

EINFÜHRUNGSTEXT

Dr. Rainer Ambrosy

Die Finanzierung der deutschen Hochschulen

EINFÜHRUNG

Die Finanzierung der deutschen Hochschulen ist in den vergangenen Jahren zunehmend in den Fokus politischer und gesellschaftlicher Aufmerksamkeit gelangt. Grund dafür waren nicht zuletzt die ausgeprägten und mitunter leidenschaftlichen Diskussionen um die Vor- und Nachteile einer Einführung von Studiengebühren. Dabei hat sich abseits der Studiengebührendebatte - von der breiten Öffentlichkeit eher unbemerkt - ein weitaus erheblicherer Wandel in der Finanzierungsstruktur der Hochschulen vollzogen. Schließlich hat der Umfang der Einnahmen aus sogenannten Drittmitteln einen immer größeren Anteil am Gesamtetat der Hochschulen angenommen. Eine Entwicklung, die gegenwärtig noch immer anhält. Die einzelnen Einnahmequellen der Hochschulen wie auch die Folgen der anhaltenden Veränderungen in der Finanzierungsstruktur der Hochschulen werden im Folgenden dargestellt.

1 FINANZIERUNG DURCH DIE ÖFFENTLICHE HAND

1.1 Grundfinanzierung

Für die deutschen Hochschulen lassen sich die Finanzierungsquellen in Grundmittel, Drittmittel und Verwaltungseinnahmen differenzieren.

Die Grundmittel werden von der öffentlichen Hand, überwiegend von den Bundesländern als Träger der Hochschulen, bereitgestellt. Der Bund ist indirekt über Sonderprogramme (z.B. Hochschulpakt, Exzellenzinitiative) sowie Forschungsfinanzierung (Projektförderung, Forschungsbauten) auf der Basis von Art. 91b Abs. 1 Nr. 2 und 3 GG an der Finanzierung beteiligt. Eine unmittelbare Beteiligung des Bundes an der Grundfinanzierung der Hochschulen ist nicht vorgesehen (Umkehrschluss aus Art. 91a GG). Die Abgrenzung zwischen Bund- und Länderbefugnissen wurde zuletzt im Rahmen der Föderalismusreform 2006 geregelt. Demnach darf der Bund im Bereich der Forschung grundsätzlich mitfinanzieren, im Bereich der Lehre aber nur, wenn eine überregionale Bedeutung der Maßnahme vorliegt und die Länder einer Beteiligung zustimmen (z.B. Hochschulpakt).

Die Grundmittel stellen den größten Teil der Gesamteinnahmen der Hochschulen dar, wenngleich der Anteil der Grundmittel an den Gesamteinnahmen bereits seit Jahren rückläufig ist (siehe Abbildung 1). Insgesamt werden weiterhin ca. 70% der Hochschulfinanzierung durch öffentliche Gelder bereitgestellt.

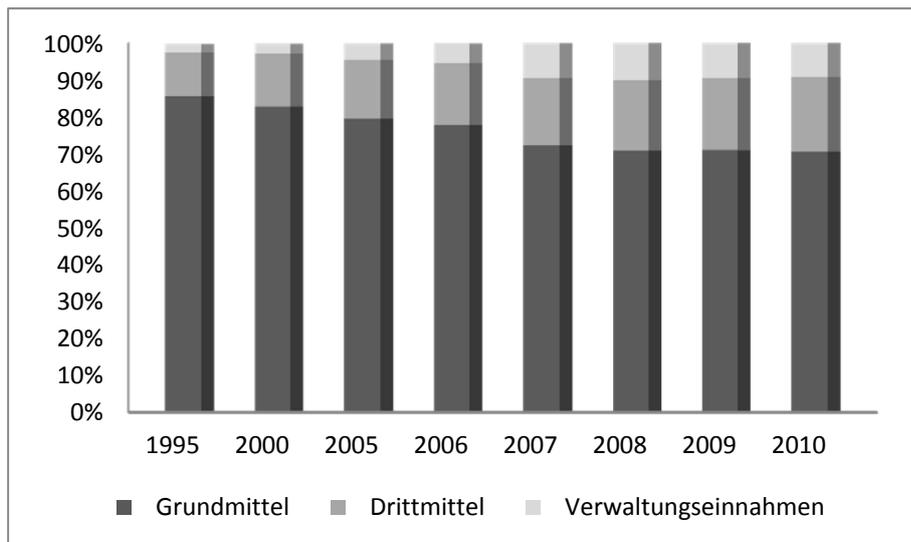


Abb. 1: Einnahmen der deutschen Hochschulen ohne medizinische Einrichtungen/ Gesundheitswissenschaften nach Finanzierungsquellen (Quelle: eigene Darstellung, Datenquelle: Statistisches Bundesamt, Monetäre hochschulstatistische Kennzahlen Fachserie 11 Reihe 4.3.2 – 2010)

1.2 Haushaltspläne der Länder

Die betragsmäßige Höhe der einer Hochschule zur Verfügung gestellten Grundfinanzierung bemisst sich nach der im jeweiligen Landeshaushaltsplan dafür vorgesehenen Summe.

Der Haushaltsplan ist eine systematische Zusammenstellung über die geplanten Ausgaben und geschätzten Einnahmen (bzw. über Aufwendungen und Erträge bei Haushaltsplänen nach doppischer Rechnungslegung) von juristischen Personen des öffentlichen Rechts für den Zeitraum der nächsten Haushaltsperiode. Haushaltspläne dienen der Feststellung und Deckung des Finanzbedarfs zur Erfüllung der öffentlichen Aufgaben innerhalb einer Haushaltsperiode und sind somit die Grundlage für die Haushalts- und Wirtschaftsführung.

Die wesentlichen haushaltsführenden Stellen sind der Bund, die Bundesländer sowie Städte, Gemeinden und Gemeindeverbände, aber auch Anstalten und Körperschaften des öffentlichen Rechts.

In Haushaltsplänen werden letztlich Art und Umfang der von vorgenannten Stellen zu erbringenden Leistungen in monetären Größen definiert. Aufgrund der sich daraus ergebenden Bedeutung sind die Haushaltspläne Gegenstand eines dezidiert geregelten Gesetzgebungsverfahrens. Die Verpflichtung zur Aufstellung des Haushaltsplanes des Bundes ist in Art. 110 GG geregelt. Bereits der verfassungsrechtlichen Regelung sind wichtige Haushaltsgrundsätze zu entnehmen. So sind insbesondere die Grundsätze der Vollständigkeit („alle Einnahmen und Ausgaben“, Art. 110 Abs. 1 GG) und der Vorherigkeit („Der Haushaltsplan wird [...] vor Beginn des ersten Rechnungsjahres [...] festgestellt.“, Art. 110 Abs. 2 Satz 1 GG) im Grundgesetz hinterlegt. Weitere Grundsätze zur Haushaltsführung sind in den Haushaltsordnungen des Bundes (BHO) oder der Länder (LHO),

bzw. im Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) oder in den Landesverfassungen geregelt. Darunter fallen insbesondere die Grundsätze der Haushaltsklarheit und -wahrheit, der Genauigkeit sowie der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit.

Die Feststellung des Haushaltsplanes sowohl des Bundes (Art. 110 Abs. 2 Satz 1 GG) als auch der Länder (z.B. § 1 LHO Niedersachsen oder § 1 LHO NRW) erfolgt durch das Haushaltsgesetz bzw. auf kommunaler Ebene durch die Haushaltssatzung. Das Haushaltsgesetz ist ein sogenanntes Zeitgesetz, das in der Regel für eine Periode von einem Kalenderjahr, selten auch für Doppelhaushalte von zwei Perioden, beschlossen wird. Durch die Beteiligung der Parlamente im Gesetzgebungsverfahren wird bewirkt, dass die Budgethoheit im Parlament und nicht in der Regierung liegt.

Die gesetzliche Grundlage für den Haushalt der Bundesländer ist in den jeweiligen Landeshaushaltsordnungen (LHO) geregelt. Der Haushalt ermächtigt die Verwaltung Ausgaben zu leisten und Verpflichtungen einzugehen wie sie im Haushalt vorgesehen sind. Die Ausgaben haben damit konstitutiven Charakter. Allerdings werden durch den Haushaltsplan Ansprüche oder Verbindlichkeiten weder begründet noch aufgehoben.

Eine Verpflichtung zur Leistung von Ausgaben bzw. eine Zahlungspflicht geht vom Haushaltsplan also nicht aus (§ 3 Abs. 1 LHO Niedersachsen). Die Ansätze von Ausgaben im Haushaltsplan haben lediglich den Charakter einer Ausgabeermächtigung für das betreffende Haushaltsjahr.

Der Landeshaushalt ist in sogenannte Einzelpläne gegliedert. Diese regeln im Wesentlichen die Finanzen in den einzelnen Geschäftsbereichen. Einzelpläne werden z.B. für das Landesparlament, den Ministerpräsidenten/die Ministerpräsidentin und die einzelnen Ministerien gebildet.

In den Einzelplänen der für die Hochschulen zuständigen Ministerien befinden sich die Haushaltsansätze für Universitäten und Fachhochschulen. Die Hochschulverwaltungen sind durch vorgenannte Regelungen in den Landeshaushaltsordnungen an einen durch das Haushaltsgesetz beschlossenen Haushalt gebunden und haben ihn bei allen haushaltspolitischen Entscheidungen zu berücksichtigen.

1.3 Hochschulkapitel

Die Haushaltskapitel bezeichnen in den Haushaltsplänen die Gliederungsebene unterhalb der Einzelpläne, d.h. Einzelpläne sind in verschiedene Haushaltskapitel untergliedert. Die Haushaltskapitel untergliedern sich ihrerseits in die einzelnen Haushaltstitel. Im Regelfall wird jeder Hochschule ein eigenes Kapitel gewidmet.

So befindet sich z.B. im Haushaltsplan des Landes Niedersachsen der Einzelplan 06 des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur. Dieser beinhaltet das Kapitel 0613 mit den Haushaltsplanansätzen für die Universität Oldenburg (siehe Abbildung 2). Das Kapitel wiederum enthält diverse Titel, wie z.B. Titel 682 01-7, der die Ausgaben des Ministeriums über Zuführungen zum laufenden Betrieb der Hochschule zum Gegenstand hat. Dieser Titel umfasst den wesentlichen Teil der durch das Land Niedersachsen bereitgestellten Grundfinanzierung für die Universität Oldenburg.

Einzelplan 06 Ministerium für Wissenschaft und Kultur
Kapitel 0613 Universität Oldenburg (Landesbetrieb)

Titel	Fkt	Zweckbestimmung	Verpflichtungs- ermächtigung 2014 2013	Ansatz 2014	Ansatz 2013	+ = mehr - = weniger	Ist 2012
1	2	3	1000 EUR	1000 EUR	1000 EUR	1000 EUR	1000 EUR
			4	5	6	7	8
E I N N A H M E N							
111 12-5	133	Ablieferungen von Studiengebühren Langzeitstudierender <i>*** Abweichend von § 15 Abs. 1 S. 1 LHO (Bruttoprinzip) ist der Nettobetrag veranschlagt.</i>		322	583	-261	645
111 15-0	133	Ablieferungen des Landesbetriebs für Verwaltungskostenbeiträge Studierender		1.431	1.431	—	1.583
119 41-0	133	Rückzahlung von Überzahlungen		—	—	—	424
A U S G A B E N							
682 01-7	133	Zuführungen für laufende Zwecke des Landesbetriebs <i>Übertragbar. Die Ausgaben sind einseitig deckungsfähig zugunsten 682 03 und 891 01. *** Gemäß § 17 Abs. 1 S. 2 LHO sind die Absätze 1 bis 8 der Erläuterung und die im Wirtschaftsplan ausgebrachten Bewirtschaf- tungsvermerke verbindlich.</i>	—	120.298	110.949	+9.349	106.825
682 03-3	133	Zuführungen an den Landesbetrieb für die Unterhaltung der Grundstücke, der technischen und baulichen Anla- gen <i>Übertragbar. Die Ausgaben sind einseitig deckungsfähig zulasten 682 01.</i>	—	1.352	1.352	—	1.352
682 39-4	133	Zuführungen an den Landesbetrieb für die Beschäftigung von Ersatz- kräften für Landesbedienstete im Mutterschutz	—	72	72	—	72
891 01-5	133	Zuführungen für Investitionen des Landesbetriebs <i>Die Ausgaben sind einseitig deckungsfähig zulasten 682 01. *** Gemäß § 17 Abs. 1 S. 2 LHO ist die Erläuterung verbindlich.</i>	—	1.166	1.047	+119	833
		Abschluss Kapitel 0613					
		1 Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dergleichen		1.753	2.014	-261	
		Summe der Einnahmen		1.753	2.014	-261	

	6 Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	—	121.722	112.373	+9.349	
	8 Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen	—	1.166	1.047	+119	
	Summe der Verpflichtungserm. / Ausgaben	—	122.888	113.420	+9.468	
	Zuschuss		121.135	111.406	+9.729	

Abbildung 2: Auszug aus dem Haushaltsplanentwurf 2014 des Landes Niedersachsen (Quelle: Niedersächsisches Finanzministerium, Entwurf Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2014)

In Bundesländern mit Globalzuweisungen werden nur noch wenige Haushaltstitel separat ausgewiesen. Teilweise werden lediglich zwei Titel geführt. Dabei werden den Hochschulen in einem Titel die laufenden Mittel zugewiesen und mit einem zweiten Titel die Investitionen veranschlagt. Diese Vorgehensweise entstammt ursprünglich aus den Anforderungen von Art. 115 Abs. 1 S. 2 GG a.F., nach der die Nettokreditaufnahme auf die Summe der investiven Ausgaben beschränkt wurde. Investitionen durften also keinesfalls zugunsten anderer Ausgaben reduziert werden, so dass die Mittel bereits in der Titelstruktur strikt getrennt wurden.

Die Haushaltstitel stellen die unterste Stufe der Untergliederung des Haushaltsplans dar. Sie bestehen aus der Titelnummer, der Zweckbestimmung, dem Ansatz für Einnahmen oder Ausgaben, der Verpflichtungsermächtigung und etwaiger Haushaltsvermerke. In der Regel werden die Einnahmen nach ihrem Entstehungsgrund und die Ausgaben nach ihrer Funktion bzw. ihrem Zweck angesetzt. Ausgaben eines bestimmten Titels dürfen grundsätzlich nur für den darin vorgesehenen Zweck geleistet werden, sofern keine einseitige oder gegenseitige Deckungsfähigkeit zugelassen ist. Diese Restriktion wird als qualitative Spezialität bezeichnet (vgl. insbes. § 20 LHO Niedersachsen).

Für die Einnahmen gilt das Gesamtdeckungsprinzip (§ 8 LHO), wonach alle Einnahmen nicht zweckgebunden sein sollen, sondern als Deckungsmittel für alle Ausgaben herangezogen werden können. Ausnahmen vom Gesamtdeckungsprinzip sind zulässig, wenn durch Gesetz oder Haushaltsplan die Verwendung von Einnahmen für bestimmte Zwecke zugelassen wird oder die Einnahmen von Dritten zweckgebunden zur Verfügung gestellt werden.

Die Bereitstellung von Globalbudgets oder Globalhaushalten anstelle einer dezierten Unterteilung des Hochschulkapitels in eine Vielzahl von Titeln ist eine Entwicklung der jüngeren Vergangenheit und korreliert mit dem Autonomisierungsprozess in der deutschen Hochschullandschaft. Ein Globalhaushalt zeichnet sich dadurch aus, dass die Mittelbereitstellung in einem pauschalen Betrag bewilligt wird, über den die Hochschulen weitgehend unabhängig und eigenständig disponieren können. Diese Form der Hochschulfinanzierung folgt dem Gedanken, dass dezentrale Führungskräfte der Verwaltung flexibler mit den zur Verfü-

gung stehenden Mitteln haushalten und diese effizienter einsetzen können als dies durch zentrale Planvorgaben aus dem Ministerium möglich wäre. Zuvor war es üblich, dass den Hochschulen umfangreiche Titel vorgegeben wurden und insofern umfangreiche Restriktionen über die Verwendung der bereitgestellten Mittel bestanden haben, so dass oft von einer „Titelwirtschaft“ die Rede war.

Die Hochschulen nutzen die Zuweisung eines Globalhaushaltes häufig, um auch ihrerseits in weitere interne budgetierende Einheiten zu unterscheiden (z.B. Fakultäten oder zentrale Einrichtungen), denen ebenfalls Globalbudgets zur Verfügung gestellt werden. Dabei machen die Hochschulen wie auch die Landesministerien häufig ergänzend von der Möglichkeit einer leistungsorientierten Mittelverteilung Gebrauch, wodurch Leistungsanreize gegeben werden, die bei Erfüllung monetär durch erhöhte Zuweisungen belohnt werden können.

1.4 Sonderprogramme

Für die staatlichen Hochschulen werden neben der Grundfinanzierung weitere Mittel aus Sonderprogrammen bereitgestellt. Dabei sind insbesondere durch die Exzellenzinitiative und den Hochschulpakt erhebliche zusätzliche Mittel in Wissenschaft und Forschung geflossen.

Im Rahmen der Exzellenzinitiative des Bundes und der Länder sind für den Förderzeitraum von 2006 bis 2017 insgesamt rund 4,6 Mrd. € bereitgestellt worden. Diese Mittel verteilen sich auf die drei Förderkategorien Graduiertenschule, Exzellenzcluster und Zukunftskonzepte, um die sich die Hochschulen bundesweit in bislang drei Runden bewerben konnten. Von den nicht unerheblich hohen Mittelbereitstellungen konnten zunächst bei weitem nicht alle Hochschulen profitieren. Viele sind in den bisherigen Förderrunden leer ausgegangen. Dabei ist gegenwärtig unklar, ob die Exzellenzinitiative langfristig fortgeführt wird. Schließlich wurde die ursprüngliche Mittelbereitstellung aus den signifikanten Versteigerungserlösen der UMTS-Auktion des Bundes gegenfinanziert. Die kurzfristigen Förderzeiträume sind für die geförderten Hochschulen durchaus problematisch, da im Rahmen der bewilligten Projekte nicht selten langfristige Verpflichtungen, z.B. gegenüber dem beschäftigten Personal, eingegangen werden müssen, deren Anschlussfinanzierung gesichert werden muss.

Durch den Hochschulpakt 2020 wurden den Universitäten und Fachhochschulen weitere signifikante Mittel zur Verfügung gestellt. Dabei handelt es sich um eine Vereinbarung zwischen Bund und Ländern, die getroffen wurde, um den Hochschulen zusätzliche Gelder für die Bewältigung steigender Studierendenzahlen aufgrund der Einführung der verkürzten Gymnasialzeit sowie der Aussetzung der Wehrpflicht bereitzustellen. Es werden die zwei Phasen Hochschulpakt I und Hochschulpakt II unterschieden: In der von 2007 bis 2010 laufenden ersten Phase des Hochschulpaktes wurde aufgrund einer damals aktuellen Prognose der Kultusministerkonferenz (KMK) die Aufnahme von insgesamt 91.370 zusätzlichen Studienanfängern gegenüber dem Basisjahr 2005 vereinbart. Dafür hat der Bund ca. 566 Millionen Euro bereitgestellt, wobei die Länder die Gesamtfinanzie-

rung zugesichert haben. Tatsächlich wurden in der ersten Programmphase jedoch weit über 185.000 zusätzliche Studienanfänger aufgenommen.

Grundlage für den Hochschulpakt II von 2011 bis 2015 war eine aktualisierte Planung der KMK, die von einem weiteren Anstieg der zusätzlichen Studienanfänger im Vergleich zum Basisjahr 2005 um rund 275.000 ausgegangen ist. Zur Finanzierung hat der Bund weitere Mittel in Höhe von ca. 3,2 Mrd. € bereitgestellt. Seitens der Bundesländer wurden den Hochschulen ebenfalls Gelder zugesichert, so dass für jeden zusätzlichen Studienanfänger rechnerisch 26.000 € zur Verfügung gestellt werden sollten. Im März 2011 hat die gemeinsame Wissenschaftskonferenz von Bund und Ländern (GWK) die im Rahmen des Hochschulpaktes II zu finanzierende Studienanfängerzahl auf rund 327.000 erwartete zusätzliche Studienanfänger angehoben. Die durch den Bund bereitgestellten Mittel für die zweite Programmphase wurden nochmals von 3,2 Mrd. € auf 4,8 Mrd. € erhöht. Allerdings wurden auch diese Prognosewerte von der Realität überholt. Tatsächlich wurde die Zahl der 2011 bis 2015 finanzierten, im Vergleich zu 2005 zusätzlichen Studienanfänger, auf rund 624.000 fast verdoppelt. Daher wurden die Bundesmittel im Jahr 2013 um weitere 2,2 Mrd. € auf insgesamt rd. 7 Mrd. € erhöht.

Ab 2016 ist eine dritte Förderphase geplant, über die Bund und Länder in 2014 die Beratungen aufnehmen. Bis 2018 werden voraussichtlich weitere Bundesmittel in Höhe von rund 2,7 Milliarden Euro verteilt. Insgesamt wird der Bund somit zwischen 2007 und 2018 ca. 10 Mrd. € an zusätzlichen Finanzmitteln zur Verfügung stellen. Seitens der Länder sollen Leistungen erbracht werden, die in den meisten Ländern dem Volumen des Bundes entsprechen. Insgesamt werden die Länder ca. 9 Mrd. € bereitstellen.

Neben der Exzellenzinitiative und dem Hochschulpakt 2020 gibt es weitere, zum Teil länderspezifische, Sonderprogramme über die zusätzliche öffentliche Mittel in Wissenschaft und Forschung fließen. Zu nennen sind z.B. die sächsische Exzellenzinitiative, mit der die sächsische Landesregierung ca. 110 Mio. € für die Spitzenforschung ihrer vier Universitäten zur Verfügung gestellt hat, oder die Bereitstellung der sogenannten Qualitätsverbesserungsmittel an den nordrhein-westfälischen Hochschulen. Diese Mittel werden als Ersatzmittel des Landes für die weggefallenen Studiengebühren gezahlt. In ähnlicher Weise werden auch in anderen Bundesländern Kompensationen geleistet, wenn den Hochschulen die Finanzierungsoption durch Studiengebühren durch politischen Beschluss wieder entzogen wurde und dadurch fest einkalkulierte Einnahmen entfallen sind.

Wenngleich die Bereitstellung von Geldern aus vorgenannten Programmen nicht zuletzt aufgrund der zunehmend schwierigeren wirtschaftlichen und strukturellen Rahmenbedingungen der öffentlichen Hand – schließlich fallen die verfügbaren finanziellen Ressourcen des Bundes und der Länder auch im Kontext der Schuldenbremse immer geringer aus – eine immense Kraftanstrengung bedeutet, die von den Hochschulen sehr gewürdigt wird, werden dadurch nicht alle Probleme der Hochschulen gelöst.

Letztlich handelt es sich in aller Regel um zweckgebundene Mittel, über deren Verwendung nicht frei entschieden werden kann. Die Exzellenzmittel sind z.B. explizit an das Projekt geknüpft, für das eine Förderung bewilligt wurde. Über die Mittel aus dem Hochschulpakt 2020 wurden in der Regel Vereinbarungen zwischen den Ländern und ihren Hochschulen getroffen, wodurch die Mittelverwendung konkretisiert wird. Für nordrhein-westfälische Hochschulen wird beispielsweise reglementiert, dass die Hälfte der Mittel für Personalkosten zu verwenden ist. Ein angemessener Anteil kann auch für die administrative und organisatorische Abwicklung des Studienplatzaufbaus verwendet werden. Insgesamt sind die Mittel jedoch für das Ziel der Einrichtung zusätzlicher Studienplätze bestimmt. Schließlich berechnet sich der letztlich den Hochschulen zugewiesene Betrag als Vergütung für die Aufnahme je zusätzlichem Student.

Noch restriktiver stellt sich die Zweckbindung bei den Qualitätsverbesserungsmitteln dar. Gemäß § 2 des Gesetzes zur Verbesserung der Qualität in Lehre und Studium an nordrhein-westfälischen Hochschulen (Studiumsqualitätsgesetz) sind die Mittel „zweckgebunden für die Verbesserung der Lehre und der Studienbedingungen zu verwenden. Insbesondere können sie verwendet werden für die Verbesserung der Betreuungsrelation zwischen hauptamtlichem Lehrpersonal und Studierenden.“ Der zweckadäquate Einsatz wird durch eine eigens dafür geschaffene Kommission je Hochschule überwacht. Eine Verwendung ist u.a. ausgeschlossen für die Forschung sowie zur Finanzierung von Hochschulverwaltungsangestellten und Fakultätsmitarbeiterinnen und -mitarbeitern ohne unmittelbaren Bezug zu Lehre und Studium, wie auch weitgehend für die Bewirtschaftung der Gebäude.

Im Ergebnis stellen die zusätzlichen Mittel also keinen Beitrag zur Finanzierung aller Grundaufgaben der Hochschulen dar. Dabei zeigt die reale Entwicklung der Studienanfängerzahlen, dass es sich bei den hohen Bedarfen an Studienplätzen nicht nur um einen kurzlebigen Trend durch die doppelten Abiturjahrgänge handelt, sondern um ein längerfristiges Phänomen, das durch eine generell höhere Studierendenquote gestützt wird. Davon werden alle Teile einer Hochschule, also gerade auch die Verwaltungen, die zentralen Einrichtungen und die Forschung, gleichermaßen tangiert. Insofern wäre eigentlich eine weniger zweckgebundene und somit eine vollumfängliche Entlastung aller Bereiche der Hochschulen in Form einer Erhöhung der Grundfinanzierung wünschenswert gewesen.

Da ein Abflachen des Trends zu einer höheren Studierendenquote momentan nicht absehbar ist, führt zudem die ungewisse Weiterführung der Sonderförderungen zu Unsicherheiten bei den Hochschulen. Die Exzellenzinitiative endet im Jahr 2017. Der Hochschulpakt ist bis zum Jahr 2020 befristet. Durch die fehlende Finanzierungssicherheit ist den Hochschulen eine langfristig angelegte und nachhaltige Entwicklungsplanung für Forschung und Lehre fast unmöglich geworden. Die unsicheren Planungsmöglichkeiten schlagen sich insbesondere bei der Einstellung neuer Mitarbeiter nieder. Für den wissenschaftlichen und nichtwissenschaftlichen Nachwuchs können oftmals nur zeitlich befristete Beschäftigungsverhältnisse angeboten werden, da eine langfristige auskömmliche Finanzierung nicht sichergestellt werden kann. Dies hat mitunter fatale Auswirkungen auf die

Beschäftigungsperspektiven, da es an einer verlässlichen Karriereplanung fehlt. Somit wird die ohnehin schwierige Konkurrenzsituation um Spitzenkräfte für die Hochschulen weiter erschwert. Angesichts des bevorstehenden demografischen Wandels besteht dabei die Gefahr, dass die daraus resultierenden personellen Fehlentwicklungen der Gegenwart auch in der Zukunft nicht mehr geheilt werden können.

Fragen / Aufgaben zum Thema „Finanzierung durch die öffentliche Hand“

- 1) *Welche Finanzierungsquellen einer Hochschule lassen sich unterscheiden?*
- 2) *Welches ist die größte Finanzierungsquelle der Hochschulen in Deutschland?*
- 3) *Warum beteiligt sich der Bund nur indirekt an der Hochschulfinanzierung?*
- 4) *Wie werden den Hochschulen die Grundmittel zugewiesen?*
- 5) *Was ist unter dem Haushaltsgrundsatz der „qualitativen Spezialität“ zu verstehen?*
- 6) *Was ist ein Globalhaushalt?*
- 7) *Welche zwei wesentlichen Sonderprogramme zur Hochschulfinanzierung gibt es und welchen Zweck verfolgen die Programme?*
- 8) *Welchen Nachteil haben die Mittel aus den Sonderprogrammen?*

2 DRITTMITTELFINANZIERUNG

2.1 Projektförderung

Die Einnahmen aus Drittmitteln haben in den vergangenen zwei Jahrzehnten einen immer größer werdenden Umfang am Finanzierungsvolumen der Hochschulen eingenommen. Gerade in den Haushalten der größeren und forschungstärkeren deutschen Universitäten machen die Drittmiteleinnahmen einen signifikanten Anteil aus, der in Einzelfällen mehrere hundert Millionen Euro pro Haushaltsjahr ausmacht.

Bei Drittmitteln handelt es sich um solche Gelder, die durch die Hochschulangehörigen zur Durchführung von Forschungsvorhaben eingeworben werden und nicht den öffentlichen Geldern für die Grundfinanzierung entstammen. Dabei wird – insbesondere in der Hochschulrechnungslegung – eine begriffliche Differenzierung nach den Herkunftsquellen zwischen Projektförderung (auch: Forschungsförderung) und Auftragsforschung vorgenommen.

Unter der Projektförderung wird die Einwerbung von Drittmittelgeldern bei öffentlichen Geldgebern zur Durchführung von Forschungsvorhaben verstanden. Dabei werden bei einem Zuwendungsgeber mit schriftlichem Antrag Zuwendungen (vgl. §§ 23, 44 LHO Niedersachsen) beantragt, die zur Deckung der Ausgaben des Zuwendungsempfängers für einzelne konkret abgrenzbare Projekte genutzt werden sollen. Die Bewilligung solcher Mittel erfolgt in der Regel per Zuwendungsbescheid durch schriftlichen Verwaltungsakt. Bedeutendster Drittmittelgeber ist die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG). Daneben treten insbesondere der Bund oder die EU, aber auch die Länder häufig als öffentlicher Projektträger auf.

Die Projektförderung zeichnet sich insbesondere durch folgende Eigenschaften aus:

- Es handelt sich um unabhängige Forschung zur Erweiterung der Kenntnisse, des Wissens und Verständnisses (Grundlagenforschung).
- Die Forschungsziele und das Vorgehen zur Erreichung der Forschungsziele werden weitgehend von der Hochschule bestimmt.
- Der Drittmittelgeber fördert die Forschung uneigennützig.
- Die Hochschule forscht nicht für den Drittmittelgeber, sondern auf der Grundlage ihrer eigenen Aufgabe für die Allgemeinheit.
- Die Forschungsergebnisse werden durch Veröffentlichung frei zugänglich gemacht.
- Durch die Forschung entstandene Schutz-, Urheber-, Nutzungs- und Verwertungsrechte (Patente) verbleiben im Eigentum der Hochschule.

Die Drittmiteleinnahmen sind den Hochschulen und insbesondere den Wissenschaftlern hochwillkommen, da sie neben der Finanzierung von interessanten For-

schungsvorhaben auch zur Sicherung von Beschäftigungsverhältnissen beitragen können, die durch die Grundfinanzierung oder andere Mittel nicht ausreichend gedeckt sind. Zudem haben Erfolge bei der Einwerbung von Drittmitteln in der Regel auch Auswirkungen auf die Zuweisung von Grundmitteln im Rahmen der leistungsorientierten Mittelvergabe und werden somit zusätzlich prämiert.

Trotz dieser Vorteile sind die Einwerbungen von Mitteln aus öffentlicher Projektförderung aus Hochschulsicht nicht unproblematisch. Die Zuwendungsgeber erstatten in der Regel nur die dem geförderten Projekt unmittelbar zurechenbaren direkten Kosten, wie z.B. die Kosten von während der Projektbearbeitung angefallenen Arbeitsstunden des dafür eingesetzten wissenschaftlichen Personals oder die für das Projekt angeschafften notwendigen Sachmittel. Nicht oder nur teilweise erstattet werden die sogenannten Gemeinkosten, aus dem Englischen abgeleitet auch Overheads genannt.

Die Gemeinkosten betreffen die indirekt anfallenden Kosten für die Nutzung der Hochschulinfrastruktur. Darunter fallen z.B. Raumkosten für die Bereitstellung von Räumlichkeiten (anteilige Mietkosten), Bewirtschaftungskosten u.a. aus Strom und Heizung, sowie die Inanspruchnahme von Verwaltungsdienstleistungen, die zur Projektbeantragung, -betreuung und -abrechnung benötigt werden. Im Endeffekt reichen die bewilligten Drittmittel also nur selten aus, um die gesamten anfallenden Projektaufwendungen der Hochschule abzudecken. Somit führen steigende Erfolge bei der Einwerbung von Drittmitteln paradoxerweise zugleich zu einer schleichenden Auszehrung der Hochschulhaushalte und Hochschulverwaltungen. Die Hochschulen „kannibalisieren“ sich gewissermaßen selbst.

Die „Overhead-Problematik“ ist inzwischen auch in der Politik bekannt. So wurden der DFG in einer zweiten Maßnahme des Hochschulpaktes zusätzliche Mittel des Bundes zugewiesen, die genutzt werden, um für DFG-Projekte eine Overhead-Programmpauschale im Umfang von 20% auf die direkten abrechenbaren Projektausgaben gewähren zu können. Inzwischen werden in vergleichbarem Umfang auch bei Drittmittelprojekten des Bundes und der EU Gemeinkostenanteile finanziert. Gleichwohl dürfte der rechnerisch benötigte Overhead bei nahezu allen Hochschulen deutlich über 20% liegen. Die Differenz zwischen den gezahlten Overheadpauschalen und den tatsächlich anfallenden Kosten müssen die Hochschulen unverändert aus ihrer Grundfinanzierung entrichten. Eine Kostenfalle, der sich die Hochschulen nur schwer entziehen können. Schließlich werden Drittmiteleinahmen nicht nur im Rahmen der leistungsorientierten Mittelverteilung honoriert und beeinflussen dadurch die Grundfinanzierung der Hochschulen. Sie dienen auch als Qualitäts- und Leistungsindikator bei diversen Hochschulrankings.

2.2 Auftragsforschung (wirtschaftliche Tätigkeit)

Von der öffentlichen Projektförderung abzugrenzen ist die sogenannte wirtschaftliche Auftragsforschung. Die Abgrenzung ist insbesondere deshalb so wichtig, weil sich daraus in der Regel signifikante Unterschiede in der steuerlichen und beihilferechtlichen Beurteilung ergeben.

Prof. Dr. Frank Ziegele

Budgetierung und Finanzierung

Impressum

Autor: Prof. Dr. Frank Ziegele

Herausgeber: Carl von Ossietzky Universität Oldenburg - Center für lebenslanges Lernen C3L

Auflage: 5. Auflage, Erstausgabe 2004

Redaktion: Uda Lübben

Layout: Andreas Altvater, Franziska Buß-Vondrik

Copyright: Vervielfachung oder Nachdruck auch auszugsweise zum Zwecke einer Veröffentlichung durch Dritte nur mit Zustimmung der Herausgeber, 2014

ISSN: 1862 - 2712

Oldenburg, März 2014

Prof. Dr. Frank Ziegele



Prof. Dr. Frank Ziegele (1966) ist seit 2 Jahren Geschäftsführer des Gemeinnützigen Centrum für Hochschulentwicklung (CHE) GmbH in Gütersloh. 2004 ist er auf die nebenberufliche Professur für Hochschul- und Wissenschaftsmanagement an der Stiftung Fachhochschule Osnabrück berufen worden und leitet dort den MBA-Studiengang Hochschul- und Wissenschaftsmanagement.

Hauptarbeitsgebiete beim CHE:

- Leitung des CHE, u.a. Leitung der nationalen und internationalen Entwicklung des CHE Rankings und von EU-Projekten
- Konzeption und Umsetzung von Steuerungsmodellen und Managementinstrumenten für das Hochschulsystem (u.a. Governance- und Finanzierungsmodelle, Berichtswesen, Kontraktmanagement, Analyseverfahren)
- Inhaltliche Konzeption, Leitung und Moderation von lokalen Organisationsentwicklungsprojekten
- Erarbeitung von Analysen, Projekten der angewandten Hochschulforschung und gutachterlichen Stellungnahmen
- Aufbereitung und Transfer von Management-Know-how für Hochschulen (Weiterbildungsdozent, Tagungsleitung, Vorträge, Publikationen, Pressearbeit)

Akademischer Werdegang:

Studium der Wirtschaftswissenschaften an der Universität Hohenheim mit Abschluss als Diplom-Ökonom (1991) und danach wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Finanzwissenschaft der Ruhr-Universität Bochum (1991-1996). Promotion zum Thema „Hochschule und Finanzautonomie“. 1996-2005 Projektleiter im CHE in Gütersloh, 2006-2008 Geschäftsführer von CHE Consult. Lehraufträge zum Thema Wissenschaftsmanagement an der Hochschule Bremen, FH Osnabrück, DHV Speyer, Universität Oldenburg, Donau-Universität Krems (2000-heute).

Aufgaben an der FH Osnabrück: Studiengangsleitung sowie Lehrveranstaltungen zu Institutionenökonomik, strategischem und operativem Management, betriebswirtschaftlichen Instrumenten und Methoden, Kosten- und Finanzmanagement.

Weitere Tätigkeiten:

bis 2010 Vorstandsmitglied der Gesellschaft für Hochschulforschung, derzeit Mitherausgeber der Zeitschriften „Wissenschaftsmanagement“ und „Higher Education Management and Policy“, Mitglied des Weiterbildungsbeirats des Zentrums für Wissenschaftsmanagement, Speyer, bis 2005 Mitglied des International Advisory Board des „International Comparative Higher Education Finance and Accessibility Project“ der Ford Foundation, University at Buffalo (USA).

E-Mail: frank.ziegele@che-concept.de

INHALTSVERZEICHNIS

EINFÜHRUNG IN DAS GESAMTE MODUL.....	7	
1	BUDGETIERUNG UND FINANZIERUNG ALS ELEMENTE DES NEW PUBLIC MANAGEMENT.....	11
1.1	Theoretische Grundlagen.....	11
1.1.1	New Public Management: Grundideen und Instrumente	11
1.1.2	Institutionenökonomik.....	16
1.2	Budgetierung als Instrument im Rahmen des New Public Management.....	17
1.2.1	Grundbegriff.....	17
1.2.2	Funktionen der Budgetierung.....	19
1.2.3	Budgetierungsprozess	21
1.2.4	Beispiele für Folgen des NPM für Budgetierung und Finanzierung	22
2	STAATLICHE RAHMENBEDINGUNGEN FÜR DIE BUDGETIERUNG UND FINANZIERUNG AN HOCHSCHULEN.....	28
2.1	Die Relevanz staatlicher Rahmenbedingungen	28
2.2	Staatliche Rahmenbedingungen in Deutschland.....	29
2.2.1	Generelle Reformstrategien.....	29
2.2.2	Haushaltsglobalisierung (und Bezug zur Deregulierung).....	30
2.2.3	Staatliche Mittelvergabe	31
2.2.4	Rechenschaftslegung	34
2.2.5	Weitere finanzierungsrelevante Regelungen	36
2.3	Erste Erkenntnisse zur Bewertung der staatlichen Modelle.....	38
2.4	Beispiele für Implikationen der staatlichen Rahmenbedingungen für das Hochschulmanagement.....	39
3	FINANZIERUNGSSTRATEGIEN VON HOCHSCHULEN	44
3.1	Relevanz der Hochschulstrategien für die Finanzierung und Budgetierung.....	44
3.2	Einnahmenmaximierung vs. Profulförderung	45
3.3	Erschließung von Finanzquellen im Rahmen einer Diversifizierungsstrategie	46
3.4	Preispolitik in der Lehre	48
3.5	Forschungsförderung	50

4	INSTRUMENTE DER MITTELVERGABE	55
4.1	Ausgangspunkt für den Instrumenteneinsatz	55
4.2	Instrumente der Mittelvergabe im Überblick	56
4.3	Anforderungen an die Instrumente der Mittelvergabe...	60
4.3.1	Pauschalzuweisungen	60
4.3.2	Zielvereinbarungen	62
4.3.3	Finanzierungsformeln.....	64
4.4	Grundüberlegungen zum Instrumenteneinsatz.....	64
4.4.1	Bewertung der Instrumente	64
4.4.2	Formeln und Zielvereinbarungen – substitutiv oder komplementär?.....	66
5	MODELLARCHITEKTUREN DER MITTELVERGABE: KOMBINATIONEN DER INSTRUMENTE	69
5.1	Grundarchitektur eines Mittelvergabemodells	69
5.2	Einsatzmöglichkeiten der Instrumente im Rahmen der Grundarchitektur.....	74
5.2.1	Pauschalzuweisungen	74
5.2.2	Zielvereinbarungen	74
5.2.3	Finanzierungsformeln.....	77
5.3	Beispiele für Modellarchitekturen.....	77
6	GESTALTUNG DER MITTELVERGABEINSTRUMENTE I: FINANZIERUNGSFORMELN	83
6.1	Formelgestaltung als „institutional design“.....	83
6.2	Überblick: Checkliste zur Gestaltung von Finanzierungsformeln	85
6.3	Einzelfragen der Gestaltung und Gestaltungsoptionen	86
6.4	Kritik an Formelsystemen und Folgen für das „institutional design“	94
7	GESTALTUNG DER MITTELVERGABEINSTRUMENTE II: ZIELVEREINBARUNGEN	100
7.1	Zielvereinbarungen als Managementinstrument.....	100
7.2	Funktionen von Zielvereinbarungen.....	102
7.3	Methoden zur Gestaltung von Zielvereinbarungen.....	105
7.3.1	Gegenstromverfahren	105
7.3.2	Adäquate Zielebenen und Zielformulierungen	107
7.3.3	Raster für Zielvereinbarungen.....	110
7.3.4	Finanzierungsmechanismen	111
7.3.5	Prozessmanagement.....	113

8	BILDUNG DEZENTRALER GLOBALBUDGETS	117
8.1	Grundfrage Zentralität vs. Dezentralität	117
8.2	Stufen der Dezentralisierung	119
8.3	Gestaltungsprobleme dezentraler Globalbudgets	120
8.3.1	Personalkostenbudgetierung	120
8.3.2	Budgetierungsregeln.....	122
8.3.3	Interne Märkte.....	125
9	REFORMEN IN BUDGETIERUNG UND FINANZIERUNG ALS AUFGABE DES CHANGE MANAGEMENT	129
9.1	Gestaltungsdimensionen der Budgetierung.....	129
9.2	Typische Probleme durch unzureichendes Change Management	130
9.3	Generelle Instrumente des Change Management und ihr Einsatz bei der Budgetierung	132
9.3.1	Projektmanagementtools.....	132
9.3.2	Gestaltung des Prozessablaufs.....	134
9.3.3	Kommunikation und Partizipation	135
9.3.4	Externe Begleitung.....	136
9.4	Spezielle Instrumente des Change Management im Budgetierungskontext.....	138
9.4.1	Handhabung von Modellrechnungen	138
9.4.2	Spielregeln und Vertrauensbildung	139
9.4.3	Schnüren von „Paketlösungen“	140
10	GLOSSAR	143
11	SCHLÜSSELWÖRTERVERZEICHNIS	148
12	LITERATURVERZEICHNIS	151

EINFÜHRUNG IN DAS GESAMTE MODUL

Das Management der deutschen Hochschulen befindet sich im Umbruch. Über viele Jahre dominierten Steuerungsansätze wie Regulierung, Erlasse und kameralistische Haushalte. Innerhalb weniger Jahre hat ein kompletter Paradigmenwechsel stattgefunden: Ins Zentrum rücken Autonomie und Selbststeuerung, Wettbewerb und Leistungskriterien.

Angesichts des schnellen Wandels ist das Hochschulmanagement gefordert: Hochschulen müssen mit neuen Instrumenten zurechtkommen. Es besteht allerdings die Gefahr, dass betriebswirtschaftliche Ansätze in naiver Weise auf Hochschulen übertragen werden, ohne der speziellen Kultur und den Rahmenbedingungen im Wissenschaftsbetrieb Rechnung zu tragen. Hochschulmanager/innen müssen jedoch Managementtechniken in adäquater Weise auf den Hochschulkontext übertragen. An vielen Stellen wird der Einsatz von Managementmethoden inzwischen erprobt; es erscheint damit von großer Bedeutung, die Erkenntnisse der Pilotentwicklungen zu systematisieren und auszuwerten. In vielen Bereichen sind wir auf dem Weg, eine hochschulangemessene Gestaltung betriebswirtschaftlicher Methoden beschreiben zu können und daraus einen „Werkzeugkasten“ des Hochschulmanagements zu entwickeln.

Auf diesen allgemeinen Grundüberlegungen fußt die vorliegende Darstellung des „state of the art“ im Bereich der Budgetierung und Finanzierung an Hochschulen. Es soll ein Beitrag geleistet werden, hochschulangemessene Verfahrensweisen des Finanzmanagements zu entwickeln. Dies erscheint wichtig, da das Finanzmanagement einen Kernbereich der aktuellen Veränderungsprozesse darstellt:

- Basis für die Selbststeuerung der Hochschulen ist die Finanzautonomie. Freiheit kann nur dann resultieren, wenn eine Hochschule und innerhalb der Hochschule die Subeinheiten ihre Ausgaben flexibel gestalten können.
- Basis für Wettbewerb und Leistungsprinzip sind die Verfahren der Finanzzuweisung. Die Kriterien, nach denen Gelder an und innerhalb von Hochschulen verteilt werden, bilden das Anreizsystem für Lehre und Forschung.

Dies gilt umso mehr in Zeiten knapper öffentlicher Kassen: Ineffiziente Ressourcenverwendung kann sich keine Hochschule in Deutschland mehr leisten. Finanzierung und Budgetierung sind daher im Folgenden Gegenstand der Ausführungen.

Abbildung 1 verdeutlicht im Überblick, in welchen Schritten im Folgenden die Budgetierung und Finanzierung von Hochschulen aufgearbeitet wird. Das Finanzierungs- und Budgetierungsmodell einer Hochschule besteht aus den Kernbausteinen Mittelverteilung, Mittelbewirtschaftung und Controlling. Es wird maßgeblich beeinflusst durch externe (staatliche) Rahmenbedingungen sowie interne Gegebenheiten (v.a. Strategien). Gestaltet werden nicht nur Budgetierungstechniken, sondern auch die „weichen“ Fragen des Change Managements spielen bei Veränderungsprozessen in der Hochschulfinanzierung eine wichtige Rolle. Und nicht zuletzt braucht das gesamte Gebäude noch eine theoretische Klammer.

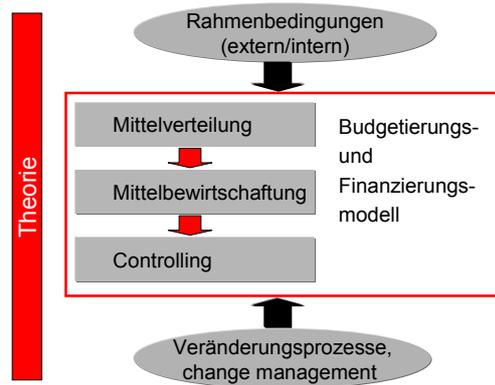


Abbildung 1: Überblick über die wichtigsten Bereiche der Budgetierung und Finanzierung an Hochschulen

- **Theorie:** Zunächst werden die grundlegenden Begriffe geklärt und die theoretischen und normativen Grundlagen gelegt. Moderne Budgetierungs- und Finanzierungsmodelle basieren auf den Ideen des „New Public Management“ und der Institutionenökonomik (**Kapitel 1**); die Theorien liefern eine „Klammer“ für alle weiteren Ausführungen und Konzepte.
- **Externe Rahmenbedingungen:** Die Gestaltung hochschulinterner Instrumente beruht aber nicht nur auf theoretischen Überlegungen, sondern auch auf den empirischen Gegebenheiten. Eine wesentliche Rahmenbedingung für die interne Finanzierung sind staatliche Finanzierungsregelungen. Daher werden die staatlichen finanziellen Rahmenbedingungen beschrieben und exemplarische Implikationen für das Hochschulmanagement abgeleitet (**Kapitel 2**).
- **Interne Rahmenbedingungen:** Neben Theorie und staatlichen Rahmenbedingungen gibt es eine dritte Grundlage für die Gestaltung interner Budgetierung und Finanzierung: Die Strategie einer Hochschule. Die Finanzierung muss dazu beitragen, strategische Ziele umzusetzen. Dieser Zusammenhang wird in **Kapitel 3** anhand exemplarischer Normstrategien aufgezeigt.
- **Mittelverteilung:** Auf Basis der erarbeiteten Grundlagen geht es dann um die Instrumente der Budgetierung und Finanzierung; zunächst um die Instrumente der Vergabe bzw. Verteilung von Geldern. Die wichtigsten Instrumente sind Finanzierungsformeln, Zielvereinbarungen und Pauschalzuweisungen. Nach einem Überblick über die Instrumente und den Stand ihrer Einführung in Deutschland (**Kapitel 4**) werden die Möglichkeiten zur Kombination der Instrumente erläutert (**Kapitel 5**) und die Gestaltungsfragen für Formeln und Zielvereinbarungen im Detail erläutert (**Kapitel 6 und 7**).
- **Mittelbewirtschaftung:** Neben der Mittelverteilung ist die Bildung dezentraler Globalbudgets der zweite Grundbaustein der internen Budgetierung (**Kapitel 8**). Dabei geht es v.a. um die Frage der Aufteilung von Ausgabenkompetenzen auf zentrale und dezentrale Einheiten, aber auch um Personalkostenbudgetierung und interne Märkte.

- **Change Management:** Schließlich wird der Tatsache Rechnung getragen, dass die Budgetierung an Hochschulen nicht nur ein technisches Gestaltungsproblem, sondern auch eine Frage des „Change Managements“ ist. Die beste Gestaltung von Budgetierungsmodellen an Hochschulen nützt wenig, wenn die Hochschulangehörigen nicht dahinter stehen und keine Akzeptanz und Bereitschaft zur Handhabung des Modells besteht. Erfahrungen mit dem Management des Wandels werden in **Kapitel 9** dargestellt.

Das Finanzcontrolling bildet zusammen mit anderen Bereichen des Controllings einen eigenständigen und umfassenden Themenbereich, der hier nicht ausführlich aufgegriffen werden soll.

Ergänzend zum Studienmaterial, das Herr Prof. Ziegele verfasst hat, finden vordem Modultext eine Einführung „**Die Finanzierung von deutschen Hochschulen**“ von **Herrn Dr. Ambrosy**, der das Modul „Budgetierung und Finanzierung“ seit 2012 im Masterstudiengang Bildungs- und Wissenschaftsmanagement durchführt. Dieser Einführungstext ist Bestandteil der Pflichtlektüre während der Selbststudienphase und dient wie das gesamte Studienmaterial zur Vorbereitung auf die Präsenzphase.

KAPITEL 1: BUDGETIERUNG UND FINANZIERUNG ALS ELEMENTE DES NEW PUBLIC MANAGEMENT

Nach der Bearbeitung dieses Kapitels sollten Sie ...

- die grundlegenden Begriffe beherrschen,
- Budgetierungsmodelle aus dem Ansatz des New Public Management begründen können,
- reale Instrumente und Probleme auf Basis theoretischer Ansätze (v.a. Institutionen-ökonomik) bewerten können.

1 BUDGETIERUNG UND FINANZIERUNG ALS ELEMENTE DES NEW PUBLIC MANAGEMENT

Problembeschreibung

Am Beginn der Beschäftigung mit Budgetierung und Finanzierung im Hochschulbereich stehen Begriffsklärungen. Diese reichen aber alleine nicht aus: Bevor auf Instrumente der Budgetierung und Finanzierung im Detail eingegangen werden kann, sind die theoretischen und normativen Grundlagen zu legen. Moderne Budgetierungs- und Finanzierungsmodelle basieren auf den Ideen des „New Public Management“ und dem theoretischen Ansatz der Institutionenökonomik. Mithilfe des theoretischen Unterbaus lassen sich fundierte Gestaltungsempfehlungen aussprechen und in der Praxis eingesetzte Modelle bewerten.

1.1 Theoretische Grundlagen

1.1.1 New Public Management: Grundideen und Instrumente

Die Ideen des New Public Management (NPM, oder auch „Neues Steuerungsmodell“) sind ursprünglich im kommunalen Bereich entstanden. Inzwischen werden NPM-Ansätze aber auch in anderen Bereichen des öffentlichen Sektors, insbesondere im Wissenschafts- und Hochschulsektor, zur handlungsleitenden Grundlage der Gestaltung von Organisation, Strukturen und Prozessen. Oft wird NPM simpel mit der Anwendung betriebswirtschaftlicher Instrumente im öffentlichen Bereich gleichgesetzt. Die Übertragung betriebswirtschaftlicher Verfahrensweisen ist in der Tat eine wichtige Implikation des NPM. Es bedarf jedoch zusätzlicher Ausführungen, um die Grundideen des NPM zu verdeutlichen.

Bereits aussagekräftiger erscheint die Definition von BRÜGGEMEIER: NPM sei eine „verwaltungswissenschaftlich aufgeklärte, interdisziplinär aufgeschlossene und empirisch reflektierte betriebswirtschaftliche Lehre von der effizienz- und effektivitäts-orientierten Gestaltung und Steuerung der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben“. Damit werden die Fundierung in der BWL und das Anlegen der betriebswirtschaftlichen Normen Effizienz und Effektivität deutlich.

Denkanstoß:

Recherchieren bzw. überlegen Sie: Was ist der Unterschied zwischen Effizienz und Effektivität? Mit welchen Maßen würden Sie die Größen messen? Geht die Erfüllung beider Kriterien immer Hand in Hand?

Ebenso klar werden in der obigen Definition aber weitere Charakteristika des NPM, darunter die starke Fundierung in der Empirie. Ein zentraler Begriff besteht zudem in der „Steuerung“: NPM impliziert eine neue Form der Steuerung.

Es geht dabei um die Steuerung auf verschiedenen Ebenen des öffentlichen Sektors¹: Im Hochschulbeispiel ist sowohl die staatliche Steuerung von Hochschulen als auch die Steuerung dezentraler Ebenen in einer Hochschule (Fakultäten, Institute, Zentrale Einrichtungen) durch eine Leitungsebene relevant. Die Steuerung auf allen Ebenen soll ein Spannungsverhältnis zwischen konkurrierenden Zielsetzungen der jeweils zentralen und dezentralen Ebene austarieren (im Folgenden erläutert am Beispiel Staat – Hochschule, analog hochschulintern anwendbar):

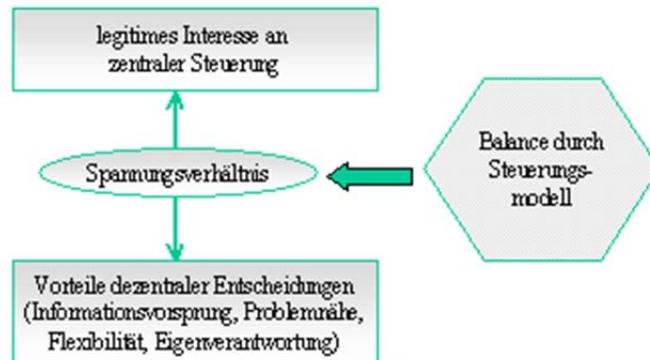


Abbildung 2: Steuerung und dezentrale Entscheidung. Quelle: Ziegele, Frank (2000): Mittelvergabe und Zielvereinbarungen – Finanzierungsinstrumente eines Neuen Steuerungsmodells im Verhältnis Staat – Hochschule, in Titscher, S. u.a. (Hrsg.): Universitäten im Wettbewerb – Zur Neustrukturierung österreichischer Universitäten, München, Mering, 332

Einerseits sollen möglichst viele Entscheidungen dezentral, d.h. an den Hochschulen gefällt werden. Die Problemnähe, die Informationsvorsprünge und die Eigenverantwortung (und die damit verbundene Motivation) der dezentralen Entscheidungsträger in den Hochschulen schaffen das Potenzial für flexibleres, effektiveres und effizienteres Handeln im Vergleich zur ministeriellen Intervention. D.h. eine Hochschule braucht im NPM Freiheit – in Bezug auf die Verausgabung ihrer Mittel, auf das Treffen inhaltlicher Entscheidungen in Forschung und Lehre, auf Organisationsform und Personalmanagement. Dezentrale Freiheit ist zugleich die Voraussetzung für Wettbewerb – nur wenn die einzelnen Akteure autonom handeln können, sind sie in der Lage, mit ihren Leistungen zu konkurrieren.

Dem gegenüber steht jedoch ein legitimes Interesse des Staates an steuernden Eingriffen. Ein blindes Vertrauen des Staates in die Weisheit der Hochschulangehörigen beim Umgang mit Steuergeldern kann nicht vorausgesetzt werden. Es bestünde die Gefahr, dass die Hochschulangehörigen ihre eigenen Interessen verfolgen und diese möglicherweise nichts mit den Zielen des Staates zu tun haben (auch hochschulintern gilt das in Bezug auf die Interessen des einzelnen

¹ Da es im Folgenden um die Steuerungsbeziehungen zwischen verschiedenen Ebenen geht, werden häufig die Begriffe „zentrale“ und „dezentrale“ Ebene benutzt. „Zentral“ meint immer die höhere Ebene, im Verhältnis Staat – Hochschule als die staatliche Seite. Sind hochschulinterne Beziehungen angesprochen, dann ist die Hochschulleitung „zentral“, und die Fakultäten oder Fachbereiche sind „dezentral“. Die Ziele der höheren Ebene werden entsprechend als „zentrale“ Ziele bezeichnet.

Wissenschaftlers und die Profilierung und die Ziele der Hochschule). Eine vollständige Abkoppelung der Hochschulen von staatlichen Zielen – beispielsweise durch Fortschreibung von Haushalten unabhängig davon, welche Leistungen und Aufgaben die Hochschulen vorweisen können – würde daher sehr rasch dazu führen, dass der Staat zwar formale finanzielle Freiheiten einräumen, faktisch aber über Regulierungen die Spielräume wieder beseitigen würde, um einen staatlichen Kontrollverlust zu vermeiden. Und es wäre mit der Freiheit zwar die notwendige Bedingung für Wettbewerb, durch das Fehlen von wettbewerblichen Anreizen aber nicht die hinreichende Bedingung gegeben. Wettbewerb kann nur mit einem Anreizsystem funktionieren, das die Erreichung der staatlichen Ziele belohnt. Das gilt hochschulintern in Bezug auf die Ziele der Hochschule genauso.

Entscheidend ist somit, im Rahmen des NPM ein Steuerungsmodell zu finden, das die dezentrale Freiheit garantiert, aber gleichzeitig zentrale Ziele über wettbewerbliche (und betriebswirtschaftliche) Instrumentarien zum Tragen bringt. Welche Grundcharakteristika dieses Steuerungsmodell aufweist, lässt sich zeigen, indem ein Vergleich mit dem alten Steuerungsansatz angestellt wird. Traditionell werden Hochschulen vom Staat über die Instrumente der Kameralistik und des Inkrementalismus (d.h. der Fortschreibung von Haushalten mit prozentualen Zu- oder Abschlägen je nach Tarifentwicklung bzw. Haushaltslage) gesteuert. Anhand von vier Aspekten lässt sich deutlich machen, warum diese Instrumente die geforderte Balance zwischen dezentraler Autonomie und zentraler Steuerung nicht schaffen und welche Richtungsänderungen das NPM einschlägt (s. folgende Abbildung):

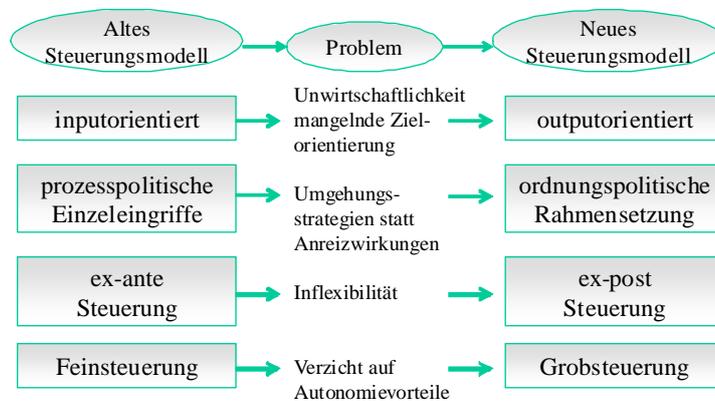


Abbildung 3: Altes und neues Steuerungsmodell. Quelle: Ziegele, Frank (2000): *Mittelvergabe und Zielvereinbarungen – Finanzierungsinstrumente eines Neuen Steuerungsmodells im Verhältnis Staat – Hochschule*, in Titscher, S. u.a. (Hrsg.): *Universitäten im Wettbewerb – Zur Neustrukturierung österreichischer Universitäten*, München, Mering, 333

- *Inputorientierte Steuerung* (durch Überprüfung der ordnungsgemäßen Verausgabung veranschlagter Sach, Investitions- und Personaltitel) provoziert unwirtschaftliches Handeln (z.B. wenn im Zuge des „Dezemberfiebers“ am Ende des Jahres übrige Gelder „verbraten“ werden, um Kürzungen der Haushaltstitel zu vermeiden) und führt zu mangelnder Orientierung an Zielsetzungen. Stattdes-

sen sollte *output-/ergebnisorientiert* gesteuert werden, indem die Ergebnisse des Handelns an Hochschulen betrachtet und (im Hinblick auf zentrale Ziele) bewertet werden. Sind Finanzzuweisungen unmittelbar mit dem Ergebnis des Handelns verknüpft (z.B. wenn sie sich an der Zahl der Absolventen ausrichten), lassen sie sich auch plausibel legitimieren.

- *Prozesspolitische*, regulierende Eingriffe durch Festlegung von Merkmalen des Prozesses der Leistungserstellung lenken die Anstrengungen der dezentralen Einheiten auf Umgehungsaktivitäten. Regulierung muss damit auch die Umgehung der Vorschrift einbeziehen und zieht somit immer neue und feinere Regulierungen nach sich, ohne jemals tatsächlich das Steuerungsziel zu erreichen („Regulierungsspirale“). Zudem wird die dezentrale Suche nach optimalen Prozessabläufen blockiert. Stattdessen sollte ein *ordnungspolitischer* Ansatz verfolgt werden, bei dem nicht Prozessschritte vorgeschrieben werden, sondern finanzielle Rahmenbedingungen und damit Anreize und Sanktionen für autonome Entscheidungen geschaffen werden. Die dezentralen Einheiten können Entscheidungen ohne zentrale Einmischung treffen; die Zentrale definiert aber finanzielle Konditionen und legt damit die Konsequenzen autonomer Entscheidungen fest. Die Mittelempfänger haben auch die Wahl, auf entsprechende Anstrengungen zu verzichten, wissen aber in diesem Fall, dass sie finanzielle Nachteile bei der Mittelzuweisung von der Zentrale zu tragen haben.
- Eine *ex-ante* Steuerung, bei der Ergebnisse vorab festgelegt werden, erzeugt Inflexibilität. Stattdessen sollte der Ansatz der *ex-post-Steuerung* verwendet werden: Dezentrale Entscheidungsträger berücksichtigen deshalb staatliche Ziele, weil sie wissen, dass die Ergebnisse ihres Handelns hinterher am Zielbeitrag gemessen werden.
- Eine zentrale *Feinsteuerung* beseitigt die Vorteile dezentraler Autonomie. Stattdessen sollte das Verfahren der Mittelvergabe ein Instrument der staatlichen *Grobsteuerung* sein, das nicht alle Feinheiten und Besonderheiten berücksichtigen kann und sich auf wenige Lenkungsziele von hoher Priorität beschränkt. Vielfach wird die These vertreten, dass ein Ministerium ohnehin nicht in der Lage ist, eine Hochschule in der Breite ihrer Aktivitäten zu steuern und dass es demzufolge sehr viel wirksamer ist, sich bei der Steuerung auf die „großen“, wichtigen Entwicklungen der Profilbildung zu beschränken. Ein „grobes“ Modell erzeugt auch Transparenz und Nachvollziehbarkeit. Diese Eigenschaften sind im Hinblick auf die Anreizwirkung und Akzeptanz der Finanzierungsreformen entscheidend. Die Anreizwirkungen resultieren daraus, dass die finanziellen Konsequenzen des eigenen Verhaltens für die dezentralen Einheiten erklärbar und nachvollziehbar werden und sie sich danach ausrichten können.

Praxisbeispiel:

Angenommen, an einer Universität solle das Ziel der Studienzeitverkürzung realisiert werden. Wie würde dies nach dem alten Steuerungsansatz angestrebt (illustriert im Verhältnis Staat-Hochschule)? Es würden von staatlicher Seite z.B. Zwangsberatungen für Langzeitstudierende vorgeschrieben und Gelder dafür im Haushalt bereitgestellt (inputbezogen). Die Erfolgskontrolle würde sich zunächst daran festmachen, ob das Geld ordnungsgemäß für die definierten Zwecke verausgabt wurde. Das schließt natürlich nicht aus, dass die Gelder ergebnislos „verschleudert“ wurden. Nach dem NPM würde für eine Erfolgsbewertung hingegen das Augenmerk auf das Ergebnis, also auf die Veränderung der Studiendauer gelegt.

Nach alter Logik werden Regelstudienzeiten festgelegt, d.h. ex ante ein bestimmtes Ergebnis fixiert. In vielen Fächern ist diese ex ante-Festlegung faktisch wirkungslos. Daher wird im NPM die Idee der ex post-Steuerung verfolgt: Es wird ex post betrachtet, welche Studiendauer sich tatsächlich einstellt; jede Verkürzung wird positiv bewertet und honoriert. Die alte Steuerung würde eine detaillierte Berichts- und Darlegungspflicht der Hochschule vorsehen, welche Maßnahmen zur Studienzeitverkürzung getroffen werden. Der Staat würde im Detail prüfen und genehmigen, wenn eine neue Studien- und Prüfungsordnung erlassen wird. Im Sinne der neuen Grobsteuerung geht es nur um globale Größen (z.B. Studiendauern aufgeschlüsselt nach Fächern) und nicht um die detaillierte Mitsprache des Staates bei der Maßnahmenplanung. Das Berichtswesen arbeitet mit wenigen Kennzahlen.

Und schließlich noch ein Beispiel zur Regulierung: Wird z.B. bei der alten Prozesssteuerung den Hochschulen von staatlicher Seite im Sinne der Studienzeitverkürzung vorgeschrieben, dass Prüfungen im Hauptstudium nicht aus mehreren Teilleistungen, sondern nur aus einer einzigen bestehen dürfen (wie im Rahmen der Eckdatenverordnung in NRW vor einigen Jahren geschehen), so kann dies ggf. unterlaufen werden, indem die Hochschule eine bisherige Teilleistung als Zulassungskriterium deklariert. Auch dieser Fall müsste dann wieder reguliert werden („Zulassungsprüfungen sind verboten“), es findet sich eine neue Umgehungsstrategie der Hochschule etc. Letztlich ist es diese Logik, die zu einem immer engeren Korsett an Regulierungen von Hochschulprozessen führt. Anders im NPM: Wenn Hochschulen z.B. nach der Zahl ihrer Absolventen bezahlt werden, haben sie den finanziellen Anreiz, Studiengänge so zu reorganisieren, dass Studienzeiten sinken (denn längere Verweildauer der Studierenden erbringt keine höheren Einnahmen). Wie Studienzeitverkürzung durch Reorganisation herbeigeführt wird, ist Sache der Hochschulen. Sie nutzen ihren dezentralen Wissensvorsprung für einzelfallgerechte Prozessoptimierungen. Sie entwickeln ein Eigeninteresse an kurzen Studiendauern, anstatt die Studienzeitverkürzung als externe Restriktion auferlegt zu bekommen.

Die dargestellte normative Grundlogik charakterisiert das NPM. Sie sollte bei allen konkreten Gestaltungsfragen als theoretischer Hintergrund mit berücksichtigt werden. Die Eignung konkreter Reformen lässt sich daran messen, ob sie die Vorteile des NPM zum Tragen bringt.

Die Frage ist nun, welche Rolle Finanzierung und Budgetierung in diesem Steuerungsansatz spielen. Am obigen Beispiel ist bereits deutlich geworden, dass Finanzzuweisungen eine zentrale Rolle als Wettbewerbsmechanismus einnehmen. Dominierte im alten Steuerungsansatz die Ausgabensteuerung (v.a. durch die detaillierte Titelmwirtschaft), werden dezentrale Einheiten nun über finanzielle

Anreize, also über ihre Einnahmenseite gesteuert. Es muss jedoch klar sein, dass sich das Instrumentarium der neuen Steuerung nicht in Zuweisungssystemen erschöpfen kann. Hinzu kommen insbesondere

- *Evaluationen* und andere Verfahren des Qualitätsmanagements;
- *Rechenschaftslegung* über neue Formen des Berichtswesens;
- *Globalhaushalte* und die zugehörigen Regeln als Instrumente der autonomen Ausgabentätigkeit.

Im weiteren Verlauf soll dennoch das Finanzierungsinstrumentarium betrachtet werden, das sowohl die Zuweisungsverfahren als auch die Regelungen des Globalbudgets umfasst.

1.1.2 Institutionenökonomik

Im Rahmen des NPM lassen sich unterschiedliche Theorieansätze verwenden. Einer davon ist die Institutionenökonomik (mit zahlreichen darunter fallenden Theorien wie Transaktionskostenansatz, Property Rights-Theorie, Principal-Agent-Theorie u.ä.). Hier soll die generelle Grundüberlegung der Institutionenökonomik und ihre Anwendung im Wissenschaftskontext erläutert werden. Die Institutionenökonomik (IÖ) geht von der Notwendigkeit der Steuerung sozialer Systeme aus. Die zentrale Frage ist dabei die Koordination menschlicher Entscheidungen/Handlungen. Das erste Grundmerkmal der IÖ ist damit der „methodologische Individualismus“, d.h. betrachtet werden individuelle Interessen, Einstellungen, Fähigkeiten und Entscheidungen. Deren Koordination soll so erfolgen, dass effiziente und effektive Ergebnisse resultieren – Maßstab sind also erneut die ökonomischen Basiskriterien.

Die Koordination erfolgt durch „Institutionen“. Institution ist damit entgegen dem üblichen Sprachgebrauch nicht das Synonym für eine (staatliche oder private) Einrichtung, sondern Institutionen entsprechen allen Arten von Regeln, die den Rahmen für Entscheidungen von Individuen und damit Effektivität und Effizienz des Handelns bestimmen. Institutionen können evolutionär und spontan entstehen (und z.B. als soziale Norm vom einzelnen Entscheidungsträger internalisiert werden). Institutionen können aber auch gesetzte Regeln sein, die absichtsvoll gestaltet werden („institutional design“).

Die Gestaltung von Verfahren im Wissenschaftskontext kann als Aufgabe des „institutional design“ begriffen werden: Man identifiziert die relevanten Entscheidungsprozesse, modelliert die Ziele, die die Entscheidungsträger verfolgen und setzt für jede Entscheidung solche Rahmenbedingungen/Institutionen, dass ein optimales Ergebnis resultiert. Dabei ist zu beachten, dass der institutionelle Rahmen ein komplexes Gebilde aus einer Vielzahl von Regeln ist, die miteinander in Wechselwirkung stehen. Die IÖ impliziert ein neues Verständnis für die Aufgaben des Wissenschaftsmanagers: die Rolle des Ausführenden innerhalb bestehender Regeln wandelt sich zum Gestalter von Regeln.

Praxisbeispiel:

Eine Hochschule erhält einen Globalhaushalt. Davon erhofft man sich, dass flexible, autonome Ausgabenentscheidungen effektivere und effizientere Ergebnisse erbringen (aufgrund der oben genannten Vorteile dezentraler Entscheidungen).

Dabei werden jedoch die institutionellen Rahmenbedingungen übersehen: (1) Finanzielle Freiheit bringt wenig, wenn nicht gleichzeitig Entscheidungsfreiheit vorliegt. Kann eine Hochschule aus dem Globalhaushalt kurzfristig Geld für einen neuen, Erfolg versprechenden Studiengang freisetzen, bringt dies wenig, solange sie nicht auch gleichzeitig autonom über Einführung, Studien- und Prüfungsordnung entscheiden kann. D.h. die finanziellen Verfügungsrechte müssen mit den inhaltlichen Verfügungsrechten gekoppelt werden. (2) Finanzielle Freiheit reicht noch nicht für Wettbewerb, gleichzeitig braucht man veränderte Institutionen in Bezug auf die Finanzzuweisung. So kann durch eine Finanzierung nach dem Prinzip „Geld folgt Studierenden“ der Anreiz erzeugt werden, Studierende durch gute Ausbildungsangebote anzuziehen. Auch hier impliziert die Institutionengestaltung Wechselwirkungen. (3) Die Anreizsysteme müssen die Ziele und Interessen der Entscheidungsträger einkalkulieren. Geht man beispielsweise davon aus, dass Wissenschaftler an Universitäten stärker an Forschung als an Lehre interessiert sind, müsste angesichts dieser spontanen, internalisierten Regel eine gesetzte Regel (z.B. Belohnungen für Lehrleistungen) ein Gegengewicht erzeugen.

So werden beispielsweise im hessischen Modell der Hochschulfinanzierung ca. 80% des Haushaltsvolumens auf Basis des Indikators „Studierende in der Regelstudienzeit“ verteilt. (4) Wenn ein Globalhaushalt gewährt wird, entfällt zunächst die Legitimation für den Haushalt. Kameralistische Titel waren zwar von den Effekten her kontraproduktiv, aber die Einhaltung der veranschlagten Gelder legitimierte zumindest die Tätigkeit der Hochschule. Ergänzend zur Institution Globalhaushalt muss eine Institution geschaffen werden, die diese Legitimation leistet (z.B. eine neue Form des Berichtswesens, das durch Output- und ex post-Orientierung auf das NPM abgestimmt ist).

Die institutionenökonomische Denkweise bietet damit die Grundlage der Gestaltung von Strukturen, Prozessen und Verfahren. Sie zeigt Wechselwirkungen zwischen verschiedenen Instrumenten auf.

1.2 Budgetierung als Instrument im Rahmen des New Public Management

1.2.1 Grundbegriff

In einer umfassenden Begriffsbildung entspricht die Budgetierung einer Wissenschaftseinrichtung der Gesamtheit aller finanziellen Regeln und Verfahrensweisen, die dort eingesetzt werden, d.h. nach denen in der Einrichtung Einnahmen erzielt und Ausgaben getätigt werden. Die Möglichkeit zur Erzielung eigener Einnahmen der Hochschulen ist in Deutschland begrenzt (auch wenn forschungsbezogene Drittmittel und zukünftig Studienbeiträge eine zunehmend wichtige Rolle spielen); daher geht es bei der Budgetierung vorwiegend um die interne Handhabung der von staatlicher Seite zugewiesenen Budgets.

In dieser wertfreien Definition kann die Budgetierung i.w.S. beliebige Formen annehmen; auch das traditionelle, kameralistische Finanzierungsverfahren staatlicher Hochschulen fällt unter den Budgetierungsbegriff.

Budgetierung i.e.S. hingegen soll eine bestimmte Wertorientierung haben: Es handelt sich im hier angewandten Verständnis um ein internes Einnahmen- und Ausgabenverfahren, das dem NPM-Ansatz genügt. Die im Folgenden betrachtete Budgetierung i.e.S. stellt ein finanzielles Regelwerk dar, das folgendermaßen charakterisiert werden kann:

- Budgetierung schafft Finanzierungsregeln für *autonome* Wissenschaftseinrichtungen. Die Autonomie impliziert eine Aufhebung/Lockerung der Budgetierungsprinzipien der sachlichen und zeitlichen Spezialität zugunsten von Deckungsfähigkeit und Übertragbarkeit von öffentlichen Geldern bzw. in letzter Konsequenz eine völlige Auflösung der Titelmwirtschaft. Wird eine Einrichtung von ihrem Träger mit einem Globalbudget versehen, dann steht sie vor drei Problemen des Finanzmanagements: (1) Wie soll sie die Globalsumme intern weiterverteilen? (2) Welche internen Verausgabungsregeln soll sie für die Akteure innerhalb der Einrichtung schaffen? (3) Wie soll sie die vom Träger verliehenen Ausgabenkompetenzen und Autonomierechte intern verteilen (zentral vs. dezentral)? Die Budgetierungsverfahren müssen Antworten auf diese drei Gestaltungsfragen finden.
- Budgetierung setzt die *Finanzautonomie nach innen* fort. Dezentrale Entscheidungsträger innerhalb der Einrichtungen treffen in vielen Bereichen die besten – d.h. effektivsten und effizientesten – Entscheidungen, wie bereits bei der NPM-Grundlogik erläutert wurde. Daher sollten operative Ausgabenentscheidungen intern dezentralisiert und das Globalbudget der Einrichtung in dezentrale Budgets zerlegt werden.
- Budgetierung ist – neben Rechenschaftslegung und Qualitätssicherung – ein wichtiges Instrument zur Schaffung eines *Ordnungs- und Anreizrahmens* für autonome Entscheidungsträger in den Wissenschaftseinrichtungen. Autonomie darf nicht regellos sein, sondern benötigt einen Rahmen, der dezentrales Handeln auf gemeinsame strategische Ziele (das Profil) der Bildungseinrichtung ausrichtet und entsprechende Anreize und Sanktionen schafft.

Dieses Verständnis von Budgetierung deckt sich mit den im kommunalen Bereich verfolgten Ideen. Dort wird mit Budgetierung ein Verfahren zur Aufstellung und zum Vollzug von Haushalten bezeichnet, welches die Eigenverantwortung und Kompetenz der budgetierten Bereiche stärkt und so zu einer Verhaltensbeeinflussung gelangen will, die auf eine wirtschaftlichere Finanzmittelverwendung zielt.

Budgetierung stellt damit eine Präzisierung des abstrakten Oberbegriffs „Finanzierung“ dar. Mit Budgetierung ist eine in bestimmter Weise ausgerichtete Kombination von Regeln der Finanzierung gemeint. Finanzierung wird z. T. als konkreter Begriff für die Weitergabe finanzieller Mittel von einem Geldgeber an einen Empfänger verwendet. Diesen Sachverhalt beschreiben jedoch präziser die Begriffe „Mittelvergabe“, „Mittelverteilung“ oder „Finanzzuweisung“.

1.2.2 Funktionen der Budgetierung

Bei der beschriebenen normativen Grundausrichtung werden mit Budgetierungsmodellen drei *Grundfunktionen* realisiert: Anreizsetzung/Flexibilität, Stabilität/Legitimation und Sicherung dezentraler Autonomie.

Im Rahmen der *Anreizsetzungs-/Flexibilitätsfunktion* soll ein Budgetierungsmodell

- als Gegenstück zur dezentralen Autonomie einen Anreizrahmen für individuelle Entscheidungen bieten und dabei Aufgabenübernahme, Leistung und Innovation finanziell belohnen;

Praxisbeispiel:

In vielen Mittelverteilungsmodellen, z.B. bei der Universität Oldenburg, finden sich genau die genannten drei Gegenstände der Belohnung in der Modellarchitektur wieder: die aufgabenbezogene Finanzierung erstattet den dezentralen Einheiten Kosten für Aufgabenübernahme, die leistungsbezogene Finanzierung belohnt dezentrale Leistungen entsprechend dem Hochschulprofil, aus Zentralpools werden Innovationen vorfinanziert. Teilweise wird auch von einem „Drei-Säulen-Modell“ der Mittelvergabe gesprochen (auf staatlicher Ebene z.B. in Brandenburg).

- individuelles Handeln im Hinblick auf die strategischen Ziele der Einrichtung koordinieren und dabei klare und transparente Botschaften über Zielprioritäten vermitteln; eindeutige Signale setzen;

Praxisbeispiel:

Für die TU München ist Interdisziplinarität ein hochrangiges Ziel. Gleichzeitig wurde bei der internen Mittelverteilung nach Zahl der Studierenden mit „rechnerischen Studierenden“ gearbeitet (d.h. wenn Chemiker zu 20% von Angehörigen der Fakultät Mathematik ausgebildet werden, wird 1/5-Student der Chemie abgezogen und der Mathematik zugerechnet. Dies trug über längere Zeit zu zunehmender Abschottung zwischen den Fakultäten bei, denn die Systembotschaft war „lieber selbst machen, dann geht kein Geld verloren“. Durch eine simple Systemänderung wurde die Botschaft des Modells grundlegend geändert: Die Mathematik (Dienstleistungsgeber) erhält im Beispiel weiter 0,2 Studierende gutgeschrieben, aber die Chemie (Dienstleistungsnehmer) erhält trotzdem Mittel für einen „ganzen“ Studierenden. D.h. in der formelgebundenen Mittelvergabe wird ein „kooperativer Studierender“ letztlich mit einem Gewicht größer Eins versehen (mit Vorteilen für beide Kooperationspartner). Die Zielpriorität Interdisziplinarität wird transparent im Budgetierungssystem sichtbar. Diese Botschaft wurde an der TU München in den Fakultäten wahrgenommen und hat zu höherer Kooperationsbereitschaft geführt – und das obwohl die finanziellen Auswirkungen der Systemänderung sehr gering waren. Dies zeigt: Anreizsysteme können erhebliche Wirkung entfalten, auch wenn sie sich nur auf sehr kleine Teile des Budgets beziehen und geringe finanzielle Effekte verursachen. Entscheidend ist die eindeutige „Message“.

- die finanziellen Anreize, die vom Träger der Einrichtung (i.d.R. der Staat) gesetzt werden, nach innen fortsetzen (um die vom Träger gewährten Finanzzuweisungen zu maximieren);

- sowohl innerhalb der Einrichtung als auch in der Beziehung zu den Nachfragern Elemente der Nachfragesteuerung einführen, d.h. interne Märkte und preisähnliche Mechanismen implementieren;
- die Möglichkeit zu flexiblen finanziellen Umschichtungen innerhalb der Einrichtung schaffen;
- historische Fortschreibungen von Teilbudgets überprüfen und ggf. aufbrechen.

Im Rahmen der *Stabilitäts-/Legitimationsfunktion* soll ein Budgetierungsmodell

- hinreichend stabil sein und das finanzielle Verteilungsergebnis innerhalb der Einrichtung kalkulierbar und damit die Ausgaben für dezentrale Akteure langfristig planbar machen;
- das Verteilungsergebnis transparent und nachvollziehbar machen sowie rational begründen und dadurch legitimieren.

Praxisbeispiel:

Zur Sicherung von Transparenz und Planbarkeit ist es u.a. wichtig, dass die Empfänger von Finanzzuweisungen Informationen darüber erhalten, warum sie wie viel Geld erhalten haben. Im traditionellen Modell war die Rechtfertigung zumeist der Besitzstand und die Historie, wofür es aber häufig keine rationale Erklärung mehr gab. Im NPM werden, wie in späteren Kapiteln gezeigt wird, u.a. Formeln herangezogen, um das Geld nach mathematischen Algorithmen zu verteilen. Auch diese Verteilung muss man jedoch erst verstehen; z.B. muss erkannt werden, welcher Indikator im Rahmen der Formel für welche Mittelzuwächse oder -reduktionen sorgt. Dazu liefert beispielsweise das Controlling der Universität Heidelberg allen Instituten ein so genanntes „Informationsheft zum Instituts-Controlling“. Dort werden auf transparente Weise die Bestimmungsfaktoren des Verteilungsergebnisses aufgezeigt (u.a.: welcher Indikator eines Formelmodells sorgt für welches Zuweisungsvolumen?). Die Institute können ihre finanzielle Position nachvollziehen, die Ursachen für Entwicklungen erkennen und ihre Planungen darauf abzustimmen.

Im Rahmen der *Autonomiesicherungsfunktion* soll ein Budgetierungsmodell

- dezentrale Globalbudgets ermöglichen;
- einen groben Steuerungsansatz (anstelle einer Detailsteuerung) wählen;
- durch persönliche finanzielle Eigenverantwortung motivieren;
- ermöglichen, dass der einzelne, dezentrale Entscheidungsträger durch eigenes Handeln die finanzielle Position seiner Teileinheit beeinflussen kann. Dazu gehört auch, dass die Vorteile aus wirtschaftlichem Handeln (beispielsweise Einsparungen) beim Handelnden verbleiben.

Praxisbeispiel:

Bei Globalhaushalten haben die Fakultäten die Möglichkeit, Personalstellen freizuhalten, um dadurch Geldmittel z.B. für wichtige Investitionen zu generieren. Was würde passieren, wenn die Gelder aus jeder freien Stelle vollständig von der Hochschulleitung abgezogen würden, um im Rahmen von Zentralpools neu verteilt zu werden? Dann bestünde natürlich ein Anreiz, Stellen stets zu besetzen, unabhängig davon, ob Wirtschaftlichkeitsüberlegungen Umschichtungen zwischen Personal-, Sach- und Investitionsausgaben erfordern. Wirtschaftliches Handeln käme dem jeweils Handelnden nicht zugute, lohnte sich also nicht. An Hochschulen ist es daher gängig, Mittel aus freien Stellen nach prozentualen Anteilen zwischen Hochschulleitung und Fakultäten aufzuteilen – so dass der Wirtschaftlichkeitsanreiz erhalten bleibt, gleichzeitig aber Gelder für fakultätsübergreifendes Handeln generiert werden.

An der ausgewogenen Erfüllung dieser Funktionen sind alle Budgetierungssysteme zu messen. Die Funktionen bieten somit einen Kriterienkatalog zur Beurteilung konkreter Modelle und Reformvorschläge zur Budgetierung. Traditionelle, kameralistische Verfahren werden den Kriterien offensichtlich nicht gerecht: Es werden keine oder falsche Anreize geschaffen (beispielsweise zur Titelausschöpfung statt zum zweckmäßigen Mitteleinsatz), dezentrale Autonomie sowie Zielorientierung fehlen und historische Fortschreibungen verfehlen die Legitimationsfunktion.

1.2.3 Budgetierungsprozess

Ein Grundmodell des Budgetierungsprozesses, das im Gegensatz zu den traditionellen Verfahren auf die Erfüllung der beschriebenen Funktionen ausgerichtet ist, lässt sich graphisch darstellen:

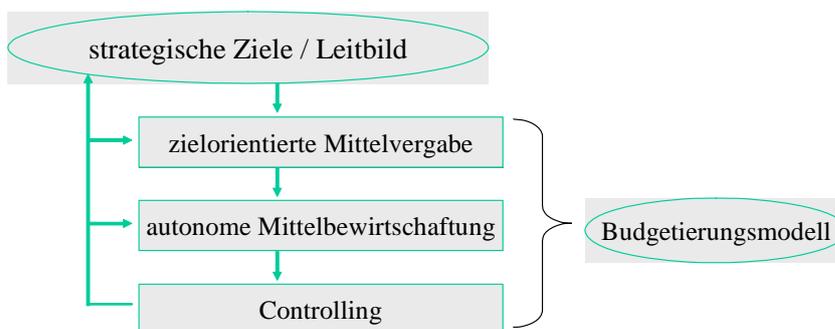


Abbildung 4: Budgetierungsprozess. Quelle: Ziegele, Frank (2001a): Budgetierung, in Hanft, A. (Hrsg.): Grundbegriffe des Hochschulmanagements, Neuwied, 38

Zielorientierte Mittelvergabe: Das Mittelvergabemodell (Mittelverteilung, Finanzzuweisung) legt fest, nach welchen Kriterien Haushaltsmittel auf die dezentralen Einheiten aufgeteilt werden. Die Kriterien der Mittelvergabe sind das zentrale Anreiz- und Wettbewerbsinstrument; sie müssen mit dem Profil der Wissenschaftseinrichtung und deren strategischen Zielen in Einklang stehen. Die Mit-