

Hochschulbibliotheken und Globalhaushalt am Beispiel Niedersachsens - Chancen und Risiken -¹

Hans-Joachim Wätjen

Mit dem Ende des Winters haben wir uns wieder gut vom Dezemberfieber erholt, einer Krankheit, die wir alle kennen, auch wenn sie inzwischen seltener ausbricht. Haushaltsreste mußten ausgegeben werden, sollte nicht der Eindruck entstehen, daß der Ansatz zu hoch war.

Aktuell leiden öffentliche und wissenschaftliche Bibliotheken allerdings an einer anderen Krankheit, die chronisch zu werden droht: der Kostenexplosion im Bibliothekswesen und deren Nichtfinanzierung durch die Allgemeinen Orts- und Landesbibliothekskassen. Doch in dieser Situation finden Politiker und Organisationen wie der Wissenschaftsrat und die KGST die Lösung. Nicht eine Therapie durch mehr Geld gegen die Preissteigerungen im Literaturmarkt oder durch weniger Geld gegen das Dezemberfieber, sondern eine wirksame Prophylaxe soll gegen diese öffentlichen Kameralistikkrankheiten helfen. Die Globalisierung der Haushalte wird als das vorbeugende Allheilmittel gepriesen. Bei den Kommunen heißt das Medikament "Budgetierung" und in einigen Bundesländern "Finanzautonomie". Auf den Beipackzetteln finden wir in unterschiedlicher Dosierung folgende Inhaltsstoffe:

- die Übertragbarkeit der Mittel auf das nächste Jahr,
- die gegenseitige Deckungsfähigkeit der Ausgabetitel,
- die Erwirtschaftung von Erträgen,
- deren Verwendung für Investitionen und
- eine flexible Personalbewirtschaftung.

Nebenwirkungen sollen nicht bekannt sein.

Dieses auf den ersten Blick positive, ganzheitliche Gesundheitsdenken findet inzwischen zunehmend Anhänger in der Wissenschaftspolitik und -bürokratie, die mit ihren Heilerfolgen bereits wetteifern.

So hat der Arbeitskreis der Hochschulkanzler 1991 eine Rangliste nicht der Hochschulen, sondern der Altbundesländer aufgestellt, die den Grad der Haushaltsflexibilität im Hochschulbereich bewertet.² Interessanterweise nahm Berlin nur einen Platz im unteren Drittel

¹ Der Beitrag basiert auf einem vor der Sektion 4 des DBV 1992 gehaltenen Vortrag. Er wurde für die Veröffentlichung aktualisiert und überarbeitet.

² Vgl. Verwaltungsvereinfachung. Flexibilität der Hochschulhaushalte. 2. Bericht des Arbeitskreises der Kanzler und Leitenden Verwaltungsbeamten der wissenschaftlichen Hochschulen zur "Verwaltungsvereinfachung". Trier 1991. S. 8

ein, obwohl dort seit langem ein Globalhaushalt für die Hochschulen praktiziert wird. Niedersachsen und Baden-Württemberg lagen dagegen auf den Spitzenplätzen. Inzwischen dürften Nordrhein-Westfalen und Hamburg durch ihre Modellversuche an den Universitäten Bochum und Wuppertal und an der TU Hamburg-Harburg aufgeholt haben. Doch das Wettrennen geht weiter. So plant Nordrhein-Westfalen die Ausweitung seines globalen Haushaltsmodells auch auf die anderen Hochschulen. Baden-Württemberg erlaubt den Hochschulen mit einem Doppelhaushalt 1994/95 die Übertragbarkeit der Mittel und die Verwendbarkeit von freien Personalmitteln zu 50 % für Investitionen.³ Und jüngstes Beispiel: Bremen hat seiner Universität in diesem Jahr die Mittel ebenfalls global mit einer gegenseitigen Deckungsfähigkeit für Personal-, Sach- und Investitionsmittel zugewiesen.⁴ Niedersachsen schließlich ist gewillt, durch die Einführung eines sehr weitgehenden Globalhaushaltsmodells an drei Hochschulen seinen Spitzenplatz zu verteidigen.

Der Trend ist deutlich: In wenigen Jahren werden die jetzt noch auf einige Hochschulen beschränkten Modellversuche die Regel sein.

Ich möchte im folgenden die Planungen des niedersächsischen Modellversuchs exemplarisch vorstellen und über mögliche Auswirkungen auf die Hochschulbibliotheken spekulieren. Dabei will ich vor einer engen haushaltsrechtlichen Betrachtung der geplanten Regelungen zunächst kurz das Umfeld dieser Maßnahmen zur Stärkung der Hochschulautonomie beleuchten. Anschließend sollen die konkreten, extern gesetzten Regelungen für den niedersächsischen Modellversuch dargestellt werden. Am Beispiel der Diskussion an der Universität Oldenburg über die internen Umsetzungsregelungen möchte ich zum Schluß Überlegungen zur möglichen künftigen Entscheidungs- und Machtstruktur an den betroffenen Modellhochschulen anstellen, um hieraus Forderungen aus der Sicht der Hochschulbibliotheken abzuleiten.

Zur Reform des Verhältnisses von Hochschule und Staat

Eine Arbeitsgruppe des niedersächsischen Wissenschaftsministeriums hat 1992 Zielvorstellungen und Vorschläge⁵ erarbeitet, die das Verhältnis von Hochschule und Staat grundlegend verändern sollen:

1. Die Beziehungen zwischen Staat und Hochschule sollen entbürokratisiert werden, indem die Selbständigkeit und Verantwortlichkeit der Hochschulen gestärkt werden soll. Es sollen also ministerielle Zuständigkeiten auf die Hochschule verlagert und der staatliche Einfluß auf das notwendige Maß beschränkt werden.
2. Die Reform des Finanzstatus der Hochschule soll durch mehr Selbständigkeit und Flexibilisierung bei der Mittelbewirtschaftung - einschließlich der Personalbewirtschaftung - und durch die Schaffung von Anreizsystemen einen wirtschaftlichen, erfolgsorientier-

³ Siehe: Eigenverantwortung für Hochschulen. In: Franfurter Allgemeine Zeitung vom 27. 1. 1994

⁴ Siehe: Uni finanziell jetzt "autonom". In: die tageszeitung. Bremer Ausgabe vom 1. 2. 1994

⁵ Die Ziele und Vorschläge sind auch in die Hochschulentwicklungsplanung des Landes übernommen worden. Vgl. dazu: Entwicklungsprogramm für die niedersächsischen Hochschulen. Entwurf. Nds. Ministerium für Wissenschaft und Kultur. Hannover Oktober 1993. S. 56-62

ten und effizienten Mitteleinsatz bewirken. Wer bisher sparte oder erfolgreich Grauzonen des Haushaltsrechts sinnvoll nutzte, soll also künftig nicht mehr bestraft, sondern sogar belohnt werden.

3. Die interne und externe Mittelverteilung und -zuweisung soll sich an evaluierten Ergebnissen in Lehre, Forschung und Weiterbildung orientieren, indem Pools gebildet werden. Erfolgreiche - wie und woran auch immer gemessen - Universitäten, Fachbereiche, Institute und Lehrstühle - vielleicht auch Bibliotheken - sollen bei der Mittelverteilung und -bemessung aus Poolmitteln belohnt, bzw. weniger erfolgreiche bestraft werden.
4. Für die staatliche und die inneruniversitäre Erfolgskontrolle sowie die gleichmäßige, leistungsorientierte Festlegung der Ausstattung mit Ressourcen soll ein Kennzahlen- und Methodensystem entwickelt werden. Können wir also hoffen, daß sich künftig die Entwicklung unserer Besucherzahlen, unserer Ausleihstatistik und der Fernleihen in adäquaten Finanzzuweisungen niederschlagen wird?
5. Zur Handhabung dieser neuen Instrumente soll die Leitungsstruktur der Hochschulen gestärkt werden. Werden sich die Präsidenten oder Rektoren und die Kanzler in bibliotheksfachliche Fragen, für die wir bisher alleine oder in direkter Abstimmung mit dem Ministerium zuständig waren, künftig einmischen?

Dieser Zielkatalog ist nicht neu, sondern in ähnlicher Weise bereits 1979 und 1985 vom Wissenschaftsrat in seinen Empfehlungen zum Mitteleinsatz und zum Wettbewerb im deutschen Hochschulsystem formuliert worden.⁶ Die Diskussion um die Ökonomisierung der Hochschule ist noch älter. Im Unterschied zum Ausland⁷ (wie z. B. den USA, Großbritannien oder den Niederlanden) wird allerdings erst jetzt in der Bundesrepublik mit dem Wechsel von einer input- zu einer outputorientierten staatlichen Hochschulsteuerung begonnen. Erst im Januar 1993 mußte der Wissenschaftsrat erneut in seinen 10 Thesen zur Hochschulpolitik die schrittweise Globalisierung der Haushalte, die Deregulierung des Haushaltsvollzuges, mehr Budgetsouveränität und ein entscheidungsfähiges Hochschulmanagement mit mehr Macht für die Dekane fordern.⁸ Die Verknappung der Mittel angesichts der wirtschaftlichen Krise und des Nachholbedarfs in den neuen Bundesländern sowie die öffentlichen Diskussionen um die hohen Studentenzahlen, zu lange Studienzeiten, fehlende Berufsorientierung und die mangelnde Effizienz und Qualität der Lehre haben allerdings die Ohren der Politiker und Wissenschaftsbürokraten für diese Forderungen geöffnet. Selbst die heilige Kuh der Kameralistik soll dem Mehr an Hochschulautonomie inzwischen geopfert werden, auch wenn in der Folge davon die Ministerialbürokratie schlanker zu werden droht.

Niedersachsen gehört, wie auch bereits die oben zitierte Ranking List ausweist, hinsichtlich der Haushaltsflexibilität zu den Vorreitern unter den Bundesländern:

Die Übertragbarkeit von Mitteln in das nächste Haushaltsjahr ist heute schon relativ einfach. Die Verwendung von freien Personalmitteln für zusätzliche Investitionen oder Sach-

⁶ Vgl. Wissenschaftsrat: Empfehlungen zum Wettbewerb im deutschen Hochschulsystem. Köln 1985 und Wissenschaftsrat: Empfehlungen zur Forschung und zum Mitteleinsatz in den Hochschulen. Köln 1979

⁷ Vgl. Edgar Frackmann: Probleme der Hochschulsteuerung unter besonderer Berücksichtigung von Leistungsindikatoren. In: Ökonomie der Hochschule I. Hrsg. von Christof Helberger. Berlin 1989. S. 97-115

⁸ S. Wissenschaftsrat: 10 Thesen zur Hochschulpolitik. Berlin 1993

ausgaben ist mit dem § 12 des Haushaltsgesetzes seit längerem eine Selbstverständlichkeit. So konnten wir aus Personalmittelresten Teile unseres PC-Netzwerks, ABM-Eigenanteile oder Möbel für Bildschirmarbeitsplätze finanzieren. Die Flexibilität erhöht sich ab 1994 mit dem neuen Niedersächsischen Hochschulgesetz⁹ für *alle* Hochschulen des Landes insbesondere bei der Stellenbewirtschaftung noch einmal beträchtlich. Die traditionelle Bindung der Personalbewirtschaftung an Stellenpläne, -übersichten und Bedarfsnachweise ist teilweise aufgehoben worden. Oder wie es unsere Ministerin Frau Schuchardt formulierte: über die 81. Hausmeisterstelle der Universität Göttingen soll nicht mehr der hohe Ministerialbeamte oder gar der Souverän entscheiden müssen, sondern die Hochschule selbst. Konkret sieht das neue NHG vor, den Hochschulen die Zuordnung der Stellen im Haushaltsplan auf Fachbereiche, zentrale Einrichtungen und Verwaltung selbst zu überlassen. Dabei sollen 10 bis 20 % der Stellen zentral vorgehalten, nur nach Zahl und Durchschnittswertigkeit ausgewiesen und nach dem aktuellen Bedarf auf die Hochschuleinrichtungen verteilt werden. Es ist jetzt Sache der Hochschule, diese Stellen zuzuordnen und sie tariflich zu bewerten. Wie die Hochschulbibliotheken in dem dann ausbrechenden Verteilungskrieg abschneiden werden, auch wenn er als Kalter Krieg oder mit Regelungen zur friedlichen Koexistenz eingeleitet wird, wird von unserem Begründungsgeschick, unserer Machtposition und der an der Hochschule herrschenden Entscheidungskultur abhängen.

Zum Modellversuch "Globalhaushalt" in Niedersachsen

Diese Regelung für die Personalstellen gilt jetzt mit der Novellierung des Nds. Hochschulgesetzes landesweit. Für die drei Hochschulen, an denen das Globalhaushaltsmodell eingeführt werden soll, wird es darüber hinaus allerdings noch wesentlich weitergehende Flexibilitätsspielräume geben, die auch über die der in anderen Bundesländern laufenden Modellversuche weit hinausgehen.

Während in Hamburg für die TU nur die Umstellung von der Brutto- auf die Nettoveranschlagung erfolgte und in NRW für Bochum und Wuppertal nur ein modifiziert kameralistisches Verfahren eingeführt wurde, das die Poolbildung aus freien Stellen ermöglicht, sollen in Niedersachsen die Universitäten Clausthal und Oldenburg sowie die Fachhochschule Osnabrück ab 1995 als **Landesbetriebe** gemäß § 26 LHO geführt werden.

Das Modell soll über 10 Jahre mit gutachterlicher Begleitung und Berichterstattungspflicht laufen. Es sollen dabei Aussagen über die Übertragbarkeit auf alle Hochschulen gewonnen werden. Daher soll bereits während des Modellversuchs ein laufender Vergleich mit niedersächsischen Referenzhochschulen - so für Oldenburg Osnabrück, für Clausthal Braunschweig und für die Fachhochschule Osnabrück die von Hannover - durchgeführt werden.

Die konkreten **externen Bedingungen des Modellversuchs** sind 1993 nach Vorarbeiten einer ministeriellen Arbeitsgruppe (MWK/Modellhochschulen/MF/LRH) in einem Kabinettsbeschuß festgelegt worden. So i. E.:

⁹ S. § 123 Niedersächsisches Hochschulgesetz in der Fassung vom 1.1.1994. In: Niedersächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt. Nr. 34/1993. S. 652

1. Wie bereits gesagt, die Modellhochschulen werden als **Landesbetriebe** gemäß § 26 LHO geführt werden. Diese Möglichkeit der Landeshaushaltsordnung ist für den Fall vorgesehen, daß ein Wirtschaften nach Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsplanes nicht zweckmäßig ist und die Tätigkeit des Landesbetriebes, also in diesem Fall der Universität, erwerbswirtschaftlich ausgerichtet ist.
2. Der Haushaltsplan wird nur noch die Veranschlagung der **globalen Zuschüsse** enthalten, so für laufende Zwecke, für Bauunterhaltung und kleinere Baumaßnahmen bis 150.000 DM, für Geräteinvestitionen nach HBFG und für sonstige Investitionen.
Kritiker des Globalhaushaltsmodells befürchten, daß es dann künftig für das Finanzministerium und den Landtag leichter sein werde, einen Globalansatz als einen detailliert begründeten Haushaltsposten zu kürzen. Doch die Erfahrungen der letzten Jahre zeigen, daß ein kameralistischer Haushalt nicht vor globalen Kürzungen schützt, denken wir nur an Wiederbesetzungssperren und Beförderungstops. Ich würde sogar umgekehrt sagen, daß sich der Widerstand gegen globale Kürzungspläne in der Stadt und Region leichter formieren und die Fraktionsdisziplin eher aufbrechen ließe als gegen den Zugriff auf einen einzelnen Haushaltstitel.
3. Die Hochschule selbst wird einen **Wirtschaftsplan** aufstellen, der sich in einen Erfolgs- und einen Finanzplan gliedert. Der Wirtschaftsplan wird als verbindliche Erläuterung zu den vier genannten Zuschußtiteln behandelt. Das Rechnungswesen der Universität wird dann nicht mehr kameralistisch, was eine bloße Gegenüberstellung des zugewiesenen Etats und der Istzahlungen bedeutete, sondern wie in einem privatwirtschaftlichen Betrieb organisiert sein, dessen Kostendeckung nach den Regeln der **kaufmännischen Buchführung** überwacht wird.
Wir werden unsere Mitarbeiter in der Bibliotheksverwaltung also in allen Gebieten des betrieblichen Rechnungswesens schulen müssen, wollen wir die Kompetenz nicht der Haushaltsabteilung und einer noch einzurichtenden Controlling-Stelle überlassen. Es gilt, aktiv die neuen Möglichkeiten des Rechnungswesens für die Steuerung des Bibliotheksbetriebs im Universitätsbetrieb zu nutzen.
4. Der **Erfolgsplan** ist wie eine Jahresgewinn- und Verlustrechnung zu gliedern, er enthält die geschätzten Aufwendungen und Erträge sowie den Saldo, der über die Zuschüsse des Landes abgedeckt wird. Die Ansätze für Aufwendungen im Erfolgsplan sind umfassend gegenseitig deckungsfähig - dazu später mehr.
5. Der **Finanzplan** enthält die geplanten Investitionen und die dafür erforderlichen Deckungsmittel. Auch hier sind die Ansätze gegenseitig deckungsfähig, sogar zwischen den HBFG-fähigen Maßnahmen und den sonstigen Investitionsmaßnahmen, dann allerdings nur in Höhe des Landesanteils. Umgekehrt können auch Einsparungen bei dem Zuschuß für Investitionen unter 150.000 DM zur Finanzierung des Landesanteils bei HBFG-fähigen Maßnahmen verwendet werden. Die Rückflüsse des Bundes müssen dann im Finanzplan vereinnahmt werden.
Mit diesen Regelungen ist eine sehr flexible Investitionsplanung möglich. Die entsprechenden Mittel vorausgesetzt, könnten wir dann z. B. statt einer neuen EDV-Anlage auch eine Kompaktregalanlage beschaffen. In Oldenburg würden wir allerdings das Umgekehrte tun. Der vielfach beklagte Mißstand, daß bisher über die Haushaltsanmeldungen eine Investitionsplanung bis ins Detail auf 2 1/2 Jahre im voraus vorzunehmen ist und bei Bedarfsänderungen einmal festgelegte Prioritätenlisten nur schwer korrigiert werden können, wird mit dieser Regelung vermieden werden. Auf dem Gebiet der EDV haben wir bei HBFG-Verfahren heute die Situation, daß beantragte Geräte zum Zeitpunkt der Beschaffung schon nicht mehr dem Stand der Technik und dem Bedarf entsprechen können.

6. **Investitionen** bis 50.000 DM bedürfen keiner Haushaltserläuterung. Im Austausch gegen die im Finanzplan vorgesehenen Maßnahmen können zur Aufrechterhaltung der Leistungsfähigkeit sogar notwendige Investitionen bis zu einer Höhe von 0,5 Mio. DM getätigt werden.
7. Zwischen dem Finanz- und dem Erfolgsplan besteht ebenfalls weitgehende **Flexibilität**. Die Gesamtaufwendungen des Erfolgsplanes dürfen auch für Investitionen im Finanzplan verwendet werden. Dies gilt nicht für Aufwendungen aus Drittmitteln oder sonstigen zweckgebundenen Erträgen. Umgekehrt dürfen allerdings für Investitionen vorgesehene Mittel nicht für laufende Sachaufwendungen verwendet werden. Diese Regelung ist haushaltsrechtlich notwendig, damit die Hochschulen die vorgesehene Investitionsquote, die im Zusammenhang mit der Kreditaufnahme des Landes steht, nicht unterschreiten können.
8. Selbstverständlich dürfen auch **Mehrerträge** zur Deckung der Mehraufwendungen verwendet werden.

Ein an Erträgen orientiertes Denken dürfte uns Bibliothekaren noch relativ fremd sein, sind wir doch gewohnt, die alltäglichen bibliothekarischen Dienstleistungen, entsprechend dem grundgesetzlichen Anspruch auf freie Information aus allgemein zugänglichen Quellen als öffentliche Güter zu erbringen. Doch das Spektrum dieser Dienstleistungen hat sich auch mit zunehmender Technik ständig erweitert. Wir müssen uns daher heute unabhängig von der Diskussion um den Globalhaushalt z. B. konkret fragen, ob und wenn ja, mit welchen Gebühren oder besser Kostenerstattungen wir Scanner und Telefaxgeräte für die Dokumentenlieferung in der Fernleihe einsetzen wollen. Unter den Bedingungen eines Globalhaushalts mit dem Anreiz, Erträge zu erwirtschaften, ist unsere Phantasie und Kreativität noch mehr gefordert. Wir könnten zum Beispiel einen Bücher- und Kopienlieferdienst mit einem Oldenburger Taxiunternehmer gegen eine entsprechende pauschale Kostenerstattung anbieten. Firmen oder andere Benutzer am Ort könnten dann entweder selbst über ein Modem im OPAC recherchieren und ihren Auftrag in einer Mailbox hinterlegen oder einfach anrufen. Das gefragte Buch oder die Aufsatzkopie würde mit dem Taxi, einem Fahrradkurier oder billiger, mit der Post oder per Telefax, ausgeliefert werden. Die Erträge könnten dann für zusätzliches Personal und zur Abdeckung der sonstigen Kosten verwendet werden. Überschüsse könnten in die Modernisierung der technischen Infrastruktur investiert werden. All dies wäre in Niedersachsen bereits heute möglich. So finanzieren wir eine Teilzeitstelle für den bibliothekseigenen Verlag aus den Einnahmen der selbst bewirtschafteten Fotokopierer. Mit dem Globalhaushaltsmodell und den damit intendierten Zielsetzungen wäre unsere z. T. noch beargwöhnte Praxis jedoch geradezu gewollt. Um nicht mißverstanden zu werden, auch unter diesen veränderten Bedingungen, wollen wir Information als öffentliches Gut weiterhin kostenlos vertreiben und Dienstleistungen für jedermann und jede Frau optimal anbieten. Will die Hochschulbibliothek künftig in dem Wettbewerbssystem Hochschule ihre Rolle im Prozeß wissenschaftlicher Information behaupten, muß sie aber auch neue, zusätzliche, gestufte Dienstleistungsangebote als Value-added- oder Mehrwertdienste entwickeln. Deren Inanspruchnahme muß dann angemessen vergütet werden. Im wissenschaftlichen Bibliothekswesen haben wir auf diesem Gebiet - angefangen bei dem dafür notwendigen strategischen Denken über das Marketing bis hin zur differenzierten Preispolitik - einen Nachholbedarf.

9. Das eingangs gewählte Beispiel des Dezemberfiebers wird auf die Modellhochschulen nicht mehr in vollem Umfang zutreffen. Der bis zum Jahresende nicht verbrauchte Teil der Zuschüsse aus dem Landeshaushalt für laufende Zwecke darf mit Genehmigung des Finanzministers für die Dauer von drei Jahren einer **Rücklage** zugeführt werden, soweit die Zuführungen auf erwirtschafteten Einsparungen und/oder Mehrerträgen beruhen.

Darüber hinaus erlaubt es die Rechtsnatur des Landesbetriebes, Gewinn- und Verlustvorträge sowie Rückstellungen vorzunehmen. Mit dieser Regelung können z. B. Gelder für Investitionen über mehrere Jahre angespart werden.

Zweifel sind angebracht, ob diese Möglichkeit in der Praxis genutzt werden wird und ob möglicherweise entstehende Begehrlichkeiten zwischen den Fachbereichen und zentralen Einrichtungen eingedämmt werden können.

10. Die Modellhochschulen sollen sämtliche Kassengeschäfte über **eigene Konten** abwickeln. Die bisher zuständigen Regierungshauptkassen wären dann nur noch für die Bereitstellung des Zuschusses zuständig.

Diese Regelung bietet die Chance, bürokratische Abläufe zwischen unserer Erwerbungs-/Katalogisierungsabteilung, der Haushaltsabteilung in der Universitätsverwaltung und der Regierungshauptkasse als Zahlstelle effizienter zu gestalten. Unser integriertes Bibliothekssystem könnte heute schon Überweisungsträger für die Zahlungen an die Lieferanten ausdrucken. Stattdessen drucken wir eine Buchungsanweisung für die Haushaltsabteilung, die diese als Verpflichtung in ihr Haushaltsüberwachungssystem übernimmt, und erst nach der Rückmeldung durch die Regierungshauptkasse erfolgt die eigentliche Eintragung in die Haushaltsüberwachungsliste. Es ist geplant, Personalanteile der Regierungshauptkasse in Aurich an die Universität Oldenburg zu verlagern. Angesichts der großen Zahl von Buchungen im Bereich der Bibliothek müßte bei einer dezentralen, netzwerkorientierten EDV-Organisation ein Teil dieses Personals in die Erwerbungs-/Katalogisierungsabteilung integriert werden. Der Zahlungsverkehr mit den Lieferanten würde dadurch erheblich erleichtert und beschleunigt werden. Heute bekommen wir Mahnungen für Rechnungen, die wir längst an die Haushaltsabteilung abgegeben haben, die aber noch nicht von der Regierungshauptkasse angewiesen wurden.

11. Auch die Baubetreuung soll mit der Veranschlagung der Aufwendungen für die **Bauunterhaltung** und kleinerer **Baumaßnahmen** von den Hochschulen selbst vorgenommen werden. Dabei gilt allerdings, daß die Ansätze dafür nicht gemindert werden dürfen, um irreparable Schäden und Folgemehrkosten für die Instandhaltung zu vermeiden.

Ob die Bürokratie der Hochschulen für die Bauabwicklung geeigneter ist als die der Staatshochbauämter, vermag ich nicht abzuschätzen. Wir erleben heute, daß in einem festgelegten Intervall die Fenster gestrichen werden, ohne daß ein Bedarf erkennbar ist und daß dafür aufwendige Gerüste über einen unnötig langen Zeitraum aufgestellt werden. Auf der anderen Seite ist es heute fast unmöglich, den Hausmeister dazu zu bewegen, einen Pinsel oder Schraubenzieher in die Hand zu nehmen, um kleinere Reparaturen selbst auszuführen. Eine Aufteilung des Bauunterhaltungsaufwandes auf die einzelnen Gebäude und die darin untergebrachten Einrichtungen gekoppelt mit der Möglichkeit, diese Mittel flexibel zu verwenden, könnte effizienter sein als die bisherige zentrale Zuständigkeit.

12. In der Aufzählung der haushaltsrechtlichen Bedingungen des Modellversuchs komme ich zu dem letzten Punkt: den **Personalmitteln**. Über die bereits erwähnten Möglichkeiten hinaus werden für die Modellhochschulen im Stellenplan nur noch die Beamtenstellen aufgeführt werden. Die Angestellten- und Arbeiterstellen werden lediglich im Zuschußbereich als Mittel ausgewiesen sein. In der Erläuterung zum Wirtschaftsplan müssen dann zwar die Mittel für Angestellte und Arbeiter näher erläutert sein, die pauschale Veranschlagung der Mittel ermöglicht jedoch einen höchst flexiblen Einsatz und beinhaltet auch eine Verantwortung der Hochschule für die tarifliche Bewertung.

Wir können dann z. B. qualifizierten Bibliotheksangestellten sofort höherwertige Tätigkeiten übertragen, wenn wir diese Mittel durch Erträge erwirtschaften oder an anderer Stelle einsparen. Heute haben wir fast keine Möglichkeit, die Leistung, die Qualifikation und das Engagement unserer Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen zu

belohnen und flexibel neue, höher bewertete Tätigkeiten zuzuweisen. Der BAT wird zwar weiterhin gelten, aber wir werden nicht von den Antworten der Ministerialbürokratie auf unsere Anträge abhängig sein und Akten mit nachgeschobenen Begründungen füllen müssen, sondern wir können unter Beachtung der Mitbestimmungsregelungen selbst handeln. Oder wenn ich daran denke, wie gut sich die wenigen studentischen Aushilfskräfte in der Bestandsverwaltung, im Abenddienst oder am Sonnabend bewährt haben, könnte man auf die Idee kommen, lästige Routinearbeiten verstärkt als Studentenjobs erledigen zu lassen. Neben der zeitlichen Flexibilität hätte dies noch den Vorteil, daß wir bei einem studentischen Stundensatz von 14 DM aus dem Durchschnittssatz für eine BAT-VIII-Stelle wesentlich mehr Arbeitsstunden zur Verfügung hätten.

Künftig wird also die Modellhochschule nicht nur über den Einsatz der zentral vorgehaltenen 10-20 % der Stellen, sondern über 100 % entscheiden können. Die Möglichkeiten dieser Regelung haben an der Universität Oldenburg einige Unruhe ausgelöst. Die bisherige Starrheit des kameralistischen Systems hat vorhandene Besitzstände gewahrt und bot Sicherheit und Geborgenheit. In der Arbeitsgruppe zur Vorbereitung des Modellversuchs hat denn auch der Personalratsvertreter vorgeschlagen, daß Entscheidungen über Stellen- und Sachmittelschiebungen zwischen den Einrichtungen je Haushaltsjahr auf höchstens 10 % beschränkt werden sollten und daß Verschiebungen von Personal- zu Sachmitteln höchstens 1 % des Gesamtvolumens ausmachen dürfen. Es sind aber auch andere Vorschläge denkbar. Wenn wir uns das Interesse der Fachbereiche vergegenwärtigen, in zentralen Einrichtungen etatisierte Stellen zu dezentralisieren, um so vielleicht vermeintliche Defizite der Versorgung mit Schreibkraftstellen zu mindern, läßt sich erahnen, welche Verteilungskämpfe mit der Einführung des Modells entstehen könnten.

Macht- und Entscheidungsstrukturen

Auch die Diskussion in der DUZ spiegelt dieses Problem wider. Konservative Skeptiker befürchten eine "**Überforderung der Kollegialität**" und haben Zweifel, ob bei der Verteilung von Globalmitteln beherzigt werden wird, daß "Selbstverwaltung ... vor allem Selbstbeschränkung, Autonomie vor allem Selbstbeherrschung" bedeutet.¹⁰

Inneruniversitär gingen der Entscheidung über eine Beteiligung an dem Modellversuch denn auch heftige Geburtswehen voraus. Nach langen Gremiendiskussionen über die externen Bedingungen sind nun die universitätsinternen Umsetzungsregelungen und mögliche neue Entscheidungsstrukturen *das* Thema an der Hochschule. Es wird über mögliche Folgen spekuliert, und es findet wie bei der Diskussion in der Deutschen Universitätszeitung eine Mythologisierung auf beiden Seiten durch die Skeptiker¹¹ wie die Befürworter¹² statt.

Es ist kurios, daß insbesondere bei den linken Hochschullehrern der Universität Oldenburg, die in der Vergangenheit immer für die Autonomie der Hochschule und gegen

¹⁰ S. Franz Letzelter: Ein alter Mythos neu aufgelegt? In: Die Deutsche Universitätszeitung. 3/1991. S. 34-35

¹¹ Zu denen Franz Letzelter zählt (s. Fußnote 10).

¹² S. Hans-Uwe Erichsen: Lieber selbst steuern. In: Die Deutsche Universitätszeitung. 6/1991. S. 19-21 und Klaus Landfried: Der Weg in die Autonomie. In: Die Deutsche Universitätszeitung. 18/1991. S. 14-15

die staatliche Intervention gestritten haben, die Tendenz besteht, lieber das Ministerium wie bisher über Umverteilungen entscheiden zu lassen, anstatt die bald mögliche Autonomie positiv zu nutzen.

Ich wage keine Prognose, wie sich die Bibliotheken in den Verteilungskämpfen behaupten können, denn dieses wird von Hochschule zu Hochschule unterschiedlich sein. Mitentscheidend sind die mit der Einführung des Globalhaushaltes dann geltenden Regelungen der inneruniversitären Entscheidungsstrukturen und der Machtverteilung.

Chancen und Risiken liegen hier dicht beieinander: Die Universität kann durch die Finanzautonomie schneller und unmittelbarer ihre eigenen Interessen im Personal- und Sachmittelhaushalt durchsetzen, sie kann damit aber auch schneller und unmittelbarer Partialinteressen von Einrichtungen, Gruppen und Einzelnen verletzen. Nicht nur durch den Globalhaushalt, sondern auch durch das neue Landeshochschulgesetz wird sich die **Machtverteilung** in der Universität ändern. Die Ämter des Präsidenten, der Dekane und vielleicht auch die der Leiter der zentralen Einrichtungen werden durch die Ausrichtung der Universität als Wirtschaftsbetrieb gestärkt, die direktive Macht des Ministeriums wird dagegen geschwächt werden. Die bisherige Zuständigkeit der zentralen Gremien *in vielen Einzelfällen* wird geringer, *in Grundsatzfragen* dagegen stärker werden. Schon streiten sich Universitätsleitung und Senat, ob einzelne Sachentscheidungen grundsätzlicher Natur und damit von den Gremien zu entscheiden sind oder ob sie in der Kompetenz des Präsidenten liegen.

Aktuell wird für die Umsetzung des Globalhaushaltsmodells derzeit ein Katalog von **internen Bewirtschaftungsbedingungen** gleichsam als neue Finanzverfassung diskutiert und verabschiedet. Darin sind Vorschläge von den hochschulpolitischen Gruppen, den Fachbereichen, der Personalvertretung, aber auch den zentralen Einrichtungen und der Bibliothek eingeflossen, die drei Fragenkomplexe umfassen:

- . Wie wird die Kontinuität der internen Mittelverteilung ausgehend vom **Status quo** sichergestellt?
- . Welche Verfahrensregelungen und Entscheidungsmechanismen gelten künftig für **Umverteilungen**?
- . Wer erhält wofür **Prokura**?

Für die Hochschulbibliothek sind diese Fragen bisher zufriedenstellend von den Universitätsgremien beantwortet worden. So hat der Senat bzw. seine Haushalts- und Planungskommission i. E. entschieden, daß

- die Verteilung aller Sach- und Personalmittel auf der Grundlage der Verteilung des Vorjahres fortgeschrieben werden soll,
- Veränderungen in der Mittelverteilung um mehr als 5 % zweier Lesungen in den Gremien bedürfen und im Konfliktfall durch einen Schlichtungsausschuß des Konzils bestätigt werden müssen und
- die Kompetenz der Bewirtschaftung von zugewiesenen Mitteln, gebildeten Rücklagen und erwirtschafteten Erträgen mit allen sich aus dem Modellversuch ergebenden Freiheiten den einzelnen Organisationseinheiten der Universität übertragen wird.

Die Einzelheiten dieser Regelungen beinhalten allerdings auch Einschränkungen:

So wird vom Präsidenten eine Quasi-Gewinnsteuer auf Mehrerträge in Höhe von 10 % erhoben werden. Von freien Personalmitteln sollen 20 % in eine zentrale Reserve fließen. Die Anmietung von Immobilien wird nur mit seiner Zustimmung möglich sein, ebenso wie die Umwandlung von mehr als 20 % der Personal- in Sachmittel. Doch insgesamt gesehen

hat die Universitätsleitung die Zustimmung der Gremien zum Modellversuch mit einer Selbstbeschränkung ihrer zentralen Machtkompetenz zugunsten einer Dezentralisierung erkaufen müssen.

Für die Bibliothek konnte eine wichtige Regelung durchgesetzt werden. Danach dürfen die ihr für Bücher und Zeitschriften zugewiesenen Mittel nicht für andere Zwecke verausgabt werden. Offen ist dabei, wer den Erwerbungssetat zweckgebunden zuweisen wird. Wie bisher der Landesgesetzgeber mit einer Anmerkung im Haushaltsplan bzw. bei einigen Bibliotheken mit einer eigenen Titelgruppe oder künftig der Senat mit einem Anteil aus dem globalen Zuschuß?

Für die Bibliothek wäre Ersteres günstiger. Bibliothekare wissen, daß gerade der Bestandsaufbau einer Bibliothek **Kontinuität** erfordert, aber wie viele Hochschullehrer würden sich darüber hinwegsetzen, wenn sie könnten. Ihre Kopfquote von 1.500 DM pro Jahr auf der einen Seite und ein Anteil von über 40 % der Mittel von Lehre und Forschung für Bücher und Zeitschriften auf der anderen Seite in der bisherigen Titelgruppe 71 wecken Begehrlichkeiten. Hinzu kommt, daß die niedersächsischen Bibliothekare in der Vergangenheit für den Erwerbungssetat mit 6 % höhere Steigerungsraten als für Lehrmittel (3 %) durchgesetzt haben. Dieser Fortschritt sollte nicht durch universitätsinterne Umverteilungsentscheidungen unter den Bedingungen eines Globalhaushaltes aufs Spiel gesetzt oder gar konterkariert werden.

Mindestens ebenso schädlich wäre die Verlagerung von Personalmitteln. Die Bibliotheken haben einerseits große Rationalisierungserfolge durch den Einsatz neuer Technologien erreicht, gleichzeitig aber auch dadurch neue Benutzungsnachfrage geweckt, die heute nicht hinreichend befriedigt werden kann. Die Schere zwischen dem seit Jahren stagnierenden Personalbestand und der Benutzungsentwicklung ist weit geöffnet. Die neuen Dienstleistungen elektronischer Informationsvermittlung haben zudem eine zunehmende Spezialisierung des Fachpersonals, das zu Erfüllung der Aufgaben in der Bibliothek benötigt wird, zur Folge.

In Zeiten knapper Haushaltsmittel ist die Bündelung der vorhandenen Ressourcen um so wichtiger. Die niedersächsischen Bibliotheksdirektoren haben daher versucht, bei der Novellierung des Hochschulgesetzes für die Hochschulbibliothek und die bibliothekarischen Einrichtungen zu erreichen, daß bibliothekarische Planstellen keinen Einrichtungen außerhalb der Hochschulbibliothek zugeordnet werden dürfen. Leider ohne Erfolg!

Universitätsbibliotheken haben nicht nur Dienstleistungsfunktionen für die Hochschule zu erbringen, sondern müssen auch entsprechend ihrem staatlichen Auftrag z. B. über die Fernleihe oder die Literaturversorgung am Ort und in der Region staatliche Aufgaben erfüllen. In Oldenburg haben wir so z. B. heute von ca. 20.000 aktiven Benutzern über 2/3 Nichthochschulangehörige. Es besteht die Gefahr, daß bei dem Modell absoluter Flexibilität und Autonomie Dienstleistungen für Externe zur Disposition gestellt werden.

Wenn dabei die Verteilungsmechanismen und Entscheidungsprozesse so diskussionsintensiv werden und die Einführung der kaufmännischen Buchführung, einer Kostenrechnung und eines Controlling den Verwaltungsaufwand so erhöhen, daß die Transaktionskosten die Vorteile der Flexibilität wieder aufheben, lohnt sich das Modell nicht. Es darf nicht dazu kommen, daß wie früher in Clinch-Runden Mittelzuteilungen und Prioritätenlisten nach der Dicke des Sitzfleisches entschieden werden. Die bisher verabschiedeten internen Bewirtschaftungsbedingungen stellen zwar eine gute Ausgangsbasis für den künftigen Wirtschaftsbetrieb Universität und seine Sparten wie die Bibliothek dar, sie können aber jederzeit vom Senat und der Universitätsleitung zum Nachteil der Bibliotheken geändert werden.

Um so mehr wird es auf die **Verteilungsmaßstäbe** für die Personal-, aber auch die Sach- und Investitionsmittel ankommen. Wir müssen daher rechtzeitig selbst die Gestaltung von **Kennzahlensystemen** übernehmen. Wenn denn zum Beispiel das Etatbedarfsberechnungsmodell des Wissenschaftsrates oder das fortgeschriebene bayrische Modell überregional und landesweit akzeptiert sind, läßt sich vielleicht eine Durchsetzung auch universitätsintern sowohl für die globale Ermittlung des Bedarfs als auch für die interne Kontingentierung des Literaturetats erreichen. Bisher konnten wir unter Verweis auf die vom MWK anerkannten Richtwerte und Ausbaufaktoren des Wissenschaftsratsmodells die Verteilungsdiskussionen in der Bibliothekskommission des Senats maßgeblich bestimmen.

Ein anerkanntes Personalbedarfsmodell ist da schon schwerer durchzusetzen. Hier werden Vergleiche insbesondere mit den anderen Hochschulbibliotheken über Kennziffern nötig sein. Die Einführung der kaufmännischen Buchführung und einer Controlling-Stelle müssen wir als Instrument zur Führung des Bibliotheksbetriebes nutzen. Zum Beispiel kann die Transparenz der Abschreibungswerte besser als bisher den Ersatzbeschaffungsbedarf für Maschinen und Geräte begründen. Die damit auch nach außen wirksame größere Transparenz unserer Bewirtschaftungsentscheidungen wird den Legitimationsdruck erhöhen.

Schluß

Als Fazit kann ich nur festhalten: Das niedersächsische Globalhaushaltsmodell enthält in seiner Konstruktion der Universität als Wirtschaftsbetrieb große Chancen auch für die Bibliotheken, die von uns Bibliothekaren genutzt werden müssen, wobei wir die Risiken durch aktives Handeln selbst minimieren können - bei allen Unberechenbarkeiten der universitären Entscheidungskultur. Bibliotheken brauchen Kontinuität und Wandel. Gerade in Oldenburg haben wir für letzteres bei unserem Personal und für die nötige Kontinuität bei den Professoren ständig geworben und dabei immer entscheidungsfreudig gehandelt. 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 zu erreichen. Jede Bibliothek könnte schon bald die nächste, global bewirtschaftete sein.