicklung und einer sich aufblähenden, regelungswütigen Ministerialbürokratie und auch die stürmischen 60er und 70er Jahre mit den so einfachen

---

<sup>3</sup> Siehe Fußn. 2 und: Stäglich, Dieter: Finanzautonomie (Globalhaushalt) an nordrhein-westfälischen Hochschulen. Chance und Risiko für Bibliotheken? In: Arbeitsfeld Bibliotheken. 6. Deutscher Bibliothekskongreß, 84. Deutscher Bibliothekartag in Dortmund. Hrsg. von Hartwig Lohse. - Frankfurt am Main 1994, S. 236 -248 (ZfBB : Sonderh.; 59).

Ferner: Ders.: Globalhaushalt - Pro und Kontra aus Sicht der Hochschulbibliotheken. In: Verwaltungsreform: Bibliotheken stellen sich der Herausforderung. - Berlin 1995, S. 155 -168 (dbi-materialien; 142)

<sup>4</sup> Becker, Hellmut; Kluge, Alexander: Kulturpolitik und Ausgabenkontrolle. - Frankfurt am Main 1961

<sup>5</sup> Wissenschaftsrat: Empfehlungen zur Forschung und zum Mitteleinsatz in den Hochschulen. - Köln 1979 und Wissenschaftsrat: Empfehlungen zum Wettbewerb im deutschen Hochschulsystem. - Köln 1985.

<sup>6</sup> Verwaltungsvereinfachung. Flexibilität der Hochschulhaushalte. 2. Bericht des Arbeitskreises der Kanzler und Leitenden Verwaltungsbeamten der wissenschaftlichen Hochschulen zur "Verwaltungsvereinfachung". - Trier 1991.

<sup>7</sup> Wissenschaftsrat: 10 Thesen zur Hochschulpolitik. - Berlin 1993

<sup>8</sup> Sekretariat der Kultusministerkonferenz: 11 Thesen zur Stärkung der Finanzautonomie der Hochschulen. 14./15. 4. 1994. (HTML-Version durch die GEW Tübingen verfügbar gemacht unter URL: [http://www.schwaben.de/home/gew/wira\\_the.html](http://www.schwaben.de/home/gew/wira_the.html))

Forderungen an den Staatsapparat, wie “Weg mit ...!” und “Runter mit der Rüstung, rauf mit der Bildung!” nicht die Voraussetzungen für das Umdenken und Durchsetzen von mehr Autonomie und Eigenverantwortung. Erst der sich in den 80er und 90er Jahren verstärkende Druck auf die Hochschulen verhalf der Erkenntnis zum Durchbruch, daß es nicht so weitergehen konnte und sollte wie bisher. - Stichworte sind hier die Studentenüberlast, die Qualität der Lehre, zu lange Studienzeiten, mangelnde Berufsorientierung und die Wettbewerbsfähigkeit mit den Hochschulsystemen in anderen EG-Ländern. - Letztlich haben die rezessive wirtschaftliche Entwicklung und schließlich die Kosten der deutschen Einheit mit der Folge zunehmender Staatsverschuldung den Wandel bewirkt. Die Krise der Staatsfinanzen begünstigte die Konjunktur von Globalhaushaltsmodellen. Das könnte den Schluß nahelegen, Globalhaushalte seien von den Finanzpolitikern erfunden worden, um die Sparziele besser und leichter durchzusetzen. Sie wurden aber von den Hochschulen selbst gefordert, um die zu knappen Mittel effizienter einzusetzen und sich von der Gängelung durch die staatliche Bürokratie zu befreien. Den Finanzpolitikern und -ministerien mußte das Mehr an Autonomie mühsam abgerungen werden. Schließlich droht in der Folge davon auch eine Verschlankung der Ministerialbürokratien selbst.

### **Krise als Chance**

Es ist heute unbestritten, daß es nicht mehr darum geht, wie mittels des Globalhaushalts aus jeder Zuschußmark 1,10 Mark zu machen ist, sondern um die Frage, wie aus 90 Pfennigen wieder eine Mark wird. Eines wird bei der rein monetären Betrachtung leicht übersehen: jede Krise bietet auch eine *Chance zu Innovation*. Und ist die nicht im öffentlichen Dienst, an den Hochschulen und insbesondere auch in den Bibliotheken überfällig?

- Was ist in den Bibliotheken geschehen, nachdem Kissel, Funk u. a. in den 70er Jahren ihre Bücher über Kostenrechnung und Arbeitsabläufe geschrieben haben?
- Computer wurden inzwischen zwar fast flächendeckend zur Rationalisierung eingeführt. Doch welche Bibliothek hat daraufhin ihre Ablauforganisation radikal verändert und welche ihre Aufbauorganisation?
- Wieviel Aufwand verwenden wir trotz Fremdatenübernahme immer noch auf den Input?
- Ist die Regelungsdichte nicht auch im Bibliothekswesen viel zu hoch? Zu recht amüsieren wir uns über die europäische Norm für Bananen oder beklagen die vielen Bauvorschriften. Sind wir mit RAK und RSWK in Online-Katalogen benutzerfreundlicher und kostenbewußter?

Ich könnte die Reihe der Fragen fast endlos fortsetzen. Nur würde ich damit eher Pessimismus erzeugen, was nicht meine Absicht ist. Im Unterschied zu den technokratischen Reformbemühungen der 70er Jahre sind heute eher die Chancen für eine mehr grundlegende Strukturveränderung an den schwerfälligen deutschen Hochschulen und an deren Bibliotheken gegeben. Der ökonomische Druck ist ungleich größer geworden. Es geht um die Verteilung von *negativen* Zuwächsen, und es geht um die Frage, was die Hochschulen dem Steuerzahler oder auch deren Bibliotheken der Wissenschaft wert sind. Dabei konkurrieren die Hochschulen mit anderen staatlichen Versorgungssystemen und die Bibliotheken zunehmend mit privaten Informationsanbietern

im weltweiten Netz. Wie können wir die in den letzten Jahren verlorengangene Wertschätzung mit der schmerzlichen Folge der Stagnation und Kürzung zurückgewinnen? Ich denke: nur durch mehr Transparenz der Leistungen und durch den Nachweis der effizienten Erbringung dieser Leistungen. Der Legitimationsdruck betrifft die Hochschule insgesamt wie auch deren Einrichtungen, z. B. die Bibliotheken. Der Globalhaushalt schafft nur bessere Voraussetzungen für mehr Transparenz und Effizienz. Wie wir sie nutzen, hängt zuallererst von uns selbst ab.

Dabei wird die nur betriebswirtschaftliche Lösung der Probleme nicht ausreichen. Die Einführung von "accountability" und modernen Managementstrukturen muß um einen neuen *Konsens* und um ein am *Gemeinsinn* orientiertes Leitbild der Hochschule ergänzt werden. Wird dagegen die Politik der Partikularinteressen und des gegenseitigen Abschottens fortgesetzt, dann werden die notwendigen Veränderungen in kontraproduktiven, Minderheiten verletzenden Verteilungskämpfen von oben nach unten oder vom Wissenschafts- gegen den Dienstleistungsbereich durchgesetzt. Es gilt stattdessen, eine Dialektik von top-down und bottom-up, von Zentralität und Dezentralität der Entscheidungen, von gegenseitigem Vertrauen und Kontrolle neu zu entwickeln. Wir, die einzelnen Entscheidungsträger und die Institution insgesamt müssen erst *veränderungsfähig* werden. Der Globalhaushalt gibt dafür nur einen äußeren Rahmen.<sup>9</sup> Auch in Oldenburg sind wir trotz vieler guter An- und Vorsätze davon noch weit entfernt. Diese Herausforderungen gelten für alle Hochschulen, gelockert kameralistische oder als Landesbetriebe geführte. Letztere haben für den Reformprozeß vielleicht nur die besseren Startchancen.

### **Universität als Landesunternehmen**

Die niedersächsischen Modellhochschulen werden als *Landesbetriebe* geführt. Nun sind Erträge des Landesbetriebes Universität zwar gewollt, aber es kann und sollte nicht ihr vorrangiges Ziel sein, wie ein gewinnorientiertes Unternehmen in der Marktwirtschaft zu agieren. Universitäten und Bibliotheken sind und bleiben Zuschußbetriebe.

Von den Gegnern dieser Modellkonstruktion wurde und wird auch immer noch angeführt, daß über einen gelockerten Kameralismus mit weitgehenden Flexibilitätsspielräumen die gleichen Ziele erreicht werden können und der Aufwand zur Einrichtung eines Landesbetriebes mit der Umstellung der kameralistischen auf die kaufmännische Buchführung immens sei.<sup>10</sup> Letzteres kann ich bestätigen. Es war vor allem für die Universitätsverwaltung ein gewaltiger Kraftakt, ein modernes, alle Bereiche integrierendes EDV-System (R/3 von SAP) zu installieren, den Kontenplan zu entwerfen, die Eröffnungsbilanz zu erstellen, statt einer Haushaltsanmeldung in den gewohnten Titeln und Titelgruppen den Wirtschaftsplan aufzustellen, die Gehaltsabrechnung für die Arbeiter und Angestellten (demnächst auch für die Beamten) in die Universität zu verlagern, die

---

<sup>9</sup> Innerhalb der Universität Oldenburg hat Christian Leszcynski immer wieder auf die notwendige Entwicklung der sozialen Kompetenzen und neuer Werte während des Reformprozesses hingewiesen. So in: Einige soziale Erfordernisse bei der Modernisierung der Hochschulen. Aus der AG Gremienkultur. Unveröff. Manuskript 1996.

<sup>10</sup> So der Kanzler der Universität Osnabrück: Ehrenberg, Christoph: Thesen zum niedersächsischen Modellversuch „Erprobung der globalen Steuerung von Hochschulhaushalten“. Unveröff. Manuskript 10. Juni 1996.

Struktur einer Kostenrechnung zu entwerfen und schließlich für die Erstellung einer Eröffnungsbilanz das Anlagevermögen zu bewerten, um nur die wichtigsten vorbereitenden Arbeiten zu nennen.

Was lohnt also den Aufwand, wenn in beiden Modellen die nötige Flexibilität gewährt wird? Die haushaltstechnischen Instrumente können ja die gleichen sein.

Ein Unterschied ist dennoch wesentlich. Bei dem Landesbetriebsmodell liegt die Verantwortung für die Bedarfsanmeldung und die Mittelverteilung zeitgleich in der Hand der Universität, während im kameralistischen Verfahren die Zuteilung weiterhin von außen erfolgt.<sup>11</sup> Diese unmittelbare Verantwortung über Bedarfsanmeldung und Mittelverwendung kann und sollte einen anderen Umgang mit den anvertrauten Mitteln zur Folge haben - nach dem Motto: „es ist nicht unser Geld, aber unsere Universität!“<sup>12</sup>

Doch die Einheit von Anmeldung und Verteilung kann auch Verteilungskämpfe bei der Aufstellung des Wirtschaftsplans noch früher und leichter provozieren als bei den kameralistischen Modellversuchen. Daß die Kämpfe in Oldenburg bisher nicht ausgebrochen sind, hat zwei Gründe. Es wurden - quasi als interne Finanzverfassung - Verfahrensregelungen zur friedlichen Koexistenz vereinbart. Der andere Grund ist ein externer: die umfangreichen Einsparauflagen des Landes haben den Zwang zur Konsensbildung innerhalb der Universität eher gestärkt als geschwächt.

### **Selbstverwaltung - Selbstbeschränkung - Selbstbeherrschung**

Nach langen Gremiendiskussionen über die externen Bedingungen waren die universitäts-internen Umsetzungsregelungen und mögliche neue Entscheidungsstrukturen damals *das* Thema an der Hochschule. Unser Präsident sah das damals so: „Hier wird (begründete) hochschulpolitische Frustration in Ängste umgeformt, der Globalhaushalt würde Mitbestimmungsrechte verkleinern, Frauen benachteiligen, Geisteswissenschaften verkümmern lassen usw.“<sup>13</sup> Er behielt recht, all das ist nicht eingetreten.

Das Ergebnis der Diskussion war ein Katalog von *internen Bewirtschaftungsbedingungen*. Diese sind eher konservativ und gehen davon aus, daß "Selbstverwaltung ... vor allem Selbstbeschränkung, Autonomie vor allem Selbstbeherrschung" bedeutet.<sup>14</sup> Die Regelungen umfassen drei Fragenkomplexe:

#### 1. Wie wird die *Kontinuität* der internen Mittelverteilung sichergestellt?

Ganz einfach: die Verteilung aller Sach- und Personalmittel wird auf der Grundlage der Verteilung des Vorjahres fortgeschrieben.

---

<sup>11</sup> Siehe: Daxner, Michael: Globalhaushalt - Mythos und Realität. In: Beiträge zur Hochschulforschung. 1993, S. 125f

<sup>12</sup> Ders.: Ziel der Hochschulentwicklungsplanung aus Sicht der Carl von Ossietzky Universität Oldenburg: Der Beitrag der Leistungsindikatoren. In: Einsatz von Indikatoren in Forschung, Lehre und Verwaltung an Hochschulen. - Oldenburg 1996, S. 11 (Reihe Hochschulentwicklungsplanung ; Heft 34)

<sup>13</sup> Daxner, Michael: Globalhaushalt - Mythos und Realität. In: Beiträge zur Hochschulforschung. 1993, S. 123

<sup>14</sup> S. Franz Letzelter: Ein alter Mythos neu aufgelegt? In: Die Deutsche Universitätszeitung. 3/1991. S. 34-35

## 2. Welche Verfahrensregelungen und Entscheidungsmechanismen gelten für künftige *Umverteilungen*?

Auch hier ist die Antwort Kontinuität: Veränderungen in der Mittelverteilung um mehr als 5 % bedürfen zweier Lesungen in den Gremien und im Konfliktfall der Bestätigung durch einen Schlichtungsausschuß.

## 3. Wer erhält wofür *Prokura*?

Den einzelnen Organisationseinheiten der Universität wurde die Kompetenz der Bewirtschaftung von zugewiesenen Mitteln, gebildeten Rücklagen und erwirtschafteten Erträgen mit *allen* sich aus dem Modellversuch ergebenden Freiheiten übertragen.

Mit diesen Antworten kann die Hochschulbibliothek gut leben. Im Detail gibt es allerdings auch Einschränkungen:

So kann der Präsident eine Quasi-Gewinnsteuer auf Mehrerträge in Höhe von 10 % erheben und von freien Personalmitteln sollen 20 % in eine zentrale Reserve fließen. Diese Abschöpfungsmöglichkeiten wurden aber bisher mit Rücksicht auf die von außen erzwungenen Sparauflagen nicht praktiziert. Insgesamt gesehen hat die Universitätsleitung ihre zentrale Machtkompetenz zugunsten einer Dezentralisierung selbst beschränkt.

Für die Bibliothek konnte die wichtige Regelung durchgesetzt werden, daß die ihr für Bücher und Zeitschriften zugewiesenen Mittel nicht für andere Zwecke verausgabt werden dürfen. Eine Anmerkung im Haushaltsplan oder wie bei einigen Bibliotheken eine eigene Titelgruppe gibt es ja nicht mehr. Jetzt ist es der Senat, der über den Wirtschaftsplan einen Anteil aus dem globalen Zuschuß für den Bibliotheksetat festlegt. Meine Befürchtung, daß die Konkurrenz zwischen Reagenzgläsern, Dienstreisen und Büchern zu ungunsten der Bibliothek entschieden werden könnte, hat sich nicht bewahrheitet. Die bisherigen Ansätze wurden fortgeschrieben und stagnieren damit auf dem Papier. Real sind sie aber rückläufig, weil ein Teil der Einsparauflagen nur durch eine fast zehnpromtente Kürzung bei allen Mitteln für Lehre und Forschung erbracht werden kann.

Auch die befürchtete Verlagerung von Personalmitteln zu Lasten der Bibliothek hat bisher nicht stattgefunden. Dennoch: die Begehrlichkeit der Fachbereiche ist spürbar, so das Interesse, das Problem zu weniger Stellen für den wissenschaftlichen Nachwuchs auf Kosten der Verwaltung und der zentralen Einrichtungen zu lösen. Der Druck der Fachbereiche wird noch dadurch verstärkt, daß die strukturellen Kürzungsaufgaben mittelfristig ausschließlich vom Wissenschafts- und nicht vom Dienstleistungsbereich zu erbringen sind.

### **Kürzen mit Konzept und im Konsens**

Die Wissenschaftsministerin wollte die Kürzungsvorgaben des Finanzministers nicht mit dem Rasenmäher an die Hochschulen weitergeben, sondern hat diese in ein mittelfristiges Strukturkonzept umgesetzt. Unter Berücksichtigung verschiedener Kriterien fielen die Ergebnisse denn auch sehr unterschiedlich aus. Muß die Universität Braunschweig z. B. 10 % der Stellen einsparen, sind es für Oldenburg nur 3 %. Die Vorgabe war auch, daß es sich um Stellen im Wissenschaftsbereich handeln sollte. Solange die entfallenden Stellen noch besetzt sind, muß allerdings der entsprechende Geldbetrag abgeliefert werden.

In der universitätsinternen Umsetzung des Strukturkonzepts wurde zunächst von der Planungskommission die Liste der entfallenden Professuren und damit auch die Abschaffung einzelner Studiengänge entschieden. Ich selbst bin Mitglied in dieser Senatskommission. Es war erstaunlich, wie friedlich und rational wir diese Aufgabe in einer zweitägigen Klausur bewältigten. Das Verfahren für die Zwischenfinanzierung dagegen war schwieriger zu finden. Die Personalsummen aller Universitätseinrichtungen wurden dazu als Schlüssel

benutzt. Die zentralen Einrichtungen konnte aber durchsetzen, daß die Stellen im höheren Dienst und die der Fachbereiche stärker gewichtet werden. In einzelnen Fachbereichen und zentralen Einrichtungen mit wenig Fluktuation und geringen Sachmitteln gab es aber Probleme, den so errechneten Einsparscheck zu erbringen. In einem Modell gegenseitigen Vertrauens haben der Dekanesprecher, der Sprecher der Zentralen Einrichtungen und der Kanzler für die Verwaltung, Ausgleichsregelungen zunächst innerhalb der drei Bereiche besprochen und danach zu dritt die vertraulichen Ergebnisse ausgetauscht. Der Senat brauchte das Ergebnis nur noch abzusegnen.

Auf die Bibliothek entfallen so konkret nur ca. 140.000 DM bei einer Einsparsumme von insgesamt 4 Mio. DM. Dabei greifen wir der Studentenberatungsstelle mit 4.000 DM noch etwas unter die Arme. Eine derartige Lösung wäre im Hahnenkampf der formellen Gremien, nicht so konfliktfrei gefunden worden.

Die Kürzungspolitik des Landes erfolgt aber leider nicht nur mit einem Konzept, sondern nähert sich inzwischen der Brüningschen Notverordnungspolitik an. In diesem Jahr gab es zusätzlich eine totale Stellenbesetzungssperre, allerdings nur für die Dauer einer Woche, bis sich die Universität mit 300.000 DM davon freigekauft hatte. In Erwartung der nächsten Steuerschätzung des Landes hatte die Universitätsleitung bei der Gelegenheit dann gleich zusätzlich 700.000 DM in Reserve gelegt. Anfang Juli, also mitten im Wirtschaftsjahr, ist denn auch die nächste Sperre eingetroffen: um 5 % sollten die Ansätze für Verwaltung und um 20 % die für Lehre und Forschung, somit auch der Bibliotheketat, gekürzt werden. Das hätte katastrophale Auswirkungen gehabt. Im September wurde diese Vorgabe für die Hochschulen auf eine Kürzungsquote von einheitlich 4 % reduziert.

Ich fürchte, daß die *spontane* Finanzpolitik die beschriebenen Konsensverfahren auf Dauer gefährden kann und Gleichgültigkeit, also das Gegenteil von Verantwortung oder alte Verweigerungsstrategien mit härteren Verteilungskämpfen wieder das Klima bestimmen werden.

Um so wichtiger ist es, daß wir in den Gremien vertreten sind und dort nicht nur die Interessen unserer Einrichtung, sondern die der Gesamtuniversität einbringen. In Oldenburg haben wir uns dazu organisiert. Die Runde der Leiter und Stellvertreter der zentralen Einrichtungen trifft sich alle 14 Tage. Unser Sprecher - protokollarisch den Dekanen und Dekanesprechern gleichgestellt - nimmt an den Senatssitzungen, den wöchentlichen Präsidentenrunden und den Dekanesitzungen teil. Zusätzlich haben wir uns von der Statusgruppe der wissenschaftlichen Mitarbeiter in die offiziellen Gremien wählen lassen. Dadurch sind wir im Senat und dessen wichtigen Kommissionen für Haushalt und Planung auch mit jeweils einem offiziellen Mitglied vertreten. Die Leiter der zentralen Einrichtungen haben zusammen mit den Dezernenten und Stabsstellenleitern der Verwaltung an mehreren Wochenenden ein Führungskräfte-seminar besucht.

All das hat untereinander das gegenseitige Vertrauen gestärkt und in der Universität die Anerkennung bei den Dekanen und bei der Universitätsleitung erhöht. Die hochschulpolitische Kooperation der zentralen Einrichtungen kann ich jeder Bibliotheksleitung, ob mit oder ohne Globalhaushalt, nur empfehlen. Sie ist in Oldenburg erst mittelbar durch den Globalhaushalt entstanden.

Der Erfolg des Modellversuchs wird entscheidend davon abhängen, ob es uns gelingt, diese neuen Formen der Gremien- und Entscheidungskultur weiterzuentwickeln. Denn die weiteren Aufgaben im Modellversuch bergen noch eine Menge Sprengstoff. Die Planungskommission erarbeitet zur Zeit den Hochschulentwicklungsplan, der den Rahmen für die Entwicklung jeder einzelnen Einrichtung vorgeben und somit auch die Richtung künftiger Umverteilungen bestimmen wird. Die jährlichen Wirtschaftspläne - noch am Status quo orientiert - sollen später den Hochschulentwicklungsplan umsetzen. Die Arbeit

in der Planungskommission geht dabei bis ins Detail und untersucht z. B. auch, mit welchem Aufwand welche Dienstleistungen in den Einrichtungen erbracht werden. Für die Bibliothek haben wir offensiv weit über die Deutsche Bibliotheksstatistik hinausgehende Daten der Planungskommission vorgelegt und mit dieser Offenheit gute Erfahrungen gemacht. Inwieweit dann später leistungsorientierte Indikatoren und Kennzahlensysteme in die Budgetverteilung universitätsintern und auch von außen als Maßstab einfließen, ist dabei noch offen. Die Diskussion über einen Leistungspool hat gerade erst begonnen, und die Instrumente müssen auch erst noch entwickelt werden.

### **Transparenz nach innen und außen**

Mehr Transparenz nach innen wie außen ist die Voraussetzung für ein mehr output-orientiertes Denken. Zunächst einmal brachte die Umstellung zum Landesbetrieb weniger Transparenz. Die Buchung in Aufwands- und Ertragskonten, die Bilanzierung in Aktiva und Passiva hat sich beim täglichen Arbeiten und Denken weder in den Gremien noch in der Verwaltung durchgesetzt. Wir sprechen immer noch von der "ehemaligen Titelgruppe 71". Auch das Lesen des ersten Jahresabschlusses in Form einer handelsrechtlichen Bilanz und einer Gewinn- und Verlustrechnung überfordert das Personal in allen Bereichen noch. Der Haushaltsplan enthält nur drei Summen und auch der in der Anlage beigefügte Wirtschaftsplan, der sich in einen Erfolgs- und einen Finanzplan gliedert, schafft mit den wenigen Zahlen und dem hohen Aggregationsgrad auf einer halben DIN-A4-Seite keine Klarheit.

Letzlich kann aber die kaufmännische Buchführung in Kombination mit einer integrierten Kostenrechnung besser als ein herkömmliches kameralistisches Mittelüberwachungssystem die für eine Transparenz erforderlichen Daten liefern. Soweit zur Theorie! Die Praxis sieht leider heute noch etwas anders aus. Zwar können wir inzwischen von unseren Arbeitsplätzen auf das R/3-System von SAP jederzeit zugreifen und so, den aktuellen Stand einzelner Buchungen und Budgets feststellen. Die Übersichtlichkeit läßt aber noch sehr zu wünschen übrig, doch daran wird gearbeitet.

Auch mit einfachen Mitteln kann die Transparenz nach außen verbessert werden. Da nicht jeder Wissenschaftler unmittelbaren Zugang zu dem komplizierten System der Universitätsverwaltung hat, aber inzwischen viele das World-wide Web benutzen, generieren wir aus der Urica-Datenbank die stets aktuelle Übersicht der Erwerbungskontingente und Ausgabenstände für Bücher und Zeitschriften in Form von WWW-Seiten. Die Fachbereiche sollen wissen, wie das Geld verteilt und in welchem Umfang es ausgegeben oder durch Bestellungen gebunden ist. Schon viele Jahre vor der Einführung des Globalhaushalts waren die Erwerbungsmittel von uns dazu nach dem sog. bayrischen Modell kontingentiert worden. Die Einzelbudgets werden von den Fachreferenten in Abstimmung mit den Fachbereichen eigenverantwortlich bewirtschaftet.

Die interne Budgetierung für die betrieblichen Aufwendungen ist da schon schwieriger. Bisher haben wir den verschiedenen Abteilungen bis auf wenige Ausnahmen kein eigenes Budget zugewiesen. Zu viele Kosten sind nicht von den Abteilungsleitungen oder den Mitarbeitern planbar, sondern werden unmittelbar durch die Entwicklung der Benutzungsnachfrage oder manchmal durch die Spontaneinfälle der Direktion bestimmt. So haben nur die allgemeine Bibliotheksverwaltung, die Einbandstelle und die Abteilung Medientechnik ein zugewiesenes Budget. Andere Bereiche der Bibliothek, wie der Universitätsverlag, das Druckzentrum oder das Kopierwesen sind über die Zufluß ihrer

Einnahmen budgetiert, wobei der noch defizitäre Verlag von den Kopierern mitfinanziert wird.

### **Kostenrechnung und Controlling**

Noch mehr Transparenz wird vor allem die Einführung der Kostenrechnung und des Controlling bringen. Ich sage wird, weil die Kostenrechnung erst entsteht. Wir ordnen aber bereits, soweit vom Aufwand vertretbar, möglichst alle Aufwendungen nach einem differenzierten Kostenstellenplan den verschiedenen Organisationsteilen des Bibliotheksbetriebes zu. So läßt sich festzustellen, wo die Kosten entstanden sind. Die Kostenartenrechnung, also welche Kosten angefallen sind, ergibt sich dabei mehr oder weniger automatisch aus den verschiedenen Kontenarten der Finanzbuchhaltung. Ein Desiderat ist noch die Kostenträgerrechnung, die Antwort auf die Frage nach dem Wofür geben soll. Sie benötigen wir in verschiedenen Bereichen der Bibliothek zur Kalkulation von Dienstleistungen und anderen Produkten. Sie müssen dazu wissen, daß wir neben den üblichen Funktionen einer Universitätsbibliothek auch den Universitätsverlag, das Druckzentrum und das Kopierwesen sowie die Produktionsstudios für audiovisuelle Medien betreiben. Dort entstehen konkrete Produkte, wie ein Buch oder ein Film, und es wäre wünschenswert, wenn bis zum einzelnen Produkt die Nachkalkulation über eine Kostenträgerrechnung unterstützt würde. Für die "normalen" Bibliotheksdienstleistungen, wie die Ausleihe und die Fernleihe, gilt dies natürlich auch, wobei wir nicht daran denken, universitätsintern bibliothekarische Grunddienstleistungen den Nutzern über Transferpreise in Rechnung zu stellen. Die Ergebnisse der Kosten- und Leistungsrechnung werden uns vor allem in der universitätsinternen Diskussion über Effizienz und Leistungen beschäftigen.

Die immer noch im Aufbau befindliche Controlling-Stelle kann dabei helfen und soll nicht nur die Universitätsleitung, sondern auch uns bei diesen Aufgaben in Zukunft unterstützen. Der Blick von außen kann vielleicht einer betriebsblinden Bibliotheksdirektion die Augen öffnen und neue Ideen für effizientere Lösungen liefern.

Der Weg zu einer funktionierenden Kosten- und Leistungsrechnung sowie einem Controlling-gestützten Bibliotheksmanagement ist noch lang. Für Gemeinkosten wie die Gebäudekosten müssen Schlüssel definiert werden. Ein weiteres Problem sind die kalkulatorischen Kosten. Die handelsrechtlichen Abschreibungen werden in der Anlagenbuchhaltung gebucht und sind gesetzlich reglementiert. Die dabei zugrundegelegte Nutzungsdauer entspricht aber häufig nicht der Realität. Eine Kostenrechnung dagegen muß die tatsächliche, häufig nur zu schätzende Wertminderung und Nutzungsdauer der Anlagen berücksichtigen. Das führt mich zu einem weiteren Desiderat.

### **Vom Wunschzettel zur Investitionsplanung**

Die Regelungen im Modellversuch eröffnen eine flexible Investitionsplanung. Notwendige Investitionen bis zu einer Höhe von 0,5 Mio. DM können getätigt werden, wenn sie zur Aufrechterhaltung der Leistungsfähigkeit notwendig sind und müssen nicht im Finanzplan explizit ausgewiesen sein. Für die künftigen Investitionsplanungen ist der Bestand des Anlagevermögens und die Transparenz der Abschreibungen von Bedeutung. Das kaufmännische Rechnungswesen bietet diese Informationen. Eine eigenverantwortliche, rational abgestimmte Planung der Ersatz-, Erweiterungsinvestitionen und kleineren

Baumaßnahmen wird darüber möglich. Die Zeit der Wunschzettel an den Weihnachtsmann mit einem offenen Ausgang wie bei einer Lotterie sollte vorbei sein.

Die Möglichkeiten, hierfür erwirtschaftete Einsparungen, Mehrerträge, Rücklagen, Gewinn- und Verlustvorträge sowie Rückstellungen zu nutzen, werden aber von der laufenden und künftigen Finanzpolitik der Landesregierung entscheidend mitbestimmt. Solange sie so spontan ohne verlässliche Kontinuität erfolgt, wird die kamerateistische Krankheit des Dezemberfiebers auch im Landesbetrieb Universität immer wieder auftreten und eine sinnvolle Investitionsplanung verhindern.

## **Schluß**

Das niedersächsische Globalhaushaltsmodell enthält große Chancen auch für die Bibliotheken. Wir können und sollten sie nutzen. Wir müssen unsere beachtlichen Leistungen und unsere Effizienz künftig transparenter darstellen. Die Zeit der Abschottung ist vorbei. Wir müssen uns auch mehr als bisher an der Entwicklung der universitären Entscheidungskultur beteiligen. Vieles wird unsicherer, ob zum Wohle der Bibliotheken hängt davon ab, ob es uns gelingt, die für die Kontinuität der Bibliotheken notwendige personelle und finanzielle Absicherung durch einen Konsens in der Hochschule zu erreichen. Jede Bibliothek wird schon bald die nächste, global bewirtschaftete sein.