



HOCHSCHULE OSNABRÜCK
UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES

Budgetierung und Finanzierung

Bildung dezentraler Globalbudgets

Prof. Dr. Frank Ziegele

Prof. Dr. Frank Ziegele

Prof. Dr. Frank Ziegele, ist seit 2004 Professor für Hochschul- und Wissenschaftsmanagement an der Hochschule Osnabrück und seit 2008 Geschäftsführer des CHE Gemeinnütziges Centrum für Hochschulentwicklung GmbH. Zuvor war er wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Ruhr-Universität Bochum, Projektleiter im CHE, Lehrbeauftragter an verschiedenen Hochschulen und Geschäftsführer von CHE Consult. Aktuell ist er Mitherausgeber der Zeitschriften „Wissenschaftsmanagement“ und „Application-Oriented Higher Education Research“ sowie Mitglied im Beirat der Zeitschrift „Wissenschaft & Management“. Darüber hinaus ist er Mitglied im Beirat des FORTRAMA Netzwerks Forschungs- und Transfermanagement e.V.. Mehrere Jahre war er im Vorstand der Gesellschaft für Hochschulforschung. In den letzten 20 Jahren verfasste er über 150 Publikationen zu Hochschulmanagement und –politik, darüber hinaus leitete er vielfältige, nationale und internationale Organisationsentwicklungs- und Forschungsprojekte im selben Feld. Er war und ist Mitglied in Expertenkommissionen, Trainer in Fortbildungsprogrammen im Wissenschaftsmanagement und Consultant beispielsweise im Auftrag der Weltbank. In Osnabrück leitet er die Studienprogramme MBA in Hochschul- und Wissenschaftsmanagement und Master in Research and Innovation in Higher Education.

Impressum

Titel	Bildung dezentraler Globalbudgets
Autoren:	Prof. Dr. Frank Ziegele, Hochschule Osnabrück
Originalmaterial:	Ziegele, F. (2010) Budgetierung und Finanzierung, Carl von Ossietzky Universität Oldenburg.
Hinweis:	Die Praxisbeispiele im Text stammen aus der Beratungspraxis des Autors und wurden daher anonymisiert.
Copyright:	CC-BY 4.0 DE https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode
Zitierhinweis:	Ziegele, F. (Hrsg.) (2021) Bildung dezentraler Globalbudgets, 2. Überarbeitete Auflage. Originalmaterial: Ziegele, F. (2010) Budgetierung und Finanzierung, Carl von Ossietzky Universität Oldenburg.



Dieses Werk ist lizenziert unter einer [Creative Commons Namensnennung - 4.0 Lizenz](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/). Ausgenommen von dieser Lizenz sind Organisationenlogos, falls gekennzeichnet einzelne Abbildungen oder sonstiges Drittmaterial sowie Personen auf Bildern und in Videos.

BILDUNG DEZENTRALER GLOBALBUDGETS

Problembeschreibung

Wenn eine Hochschule ein Globalbudget erhält, stellt sich die Frage, wer die gewonnenen Freiheiten nutzen soll: Die Hochschulleitung, um eine starke finanzielle Führung zu realisieren, oder die dezentralen Einheiten vor Ort (Fachbereiche, Institute, Einrichtungen), die Probleme und Bedürfnisse am besten kennen. Oder beide in bestimmten Mischungen. Zudem muss die Verbindung zwischen Mittelvergabe und Mittelverausgabung geschaffen werden: Wenn die Fachbereiche Anreize über leistungsorientierte Finanzierung erhalten, dann müssen sie auch die finanzielle Freiheit haben, ihre Leistungen selbst zu steuern. Eine Bildung dezentraler Globalbudgets wird damit auf jeden Fall eine zu lösende Aufgabe sein. Daran schließen sich verschiedene Fragestellungen an: Wie umfangreich sollen dezentrale Globalbudgets sein? Wie ist die Personalkostenbudgetierung zu gestalten? Welche Rolle können interne Märkte spielen?

Grundfrage Zentralität vs. Dezentralität

Bei der internen Umsetzung von Globalhaushalten stehen Hochschulen in einem grundsätzlichen Zielkonflikt:

Einerseits sollte die Hochschule auf Leitungsebene handlungsfähig sein. Neuregelungen der Hochschulgesetze ermöglichen dem Präsidium i.d.R. volle finanzielle Kompetenzen und die maßgebliche Rolle bei strategischen Entscheidungen über Aktivitäts- und Resourcenverlagerungen. Es wird möglich, Besitzstandesdenken durch zentrale Entscheidungen zu überwinden und die Hochschule dadurch flexibel und innovationsfähig zu machen. Dies spricht dafür, dass die Hochschulleitung über große „Töpfe“ verfügt, aus denen sie Umschichtungen und Prioritätensetzung realisieren kann. Es spricht auch für zentrale Budgetierung von Personal und z.B. für eine Regelung, bei der jede freiwerdende Professur automatisch an die Hochschulleitung fällt und dort über die weitere Verwendung entschieden wird.

Andererseits erfordert die Grundlogik des New Public Management eine hochschulinterne Dezentralisierung der Finanzverantwortung. Genau wie auf der Ebene Staat – Hochschule gilt auch innerhalb der Hochschule, dass dezentrale Einheiten (Fachbereiche, Fakultäten, Institute) besser über Nachfragerwünsche informiert sind und konkrete Probleme besser kennen. Sie können flexibel und schnell auf veränderte Rahmenbedingungen reagieren. Dies spricht klar für Globalbudgets auf Fachbereichsebene (oder anderen dezentralen Ebenen; wenn im Folgenden „Fachbereich“ verwendet wird, steht dies i.d.R. stellvertretend für die anderen dezentralen Einheiten), auch inkl. der Personalkosten. Dadurch wird eine freie, bedarfsgerechte Beweglichkeit zwischen Personal-, Sach- und Investitionsausgaben bewirkt.

Zwischen diesen konkurrierenden Zielen kann es kein entweder – oder geben. Beide Tendenzen müssen kombiniert werden: Einem deutlichen zentralen finanziellen Spielraum muss eine klare Dezentralisierung gegenüberstehen. Dafür gibt es zahlreiche Möglichkeiten. Beispielsweise könnte die Balance folgendermaßen aussehen:

- Auf Leitungsebene wird ein Struktur- und Innovationspool eingerichtet, aus dem die Hochschulleitung fachbereichsübergreifende Strukturveränderungen und Neuerungen finanziert. Ein solcher Pool liegt häufig bei ca. 5 Prozent des Haushalts, kann aber als Stellenpool auch deutlich umfangreicher werden.
- Die Budgetierung der weiteren Haushaltsmittel erfolgt dezentral, inkl. Personalmittel.
- Die dezentralen Budgets werden durch leistungs- und aufgabenbezogene Finanzierung gebildet (inkl. wissenschaftliches und nicht-wissenschaftliches Personal).
- Die Professorenstellen des Fachbereichs werden im Hochschulentwicklungsplan ausgewiesen und entsprechend von der Hochschulleitung ausfinanziert. Durch die Entwicklungsplanung hat die Hochschulleitung Einflussmöglichkeit bei der Neubesetzung von Professuren.

In Probleme gerät eine Hochschule, wenn sie die Balance nicht schafft: In der ersten Finanzautonomie-Euphorie haben einige Hochschulen in Deutschland dezentrale Globalbudgets gebildet, ohne hinreichende zentrale Töpfe vorzusehen. Die Steuerungsmöglichkeit der Hochschulleitung bleibt dann eingeschränkt. Wenn umgekehrt die Personalmittel nicht zu erheblichen Teilen in dezentrale Globalbudgets einfließen, bleibt der Umfang der dezentralen Finanzverantwortung nachrangig und die Flexibilität gering. Der sogenannten „Personalkostenbudgetierung“ kommt damit eine entscheidende Rolle zu.

Eine wichtige Orientierung für die Frage, welche Mittel zentral vs. dezentral budgetiert werden sollen, ist die Verantwortlichkeit für bestimmte Aufgaben. Wer die Verantwortung für eine Aufgabe hat, soll auch das zur Aufgabenerfüllung nötige Budget verantworten. Die Budgetverantwortung umfasst alle Entscheidungsbefugnisse zur Verausgabung, Rücklagenbildung etc. Hinzu kommt das Prinzip der persönlichen Verantwortung – die Kompetenzen werden Personen als Amtsträgern übertragen.

Praxisbeispiel 1:

Die beschriebene Budgetierung nach der Aufgabenverantwortung wurde an einer niedersächsischen Universität vor einigen Jahren diskutiert. Dort galten als dezentrale Aufgaben Forschung, Lehre, Dienstleistung, Bereitstellung der Infrastruktur. Die damit verbundenen Ausgaben sind also Bestandteil der Fakultäts-/Institutsbudgets. Zentral angesiedelte Aufgaben hingegen waren die Innovationsförderung, die Ausgleichsfinanzierung zwischen dezentralen Einheiten, die Bildung von Reserven und die Finanzierung neuer Aufgaben. Für diese Bereiche müssen zentrale Mittel bereitgestellt werden.

Die Frage der zentralen oder dezentralen Verantwortung stellt sich z.B. auch in Bezug auf Berufungsverfahren oder die Gewährung von Leistungszulagen im Rahmen der W-Besoldung – je nachdem, wie die Verantwortlichkeiten verteilt werden, müssen auch entsprechende Budgets dafür vorgesehen werden.

Die Schaffung zentraler Pools auf Leitungsebene der Hochschule ist mit einem Problem verbunden: Unterstellt man eine Ausgangssituation, in der ein Zentralpool noch nicht existiert, kann ein Zentralpool nur errichtet werden, indem Gelder aus der direkten Verteilung an die Fachbereiche herausgezogen werden. D.h. die Bildung zentraler Budgets wird von den Fachbereichen quantitativ zunächst als Abzug aus dem bisherigen Budget empfunden (und häufig wird die Tatsache, dass die Gelder auch wieder zurückkommen, erst einmal ignoriert). Die Frage ist, wie diese Freisetzung von Mitteln technisch realisiert werden kann. Es gibt folgende Möglichkeiten:

- Die Hochschule führt einen Prozess der Profilbildung durch und setzt dabei Mittel in nicht-prioritären Bereichen frei. Dies wäre sicher ein sinnvolles Verfahren, das allerdings kurzfristig kaum realisierbar ist.
- Es erfolgt ein pauschaler prozentualer Abzug bei allen Fachbereichen, entweder von den gesamten Mitteln oder von den Mitteln aus freien Stellen (wenn weiter mit der Kategorie Stellen gearbeitet wird, s.u.). Dadurch bleibt die Freiheit der fachbereichsinternen Umsetzung des Mittelabzugs erhalten und Größenunterschieden der Fachbereiche wird durch den prozentualen Ansatz Rechnung getragen.
- Es wird eine Stellenbesetzungssperre erlassen und daraus Geld generiert. Daraus kann man schnell Geld erzielen, allerdings beruhen die finanziellen Beiträge der Fachbereiche auf Zufallseffekten (je nach Vakanzen) und es wird die Selbststeuerung der Fachbereiche eingeschränkt (denn sie können nicht mehr entscheiden, durch welche Maßnahmen sie Mittel freisetzen).

Stufen der Dezentralisierung

Der Umfang dezentraler Globalbudgets kann sehr unterschiedlich ausgestaltet sein. Eine Dezentralisierung am Beispiel eines Fachbereichs könnte in folgenden Schritten vorgenommen werden (die man entweder als logische oder auch als chronologische Schritte bei stufenweiser Einführung verstehen kann):

- Der Fachbereich kann frei über die Sach- und Investitionsmittel verfügen (wobei Investitionen nur verstärkt werden können), auch einschließlich der Mittel für Hilfskräfte. Er kann eigene Einnahmen erzielen und für beliebige eigene Zwecke verwenden sowie selbst Rücklagen bilden.
- Zusätzlich werden Vorabs reduziert und in die allgemeinen laufenden Ausgaben integriert. Dies kann dadurch geschehen, dass bisherige Vorabs in die formelgebundene Mittelvergabe einfließen und dadurch die Budgets aller Zuweisungsempfänger erhöhen.
- Zusätzlich werden Zuweisungen aus Zentralpools ebenfalls Bestandteil von dezentralen Globalbudgets. Zentralpools gab es schon immer; traditionell wurden daraus bestimmte Projekte oder Vorhaben finanziert und die Mittel zweckgebunden für ent-

sprechende Maßnahmen eingesetzt. Bei einer Steuerung von Zentralpools über Zielvereinbarungen wird, wie in dem Text *Gestaltung der Mittelvergabe Instrument II: Zielvereinbarungen*¹ erläutert, eine ergebnisbezogene Erfolgsmessung angestrebt. Entscheidend für die Zuweisung ist die Erreichung eines Ziels; wenn das Ziel mit geringeren Kosten erreicht werden kann, sind die Überschüsse anderweitig verwendbar. Eine Zweckbindung von Geldern ist dabei nicht mehr vorgesehen. Die finanzielle Freiheit steigt weiter.

- Zusätzlich werden die Personalausgaben dezentral budgetiert. Der Fachbereich kann Personalmittel beliebig verwenden, Stellen freihalten, mehr Personal einstellen etc. Letztendlich führt die Einbeziehung dieses großen Blocks zu einem frei verwendbaren pauschalen Betrag für den laufenden Betrieb.
- Schließlich kann das Fachbereichsbudget noch um Mittel verstärkt werden, mit denen der Fachbereich Leistungen auf so genannten „internen Märkten“ einkaufen kann. Beispielsweise werden Ausgaben für Energie oder Räume traditionell zentral budgetiert. Man könnte das Geld aber auch den Fachbereichen zuweisen; sie müssten dann interne Mieten bezahlen und Energie einkaufen. D.h. es werden interne Verrechnungspreise ermittelt und erhoben. Das Ziel solcher Quasi-Märkte besteht in einer Anreizwirkung: Die Integration ins Globalbudget schafft den Anreiz, u.a. mit Räumen und Heizkosten sparsam umzugehen, um die erzielten Einsparungen für Forschung und Lehre zu verwenden. Interne Märkte sind insbesondere auch denkbar für die Leistungen von Werkstätten, Bibliotheken, Rechenzentren oder der Zentralverwaltung der Hochschule.
- Die genannten Marktmodelle könnten auch die Einbeziehung weiterer Ausgaben in das dezentrale Globalbudget bewirken, z.B. in Bezug auf die Bauunterhaltung.

Wird eine Dezentralisierung durchgeführt, dann muss man sich bewusst sein, dass bestimmte Rahmenbedingungen dafür zu schaffen sind. So ist beispielsweise eine kompetente dezentrale Verwaltung erforderlich, wenn die Finanzierungsentscheidungen dezentral getroffen werden. An manchen Hochschulen ist daher die Dezentralisierung von Verantwortung mit der Verlagerung von Stellen aus der Zentralverwaltung in die Fachbereichs-/Fakultätsverwaltung verbunden. Auch benötigen die dezentralen Entscheidungsträger geeignete Informationsinstrumente zur Kosten- und Leistungsrechnung und zur Planung und Überwachung der Ausgaben. Und schließlich benötigt die Hochschule eine Umsetzungsstrategie: Entweder die dezentralen Globalhaushalte werden pilotaft in einzelnen Fachbereichen geschaffen (evtl. als „Paketlösung“, s. *Reformen in Budgetierung und Finanzierung als Aufgabe des Change Managements*²) oder die Globalisierung erfolgt flächendeckend.

¹ Zu finden unter: <https://www.twillo.de/edu-sharing/components/collections?mainnav=true&id=515d2a27-5b9f-499b-a2a8-48e821a20d36>

² Ebd.

Gestaltungsprobleme dezentraler Globalbudgets

Personalkostenbudgetierung

Personalkosten machen den größten Block der Hochschulbudgets aus. Der entscheidende Schritt bei der Bildung dezentraler Globalbudgets ist daher die Integration der Personalmittel in die Budgets. Sobald Fachbereiche mit diesen Geldern frei agieren können, gewinnen sie entscheidende finanzielle Spielräume. Auch hier bieten sich jedoch verschiedene Verfahrensweisen an.

Zunächst muss an der Hochschule eine Grundentscheidung gefällt werden: Entweder Globalhaushalte sehen eine reine Steuerung über Geldgrößen vor, oder die Hochschule verwendet für Planungs- und Budgetierungszwecke weiterhin die Einheit „Stellen“.

Im ersten Fall erfolgt die Zuweisung eines Geldbetrags, ohne dass damit Anforderungen verbunden wären, mit dem Geld Stellen einzurichten. Die Zuweisung kann über ein Formelsystem erfolgen. Im zweiten Fall werden weiter Stellen definiert; allerdings nicht wie bisher im Rahmen der staatlichen Regulierung von Stellenplänen, sondern auf Basis der Selbststeuerung der Hochschule. Typischerweise wird die Hochschule strategisch planen und dabei Entwicklungsziele für die dezentralen Einheiten definieren. Die Entwicklungsziele werden mit einer dafür erforderlichen Stellenausstattung unterstellt und inkl. der Stellen zwischen Zentrale und dezentralen Einheiten vereinbart. Auf der Basis der vereinbarten Stellen wird die Ausstattung mit Personalmitteln bestimmt; ob die Stellen besetzt sind oder nicht, ist Sache des Fachbereichs und verursacht keine finanziellen Konsequenzen (solange die Ziele erreicht werden). Die vereinbarten Stellen führen zu keinem dauerhaften Besitzanspruch des Fachbereichs; sie sind nur für begrenzte Zeit vereinbart und an die Entwicklungsziele gebunden. Änderungen der Entwicklungsplanung können zur Änderung im Stellenbereich führen.

Es stellt sich die Frage nach den Vor- und Nachteilen der Varianten. Die Verwendung von Geldsummen entspricht der „reinen Lehre“ der Globalhaushalte; sie setzt Mechanismen der Mittelvergabe wie umfassende Formelsysteme voraus (ansonsten bestünde die Gefahr der bloßen Fortschreibung von Budgets und der daraus resultierenden Inflexibilität). Der Stellenansatz entspricht stark der Kultur und dem Denken an Hochschulen – zugewiesene Stellen sind maßgeblich für die Arbeitsfähigkeit dezentraler Einheiten. Man könnte damit an bestehende Denkschemata anknüpfen, ohne Einbußen der finanziellen Freiheiten zu verursachen. Entscheidend bleibt dabei das kontinuierliche Hinterfragen der einmal zugewiesenen Stellen im Rahmen der wiederkehrenden strategischen Entwicklungsplanung. Ansonsten würden Strukturen stark verfestigt. Zudem könnte das Problem entstehen, dass an der Hochschule durch die Orientierung an Stellen unverändert zu stark in Inputkategorien gedacht wird und die eigentlich angestrebte Output-/Ergebnisorientierung in den Hintergrund tritt. Es könnte das Bewusstsein verbleiben,

dass man möglichst viele Stellen „horten“ muss, um eine gute Ausstattung zu sichern. Zwischen den jeweiligen Vor- und Nachteilen muss im Einzelfall abgewogen werden.

Wurde eine der beiden Grundoptionen gewählt, tauchen sofort weitere Gestaltungsfragen auf. Eine ebenfalls wichtige Entscheidung ist die Orientierung an Ist- oder Durchschnittspersonalkosten. Wenn z.B. weiter mit Stellen gearbeitet wird, kann das Geld für die vereinbarten Stellen nach zwei Verfahren zugewiesen werden: Einerseits könnte der Fachbereich einen hochschulbezogenen Durchschnittskostensatz pro Stelle erhalten (differenziert nach bestimmten Personalgruppen). Der Fachbereich kann also mit einem Festbetrag pro Stelle kalkulieren; die Ist-Kosten je nach Tarifstufe muss der Fachbereich tragen. Andererseits könnte die Zentrale den Fachbereichen doch weiter die Ist-Kosten voll erstatten; lediglich bei freien Stellen erhält der Fachbereich den Durchschnittssatz. Bei dieser Variante müssen entsprechende finanzielle Spielräume auf zentraler Ebene geschaffen werden, entweder durch einen Ausgleichspool oder durch volle zentrale Stellenbudgetierung.

Die Erstattung der Ist-Kosten durch die Zentrale würde die potenziellen Fehlanreize durch BAT und Beamtenrecht (Anreize zur Einstellung junger, kinderloser Mitarbeiter) vermeiden. Zudem erscheint es problematisch, wenn ein Fachbereich in einem Bereich finanzielle Freiheit erhält, den er selbst überhaupt nicht steuern kann (v.a. wegen der Bindung an BAT). Die Budgetierung nach Durchschnittskosten verspricht maximale finanzielle Freiheit für den Fachbereich, schiene aber nur dann sinnvoll, wenn tarifrechtliche Restriktionen gelockert wären.

Budgetierungsregeln

Die Bildung von Globalbudgets impliziert eine Deregulierung in Bezug auf staatliche Regeln. Kameralistische Restriktionen fallen weg. Die Frage ist, ob die Freiheiten vollständig an die dezentralen Einheiten (im Folgenden wird weiter das Beispiel eines Fachbereichs verwendet) weitergegeben werden sollen oder ob nun die Hochschule selbst bestimmte Regeln setzen muss. Ein Trend zu höherem Regelungsbedarf über hochschulinterne Ordnungen und Verfahrensgrundsätze ist an den verschiedensten Stellen beobachtbar: Wenn z.B. der Staat Organisationsautonomie gewährt, müssen Organisationspläne intern erarbeitet werden. Wenn weniger Vorschriften über die Zusammensetzung und Verfahrensabläufe von Gremien in Hochschulgesetzen vorhanden sind, muss die Hochschule selbst entsprechende Modi festlegen. So also möglicherweise auch im Finanzierungsbereich.

Grundsätzlich sollte gelten, dass die Freiheiten des Globalhaushalts auch auf Fachbereichsebene zum Tragen kommen. Es kann aber gute Gründe für gewisse Grundregeln geben, die für die ganze Hochschule gelten:

- Es liegen auch im Rahmen der Globalisierung möglicherweise noch staatliche Rahmenvorgaben vor, die interne Vorschriften erforderlich machen.

Praxisbeispiel 2:

In einigen Bundesländern gibt es Grenzen der Übertragbarkeit, entweder als prozentuale Höchstgrenze oder z.B. die in Niedersachsen lange geltende Vorschrift, dass Rücklagen spätestens nach 3 Jahren wieder aufgelöst werden müssen. Wenn eine Hochschule den Fachbereichen das Recht zur Rücklagenbildung einräumt, muss es Regeln geben, mit denen die Hochschulleitung die Rücklagen so steuern kann, dass sie gegenüber dem Staat in der Summe aller Rücklagen die Einhaltung der Vorschriften garantieren kann.

- Es muss Regeln geben, die neue finanzielle Spielräume dezentraler Entscheidungsträger legitimieren. Dies betrifft v.a. den Dekan: Globalbudgets auf Fachbereichsebene führen zu einem Zuwachs an finanziellen Kompetenzen beim Dekanat. Im Dekanat müssen verstärkt Entscheidungen über Mittelverwendung und Ressourcenallokation getroffen werden, auch eine Poolbildung auf Dekanatsebene erscheint sinnvoll. Durch hochschulinterne Ordnungen lassen sich die finanziellen Kompetenzen des Dekanats verankern.
- Dezentrales Handeln kann Probleme für die Gesamtinteressen der Hochschule bedeuten. Es kann bestimmte Fragen geben, die einheitliche Verfahren in der gesamten Hochschule erfordern.

Praxisbeispiel 3:

An einer deutschen Hochschule mit dem Schwerpunkt auf den Sportwissenschaften wurden 25% der Bibliotheksmittel bei den Fachbereichen budgetiert. Daraufhin trat verstärkt die Tendenz ein, Bücher unter „sonstige Ausgaben“ für die Zwecke der jeweiligen dezentralen Einheit zu beschaffen, aber die Bücher nicht mehr zu inventarisieren. Das schadet natürlich den Interessen der Hochschule, einen für alle verfügbaren Bücherbestand vorzuhalten. Es müssen daher z.B. Regeln zur Inventarisierung geschaffen oder Bestellvorgänge über die Bibliotheken abgewickelt werden.

- Regeln können als Restriktionen gegen befürchtete Missbräuche dienen. Wenn Fachbereiche bzw. Professoren über Ressourcen frei entscheiden können, tauchen häufig Vermutungen auf, dass deren Interessen möglicherweise keine optimalen Entscheidungen über den Mitteleinsatz erbringen können. Werden potenzielle Missbrauchstatbestände regelhaft ausgeschlossen, dann steigt das Vertrauen in die richtige Handhabung dezentraler Globalbudgets.

Praxisbeispiel 4:

Häufig werden folgende Befürchtungen geäußert: Professoren seien aufgrund des bestehenden Anreizsystems stärker an Forschung als an Lehre interessiert. Das könne u.a. zur Folge haben, dass im Fachbereich frei verfügbare Bibliotheksmittel nicht mehr in Lehrbücher gesteckt werden, da diese für die Ziele der Professoren von nachrangiger Bedeutung sind. Oder es würden Professorenstellen unter Vernachlässigung der Lehraufgaben freigehalten, um daraus Mittel für Forschungszwecke zu generieren. Letzteres wird an vielen

Hochschulen durch Regeln ausgeschlossen, die vorsehen, dass bei Freihalten von Stellen über einen bestimmten Zeitraum hinaus die Hochschulleitung oder eine Senatskommission für Lehre eingeschaltet werden, denen dargelegt werden muss, dass die Lehrverpflichtungen trotzdem anderweitig erfüllt werden.

- Als Folge der Bildung von dezentralen Globalbudgets werden Fehlanreize

Praxisbeispiel 5:

Erhalten Fachbereiche ein Globalbudget inkl. Personalmittel (errechnet aus Durchschnittskostensätzen für unterschiedliche Personalgruppen oder aus einem Formelmodell), dann wird befürchtet, dass Fachbereiche nur noch junges, kinderloses Personal einstellen. Angesichts der Regelungen im Beamtenrecht und BAT wären diese Personen relativ „billig“ zu beschäftigen. Der Durchschnittssatz wäre höher als die tatsächlichen Kosten und der Fachbereich könnte einen Überschuss erzielen, der anderweitig einsetzbar ist. Dadurch würde die Chancengleichheit bei der Personalauswahl verletzt und es würden möglicherweise schlechter qualifizierte Personen eingestellt. Möglichkeiten, solche Fehlanreize zu vermeiden, wurden bereits bei der Personalkostenbudgetierung dargestellt.

Man muss sich allerdings fragen, inwieweit diese Befürchtung tatsächlich realistisch erscheint. Wenn Systeme der Qualitätssicherung existieren und Leistungen über leistungsbezogene Finanzierung honoriert werden, ist kaum zu erwarten, dass Bewerber mit schlechterer Qualifikation bei der Einstellung bevorzugt werden.

- Nimmt man die vorangegangenen Punkte zusammen, so haben interne Regeln einen weiteren Effekt: Ihre Implementierung dient als Nachweis der Selbststeuerungsfähigkeit gegenüber der staatlichen Seite. Kann eine Hochschule demonstrieren, dass sie ihre internen Angelegenheiten effektiv regeln kann, so stärkt dies das Vertrauen des Staates. Dadurch wird die Autonomie der Hochschule dauerhaft abgesichert. Interne Regellosigkeit würde möglicherweise dazu führen, dass der Staat letztlich doch wieder eingreifen würde (mit dem Argument, die Hochschulen bekämen ihre Angelegenheiten alleine nicht in den Griff).

Insgesamt zeigt sich also, dass Regeln auf jeden Fall erforderlich sind. Allerdings besteht darin auch eine Gefahr: Über die Hintertür kann ein Trend zu neuer Regulierungswut und eingeschränkter dezentraler Handlungsfähigkeit entstehen. Es ist dann nicht mehr der Staat, sondern die Hochschule selbst, die Handlungsspielräume in Lehre und Forschung abschnürt.

Praxisbeispiel 6:

Eine Hochschule hat ihre Bibliotheksmittel dezentralisiert und den Fachbereichen zugesiesen. Die Fachbereiche kaufen nach Bedarf Bücher aus dem Fachbereichsbudget; es besteht keine Zweckbindung der Gelder mehr, sondern Bücher werden aus einem allgemeinen Budgetposten für laufenden Aufwand in Forschung und Lehre beschafft. In den zentralen Gremien und bei der Hochschulleitung herrscht jedoch Misstrauen gegenüber den Wissenschaftlern: Es wird vermutet, dass sie lieber aufwändige Dienstreisen durchführen oder spezialisierte Fachbücher kaufen als Lehrbücher für ihre Studierenden zu beschaffen. Daraufhin wird in einer Senatskommission ein Regelwerk ausgearbeitet, das

Vorkehrungen zur Vermeidung von Missbrauch treffen soll. Geregelt wird:

- Die für Bücher vorgesehenen Mittel sind zweckgebunden für Bibliotheksausgaben einzusetzen.
- Bei der Bücherbeschaffung ist stets Rücksprache mit der Bibliotheksleitung zu halten.
- Die Fachbereiche haben Listen mit der beschafften Literatur vorzulegen, dabei Bücher für Lehrzwecke kenntlich zu machen und einer Kommission vorzulegen (möglicherweise sogar noch zur Genehmigung).

Das etwas überzeichnete Beispiel macht deutlich: Durch überzogene Regeln werden die Autonomievorteile wieder zerstört; Fachbereiche können nicht mehr flexibel und bedarfsorientiert agieren. Zudem wird möglicherweise ein maßlos überhöhter Kontrollaufwand erzeugt. Das Gesamtergebnis ist möglicherweise inflexibler und ineffizienter als vor Einführung des Globalhaushalts im Rahmen der staatlichen Steuerung.

Interne Märkte

In einer Hochschule werden zahlreiche innerbetriebliche Leistungen erstellt – bei Bibliothek, Werkstätten, Laboren Verwaltung, Rechenzentren sind die wissenschaftlichen Einheiten der Hochschule die Empfänger der erstellten Leistung. Die Frage ist, wie mit diesen Leistungen in der Budgetierung umgegangen wird. Traditionell werden die Budgets bei den Serviceeinheiten gebildet; in einer Kostenrechnung werden die Kosten i.d.R. nach bestimmten Rechenhypothesen (z.B. entsprechend der Wissenschaftler- oder Studierendenzahlen) auf die Fachbereiche umgelegt ausgewiesen. Das bringt jedoch nicht viel: Dem Nutzer der Dienstleistung fehlen Informationen über Art und Umfang der Leistung; der Dienstleister hat keine Informationen über seine Wirtschaftlichkeit. Es entsteht kein Anbieter-Nachfrager-Verhältnis und es fehlen Anreize zu nutzergerechten Angeboten und interner Kundenorientierung.

Eine Abhilfe könnten „interne Märkte“ sein: Es existieren innerbetriebliche Verrechnungspreise, mit denen die internen Nachfrager die innerbetrieblichen Leistungen bezahlen müssen. Die Kosten der internen Leistungen werden bei den Nutzern budgetiert und entsprechend dem Leistungsempfang an die Serviceeinheiten transferiert.

Praxisbeispiel 7:

Die deutschen Hochschulen sind mit solchen Verfahren noch nicht sehr weit vorangeschritten. Ausnahmen bilden Pilotprojekte. Im Aufsatz von Hillmer, der im Literaturverzeichnis angegeben ist, befindet sich ein sehr anschauliches Beispiel, wie in Oldenburg in der Drittmittelverwaltung mit internen Verrechnungspreisen gearbeitet wird.

Sind interne Märkte etabliert, ließe sich über noch höhere Grade an Wettbewerb und Marktorientierung nachdenken: Wenn die gesamten Gelder für bisher intern bezogene Leistungen bei den Fachbereichen budgetiert werden, ist es auch vorstellbar, dass die Fachbereiche die Leistungen nicht nur intern, sondern auch am Markt einkaufen können. Interne Anbieter müssen sich dann im Wettbewerb bewähren. Umgekehrt können die internen Serviceleister aber auch am freien Markt anbieten: Druckereien können private Aufträge annehmen, Be-

treiber von Tagungsgebäuden können in das „event management“ einsteigen. Auch Leistungsbeziehungen zwischen Hochschulen wären denkbar, z.B. bei mehreren Hochschulen am selben Standort, verbunden mit einer Kooperation und Spezialisierung im Verwaltungsbereich. Schließlich werden auch Outsourcing-Lösungen denkbar.

Derartige Marktmodelle lassen sich nicht von heute auf morgen umsetzen. In jedem Fall sollte den internen Anbietern die Möglichkeit gegeben werden, sich auf marktliche Bedingungen einzurichten. Das könnte z.B. durch einen Kontrahierungszwang mit den internen Anbietern bewirkt werden, der für eine begrenzte und klar definierte Zeitspanne den Fachbereichen auferlegt wird. Dadurch können die internen Anbieter ihre Strukturen optimieren und den Übergang in Marktbeziehungen planen.

Denkanstoß:

Die Marktmodelle funktionieren nicht nur im Bereich der Serviceleistungen, sondern auch bei akademischen Dienstleistungen, z.B. bei Lehrverflechtungen zwischen Fachbereichen. Warum sollte ein ingenieurwissenschaftlicher Fachbereich, der beispielsweise mit dem Engagement der Mathematiker der eigenen Hochschule bei Grundkursen Mathematik für Ingenieure nicht zufrieden ist, nicht Mathematiker der benachbarten Hochschule für diese Kurse einkaufen können?

Schlüsselwörter: Dezentrale Globalbudgets, Zentralpools, Stellen, Interne Märkte, Verrechnungspreise, innerbetriebliche Leistungen, Personalkostenbudgetierung, Budgetierungsregeln.

Literatur zur Vertiefung:

- Güttner, Andrea (2005): Personalkostenbudgetierung, in: Wissenschaftsmanagement 11, Heft 4, S. 36 – 37.
(zur Personalkostenbudgetierung)
- Hillmer, Marita (2001): Interne Märkte, in: Hanft, A. (Hrsg.): Grundbegriffe des Hochschulmanagements, Neuwied, 201 – 208.
(zu internen Märkten)
- Möncke, Ulrich; Gierstorfer, Eric, Ziegele, Frank (2000): Ein Budgetierungsmodell für die Fachhochschule München, Abschlussbericht der Kommission "Budgetierung FHM", CHE-Arbeitspapier Nr. 23.
(zur Bildung dezentraler Globalbudgets)
- Ziegele, Frank (2006a): Die hochschulinterne Umsetzung neuer Steuerungsansätze, in: Berthold, Christian u.a. (Hrsg.): Handbuch Praxis Wissenschaftsfinanzierung, Berlin, A 1.2.
(zur Personalkostenbudgetierung)
- Ziegele, Frank (2001h): Pro und Contra des IT-Outsourcing an Hochschulen, in: Wissenschaftsmanagement special, 1, 10 - 11.
(zum Umgang mit internen Serviceleistungen)