



**Centrum
für Hochschulentwicklung**

Budgetierung an der Technischen Universität Berlin

Dr. Frank Ziegele

**Arbeitspapier
Nr. 20**

November 1998

Budgetierung an der Technischen Universität Berlin

Dr. Frank Ziegele
CHE Centrum für Hochschulentwicklung
Gütersloh, November 1998

Inhalt

0	ZIELSETZUNGEN DES VORLIEGENDEN PAPIERS UND RESULTIERENDE AKTIVITÄTEN.....	2
1	AUSGANGSSITUATION FÜR DIE BUDGETIERUNG AN DER TU BERLIN.....	5
1.1	HOCHSCHULEXTERNE AUSGANGSSITUATION	5
1.2	HOCHSCHULINTERNE AUSGANGSSITUATION	7
1.3	FOLGERUNGEN AUS DER AUSGANGSSITUATION FÜR DIE BUDGETIERUNG	8
2	BEGRIFF UND ZIELE DER BUDGETIERUNG.....	9
2.1	DER BUDGETIERUNGSBEGRIFF	9
2.2	ZIELE DER BUDGETIERUNG.....	10
3	DIE GESTALTUNGSBEREICHE DER BUDGETIERUNG IM ÜBERBLICK.....	12
4	PRINZIPIEN UND OPTIONEN DER GESTALTUNG DER MITTELVERGABE AN DIE FAKULTÄTEN	14
5	PRINZIPIEN UND OPTIONEN DER GESTALTUNG DER MITTELBEWIRTSCHAFTUNG IN DEN FAKULTÄTEN.....	28
5.1	BEWIRTSCHAFTUNGSREGELN	28
5.2	MANAGEMENTINSTRUMENTE	34
6	PRINZIPIEN UND OPTIONEN DER GESTALTUNG DES CONTROLLING IM VERHÄLTNIS HOCHSCHULLEITUNG-FAKULTÄTEN.....	37
7	PRINZIPIEN UND OPTIONEN DER BUDGETIERUNG FÜR DIE HOCHSCHULVERWALTUNG UND ZENTRALE EINRICHTUNGEN.....	43
8	DIE OPERATIONALISIERUNG UND IMPLEMENTIERUNG DES BUDGETIERUNGSSYSTEMS	45

0 Zielsetzungen des vorliegenden Papiers und resultierende Aktivitäten

Das vorliegende Papier ist das Ergebnis einer Kooperation zwischen der Technischen Universität Berlin und dem CHE Centrum für Hochschulentwicklung. Das Papier wurde unter Verwendung inhaltlicher Inputs aus der TU Berlin vom CHE erstellt. Eingegangen sind sowohl intensive Diskussionen mit Vertretern der TU Berlin über Prinzipien und Umsetzungsmöglichkeiten der Budgetierung als auch konzeptionelle Überlegungen und Erfahrungen von Seiten des CHE.

Das Papier ist als Ausgangs- und Referenzpunkt für die weitere Diskussion zur Budgetierung an der TU Berlin gedacht. Es soll zeigen,

- welcher Grundlogik und welchen Prinzipien die Budgetierung folgen muß (und damit eine Basis für die zu ergreifenden Maßnahmen liefern);
- welche Fragen bei der Gestaltung der Budgetierung zwangsläufig aufgeworfen werden und wie man mit diesen Fragestellungen umgehen sollte;
- welche Umsetzungen der Budgetierung für die TU Berlin zu empfehlen sind;
- wie dabei die bisherigen Regelungen an der TU Berlin zu bewerten sind und welche Arbeiten zur Einführung des Budgetierungssystems noch zu leisten sind.

Die Intention der Papiers besteht nicht in der Aussage „wir brauchen Budgetierung und so wird es gemacht“. Vielmehr kann das Anliegen folgendermaßen beschrieben werden: „Wir brauchen Budgetierung, beleuchten die Möglichkeiten der Umsetzung und entscheiden uns auf Basis sorgfältiger Abwägungen für den richtigen Weg.“ Die eingehende argumentative Begründung der Vorschläge soll für die weiteren Debatten und Implementierungsschritte an der TU Berlin eine Orientierungshilfe bieten.

Bei allen Gestaltungsfragen der Budgetierung, die im folgenden beschrieben werden, stehen am Ende Umsetzungsvorschläge für die TU Berlin. Um vorab einen Überblick zu geben, wird in der folgenden Übersicht in Kurzform aufgelistet, welche Schritte und Aktivitäten einzuleiten sind, um die Vorschläge zu prüfen und umzusetzen. Zu Inhalt und Begründung der Vorschläge sei auf die nachfolgenden Erörterungen verwiesen.

DIE VORSCHLÄGE, IN WELCHER WEISE DIESE SCHRITTE INHALTLICH AUSZUFÜLLEN SIND, WERDEN BEI ALLEN IM FOLGENDEN DARGESTELLTEN GESTALTUNGSFRAGEN UNTER DER ÜBERSCHRIFT

„UMSETZUNGSVORSCHLÄGE FÜR DIE TU BERLIN“

ABGEHANDELT.

WELCHE SCHRITTE SIND IN BEZUG AUF DIE MITTELVERGABE AN DIE FAKULTÄTEN EINZULEITEN?

- Strategische Kernziele formulieren, die der Mittelvergabe zugrundeliegen sollen. Dabei zentrale Steuerung auf wenige Kernziele reduzieren und den Fakultäten Spielräume zur eigenständigen Profilbildung belassen.
- Das formelgebundene Mittelvergabemodell reformieren und vereinheitlichen (vereinfachen). Dies ist ein längerer Arbeitsprozeß mit technischen Vorarbeiten (z.B. Ermittlung des Durchschnittskostensatzes für Professuren, Prüfung der fachbezogenen Gewichtungen) und mit einer Entscheidungsfindung über Parameter und Indikatoren (unter Heranziehen von theoretischen Überlegungen über Anreizeffekte und von Modellrechnungen in Form von Sensitivitätsanalysen).
- Aushandlungsprozesse über Serviceleistungen implementieren.
- Grundsatzentscheidung treffen, zu welchen Zwecken man Zielvereinbarungen einsetzen will und wie stark dieses Instrument genutzt werden soll.
- Zentrale Pools zu Zielvereinbarungsinstrumentarien weiterentwickeln.
- Festgelegte Verfahren entwerfen, nach denen Zielvereinbarungen zwischen Hochschulleitung und Fakultäten getroffen werden.
- Bis zum Ablauf der Gültigkeit des gegenwärtigen Ausstattungsplans: Fakultätsentwicklungspläne zu Zielvereinbarungsinstrumenten weiterentwickeln; Vereinbarung dieser Pläne als Grundlage für zukünftige Grundausstattungen. Die Hochschulleitung setzt gewisse formale Rahmenvorgaben für den Planungsprozeß.
- Möglichkeiten zur Verringerung von Vorabdotierungen suchen (und damit dezentrale Globalbudgets ausweiten).

WELCHE SCHRITTE SIND IN BEZUG AUF DIE BEWIRTSCHAFTUNG DER FAKULTÄTEN EINZULEITEN?

- Zuständigkeiten zwischen Fakultäten und Zentralverwaltung im Hinblick auf die Erfüllung allgemeiner gesetzlicher Normen klären.
- Alle Regulierungen dezentraler Ausgabentätigkeit überprüfen und unnötige Restriktionen autonomen Handelns abbauen.
- Vollständige Deckungsfähigkeit und freie Übertragbarkeit beim Kuratorium erwirken. Darauf hinwirken, daß haushaltsrechtliche Restriktionen abgebaut werden. Prinzipielle Weitergabe der erwirkten Freiheiten an die Fakultäten (allerdings Klärung, ob Zentralpools auch aus übertragenen Mitteln gespeist werden sollen).
- Den Rückfall freier Professuren an einen Zentralpool abschaffen.
- Kreditmodelle zwischen den Fakultäten entwickeln.
- Personalwirtschaftliche Sonderregelungen diskutieren (im Zusammenhang mit Tarifrecht und Personalüberhängen). Personalüberhänge dezentral budgetieren.
- Die Einführung neuer Managementmethoden auf Fakultätsebene durch entsprechende Zielvereinbarungen fördern.

WELCHE SCHRITTE SIND IN BEZUG AUF DAS CONTROLLING IM VERHÄLTNIS HOCHSCHULLEITUNG – FAKULTÄTEN EINZULEITEN?

- Bestehende Controllinginstrumente zu einem System weiterentwickeln, in dem die relevanten Indikatorwerte für die formelgebundene Mittelvergabe und operationale, vereinbarte Zielwerte gemessen (und im Rahmen von Abweichungsanalysen hinterfragt) werden. Dazu ist ein regelmäßiges Berichtssystem notwendig. Das Controlling muß auch Qualitätssicherungsmaßnahmen (Evaluationen) vorsehen. Deren finanzielle Effekte sind zu klären.
- Eine hochschulweit standardisierte, pragmatische und bedarfsgerechte Kosten- und Leistungsrechnung konzipieren und implementieren. Dabei sollen aktuelle Entwicklungen an anderen Hochschulen berücksichtigt werden.

WELCHE SCHRITTE SIND ZUR BUDGETIERUNG DER VERWALTUNG/ ZENTRALEN EINRICHTUNGEN EINZULEITEN?

- Zielorientierte Mittelvergabesysteme für die zentralen Einrichtungen entwerfen.
- Kontrakte und Vereinbarungsverfahren innerhalb der Verwaltung entwerfen und implementieren.

1 Ausgangssituation für die Budgetierung an der TU Berlin

Die Technische Universität Berlin ist auf dem Weg zu einer tiefgreifenden Gesamtreform. Ein Kernelement dieser Reformen ist die sogenannte „Budgetierung“. Dabei geht es um eine Veränderung der hochschulinternen Regeln und Verfahren im finanziellen Bereich. Bevor im einzelnen auf Begriff, Ziele und Elemente der Budgetierung eingegangen wird, sollen der Kontext und die Ausgangssituation für die Budgetierung dargestellt werden.

1.1 Hochschulexterne Ausgangssituation

Die Notwendigkeit und der Spielraum zur Einführung der Budgetierung an der TU Berlin wird wesentlich von den externen finanziellen Bedingungen bestimmt, denen sich die TU Berlin im Verhältnis zum Staat ausgesetzt sieht. Folgende Rahmenbedingungen liegen vor:

- *Strukturplan 2000 des Berliner Senats:* Für die Berliner Hochschulen werden 85.000 Studienplätze planerisch vorgesehen.
- *Haushaltsentwicklung der letzten Jahre:* Zwischen 1995 und 1998 erfolgte eine nominelle Rücknahme beim konsumtiven Staatszuschuß an die TU Berlin von 66,424 Mio. DM (11,6 %) und bei investiven Mitteln um 14 Mio. DM (40 %) (s. Abbildungen 1 und 2). Bei einem etwa gleichbleibenden jährlichen Drittmittel-aufkommen von 120 Mio. DM während aller Haushaltsjahre dieses Zeitraumes schrumpfte das Haushaltsvolumen der TU Berlin insgesamt nominell von 726,874 Mio. DM auf 660,450 Mio. DM (-9,1 %).

Abbildung 1: Zuweisungen des Landes Berlin an die TU Berlin (konsumtiv)

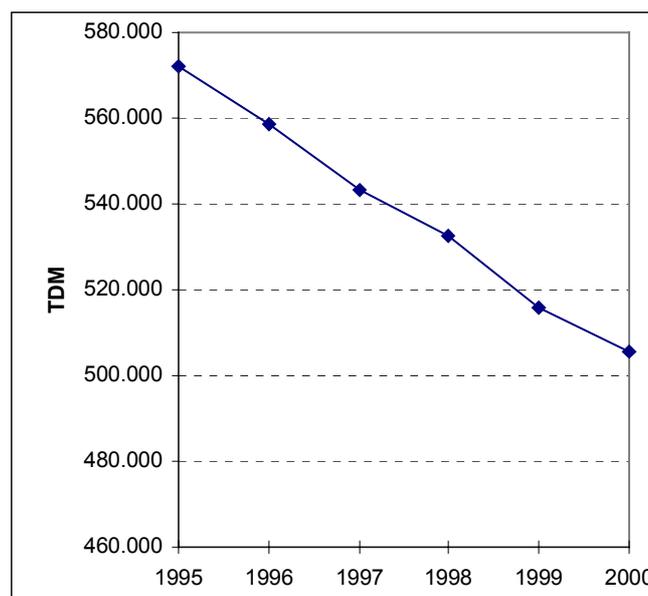
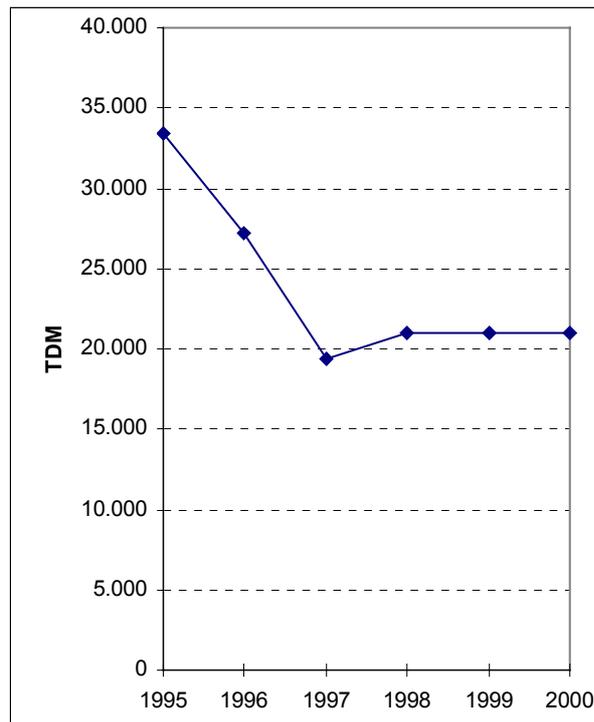


Abbildung 2: Zuweisungen des Landes Berlin an die TU Berlin (investiv)



- Hochschulvertrag:* Wegen der schwierigen Haushaltssituation des Landes Berlin und dem gleichzeitig bestehenden Ziel, die Hochschulen als Teil des für die Zukunft Berlins bedeutsamen Wissenschaftsfaktors finanziell zu konsolidieren, sah das Land Berlin nur den Ausweg, als Gegenleistung für sinkende Staatszuschüsse den Hochschulen auch im Vorgriff auf kommende Haushaltsjahre Planungssicherheit in den Finanzen zu geben. Mit Art. II des Haushaltsstrukturgesetzes 1997 schuf das Abgeordnetenhaus die Rechtsgrundlage für einen Vertrag mit den einzelnen Hochschulen Berlins, mit dem konsumtive Zuschüsse zwischen 1997 und dem Jahr 2000 in dem beschriebenen Umfang festgeschrieben werden und gleichzeitig die Hochschulen von pauschalen Minderausgaben, Bewirtschaftungsaufgaben des Landes sowie weiteren Einschränkungen im Wege der Haushaltswirtschaft durch das Land befreit sind.

Um finanzielle Engpässe auffangen zu können, wird den Hochschulen die Möglichkeit eingeräumt, im eigenen oder im Eigentum des Landes befindliche und von der Hochschule genutzte Grundstücke zu veräußern; dabei fließen 50 % des Nettoerlöses der Hochschule direkt und die weiteren 50 % einem Fonds zu, aus dem alle Hochschulen unter kreditähnlichen Bedingungen kurzfristig Mittel abrufen können.

§ 18 des Vertrages erlaubt seine Verlängerung, jeweils 4 Jahre vor Ablauf des Vertragszeitraumes soll darüber verhandelt werden. Zur Zeit verhandeln die Hochschulen mit dem Senator für Wissenschaft, Forschung und Kultur über den Zuschuß für das Jahr 2001.

- *Ungelöste Probleme des Hochschulvertrags:*

- (1) Nach einer Protokollnotiz zum Vertrag ist insbesondere das Problem der Belastungen der Hochschulen mit Versorgungsleistungen bei den Verlängerungsverhandlungen zu behandeln und auch zu lösen. Die Versorgungsbezüge, die im Globalzuschuß enthalten sind, müssen von den Hochschulen selbst erwirtschaftet werden. Bei einer Steigerungsrate von mindestens 1,2 Mio. DM jährlich wächst dieser Anteil an den Personalkosten, der schon heute die 10-Prozent-Marke überstiegen hat, kontinuierlich an. Dieser Anteil ist wegen der immer flexibleren Ruhestandsregelung und der nicht bekannten Mortalitätsrate nicht planbar und für die Universität nicht beeinflussbar, so daß sich die mit dem Globalzuschuß erwartete Handlungsfreiheit und Handlungspflicht der Universität zunehmend einschränkt. Ähnliches gilt für Beihilfemittel. Daher ist in den Verhandlungen eine Lösung zu finden, die die Technische Universität zumindest ab dem Jahr 2001 von weiteren Zuwachsraten befreit.
- (2) Gegenstand der Vertragsverhandlungen muß ebenfalls der Umgang mit künftigen Tarifsteigerungen im Personalbereich sein. Die Universität ist nicht Partner beim Abschluß von Tarifverträgen und kann auf Gesetze zur Änderung der Besoldungs- und Versorgungsbezüge keinen Einfluß nehmen. In anderen Bundesländern, in denen ebenfalls Globalzuschüsse gewährt werden, sind Regelungen vorgesehen, wonach diese Steigerungen gesondert finanziert werden. Bisher muß die TU Berlin, wie auch die anderen Berliner Hochschulen, Tarifsteigerungen aus dem laufenden Haushalt erwirtschaften.

1.2 Hochschulinterne Ausgangssituation

Die folgenden hochschulinternen Entwicklungen, die in enger Beziehung zu den Randbedingungen von staatlicher Seite stehen, liefern den Rahmen für die Einführung der Budgetierung:

- *Hochschulstrukturplan:* Der vom Berliner Hochschulvertrag geforderte Strukturplan der TU Berlin wurde vom Akademischen Senat Ende März 1998 verabschiedet. Seine inhaltlichen Planungen berücksichtigen den staatlichen Zuschuß für das Jahr 2000 in Höhe von 505 Mio. DM. Damit können nach einer auf langjähriger Erfahrung beruhenden Verteilung der Mittel von 70 % für Personal und 30 % für laufende Mittel insgesamt finanziert werden:
 - 327 Professuren,
 - 1.120 Stellen für akademische Mitarbeiter,
 - rd. 900 Stellen technisches und Verwaltungspersonal in den Fachbereichen,
 - rd. 830 Stellen für die zentrale Universitätsverwaltung, Universitätsbibliothek und weitere Zentraleinrichtungen sowie für die Fachbereichsverwaltungen,
 - weitere Personalausgaben, insbesondere für Tutoren und Beschäftigungspositionen für Lehre und Forschung sowie für Versorgungsbezüge und Beihilfen.

- *Weitere Elemente der Gesamtreform mit direktem Bezug zur Budgetierung:*
 - (1) Die *Reduzierung der Zahl der Fachbereiche* von heute 15 auf zukünftig 8 Fakultäten. Dadurch werden leistungsfähigere Einheiten gebildet, die im Wege der Verantwortungs- und Aufgabendelegation künftig Aufgaben dezentral wahrnehmen müssen.
 - (2) Ein *Verwaltungsreformprojekt* mit externen Beratern, welches für die Verwaltungsbereiche künftige Soll-Strukturen erarbeitet hat. Grundlage dieses Verwaltungsmodells ist eine umfassende Dezentralisierung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen, es sei denn, daß wirtschaftliche, rechtliche oder andere gravierende Qualitätsgründe eine zentrale Aufgabenwahrnehmung nach wie vor erforderlich machen. Im Ergebnis wird ein zentrales Service-Center mit drei oder vier Einheiten, nämlich den Serviceeinheiten studentische und akademische Angelegenheiten, Personal/Finanzen, Gebäudemanagement und operative Dienstleistungen, die bisherige ZUV ersetzen. Durch Reorganisation und neues Aufgabenverständnis soll die Verwaltung kompetent, eigeninitiativ und verantwortungsbewußt die Hauptaufgaben der Universität, nämlich Studieren, Forschen und Lehren, unterstützen.

Die aktuell bestehenden finanziellen Regeln innerhalb der TU Berlin werden an dieser Stelle nicht beschrieben, sondern in den folgenden Kapiteln direkt im Zusammenhang mit den Reformen dargestellt, die in einem Budgetierungsmodell nötig sind.

1.3 Folgerungen aus der Ausgangssituation für die Budgetierung

1. Die externen Rahmenbedingungen geben von staatlicher Seite die notwendigen Freiheiten und für die Geltungsdauer des Vertrages die notwendige Planungssicherheit für die Budgetierung.
2. Die externen Rahmenbedingungen erzeugen angesichts der prekären finanziellen Situation enormen Handlungsbedarf im Hinblick auf eine neue Steuerung der Hochschulfinanzen sowie effizientes und effektives Hochschulmanagement.
3. Die internen Rahmenbedingungen schaffen wesentliche Voraussetzungen für die im folgenden dargestellte Konzeption der Budgetierung, insbesondere durch Schaffung der organisatorischen und strukturellen Grundlagen für dezentrale Verantwortungsübernahme.

2 Begriff und Ziele der Budgetierung

2.1 Der Budgetierungsbegriff

Die Budgetierung wird in bezug auf die TU Berlin wie folgt definiert:

Budgetierung ist die Gesamtheit aller Regelungen, nach denen der Globalhaushalt einer Hochschule an die dezentralen, ebenfalls über Globalsummen verfügenden Entscheidungsträger innerhalb der Hochschule verteilt bzw. durch diese Entscheidungsträger verausgabt wird. Diese Regelungen müssen die dezentrale Autonomie und Planungssicherheit gewährleisten, gleichzeitig aber auch wettbewerbliche Anreize und Sanktionen sowie einen Legitimationsrahmen für dezentrales Handeln schaffen. Budgetierung ist damit auch ein Leitungs- und Steuerungsinstrument.

Die Budgetierung hat demnach folgende Implikationen:

- Es geht um ein hochschulinternes Finanzsystem, das unmittelbar auf den Umgang mit *Globalhaushalten* abgestellt ist. Wesentliches Ziel der Budgetierung ist es, den Autonomiegedanken hochschulintern fortzusetzen, indem die staatliche Globalzuweisung in hochschulinterne Globalsummen für alle dezentralen Einheiten aufgespalten wird. Die Problemnähe, die Informationsvorsprünge und die Eigenverantwortung der dezentralen Akteure in der Hochschule schaffen das Potential für einen effizienteren, effektiveren und flexibleren Mitteleinsatz. Diese ansonsten v.a. im Verhältnis Staat-Hochschule angewandte Logik gilt demnach ebenso für die hier betrachtete Beziehung von Hochschulleitung zu dezentralen Einheiten.
- Die Verteilungs- und Verausgabungsregeln der Budgetierung machen dieses Potential *nutzbar*. Dazu müssen sie Leitungs- und Steuerungsimpulse vermitteln, insbesondere indem sie Wettbewerb im Hinblick auf die Erreichung der Ziele der TU Berlin erzeugen.
- Budgetierung ist ein *ganzheitlicher Ansatz* zur Gestaltung der hochschulinternen Finanzbeziehungen, umfaßt also aus Fakultätssicht die Einnahmen- und Ausgabenseite. Budgetierung bezieht sich aber nicht nur auf die Finanzbeziehungen zwischen *Hochschulleitung und Fakultäten*, sondern auch auf die Gestaltung dezentraler Budgetverantwortung innerhalb der *Hochschulverwaltung* und in *zentralen Einrichtungen*.
- Natürlich gab es auch bisher Regeln der internen Mittelvergabe und der Mittelverausgabung. Budgetierung bedeutet jedoch, daß die praktizierten Regeln auf den Prüfstand gestellt und so verändert bzw. neu abgestimmt werden, daß sie den Erfordernissen der Finanzautonomie genügen und das Verhältnis zwischen Hochschulleitung und dezentralen Einheiten konsistent regeln. In Teilbereichen mag die Budgetierung somit zu umwälzenden Veränderungen führen; in anderen Bereichen kann sie lediglich eine graduelle Nachjustierung bestehender Regelungen implizieren.

Wesentlich ist auch, daß die Budgetierung mit den anderen Bereichen der aktuellen Reformbestrebungen *abgestimmt* wird; so bringt es beispielsweise wenig, Leitbilder und strategische Ziele einer Hochschule zu formulieren, ohne diese im Budgetierungssystem auch abzubilden. Umgekehrt sind strategische Ziele notwendig, um das Budgetierungsverfahren mit Inhalten zu füllen.

Budgetierung ist somit mehr als eine Umschreibung für einen Globalhaushalt. Sie umfaßt ein hochschulinternes *Steuerungs- und Koordinationssystem* mit zahlreichen Komponenten. Die Grundzüge, Prinzipien, Gestaltungsoptionen und möglichen Umsetzungen dieses komplexen Systems werden im folgenden für die TU Berlin entwickelt.

2.2 Ziele der Budgetierung

Die Budgetierung verfolgt folgende *Oberziele/Funktionen* (die bereits in die obige Begriffsdefinition eingeflossen sind):

1. Budgetierung muß einerseits gewährleisten, daß die durch Globalhaushalte gewährte *Autonomie* so weit wie möglich an die dezentralen Entscheidungsträger in der Hochschule *weitergegeben* wird.
2. Budgetierung muß andererseits einen *Anreiz-, Sanktions- und Legitimationsrahmen* schaffen, der dafür sorgt, daß die Effizienz- und Effektivitätspotentiale der Finanzautonomie tatsächlich genutzt werden und daß es gelingt, die finanziellen Freiheiten langfristig gegen staatliche Interventionen abzusichern.

Die Oberziele lassen sich weiter präzisieren. Zur Sicherung der dezentralen Autonomie (1. Oberziel) tragen folgende *Unterziele* der Budgetierung bei:

- Zur Sicherung der Autonomie dezentraler Entscheidungsträger sind alle finanziellen Rahmenregeln als Instrumente der *Grobsteuerung* und nicht der Feinsteuerung zu konzipieren. Direkte Reglementierungen der Ausgabentätigkeit sind so weit wie möglich zu vermeiden.
- Die finanziellen Regeln müssen transparent und durchschaubar sein, um den einzelnen Entscheidungsträgern *Planungssicherheit* zu geben. Die Möglichkeit zu längerfristigen Planungen ist ein wesentlicher Vorteil der Finanzautonomie und darf nicht hochschulintern konterkariert werden.
- Die dezentralen Entscheidungsträger müssen durch entsprechende *Managementinstrumente* in die Lage versetzt werden, autonome Ausgabenentscheidungen zu treffen. Dazu gehören beispielsweise eine adäquate Informationsbasis für die Entscheidungsfindung und eine neue Entscheidungskultur.
- Durch Freiheit und Eigenverantwortlichkeit wird ein Beitrag zur *Motivation* der dezentralen Akteure und eine steigende *Qualität* von Arbeitsplätzen und –inhalten realisiert.

Die Setzung eines Ordnungsrahmens (2. Oberziel) läßt sich anhand folgender *Unterziele* der Budgetierung konkreter fassen:

- Die Budgetierung muß *wettbewerbliche Anreize* setzen, indem sie den Umfang der Aufgabenübernahme, die Leistungen und die Realisierung von Innovationen finanziell honoriert bzw. sanktioniert. Dadurch werden entscheidende Impulse im Hinblick auf die *Profilierung* und damit auf die Stärkung der Wettbewerbsposition der Hochschule erreicht.
- Die Budgetierung muß durch Rationalität und Nachvollziehbarkeit eine *Legitimation* für Globalhaushalte und dezentrale Teilbudgets schaffen. D.h., sie soll sowohl die Verhandlungsposition der TU gegenüber der staatlichen Seite stärken als auch hochschulintern das Verteilungsergebnis plausibel machen und damit interne Verteilungskämpfe entschärfen.
- *Wirtschaftliches Handeln* und Sparsamkeit muß finanzielle Vorteile für den jeweils Handelnden erzeugen und sich dadurch für jeden einzelnen Entscheidungsträger lohnen.

An der ausgewogenen Erreichung dieser Ziele sind alle Regelungen der Budgetierung zu messen. Die Ziele bieten damit einen normativen Kriterienkatalog zur Beurteilung konkreter Reformvorschläge.

3 Die Gestaltungsbereiche der Budgetierung im Überblick

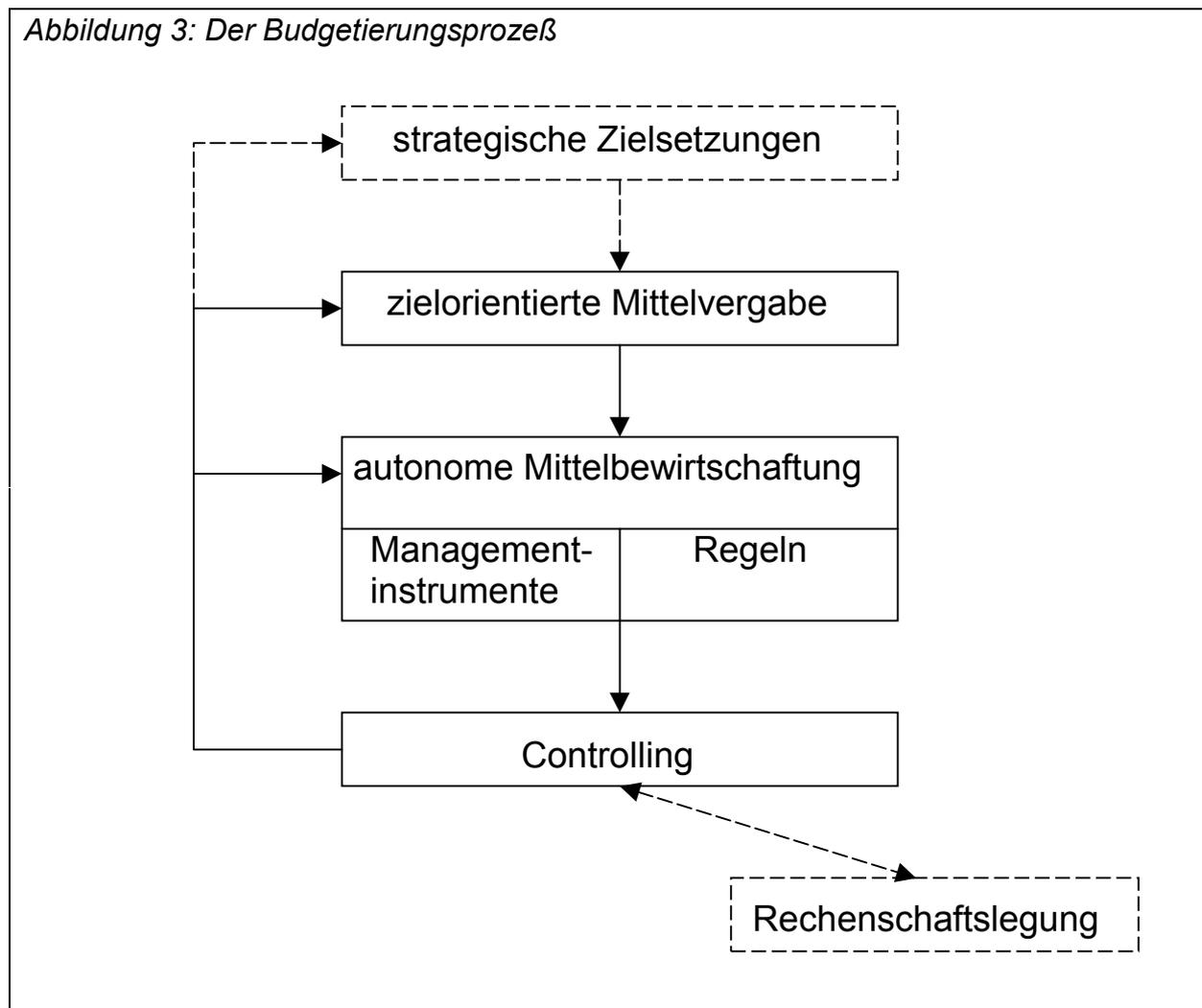
Innerhalb der Hochschule ist je nach dezentraler Einheit, an die sich die Budgetierungsinstrumente richten, eine differenzierte Gestaltung anzustreben. Die *budgetierten dezentralen Einheiten* der TU Berlin mit jeweils eigenem Budgetierungsdesign sind:

- die Fakultäten und die Forschungsschwerpunkte (centers of excellence),
- das Zentrale Servicecenter (und seine Serviceeinheiten),
- die Zentralen Einrichtungen, die Serviceleistungen anbieten.

Die folgende Analyse konzentriert sich auf die Budgetierung für die Fakultäten und Forschungsschwerpunkte.

Die weitere Untersuchung der Frage, wie die Budgetierung gestaltet werden soll, wählt ein *prozeßorientiertes* Vorgehen: Die Budgetierung wird als Prozeß modelliert; die Gestaltungsoptionen und –vorschläge werden für die einzelnen Prozeßschritte ermittelt. Abbildung 3 veranschaulicht den Budgetierungsprozeß einschließlich seiner Schnittstellen zu anderen Bereichen des Hochschulmanagements. In diesem Prozeß sind drei Kernelemente der Budgetierung auszumachen:

Abbildung 3: Der Budgetierungsprozeß



1. *Die zielorientierte Mittelvergabe:* Es müssen die Regeln gestaltet werden, nach denen festgelegt wird, welche Anteile am Globalhaushalt auf die einzelnen dezentralen Einheiten entfallen. Wer soll in einem konsistenten Modell der Budgetierung darüber entscheiden und nach welchen Kriterien? Bei der Mittelvergabe läßt sich die Schnittstelle des Budgetierungssystems mit der strategischen Planung der Hochschule zeigen (in Abbildung 3 dargestellt durch den gestrichelten Pfeil): Die Mittelvergabe ist zielorientiert zu gestalten, d.h. die strategischen Ziele der Hochschule müssen sich in den Vergabekriterien wiederfinden. Dadurch resultiert ein Wettbewerb um die Erreichung der finanziell honorierten Zielsetzungen.
2. *Die autonome Mittelbewirtschaftung:* Es müssen einerseits die Regeln gestaltet werden, nach denen in den dezentralen Einheiten die jeweiligen Globalsummen autonom verausgabt werden können. Andererseits benötigen die dezentralen Entscheidungsträger Management- und Informationsinstrumente, mit denen sie die Potentiale zu Effizienzsteigerungen, die in der Schaffung finanzieller Freiheit liegen, auch tatsächlich voll ausschöpfen können.
3. *Das Controlling:* Die Ergebnisse der dezentralen Ausgabentätigkeit müssen in einem Informations- und Berichtssystem dokumentiert und im Hinblick auf die Zielerreichung bewertet werden. Daraus ergeben sich Rückkoppelungen zur Mittelvergabe der nächsten Periode, aber möglicherweise auch zu den Regeln der Mittelbewirtschaftung und zur strategischen Zielbildung. Es besteht eine Schnittstelle in Form einer Wechselwirkung der Budgetierung mit dem System der universitären Rechenschaftslegung: Einerseits lassen sich die Ergebnisse des Controlling im Rahmen der Rechenschaftslegung kommunizieren, andererseits können bestehende Berichts- und Informationsinstrumente für das Controlling genutzt werden.

Der Budgetierungsprozeß ist somit ein Kreislauf mit interdependenten Elementen, die in ihrer Kombination und nicht isoliert wirken. Die drei beschriebenen Elemente des Budgetierungsprozesses werden im folgenden genauer betrachtet. Jeder der drei Bereiche läßt sich in zahlreiche Einzelfragen der Gestaltung zerlegen.

4 Prinzipien und Optionen der Gestaltung der Mittelvergabe an die Fakultäten

Gestaltungs-Frage 1	Wie können die Ziele der Hochschule, die den grundlegenden Maßstab der hochschulinternen Mittelzuweisung darstellen, ermittelt werden?
---------------------	--

Gestaltungsprinzipien:

Der grundlegende Maßstab für die Mittelvergabe sind die *Ziele* der Hochschule. Ein Handeln, das sich an den Zielen orientiert, wird finanziell belohnt. Dadurch wird ein Wettbewerbsprozeß in Gang gesetzt, im Rahmen dessen die dezentralen Akteure die Ziele verfolgen und zu erreichen versuchen.

Gestaltungsoptionen:

Die Optionen beziehen sich auf die Frage, wie man die Ziele generiert, die der Budgetierung zugrunde liegen. Tatsache ist, daß an der TU Berlin Ziele verfolgt werden; fraglich ist nur, ob diese Ziele auch hinreichend transparent sind und in die Regeln der Mittelvergabe einfließen. Um die bestehenden Ziele aufzudecken, kann man

- auf bestehende Zielformulierungen von Hochschulleitung und Fakultäten (beispielsweise im Hochschulstrukturplan und in den Fakultätsstrukturplänen) zurückgreifen;
- einen Prozeß der Zielbildung und Leitbildentwicklung an der Hochschule initiieren.

Eine weitere Frage bezieht sich auf die (De-)Zentralität der Zielbildung. Die in die Budgetierung einfließenden Ziele können zustande kommen

- in einem *Top-Down-Prozeß* (durch Setzung auf zentraler Ebene unter Berücksichtigung von Zielformulierungen der Fakultäten, aber mit eigenen Prioritäten im Interesse der gesamten Hochschule); es handelt sich dann um gemeinsame, zentrale Ziele der Hochschule (die im Sinne der Grobsteuerung auf wenige reduziert und einfach operationalisiert sein müssen);
- in einem *Bottom-Up-Prozeß* (durch Ermittlung der unterschiedlichen Zielsetzungen der dezentralen Einheiten); im Prinzip erhält dann jeder Teilbereich Geld nach seinen eigenen, selbst gesetzten Maßstäben.

Bewertung der Optionen:

Wie Ziele generiert werden, ist eine Abwägungsfrage zwischen Praktikabilität und Akzeptanzsicherung:

- Ein Rückgriff auf bestehende Zielformulierungen ist kurzfristig und mit geringem Aufwand durchsetzbar;

- Ein hochschulweiter Leitbildentwicklungsprozeß kann sehr aufwendig werden (mit zahlreichen Workshops, Diskussionen etc.), hat aber konsens- und akzeptanzbildende Wirkung.

Umsetzungsvorschläge für die TU Berlin:

1. Teile eines strategischen Planungsprozesses hat die TU Berlin bereits durchlaufen. Damit liegen hinreichende Grundlagen für die Formulierung eines strategischen Zielkatalogs für die Budgetierung vor. Die Initiierung eines hochschulweiten strategischen Planungsprozesses ist somit keine Voraussetzung für die Einführung der Budgetierung; es genügt, die bestehenden Ziele explizit zu benennen. Es muß jedoch begleitend zur Budgetierung kontinuierlich an einem Leitbild und einer strategischen Planung der TU Berlin gearbeitet werden; Veränderungen strategischer Ziele müssen sich in der Mittelvergabe niederschlagen. Auch ist die Bottom-Up-Zielbildung im weiteren strategischen Planungsprozeß zu stärken (s. die Grundaustattungsdiskussion in Frage 4).
2. Im Rahmen der Budgetierung werden die bestehenden dezentralen Ziele berücksichtigt, aber auch eigene Prioritäten auf Ebene der gesamten Hochschule gesetzt (somit handelt es sich letztlich um ein „Gegenstromverfahren“ der Zielbestimmung und keinen reinen Top-Down-oder Bottom-Up-Ansatz). Nur so kann die Budgetierung ihre Profilierungs- und Steuerungswirkung entfalten. Entscheidend ist, daß die zentrale Steuerung als eine auf wenige Kernziele reduzierte Grobsteuerung begriffen wird, in deren Rahmen die Fakultäten Spielräume zur eigenständigen Profil- und Strategiebildung haben.

Gestaltungs-Frage 2	Welche Ziele sollen mit welchem Gewicht als Vergabekriterium einfließen?
---------------------	--

Gestaltungsprinzipien:

Grundlage für die bei der Mittelvergabe verfolgten Ziele ist die *strategische Planung*. Die Zielprioritäten, die dem Hochschulprofil entsprechen, müssen sich in einer Gestaltung der Gewichtungen bei der Mittelvergabe niederschlagen: Je wichtiger ein Ziel eingeschätzt wird, desto größer muß der Anteil am Gesamthaushalt sein, der nach Kriterien verteilt wird, die auf dieses Ziel bezogen sind.

Gestaltungsoptionen:

Volumen- vs. Leistungs- vs. Innovationsziele: Verfolgt die Mittelvergabe Volumenziele, so sorgt sie für eine Kostenerstattung für die von den dezentralen Einheiten übernommenen Aufgaben. Das Ausmaß der Aufgabenwahrnehmung (also der Lehr- und Forschungsaktivitäten) wird gemessen und finanziell honoriert; daraus resultieren Anreize zu hoher Aufgabenwahrnehmung. Bei Leistungszielen geht es um eine Verhaltensänderung bei der Erfüllung der Aufgaben: Die Aktivitäten sollen in einer bestimmten Art und Weise durchgeführt werden (z.B. mit hoher Qualität, mit geringen Kosten, mit internationaler Ausrichtung, mit einem hohen Frauenanteil); das

Vergabeverfahren setzt entsprechende Belohnungen und Sanktionen aus. Der dritte Bereich sind Innovationsziele; verfolgt man diese, wird die Realisierung von Innovationen in Forschung und Lehre durch Mittelvergabe belohnt.

Bewertung der Optionen:

Generell läßt sich folgendes empfehlen bzw. aussagen:

- Die *Zahl* der in Vergabemodellen einbezogenen Ziele darf nicht zu groß sein, da eine Überfrachtung mit Zielen die Funktionsfähigkeit von Vergabemodellen gefährdet (da ein einzelnes Ziel kaum mehr Einfluß auf die Mittelverteilung hat) und die dezentralen Spielräume zu eigenständiger Profilbildung einschränkt.
- Grundsätzlich empfiehlt sich eine Berücksichtigung aller drei genannten Zielkategorien.

Umsetzungsvorschläge für die TU Berlin:

1. Die Bewertung der Optionen für die TU Berlin ist in einem internen Strategiebildungsprozeß zu klären.
2. Die TU Berlin folgt den genannten generellen Empfehlungen (wenige Ziele, Mischung zwischen den Zielkategorien).
3. Die derzeitige Mittelvergabe erfolgt vorwiegend volumenorientiert, d.h. mit dem Ziel der Kostenerstattung für übernommene Aufgaben und der Sicherung der Grundausstattung. Im Sinne der Nutzung von Budgetierung als aktives Steuerungsinstrument sind leistungs- und innovationsbezogene Ziele zu stärken.

Gestaltungs-Frage 3	Mit welchen Verfahren können die Ziele zur Grundlage der Mittelvergabe gemacht werden?
---------------------	--

Gestaltungsprinzipien:

Es müssen Verfahren realisiert werden, die das Ausmaß der Zielerreichung direkt mit Finanzausweisungen koppeln.

Gestaltungsoptionen:

Für die zielorientierte Budgetierung stehen zwei Instrumente (Techniken) zur Verfügung:

- Man kann die Zielerreichung nachträglich über Indikatoren messen. Dies ist das Prinzip der *formelgebundenen Mittelvergabe*. Indikatoren bilden den Grad der Zielerreichung ab, die Mittelzuweisung ist automatisch an die realisierten Indikatorwerte gekoppelt.

- Man kann die Ziele vorab per Vereinbarung zwischen Hochschulleitung und Fakultät bestimmen. Nachträglich wird dann nur überprüft, ob die Vereinbarungen erfüllt wurden. Im Rahmen der Budgetierung durch *Zielvereinbarungen* kann man entweder den vereinbarten Zielwert und damit die *Zielverfolgung* finanziell honorieren oder die *Zielerreichung* belohnen. Man erhält also Zuweisungen je nachdem, wie anspruchsvoll das gesetzte Ziel ist bzw. welcher Grad der Erreichung gesteckter Ziele vorliegt.

Bewertung der Optionen:

Die Frage ist, welche Instrumentenkombination gewählt werden soll. Man kann Formeln oder Zielvereinbarungen verwenden, aber welche Methode ist unter welchen Bedingungen geeignet? Hierzu lassen sich einige allgemeine Aussagen treffen:

- *Die Formelbindung sollte das primäre Verfahren der Mittelvergabe im Rahmen der Budgetierung sein.* Die Steuerung über Indikatoren entspricht dem ordnungspolitischen Ansatz der Rahmensetzung in besonderer Weise. Zielvereinbarungen hingegen implizieren stets die Gefahr, daß „weiche“ Ziele formuliert werden und daß versucht wird, Detailsteuerung damit zu betreiben (denn bei Zielvereinbarungen wird - im Gegensatz zu einem „regelgebundenen“ Instrument wie der Formel - der Zielwert per Einzelfall- und Ermessensentscheidung festgelegt). Darüber hinaus sind vereinbarte Zielwerte im Vergleich zur Regelbindung der Formelsteuerung in geringerem Maße objektiv begründbar. Messungen von Istwerten haben zudem stärkere Anreizwirkungen, denn sie honorieren über den Formelautomatismus jede Steigerung der Zielerreichung. Formeln bieten einen kalkulierbaren Rahmen für autonome Entscheidungen, denn Formeln machen die finanziellen Konsequenzen des eigenen Verhaltens berechenbar.
- *Zielvereinbarungen sind ein notwendiges, ergänzendes Instrument zu Formelsystemen.* Es gibt bestimmte Sonderfälle, in denen die Indikatorsteuerung unzureichende Resultate erbringt. Die besonderen Zwecke, für die Zielvereinbarungen eingesetzt werden, sind genau zu definieren. Zentrale Fonds auf Hochschulleitungsebene, die im Rahmen von Zielvereinbarungen vergeben werden, müssen somit die formelgebundene Mittelvergabe ergänzen. Die Frage ist, in welchem Umfang dies geschehen soll. Dies ergibt sich aus den Einsatzzwecken. Zielvereinbarungen und Formelmodelle sind somit kein Gegensatz, sondern komplementäre Instrumente.
- Zielvereinbarungen sollten in Ergänzung zu Formeln für folgende Zwecke eingesetzt werden:
 1. Zielorientierte Berücksichtigung der *Grundausrüstung* (zur genauen Erläuterung s. die folgende Gestaltungsfrage 4). Im Rahmen der Fakultätsentwicklungspläne stellen die Vereinbarung eine „Gegenleistung“ für die gewährten Grundausrüstungen dar. Bei diesem ersten Aspekt geht es also im Gegensatz zu den folgenden nicht um eine Verbindung von Zielvereinbarungen und Finanzpools der Hochschulleitung.

2. *Innovationsbezogene Finanzierung.* Auf zentraler Ebene wird ein Innovationspool eingerichtet. Die Fakultäten reichen Anträge ein, in denen Innovationsziele für bestimmte Projekte in Forschung und Lehre definiert sind. Als Gegenleistung für die Förderung der Innovationen aus dem Fonds werden die Innovationsziele vereinbart. Durch Abstimmung der geförderten Innovationen mit den strategischen Zielen wird der Innovationspool am Hochschulprofil ausgerichtet. Formelsysteme sind aufgrund der Vergangenheitsorientierung der Indikatormessungen nicht geeignet, gezielt zukunftsorientierte Innovationen zu fördern.
3. *Realisierung eines „Aktionsprogramms“ zur kurzfristigen Erreichung eines strategischen Kernziels.* Dabei wird auf Ebene der Hochschulleitung eines (oder mehrere) der strategischen Kernziele der Hochschule herausgegriffen und in meßbare Größen umgesetzt. Die Fakultäten offenbaren, welchen Beitrag sie zu dem strategischen Kernziel leisten wollen (ausgedrückt in den definierten Meßgrößen), daraus resultiert (ggf. nach Nachverhandlungen) die Zielvereinbarung. Die Zahlungen aus dem Zentralpool orientieren sich an der Zielverfolgung und -erreichung. Eine solche Verwendung von Zielvereinbarungen stärkt die Steuerungskompetenz der Hochschulleitung. Ein Aktionsprogramm empfiehlt sich unter folgenden Bedingungen: (a) Es wird besonders großer Wert auf die mit Vereinbarungen verbundenen *Diskussions- und Lernprozesse* in allen Bereichen der Hochschule gelegt (bei den Formeln tritt durch die Automatisierung dieser Aspekt in den Hintergrund); (b) Das Ziel ist im Augenblick, aber *nicht dauerhaft* akut und sollte damit nicht Element eines langfristig angelegten Formelmodells sein; (c) *Fachspezifisch heterogene Meßansätze liegen vor.* Es kann sein, daß ein hochschulweites Ziel in verschiedenen Fakultäten unterschiedlich gemessen werden muß. Beispielsweise kann man das Volumenziel in der Lehre stets an Studierendenzahlen messen, das Leistungsziel Internationalisierung muß aber möglicherweise aufgrund unterschiedlicher Fachkulturen anhand sehr unterschiedlicher Größen gemessen werden. Im letztgenannten Fall ist die Steuerung über Zielvereinbarungen der Indikatorsteuerung vorzuziehen, denn die Erreichung fachspezifischer Ziele macht die Leistungen vergleichbar.
4. *Finanzielle Prioritätensetzung zur Verhinderung von „Abwärtsspiralen“.* Indikatorsteuerung – insbesondere dann, wenn sie sich an staatlichen Vergabekriterien orientiert – kann möglicherweise Abwärtsspiralen verursachen: Wer geringe Indikatorwerte realisiert, bekommt daraufhin noch weniger Geld, die Indikatorwerte verschlechtern sich weiter etc. Hier muß es für die Hochschulleitung eine Möglichkeit zum Gegensteuern geben: Besteht die Perspektive, schwache Bereiche beispielsweise durch eine bestimmte Investition wieder stark zu machen, muß kurzfristig entgegen der Indikatorwerte verteilt werden. Dazu erhalten diese Bereiche Fondsmittel und es wird das Ziel vereinbart, die im Indikatorensystem offenbarte Leistungsschwäche innerhalb eines bestimmten Zeitraums zu überwinden. Im Rahmen der Zielvereinbarungen sind gegebenenfalls auch bestimmte Auflagen und Sondermaßnahmen zur Überwindung der Probleme von der Hochschulleitung zu definieren, wenn die betreffende Fakultät nicht in der Lage ist, aus eigener Kraft die notwendigen Entscheidungen zur Vermeidung der Abwärtsspirale zu treffen.

- *Beim Einsatz von Zielvereinbarungen sollten sowohl die Zielerreichung als auch die Zielverfolgung finanziell honoriert werden.* Dadurch wird zum einen vermieden, daß „weiche“ Ziele gesteckt werden, zum anderen jedoch auch verhindert, daß die Fakultäten unrealistisch hohe Zielvorstellungen angeben. Es entstehen Anreize, anspruchsvolle, aber zugleich realistische Ziele zu vereinbaren.

Umsetzungsvorschläge für die TU Berlin:

1. Die TU Berlin realisiert im Augenblick sowohl im Bereich des wissenschaftlichen Personals als auch bei den Sachmitteln bereits Formelsysteme. Dieser Ansatz wird weiterverfolgt und fortentwickelt.
2. Gleichzeitig erfolgt ein schrittweiser Einstieg in die Steuerung durch Zielvereinbarungen. Vereinbarte Ziele erhalten als Ergänzung zur Formelbindung kontinuierlich zunehmende Bedeutung im Rahmen der Budgetierung und runden auf diese Weise das Gesamtmodell ab. Sie werden im Sinne der beschriebenen Funktionen eingesetzt. Es ist allerdings darauf zu achten, daß angesichts der unterschiedlichen Funktionen kein zu komplexes und intransparentes Instrumentarium geschaffen wird.
3. An der TU Berlin bestehen zentrale Pools, deren Finanzvolumen für das beschriebene Zielvereinbarungsinstrumentarium einsetzbar ist (die genannten Zwecke 2. bis 4. beziehen sich auf Zentralpools). Dazu gehören der zentrale Stellenpool für akademische Mitarbeiter (derzeit 120 Stellen) für den mehrere Förderziele definiert sind (u.a. die Initiierung von Forschungsschwerpunkten, Infrastrukturmaßnahmen, Frauenförderung). Die Mittelvergabe aus dem Pool erfolgt nach einem wettbewerblichen Verfahren. Außerdem existiert ein Pool zur Ausstattung neuer Berufungen.

Die Poolansätze sind wie folgt fortzuentwickeln:

- Im Sinne der Globalisierung ist ein frei für Personal- oder Sachausgaben verwendbarer Pool anstatt der Verteilung von Stellen anzustreben.
- Als Grundregel gilt: Jede Mittelzuweisung aus dem Pool wird mit Zielvereinbarungen verknüpft sein.
- Der Pool wird für Innovationsförderung, „Aktionsprogramme“ und das Gegensteuern bei Abwärtsspiralen eingesetzt (ein solcher Multifunktionsansatz ist in Ansätzen bereits heute vorhanden). Die Gewichtung zwischen den drei Funktionen wird von der Hochschulleitung nach den Erfordernissen der jeweiligen Periode festgelegt.
- Angesichts der Multifunktionalität ist anzustreben, das Poolvolumen auszudehnen.

Gestaltungs- Frage 4	Wie ist ein System der Indikatorsteuerung/Formelbindung auszugestalten?
-------------------------	---

Gestaltungsprinzipien:

Ein System der formelgebundenen Mittelvergabe muß die folgenden grundlegenden Prinzipien beachten, um die Funktionen der Budgetierung erfüllen zu können:

- es sollte volumen- und leistungsbezogene Bestandteile haben (mit einem relativen Gewicht je nach Stärke der Leistungsorientierung im Zielsystem);
- es sollte im Sinne der Einfachheit und Transparenz die Ziele über wenige, einfache Indikatoren operationalisieren und nach Möglichkeit ein einheitliches Modell für möglichst große Teile des Haushalts vorsehen;
- es sollte Indikatoren verwenden, die in einem eindeutigen Zusammenhang mit dem jeweils verfolgten Ziel stehen und für die Meßwerte und Datengrundlagen verfügbar sind;
- es sollte im Volumenteil mittels Gewichtungsfaktoren nach fächerspezifischen Kosten differenzieren (und dabei möglichst wenige Fächercluster bilden);
- es sollte Stabilisierungsmechanismen enthalten, so daß untragbare Schwankungen der Mittelverteilung vermieden werden;
- es sollte Grundausrüstungen mittelfristig sicherstellen, aber die Rechtfertigung für Grundausrüstungen periodisch hinterfragen.

Gestaltungsoptionen:

Exemplarisch wird auf Optionen in drei Bereichen eingegangen.

Optionen zum grundlegenden Reformansatz:

Die derzeitige formelgesteuerte Mittelvergabe an der TU Berlin ist aus der Kameralistik heraus gewachsen und sieht daher eigene Verteilungsverfahren für unterschiedliche Inputkategorien, insbesondere für Personal- und Sachmittel vor. Eine wesentliche Frage ist, ob man zukünftige Indikatoren zur Aufteilung des Globalhaushalts aus den bestehenden Instrumenten heraus entwickeln sollte, oder ein völlig neues, konsequent auf den Globalhaushalt abgestelltes System konzipieren soll, das die bisherigen Regelungen ablöst.

Optionen zur Berücksichtigung der Grundausrüstung:

- Eine *pragmatische* Berücksichtigung der Grundausrüstung würde unterstellen, daß die bisherige Mittelvergabe die Grundausrüstung der Fakultäten abdeckt. Ein Großteil der Fakultätsbudgets würde inkrementell fortgeschrieben, nur ein kleinerer Prozentsatz nach dem Formelmodell verteilt.
- Eine *inputorientierte* Berücksichtigung der Grundausrüstung würde die Zahl der Stellen als wesentliches Verteilungskriterium heranziehen (denn die inflexiblen Personalausgaben und die an Stellen geknüpften Sachausrüstungen sind wesentliche Determinanten der Grundausrüstung).

- Eine *zielorientierte* Berücksichtigung der Grundausrüstung würde stabile Mittelausrüstungen über die damit verfolgten Ziele legitimieren. Hier spielen Zielvereinbarungen und Fakultätsentwicklungspläne eine wichtige Rolle: Im Gegenzug zur (inputorientierten und zeitlich unbegrenzten) Gewährung einer Grundausrüstung erstellen die Fakultäten einen Entwicklungsplan, der auf einen festen Zeitraum bezogen ist, operationale Ziele enthält und zwischen Fakultät und Hochschulleitung vereinbart wird. Durch die regelmäßige Erneuerung dieses Plans und damit der Zielvereinbarungen wird ständig überprüft, ob sich die Ausrüstung noch rechtfertigen läßt. Eine von der dezentralen Einheit zu verantwortende Nichterreichung der vereinbarten Ziele kann im Rahmen des nachfolgenden Plans sanktioniert werden.

Optionen zur Berücksichtigung von Dienstleistungsverflechtungen im Rahmen der volumenbezogenen Finanzierung:

Studierendenbezogene Indikatoren können Dienstleistungsverflechtungen zwischen Fakultäten berücksichtigen, indem die Studierendenzahlen (an Teil-CNW orientiert) auf die Fakultäten „umgelegt“ werden und somit der Anbieter der Dienstleistung direkt die Mittel erhält. Problem dabei ist, daß nach dem Berliner Hochschulgesetz der Dekan für den Studiengang verantwortlich ist. Um Verantwortung und Finanzausrüstung – als Voraussetzung für wirtschaftliches Handeln – zusammenzuführen, müßten daher die Mittel, die für die Studierenden eines bestimmten Studiengangs zugewiesen werden (sei es im Rahmen der Personalausstattung oder des Formelmodells für Sachmittel), der jeweils verantwortlichen Fakultät zukommen. Für einen Studiengang ist in der Regel diejenige Fakultät verantwortlich, die für seine Durchführung den größten Leistungsanteil als Eigenleistung erbringt.

Bewertung der Optionen:

Zur Grundausrüstung:

Nach der Logik des Budgetierungssystems ist die zielorientierte Variante anzustreben. Sie läßt sich schrittweise aus einem inputorientierten Ansatz entwickeln, indem die Zuweisung von Inputs mit Zielvereinbarungen verknüpft wird. Dadurch wird die traditionelle Politik der Grundausrüstung durch zeitlich unbegrenzte Fortschreibung von Haushalten beendet. Statt dessen werden Grundausrüstungen zeitlich befristet (je nach Laufzeit der Zielvereinbarungen) und mit der Verpflichtung, sich prüfbare Ziele zu setzen, gewährt.

Zur Dienstleistungsverflechtung:

Unter den beschriebenen Bedingungen müßte die Mittelzuweisung ohne Gewichtung nach Curricularnormwerten erfolgen. Dafür müßten aber die verantwortlichen Fakultäten Dienstleistungen bei anderen Fakultäten „einkaufen“, gegebenenfalls auch bei anderen Hochschulen (was in der Berliner Situation eine realistische Option darstellt). Dies wäre eine Lösung, die für Fächer mit hohen Dienstleistungsanteilen erhebliche wettbewerbliche Anreize erzeugt.

Situation an der TU Berlin:

Da an der TU Berlin bereits bestimmte Indikatorlösungen praktiziert werden, sollen diese zunächst dargestellt werden.

- *Personalmittel:* Die Verteilung der Hochschullehrerstellen erfolgt nach dem Hochschulentwicklungsplan und ist per Einzelentscheidung darauf abgestellt, die Forschungskonzepte und Lehrangebote der Fakultäten mit einer entsprechenden Ausstattung zu fundieren. Von den formelmäßig verteilten Mitteln für wissenschaftliches Personal werden 45% als Grundausrüstung nach der (fachbezogen gewichteten) Zahl der Professuren vergeben, jeweils 25% nach Forschungs- und Lehrleistungen und 5% als Korrekturausrüstung für NC-Bereiche mit hoher „Überlast“ an Studierenden. Das nichtwissenschaftliche Personal wird nach Maßgabe der Professuren zugewiesen. Innerhalb der genannten Kategorien, d.h. in bezug auf die Zuweisung der Stellen zu konkreten Fachgebieten und Professuren, können die Fakultäten flexibel agieren.
- *Sachmittel:* Ein Großteil der Titel für Sach- und Investitionsmittel (u.a. Geschäftsbedarf, Fernmeldegebühren, Treibstoffe, Geräte, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenstände, Dienstreisen, Lehr- und Forschungsmittel), Mittel für Gastdozenten und für Lehraufträge befinden sich innerhalb der sogenannten „Deckungsschleife“ und werden formelgebunden verteilt. Die in der Formel einheitlich (auch mit einheitlichen Gewichten) verwendeten Indikatoren sind die Zahl der Hochschullehrer, die Zahl der planmäßigen wissenschaftlichen Mitarbeiter (auch die aus Drittmitteln finanzierten) und der wissenschaftlichen 2/3-Qualifizierungsstellen, die Zahl der Absolventen und der Studierenden im 1.-12. Semester. Das Formelsystem ist somit an „Köpfen“ orientiert. Die Indikatoren haben unterschiedliche Gewichtungen, das Hauptgewicht liegt auf den Personalzahlen. Zudem existieren spezifische Fachbereichsfaktoren mit denen die Indikatorwerte gewichtet werden. Diese Faktoren spiegeln fachbezogene Kostendifferenzen wider; sie sind für unterschiedliche Titelgruppen verschieden gestaltet. Einige Titel sind nicht in dezentraler Verfügung (z.B. Miet- und Bauausgaben) und damit außerhalb des Formelsystems.
- Die *Grundausrüstung* wird über die Stellenzuweisung (v.a. Professorenstellen) an die Fakultäten nach den Überlegungen im Hochschulentwicklungsplan realisiert. Dadurch, daß sich diese Verteilung bei den Sachmitteln widerspiegelt (denn die Sachmittelformel orientiert sich an den „Köpfen“), kommt in diesem Bereich eine Grundausrüstungsorientierung hinzu. Die oben geforderte Hinterfragung der Ausstattung erfolgt an der TU Berlin dadurch, daß freiwerdende Professorenstellen in den zentralen Stellenpool zurückfallen und für eine Wiedertzuteilung neu begründet werden müssen.
- CNW-Gewichtungen sind in den Formeln enthalten, die beschriebene Studiengangorientierung der Mittelvergabe ist nicht realisiert. Auch die Personalausstattungspläne kalkulieren die Servicebeziehungen bereits ein.

Umsetzungsvorschläge für die TU Berlin:

1. Die Mittelvergabe im Rahmen der Budgetierung wird aus den bestehenden Regelungen heraus entwickelt. Im gegenwärtigen System sind bereits Elemente vorhanden, die den Gestaltungsprinzipien entsprechen. Eine völlige Neuorientierung erscheint weder praktikabel noch zwingend erforderlich.
2. Zur Sicherung der Grundausrüstung wird die oben beschriebene zielorientierte Vorgehensweise gewählt. D.h. zur Erfüllung der dezentralen Aufgaben werden Personalmittel zur Verfügung gestellt; die Ausstattung mit Mitarbeitern und Sachmitteln orientiert sich weiterhin z.T. an der Zahl der Professuren. Im Unterschied zur bisherigen Vorgehensweise verpflichtet sich allerdings jede Fakultät, die in ihrem Entwicklungsplan definierten Ziele zu erreichen. Sie verpflichtet sich damit jedoch nicht, mit den Geldern genau festgelegte Stellen zu besetzen. Es wird also ergebnisbezogen geprüft, ob mit der Grundausrüstung tatsächlich der Zweck erfüllt wurde, für den die Ausstattung gewährt wurde. Der Grad der Zielerreichung hat Rückwirkung auf die zukünftige Grundausrüstung. Im Kontrakt enthalten sind die im Gültigkeitszeitraum des Vertrages zugewiesenen Mittel für Personal (kalkuliert auf Basis der veranschlagten Professorenstellen und auf Basis der zugehörigen, d.h. nach stellenbezogenem Schlüssel berechneten Stellen für wissenschaftliche und nichtwissenschaftliche Mitarbeiter) und die von der Fakultät zu erreichenden Ziele (die operationalisiert und in Meßgrößen umgesetzt sind). Grundausrüstungen werden damit in regelmäßigen Abständen auf ihre Rechtfertigung hin überprüft; werden die vereinbarten Forschungs- und Lehraufgaben nicht erfüllt, werden bestehende Grundausrüstungen bei neuerlichen Zielvereinbarungsrunden in Frage gestellt.
3. Die angesprochene Personalgrundausrüstung wird über die Zuweisung von Personalmitteln und nicht wie bisher von Stellen realisiert. Die Zahl der Professuren (gemäß der Struktur- und Entwicklungsplanung) wird mit den hochschulspezifischen Durchschnittskostensätzen multipliziert. Dadurch erhält man ein autonom zu bewirtschaftendes (Teil-) Personalbudget für die dezentralen Einheiten. Dies ist wesentlich für das Verständnis des vereinbarten Fakultätsentwicklungsplans: Die Hochschulleitung als Kontraktpartner überprüft nicht, in welchen Inputkategorien und für welche Stellen die Gelder verwendet wurden; sie überprüft vielmehr, ob die vereinbarten Ergebnisse erzielt wurden (z.B. ob die vereinbarte Lehrleistung erbracht wurde). Die geplanten Stellen dienen nur noch als Recheneinheiten.
4. Das gewachsene Modell der TU Berlin ist zu komplex. Vereinfachungen sind realisierbar, ohne Einbußen bei der Steuerungswirkung zu verursachen. Im Gegenteil verstärken zunehmende Transparenz und Einfachheit die Anzeizeffekte des Formelmodells. Die notwendigen Vereinfachungen gehen in zwei Richtungen: Eine Reduktion der Zahl der verwendeten Indikatoren und eine Vereinheitlichung der Indikatorensysteme für unterschiedliche Budgetbereiche (s. auch die folgenden Umsetzungsvorschläge). Dabei sollte gleichzeitig geprüft werden, ob die ausgewählten Indikatoren mit den strategischen Kernzielen der TU Berlin harmonisieren. Ein erster und wesentlicher Schritt zur Vereinfachung besteht in der Behandlung der Sachmittel als ein pauschaler Gesamtposten (anstelle der bisher praktizierten Deckungsschleife).

5. Die FNK-Forschungskriterien sind für eine Verwendung als Zuweisungsmaßstab in ihrer Gesamtheit zu komplex. Hier ist eine Reduktion auf Kernindikatoren anzustreben. Auch für die im Augenblick vorgenommene Entwicklung von Lehrindikatoren ist im Hinblick auf die Mittelverteilung ein einfaches Modell anzustreben.
6. Ein einheitliches Berechnungsmodell für die Zuweisung unterschiedlicher Titel erscheint schon deshalb geboten, da dies mit einem System mit voller Deckungsfähigkeit auf der Bewirtschaftungsseite korrespondiert. Das einheitliche Modell könnte der Logik nach eine Synthese aus den Modellen für die wissenschaftlichen Mitarbeiter und die Sachmittel darstellen (diese Budgetteile fallen dann auch in den Geltungsbereich des einheitlichen Modells): Ein bestimmter Prozentsatz wird grundausrüstungsorientiert nach Professorenzahl verteilt, weitere Prozentsätze nach Lehr- und Forschungskriterien. Die Sonderregelung für die NC-Fächer kann entfallen, wenn im Formelmodell die Verteilung nach Studierendenindikatoren gestärkt wird (denn dann sind die „Überlasten“ über Studierendenzahlen auf einfachere Weise berücksichtigt).
7. Die Verwendung fachspezifischer Gewichtungen zur Berücksichtigung von Kostendifferenzen ist beizubehalten. Die Gewichtungsfaktoren sind anhand der jeweils aktuellen Ergebnisse des HIS-Ausstattungsvergleichs zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen.
8. Dienstleistungsverflechtungen werden in Finanzierungsformeln nicht mehr berücksichtigt. Auch im Fakultätsentwicklungsplan wird die Servicebeziehung als Einkauf einer Dienstleistung abgebildet. Dazu kann man wie folgt vorgehen:
 - Mit Einführung der Budgetierung geht die finanzielle Verantwortung für Serviceleistungen vollständig auf die für den jeweiligen Studiengang verantwortliche Fakultät über.
 - Das der verantwortlichen Fakultät zugewiesene Globalbudget enthält somit ein „Servicebudget“, das für den Einkauf von Dienstleistungen verwendet werden kann. D.h. das Formelsystem bezieht Verflechtungen nicht ein; die Personalmittel im Rahmen der Grundausrüstung werden zunächst so zugeteilt, als würde die gesamte Lehrleistung in einer Fakultät erbracht.
 - Die verantwortliche Fakultät legt in ihrem Entwicklungsplan Inhalt, Umfang und Qualität der notwendigen Serviceleistungen fest. Aus einem derart definierten Mengengerüst lässt sich in Abstimmung mit dem potentiellen Servicegeber ein Teil-CNW ableiten, der den notwendigen Leistungsimport pro Studierenden beschreibt und Grundlage für die Zahlung des Serviceentgelts an den Servicegeber ist.
 - Die jeweils verantwortliche Fakultät soll in der Wahl des Servicepartners und in der Vertragsgestaltung frei sein.
 - Wenn bis zur Einführung der Budgetierung keine Serviceverträge geschlossen sind, entfallen die entsprechenden Mittel beim bisherigen Servicegeber.

Gestaltungs-Frage 5	Wie sollen Zielvereinbarungssysteme ausgestaltet werden?
---------------------	--

Gestaltungsprinzipien:

Folgende Grundprinzipien gelten für Zielvereinbarungssysteme:

- Die Verfahrensweisen sollten auf den jeweiligen *Zweck* der Zielvereinbarungen (s. Gestaltungsfrage 3) abgestimmt sein. Dazu ein Beispiel: Bei einer Zielvereinbarung, die Grundaustattungen legitimieren soll, muß die Initiative und Zielbildung stark von den Fakultäten ausgehen, während bei einem „Aktionsprogramm“ der Anstoß von der Hochschulleitung kommt. Man benötigt demnach unterschiedliche Verfahren der Zielfindung.
- Zielvereinbarungen implizieren ein partnerschaftliches, gleichberechtigtes Verhältnis zwischen Kontraktpartnern. Die Verhandlungen, die zu Vereinbarungen führen, müssen daher in einem sogenannten „*Gegenstromverfahren*“ durch *Bottom-up*- und *Top-Down*-Elemente geprägt sein. Impulse kommen also sowohl von den Fakultäten als auch von der Hochschulleitung.
- *Verhandlungspartner* sind die Hochschulleitung und die Organisationseinheiten, denen eine Globalsumme zugewiesen wird. Die Struktur der Organisationseinheiten (hier: Fakultäten) sollte zeitlich stabil sein, um auch längerfristig Zielerreichungen überprüfen zu können. Es ist daher anzustreben, daß größere Veränderungen der dezentralen Organisationsstruktur beendet sind, bevor man Zielvereinbarungen implementiert.
- Finanzausweisungen orientieren sich an den verfolgten und erreichten *Zielwerten*, nicht an den Kosten der Maßnahmen zur Zielerreichung.

Gestaltungsoptionen:

Insbesondere in folgenden Bereichen muß der Zielvereinbarungsprozeß gestaltet werden:

- Verfahren des Vereinbarungsprozesses (Prozeßanstoß und Initiativrechte, Vorschlags- und Vetorechte, Ablauf und Organisation, Zeithorizont);
- Inhalte der Zielvereinbarungen, Operationalisierung der Ziele und Festlegung von Zielwerten und Zeithorizonten;
- Auswahl der Kontraktpartner (alle Fakultäten oder selektiv?);
- Art und Weise der Kopplung der Zielvereinbarungen mit Finanzausweisungen.

Bewertung der Optionen:

Die Bewertungen sind im Einzelfall vorzunehmen, insbesondere durch Suche nach geeigneten Optionen je nach Funktion der Zielvereinbarungen. Beispielsweise startet eine innovationsorientierte Zielvereinbarung mit einem Bottom-Up-Antragsverfahren;

ein „Aktionsprogramm“ beginnt mit einer Top-Down-Bestimmung des zu verfolgenden strategischen Kernziels.

Umsetzungsvorschlag für die TU Berlin:

1. Bevor das Instrument der Zielvereinbarungen praktiziert wird, sind Regeln in bezug auf die Verfahrensweisen festzulegen.
2. Die Gestaltung von Zielvereinbarungsprozessen hängt eng mit der Leitungs- und Gremienstruktur einer Hochschule zusammen. Da in diesem Bereich die Reformen an der TU Berlin noch nicht abgeschlossen sind, werden hier noch keine weiteren Aussagen getroffen. Zielvereinbarungsprozesse sind in enger Abstimmung mit der Reform der Leitungsstrukturen zu gestalten.

Gestaltungs-Frage 6	Wie werden die Forschungsschwerpunkte im Rahmen der Mittelvergabe berücksichtigt?
---------------------	---

Grundprinzipien:

An Hochschulen erfolgt zunehmend eine Veränderung der Organisationsstrukturen in Richtung auf die Schaffung interdisziplinärer Schnittstellen. So werden Forschungsschwerpunkte gebildet, die im Rahmen einer Kooperation zwischen Fakultäten Personal- und Sachressourcen projektbezogen zusammenbringen. Die Mittelverteilungssysteme, obwohl primär auf die Verteilung zwischen den Fakultäten ausgerichtet, müssen auch Forschungsschwerpunkte bei der Mittelvergabe berücksichtigen.

Gestaltungsoptionen:

- Forschungsschwerpunkte könnten einerseits nicht als eigenständige Zuweisungsempfänger behandelt, sondern aus den dezentralen Globalbudgets der Fakultäten gespeist werden. Dabei könnte im Rahmen der vereinbarten Fakultätsentwicklungspläne bei der Grundausstattung berücksichtigt werden, wie umfangreich die Forschungsaufgaben in einem solchen Schwerpunkt sind.
- Andererseits könnten Forschungsschwerpunkte im Rahmen der wettbewerblichen Mittelvergabe aus einem Zentralpool mit den Fakultäten um Gelder konkurrieren; dann würden die Schwerpunkte neben den eingebrachten Fakultätsmitteln auch über ein eigenes Globalbudget verfügen.

Umsetzungsvorschlag für die TU Berlin:

Es wird eine gemischte Strategie aus beiden Gestaltungsoptionen verfolgt: In die Zielvereinbarungen über die Fakultätsentwicklung fließt die Beteiligung an Forschungsschwerpunkten ein. Die Forschungsschwerpunkte können sich gleichzeitig direkt um innovationsbezogene Mittel aus dem Zentralpool bewerben

(dies ist bereits heute gängige Praxis). Dadurch kann diese Organisationsform gezielt von der Hochschulleitung gefördert werden. Die Zielvereinbarung ist damit das geeignete Instrument zur direkten Finanzierung der Forschungsschwerpunkte (während das Formelsystem auf die Fakultäten ausgerichtet ist).

Gestaltungs-Frage 7	Welche Teile des Haushalts sind den Vergabeverfahren der Formelbindung und der Zielvereinbarung nicht zugänglich und sollten weiterhin inputorientiert zugewiesen werden?
---------------------	---

Gestaltungsprinzipien:

Grundsätzlich sollten soviel Mittel wie möglich zielbezogen verteilt und Bestandteil der dezentralen Globalbudgets werden. In Teilbereichen des Budgets könnte dies allerdings deshalb problematisch sein, weil bei der Zielverfolgung unterschiedliche Ausgangsbedingungen bzw. Restriktionen bestehen, die von den Fakultäten und der Hochschule nicht zu verantworten sind. Wettbewerbliche Mechanismen können dann nicht die gewünschten Effekte erbringen.

Konkret kann es dabei v.a. um folgendes gehen: Einzelne Fakultäten haben im Wettbewerb um Finanzmittel *unterschiedliche Ausgangslagen*, beispielsweise dadurch, daß in unterschiedlichem Maße Mieten und Pachten anfallen. Die entsprechenden Budgetposten sollten daher nicht in die formelgebundene Mittelvergabe einbezogen werden.

Gestaltungsoptionen und ihre Bewertung:

Die genannten Sonderfälle sprechen zumindest kurzfristig dafür, die entsprechenden Haushaltstitel beizubehalten und nicht zum Teil des dezentralen Globalbudgets zu machen.

Es kann – und sollte – jedoch auch im Zusammenhang mit solchen Haushaltstiteln nach besonderen Verfahren gesucht werden, die speziell für diese Posten Anreize setzen. So könnten spezifische Zielvereinbarungs-Elemente im Sinne der Wirtschaftlichkeit eingeführt werden, beispielsweise könnte man Einsparungen in den genannten Bereichen belohnen, indem über einen Teil der Einsparungen dezentral verfügt werden kann.

Umsetzungsvorschläge für die TU Berlin:

1. Auch wenn einzelne Haushaltstitel außerhalb der dezentralen Globalbudgets beibehalten werden müssen, so sollte ihre Handhabung dennoch grundlegenden Prinzipien der Budgetierung genügen. Daher sind finanzielle Wirtschaftlichkeitsanreize zu realisieren.
2. Mittelfristiges Ziel muß es sein, die Vorabdotierungen zu verkleinern (u.a. mit Hilfe von Wertanalysen, internen Verrechnungspreisen und Wettbewerb), um die finanziellen Handlungsspielräume auf dezentraler Ebene auszuweiten.

5 Prinzipien und Optionen der Gestaltung der Mittelbewirtschaftung in den Fakultäten

5.1 Bewirtschaftungsregeln

Gestaltungs- Frage 1	Welcher grundlegende Ansatz ist bei der Gestaltung der Mittelbewirtschaftung zu verfolgen?
-------------------------	--

Gestaltungsprinzipien:

Die Mittelbewirtschaftung durch die Fakultäten ist nach folgender *Generalklausel* zu regeln:

Die Fakultäten können die ihnen zugewiesenen Mittel als frei verwendbares Globalbudget einsetzen (natürlich im Rahmen der Erfüllung ihres vereinbarten Auftrags). Eine Reglementierung von Seiten der Hochschulleitung würde dazu führen, daß die gewährte Finanzautonomie faktisch wieder eingeschränkt und die Nutzung der Potentiale der Autonomie gefährdet wird. Die über die Mittelvergabe gesetzten Anreize würden wirkungslos, wenn auf der Ausgabenseite gar nicht die Möglichkeit bestünde, sich an den Anreizen auszurichten. Nur bei Koppelung von Aufgaben- und Verantwortungsdelegation mit gleichzeitiger Ressourcenverantwortung kann die Budgetierung funktionieren. Die notwendige Freiheit umfaßt sowohl die Ausgabenstruktur in der aktuellen Periode als auch die Übertragung von nicht verausgabten Mitteln in zukünftige Perioden.

Dezentrale Globalbudgets sind möglichst *umfassend* anzulegen, sollten also alle Ausgaben enthalten, die im Entscheidungsbereich einer Fakultät liegen. Anzustreben ist beispielsweise eine Integration von Ausgaben für Räume und Energie. Zu diesem Zweck müssen interne Verrechnungen erarbeitet werden.

In den folgenden Gestaltungsfragen wird erörtert, wie diese Grundregeln zu realisieren sind bzw. ob es in Einzelfällen begründete *Ausnahmen* gibt, in denen doch einzelne Regeln für die Bewirtschaftung nötig sind.

Selbstverständlich bleibt die Ausgabentätigkeit weiterhin *allgemeinen gesetzlichen Regelungen* unterworfen (beispielsweise LHO, Tarif-, Personalvertretungs- und Arbeitsrecht, Reisekostenrecht, Bestimmungen zu Arbeitsschutz und –sicherheit, zur Frauenförderung, zur Integration von Schwerbehinderten und zum Umweltschutz). Allerdings liegen insbesondere im Bereich der LHO noch Regelungen vor, deren Änderung im Sinne der Gewährung finanzieller Freiheiten für die Hochschulen erstrebenswert ist.

Gestaltungsoptionen:

Es stellt sich die Frage, ob die Ausnahme vom genannten Grundsatz, also die Einführung von Regeln, eher restriktiv gehandhabt werden sollte, oder ob man versuchen sollte, von Anfang an möglichst umfassend in allen Bereichen der Verausgabung mögliche Fehlentwicklungen, die infolge der Autonomie auftreten könnten, zu identifizieren und durch Bewirtschaftungsregeln zu verhindern.

Bei restriktiver Handhabung der Regulierung gestaltet man das Controlling-System (s. Kapitel 6) in einer Weise, daß Fehlentwicklungen bei dezentralen Ausgabenentscheidungen transparent werden und dadurch jedem Entscheidungsträger klar ist, daß solche aufgedeckten Fehlentwicklungen in der nächsten Budgetierungsrunde Sanktionen nach sich ziehen würden. Statt Regeln stehen hier zunächst Berichtspflichten im Vordergrund; Ausgabenregeln bleiben auf wenige Aspekte beschränkt, die besonders wichtig sind oder die eine Hilfestellung für die Fakultäten statt einer Einschränkung darstellen. Die Transparenz von Fehlverhalten setzt den Anreiz, ein solches zu unterlassen. Zusätzliche Regeln könnten allenfalls in späteren Perioden temporär per Zielvereinbarung eingeführt werden, wenn die bis dahin gemachten Erfahrungen dies nötig erscheinen lassen.

In bezug auf die Einhaltung der allgemeinen gesetzlichen Vorschriften stellt sich ebenfalls ein Grundproblem: Soll dies über Interventionen der bisher zuständigen Zentralverwaltung der Hochschule gewährleistet werden oder voll in die Kompetenz dezentraler Entscheidungsträger auf Fakultätsebene übergehen?

Bewertung der Optionen:

Die Option der sehr reduzierten Reglementierung in Verbindung mit Controlling ist aus folgenden Gründen vorzuziehen:

- Die Option entspricht dem ordnungspolitischen Verständnis der Schaffung von Anreizen für dezentrale Entscheidungsträger. D.h. die Handlungsmöglichkeiten der dezentralen Akteure werden nicht beschränkt, sondern dadurch beeinflusst, daß die Ergebnisse ihres Handelns mit bestimmten Konsequenzen verknüpft werden.
- Von vorneherein ineffizientes und ineffektives Verhalten durch Regeln zu verbieten, kann gar nicht gelingen. Ein Regelwerk kann es nie leisten, alle möglichen Fälle abzudecken (und wird deshalb, wenn unerwartete Fälle auftreten, immer weiter ausufern). Zudem verursachen Reglementierungen immer Anreize, nach Umgehungsstrategien zu suchen. Dagegen ist die Steuerung über zielbezogene Anreizsysteme flexibel, denn Anreize – wenn sie richtig gesetzt sind – sind für dezentrale Entscheidungsträger stets handlungsleitend.
- Verbindet man die Schaffung dezentraler Autonomie in den Fakultäten sofort mit detaillierter Reglementierung durch die Hochschule, ist die Akzeptanz der Budgetierung fraglich. Damit stellt sich auch die Frage, ob man von Seiten der Fakultäten überhaupt große Anstrengungen unternommen wird, neue Managementinstrumente zum Umgang mit den Freiheiten zu implementieren. Ein Verzicht auf Regeln sollte den dezentralen Akteuren als Vertrauensvorschuß gewährt werden. Sollten später gravierende Probleme auftreten, besteht immer noch die Möglichkeit, bestimmte Regeln zum Gegenstand von Zielvereinbarungen zu machen. Dann wären die Regeln temporär auf akute Fehlanreize ausgelegt und nicht dauerhaft implementiert.

Umsetzungsvorschläge für die TU Berlin:

1. Es wird der Ansatz des ergebnisbezogenen Controlling in Verbindung mit maximaler Bewirtschaftungsfreiheit und minimaler Reglementierung gewählt. Den dezentralen Entscheidungsträgern wird der angesprochene Vertrauensvorschuß gewährt.
2. Ansätze zur Flächen- und Energieausgabenbudgetierung sind zu erarbeiten.
3. Die Verantwortung für die Erfüllung allgemeiner gesetzlicher Anforderungen liegt bei den dezentralen Budgetverantwortlichen. Die Zentralverwaltung übernimmt eine Servicefunktion: In den neugebildeten Serviceteams für die Fakultäten finden sich die jeweiligen Experten für unterschiedliche Fragestellungen als Ansprechpartner für die Entscheidungsträger auf Fakultätsebene.

Gestaltungs-Frage 2	Sind in der aktuellen Situation noch Reglementierungen der dezentralen Ausgabentätigkeit vorhanden, die nicht mehr in den Rahmen der Budgetierung passen und daher abzubauen sind (v.a. in bezug auf Deckungsfähigkeit und Übertragbarkeit)?
---------------------	--

Gestaltungsprinzipien:

Alle bestehenden Bewirtschaftungsregeln sind auf den Prüfstand zu stellen. Alle Reglementierungen, welche die Freiheiten einengen und verhindern, daß Flexibilität entsteht, sind abzubauen. Alle bestehenden Ausgabenregelungen – soweit sie von der Hochschule gestaltbar sind und nicht auf gesetzlichen Vorschriften beruhen (dies ist zunächst festzustellen) – sind im Hinblick auf ihre Effekte zu hinterfragen und nur dann beizubehalten, wenn sie sich im Rahmen des Budgetierungssystems begründen lassen.

Wesentliche Reglementierungen, die abzubauen sind, bestehen in mangelnder Deckungsfähigkeit und Übertragbarkeit von Ausgabenposten aus Sicht der dezentralen Entscheidungsträger. Diesbezügliche Begrenzungen sind im Budgetierungssystem nicht notwendig, da ihre intendierte Funktion – die Verhinderung ineffizienter und ineffektiver Mittelverwendungen – durch das finanzielle Anreiz- und Sanktionssystem im Rahmen der Mittelvergabe wahrgenommen wird. Nach der Logik der Budgetierung wird durch die Festlegung der finanziellen Konsequenzen des Handelns und nicht durch eine Einschränkung der Handlungsmöglichkeiten gesteuert.

Situation an der TU Berlin:

- Von staatlicher Seite werden Freiheiten für die Mittelbewirtschaftung gegeben: Der Hochschulvertrag bietet die allgemeine Deckungsfähigkeit bei den konsumtiven Mitteln und die Übertragbarkeit von Mitteln (ins nächste Haushaltsjahr bei Vorhandensein eines Haushaltsvermerks für den betreffenden Titel; bei nicht bestehender Übertragbarkeit sind die nicht verausgabten Beträge, unterstellt sie führen bei einer Betrachtung des Haushalts insgesamt zu einem

Haushaltsüberschuß, in der Regel erst im übernächsten Haushaltsjahr zu verwenden. Ein Vorziehen auf das nächste Haushaltsjahr ist möglich, jedoch bedarf es hierzu eines Nachtragshaushalts). Die gegenseitige Deckungsfähigkeit unter Sach- und Personalausgaben wurde durch Kuratoriumsbeschlüsse in den letzten Jahren sukzessive hergestellt. Zwischen Personalausgaben und Investitionen sowie zwischen konsumtiven Sachausgaben und Investitionen besteht keine Deckungsfähigkeit. Freiheiten in diesem Bereich könnten jedoch als besonderer Beschlußvorschlag in das vom Kuratorium zu billigende Budgetierungskonzept eingebracht werden. Ebenfalls noch ermöglicht werden sollte die Übertragbarkeit der Personalausgaben unter Aufrechterhaltung der Deckungsfähigkeit, was eine Ergänzung des 2. Absatzes des unter Flexibilisierungsgesichtspunkten eingeführten § 88a BerlHG erforderlich machen würde.

- Im Augenblick wird an der TU Berlin ein Verfahren praktiziert, nach dem freie Professorenstellen sofort in einen zentralen Pool zurückfallen. Dies wird dadurch begründet, daß Anreize zu einem zügigen und effizienten Berufungs- bzw. Besetzungsverfahren erzielt werden sollen. Bei einem solchen Verfahren verbleiben eingesparte Personalmittel nicht bei der Fakultät.

Umsetzungsvorschläge für die TU Berlin:

1. Die TU Berlin bemüht sich, die volle Deckungsfähigkeit innerhalb und zwischen Sach-, Investitions- und Personalausgaben zu erwirken. Der dadurch gewonnene Spielraum muß an die Fakultäten im Rahmen ihrer Globalbudgets weitergegeben werden. Sicherlich wird der Spielraum im Rahmen der Deckungsfähigkeit nicht in allen Bereichen und zu jedem Zeitpunkt gleichermaßen benötigt. So wurde den Berliner Hochschulen vor vier Jahren eingeräumt, eingesparte konsumtive Ausgaben für Investitionen zu nutzen; davon wurde allerdings keinerlei Gebrauch gemacht. Statt dessen wird von den Fakultäten häufig ein konsumtiver Mehrbedarf zu Lasten der Investitionen geltend gemacht. Keine Umschichtungsrichtung erweist sich jedoch in allen Fällen und für alle Zeiten als völlig unnötig; daher sollten alle Möglichkeiten offen bleiben, um kurzfristig und flexibel auf akute Situationen reagieren zu können.
2. Das Rückfallen freier Professuren an die Hochschulleitung würde der autonomen Bewirtschaftung dezentraler Globalbudgets widersprechen und muß daher aufgegeben werden. Der Anreiz zur zügigen Wiederbesetzung und der Zwang zur wiederholten Begründung der Grundausstattung mit Professuren sind anderweitig sichergestellt, nämlich über die Zielvereinbarungen im Hinblick auf die zu erbringenden Lehr- und Forschungsleistungen.
3. Bei Mitteln, die per Übertragungsvermerk in zukünftige Haushalte verlagert werden, verfügt der für den jeweiligen Titel verantwortliche Entscheidungsträger über die übertragenen Gelder. Die übertragenen Reste aus den dezentralen Globalbudgets stehen grundsätzlich den jeweiligen Fakultäten zu; dies ist ein Anreiz zu langfristiger Investitionsplanung und zu sparsamem Wirtschaften (da eingesparte Gelder bei dem Träger der Einsparungsentscheidung verbleiben). Zur Ausweitung der Flexibilitäten könnten aus den übertragenen Mitteln Kredite zwischen den Fakultäten vergeben werden. Ferner ist zu überlegen, ob man mit

einem kleineren Prozentsatz der übertragenen Mittel zentrale Pools verstärkt. Damit könnten die Profilbildung, die fakultätsübergreifende Flexibilität und das Steuerungspotential der Hochschulleitung gestärkt werden.

Gestaltungs-Frage 3	Sind spezielle Bewirtschaftungsregeln in bezug auf Personalmittel nötig, um damit auf besondere Rahmenbedingungen im Personalbereich zu reagieren?
---------------------	--

Gestaltungsprinzipien:

Grundsätzlich gehen die Entwicklungen bei der Mittelvergabe (s. Abschnitt 4) in Richtung auf Zuweisung von Personalmitteln statt Stellen, die zudem frei übertragbar sind. Eine Fakultät kann somit abweichend von den Ausstattungsüberlegungen im Fakultätsentwicklungsplan Stellen schaffen oder unbesetzt halten und über die Wertigkeit entscheiden. Es ist jedoch denkbar, daß diese unregulierte Freiheit bestimmte Probleme aufweist, da in anderen Bereichen im Augenblick unvollkommene Rahmenbedingungen vorliegen. Dies betrifft insbesondere zwei Aspekte:

- *Das Tarifrecht:* Die Bezahlung nach Altersstufen und Familienkriterien könnte bei freier Verfügung über ein gegebenes Personalbudget im Extremfall dazu führen, daß nur noch junge, unverheiratete Personen ohne Kinder eingestellt werden (statt jeweils der qualifiziertesten Bewerber).
- *Der Personalüberhang:* Es gibt im Augenblick infolge staatlicher Mittelkürzungen eine erhebliche Anzahl von k.w.-Stellen. Die Frage ist, ob diese Stellen aus den dezentralen Globalbudgets zu finanzieren sind (auch wenn sie im Zuweisungssystem nicht mehr berücksichtigt werden).

Gestaltungsoptionen:

Den beiden genannten Problemen könnte man begegnen, indem man bestimmte Teile des Personalbudgets in zentralen Pools behält. Im Zusammenhang mit dem Tarifrecht würde dies bedeuten, daß die Zuweisung an die Fakultät durchschnittliche Personalausgaben ohne die sozialen Elemente beinhaltet, die sozial bedingten Personalausgaben dafür aus einem zentralen Fonds gezahlt würden. Der bestehende Stellenüberhang würde komplett in einem zentralen Pool veranschlagt (zukünftig entstehender Überhang könnte abweichend davon aus den Globalbudgets getragen werden). Die Frage ist, ob diese Abweichungen vom Gedanken der dezentralen Budgetierung erforderlich sind.

Bewertung der Optionen:

Ob die Fondslösung als Reaktion auf das Tarifrecht realisiert werden sollte, ist eine Abwägungsentscheidung: Zwar hat der zentrale Pool einerseits den Vorteil, daß bei der Personalauswahlentscheidung keine soziale Selektion stattfindet. Andererseits

kalkuliert die Fakultät nicht mit den tatsächlichen Kosten und somit möglicherweise unwirtschaftlich.

Für eine zentrale Handhabung des Personalüberhangs spricht die bessere Möglichkeit, den Überhang durch fakultätsübergreifende Umsetzungen abzubauen. Zudem könnten ungleiche Startbedingungen für einzelne Fakultäten ausgeglichen werden. Andererseits würde eine dezentrale Budgetierung des Überhangs Anreize zum Abbau vermitteln und die Vorteile dezentraler Bewirtschaftung erzeugen.

Umsetzungsvorschläge für die TU Berlin:

1. Auf Sonderregelungen infolge des Tarifrechts wird unter Abwägung der genannten Argumente verzichtet. Diese Entscheidung wird dadurch bestärkt, daß in einem wettbewerbs- und leistungsorientierten System auch bei der Personalauswahl die Leistungen und nicht begrenzte Einsparungen entscheidend sind. Schließlich werden Leistungen in Forschung und Lehre durch Mittelzuweisungen belohnt.
2. Der Personalüberhang wird ein Bestandteil dezentraler Budgets. Dabei gelten folgende Regelungen:
 - Der notwendige finanzielle Spielraum der Fakultäten wird dadurch erzeugt, daß Mittel aus freien Stellen und zeitliche Überträge bei den Fakultäten verbleiben.
 - Fakultäten, die in bezug auf den Überhang besondere Lasten tragen, erhalten für eine Übergangsphase Sonderzuschüsse.
 - Zukünftig entstehende Überhänge werden von den Fakultäten getragen.
 - Fakultätsübergreifende Umsetzungen werden durch ein zentrales Serviceangebot (beispielsweise eine Vermittlungsstelle) erleichtert.

5.2 Managementinstrumente

Gestaltungs-Frage 1	Welche Managementinstrumente benötigt eine Fakultät für den Umgang mit der Finanzautonomie und welche Regeln sollten hochschulweit für dieses Instrumentarium gelten?
---------------------	---

Gestaltungsprinzipien:

Die Autonomie der Fakultäten in bezug auf die Mittelverausgabung stellt höhere Anforderungen an dezentrale Entscheidungen. Die Entscheidungen müssen daher durch einen instrumentellen Rahmen in folgender Hinsicht unterstützt werden:

- Die Entscheidungsträger benötigen eine *Informationsbasis*. Dazu müssen sie über die für ihren Entscheidungsbereich notwendigen Informationen verfügen, und das möglichst zeitnah und auf dem richtigen Aggregationsniveau der Daten. Die zentrale Rolle spielt hier eine funktionsfähige *Kosten- und Leistungsrechnung* (die im Abschnitt 6 zum Controlling ausführlich erläutert wird).
- Die Entscheidungsträger müssen entsprechend *qualifiziert* sein. Eine wesentliche Rolle spielt hierbei die Personalentwicklung.
- Die Stärkung fakultätsinterner Entscheidungen muß durch Methoden der *Strategieentwicklung* in den Fakultäten gestützt werden. Dadurch werden dezentrale Entscheidungen legitimiert und erhalten eine Orientierung an längerfristigen Zielen.

Gestaltungsoptionen:

Man kann mit zwei Ansatzpunkten an die Frage des Managementinstrumentariums herangehen: Entweder auf Ebene der gesamten Hochschule werden bestimmte Grundregeln in bezug auf Kosten- und Leistungsrechnung, Personal- und Strategienentwicklung erlassen oder die Einführung des Instrumentariums wird den Fakultäten ganz alleine überlassen.

Bewertung der Optionen:

Hier wird für eine gemischte Strategie plädiert: Grundsätzlich wird das Managementinstrumentarium von der Fakultät autonom gestaltet, bestimmte Elemente werden aber unter Beteiligung der Hochschulleitung realisiert:

- Bei der Kosten- und Leistungsrechnung müssen zentrale Standards und Verfahren realisiert werden. Es wäre unsinnig, wenn jede Fakultät ein anderes System einführt; vielmehr müssen auf Basis eines einheitlichen Systems individuelle und bedarfsgerechte Auswertungen und Anwendungen erfolgen.
- Prozesse der Strategieentwicklung implizieren die Gefahr, wenig zielführend zu verlaufen. Um dieses Problem zu verringern, könnte die Hochschulleitung Rahmendaten für die Prozesse setzen, z.B. durch Terminsetzung oder durch

Vorgabe bestimmter Methoden der Strategiebildung (z.B. die Durchführung von Peer Reviews). Die Entwicklung von Strategien auf Fakultätsebene könnte in den ersten Perioden nach Einführung des neuen Budgetierungssystems im Rahmen der Zielvereinbarungen honoriert werden (so daß in „Pilot“-Fakultäten eine Strategieentwicklung vereinbart wird und die anderen Fakultäten von den Erfahrungen profitieren können).

Letzteres läßt sich verallgemeinern: Die Mittelvergabe gemäß Zielvereinbarungen kann – insbesondere in der Anfangsphase des neuen Budgetierungsmodells - neben den ergebnisbezogenen Vereinbarungen in Forschung und Lehre auch verfahrensbezogene Vereinbarungen über die Einführung und Erprobung von Managementmethoden beinhalten.

Umsetzungsvorschlag für die TU Berlin:

1. Die TU Berlin folgt der beschriebenen Bewertung der Optionen und verfährt beim Einsatz der Managementinstrumente nach dem Grundsatz „soviel Dezentralität wie möglich, soviel Zentralität wie nötig“.
2. Kurzfristig wird die Einführung von Managementinstrumenten zum Gegenstand von Zielvereinbarungen gemacht.

Gestaltungs-Frage 2	Welche Regelungen sollen in bezug auf die Personalentwicklung getroffen werden?
---------------------	---

Gestaltungsprinzipien:

Personalentwicklung - gerade im Hinblick auf den Erwerb von Managementqualifikationen - ist unerlässlich, um eine kompetente Wahrnehmung dezentraler Verantwortung zu ermöglichen. Zunehmende finanzielle Freiheiten verändern die Anforderungsprofile an Entscheidungsträger und erzeugen einen Bedarf zur kontinuierlichen Personalentwicklung.

Gestaltungsoptionen:

Man kann entweder die Personalentwicklung vollständig der autonomen Entscheidung der Fakultäten überlassen oder bestimmte Grundregeln für die Personalentwicklung vorgeben:

- Ein bestimmter Prozentsatz der Personalausgaben muß für Personalentwicklung verwendet werden.
- Personalentwicklung könnte zum Teil zentral organisiert und durchgeführt werden (v.a. im Hinblick auf die k.w.-Stellen und angesichts der Tatsache, daß Managementqualifikationen für alle Fakultäten gleichermaßen notwendig sind).

Bewertung der Optionen:

Zu den zentralen Regelungen lassen sich folgende Argumente vorbringen:

- Einen bestimmten Prozentsatz für Personalentwicklung vorzuschreiben ist nicht nötig, da der Erwerb der Qualifikationen im Eigeninteresse der dezentralen Akteure liegt. Zudem implizieren derartige Regeln das alte Problem des „Dezemberfiebers“ und führen damit möglicherweise zu mangelnder Bedarfsanalyse für die Maßnahmen (inkl. der Tendenz, einen vorgeschriebenen Prozentsatz nicht zu überschreiten).
- Zentrale Organisation der Personalentwicklung ermöglicht einerseits Größenvorteile bei der Abwicklung, andererseits könnte dezentrale Durchführung zu einer bedarfsgerechteren Realisierung der Personalentwicklung führen.

Umsetzungsvorschlag für die TU Berlin:

Grundsätzlich ist zu empfehlen, die Mittel für die Personalentwicklung in dezentrale Globalsummen zu integrieren und gleichzeitig ein zentrales Angebot zur Personalentwicklung zu unterhalten, das von der Fakultät „eingekauft“ werden kann. Dabei muß jedoch die Möglichkeit bestehen, alternativ auch externe Anbieter zu wählen. Interne Angebote müssen sich im Wettbewerb bewähren.

6 Prinzipien und Optionen der Gestaltung des Controlling im Verhältnis Hochschulleitung-Fakultäten

Gestaltungs-Frage 1	Welches sind die grundlegenden Elemente des Controllingsystems im Rahmen der Budgetierung?
---------------------	--

Gestaltungsprinzipien:

Das Controlling muß die Ergebnisse der Budgetierung dokumentieren und so aufarbeiten, daß sie im Hinblick auf die Ziele der Hochschule bewertet werden und neue Inputs für die Budgetierung der nächsten Periode vermitteln. Im einzelnen umfaßt das Controlling folgende Teilsysteme:

- Die *Messung der Indikatorwerte*, die im Rahmen der formelgebundenen Mittelvergabe verwendet werden. Angesichts der Veränderungen der Indikatorwerte kann man erstens Rückschlüsse darauf ziehen, wie die finanzielle Honorierung der Indikatorwerte das Verhalten der Entscheidungsträger beeinflusst. Dies hat möglicherweise Rückkoppelungen zur Gestaltung des Formelsystems (wenn man z.B. erkennt, daß erhoffte Effekte gar nicht erzielbar sind). Zweitens sind die Meßwerte der unmittelbare Input zur Kalkulation der Globalsummen für die nächste Periode.
- Die *Messung der Erreichung vereinbarter Ziele*. Grundbedingung im Rahmen der Zielvereinbarung war die Operationalisierung und Meßbarkeit der Ziele; im Rahmen des Controlling muß laufend der Stand der Zielerreichung (auch bei langfristigen Zielen) dokumentiert werden. Dazu gehört auch eine *Abweichungsanalyse*: Sollten die Ziele verfehlt werden, muß das Informationssystem eine Kausalanalyse der Ursachen ermöglichen, um entsprechend gegensteuern zu können. Die Messungen beziehen sich auf alle Bereiche der Zielvereinbarungen; das Controlling muß also sowohl die Fakultätsentwicklungspläne als auch die im Rahmen zentraler Pools vereinbarten Ziele meßtechnisch umsetzen.
- Die *Qualitätsmessung und –sicherung*. Dies ist eine Rahmenbedingung für das Funktionieren der formelgebundenen Mittelvergabe. Formelsysteme sind quantitativ ausgerichtet und implizieren theoretisch die Möglichkeit, Mengengrößen durch Qualitätssenkungen zu steigern. Aus diesem Grund sind ergänzend Qualitätssicherungsmaßnahmen zu realisieren, insbesondere durch regelmäßige Selbst- und Peer-Evaluation. Qualität ergebnisbezogen zu messen, ist häufig schwierig. In diesem Fall bietet sich der Ausweg der verfahrensbezogenen Operationalisierung: vereinbart werden Ziele im Hinblick auf die Einführung von Qualitätssicherungsverfahren in festgelegten Schritten und Zeiträumen. Die Messung besteht dann in der Überprüfung, ob die Schritte vereinbarungsgemäß realisiert sind.

Umsetzungsvorschlag für die TU Berlin:

Ein Controlling-System in allen genannten Teilbereichen ist notwendige Voraussetzung für eine funktionsfähige Budgetierung und daher schnellstmöglich (aufbauend auf bestehenden Informationssystemen) einzuführen.

Gestaltungs-Frage 2	Welche Rolle spielt eine Kosten- und Leistungsrechnung und wie sollte sie hochschuladäquat realisiert werden?
---------------------	---

Gestaltungsprinzipien:

Über die Rolle der Kosten- und Leistungsrechnung im Rahmen der Budgetierung bestehen häufig Mißverständnisse:

- Eine ausgebaute Kosten- und Leistungsrechnung wird häufig als Voraussetzung für die formelgebundene Mittelvergabe betrachtet. Dies verkennt den groben Charakter der Indikatorsteuerung: Da keine Feinsteuerung betrieben werden darf, benötigt man nur wenige Kennzahlen zur Mittelverteilung, die keine umfassende Kosten- und Leistungsrechnung erfordern. Ähnliches gilt für die Mittelvergabe nach Zielvereinbarungen: Je nach Zweck der Zielvereinbarungen braucht man selektiv bestimmte Daten, z.B. zur Abbildung eines Kernziels im Rahmen eines „Aktionsprogramms“. Einige dieser Daten können sich in der Kosten- und Leistungsrechnung finden, es geht also allenfalls um eine Schnittmenge.
- Zum Teil besteht die Ansicht, man müsse die in der Industrie praktizierten Verfahren auf Basis des kaufmännischen Rechnungswesens zwingend kopieren, insbesondere im Hinblick auf eine produktbezogene Kostenträgerrechnung. Durch die Gegenüberstellung einer produktbezogenen Kostenträgerrechnung mit den Umsatzerlösen werden in der Industrie u.a. Deckungsbeiträge bzw. der Betriebserfolg ermittelt und Produktpreise kalkuliert. Eine Hochschule braucht eine solche Rechnung nicht in gleicher Weise und verfügt auch über keine entsprechenden Leistungsdaten. Anhaltspunkte zu den Leistungen ergeben sich für die Hochschulen statt dessen aus Kennzahlensystemen und deren Interpretation.

Wie soll also die adäquate Kosten- und Leistungsrechnung für eine Hochschule aussehen und wozu benötigt man sie? Dies läßt sich nur beantworten, wenn man die Zwecke betrachtet, die eine solche Rechnung in einer Hochschule erfüllt:

- Die Kosten- und Leistungsrechnung ist ein wesentliches Informationsinstrument zur Fundierung der operativen Entscheidungen in den Fakultäten. Dezentrale Entscheidungsträger können nur dann wirtschaftliche (kostenbewußte) Entscheidungen treffen, wenn sie wissen, welche Kosten damit verbunden sind und wie die Kosten angesichts der Leistungsdaten zu interpretieren sind. Die Kosten- und Leistungs-Rechnung ist also primär ein Managementinstrument für den besseren Umgang mit der Finanzautonomie (wie in 5.2 bei der Darstellung solcher Instrumente bereits angesprochen wurde). Die primäre Funktion liegt somit in der Transparenz und Analyse des Ressourcenverbrauchs.

- Einzelne Ausschnitte aus den Kosten- und Leistungsdaten sind für alle genannten Teilsysteme des Controlling auf Ebene der gesamten Hochschule verwertbar. Das ist jedoch eher ein „Nebeneffekt“; die Gestaltung der Kosten- und Leistungsrechnung ist zuvorderst auf die Erfordernisse der fakultätsinternen Entscheidungsunterstützung ausgerichtet.

Im einzelnen enthält eine hochschuladäquate Kosten- und Leistungsrechnung folgende Komponenten:

- *Kostenartenrechnung*: Hier werden alle entstehenden Kosten systematisch erfaßt. Dazu gehören auch alle Personalkosten und kalkulatorische Kosten sowie verrechnete Raum-, Gebäude- und Stromkosten. Der Fortschritt besteht hier also insbesondere darin, daß alle Arten von Kosten transparent gemacht werden und damit in Entscheidungen einfließen.
- *Kostenstellenrechnung*: Durch die Zuordnung zu Kostenstellen werden Verantwortlichkeiten für Kosten zugewiesen. Der Kostenstellenverantwortliche erhält die Information, welche Kosten aus seinen Entscheidungen resultieren.
- *Kostenträgerrechnung*: Wie erläutert, kann es in einem pragmatischen Ansatz nicht um eine produktbezogene Kalkulation gehen. Ziel ist es nicht, alle Kosten umfassend auf Forschungs- und Lehrprodukte zu verrechnen. Vielmehr muß die Kostenrechnung flexibel ermöglichen, Kosten fallweise bestimmten Kostenträgern wie z.B. Projekten oder auch Werkstätten zuzuordnen, um konkrete Entscheidungen zu unterstützen; beispielsweise: Was hat das Projekt gekostet im Vergleich zu den Drittmitteln, die daraus erzielt wurden? Was kostet vermutlich eine Erweiterung der bestehenden Werkstätten, wenn man auf Basis der vorliegenden Kostendaten kalkuliert?
- *Leistungsdaten*: Hier geht es um eine Sammlung aussagefähiger Kennzahlen in Forschung und Lehre, jeweils auf gleicher Entscheidungsebene wie die betrachteten Kosten, anhand derer man die Kostendaten interpretieren kann. Solche Daten sind, wenn man beispielsweise die Lehrstuhlebene betrachtet, die Zahl und Arten der durchgeführten Veranstaltungen, Zahl und Noten der Prüflinge, Zahl der Diplom- und Semesterarbeiten, Zahl der Doktoranden/Habilitanden, Zahl der Publikationen/Vorträge/organisierten Veranstaltungen, Drittmittelvolumen u.ä. (gegebenenfalls in aussagefähige Beziehungszahlen umgesetzt).

Wichtig ist, daß alle Daten je nach den Bedürfnissen der Entscheidungsträger auf unterschiedlichen Aggregationsniveaus verfügbar sind. So benötigt der einzelne Wissenschaftler die Daten auf Lehrstuhlebene, für den Dekan müssen sie auf Fakultätsebene ausgeworfen werden. Dies muß möglichst zeitnah (am besten online) geschehen.

Gestaltungsoptionen:

Man kann einerseits versuchen, ein theoretisch bis ins letzte durchdachtes und detailliert ausgearbeitetes *Optimalmodell* der Kosten- und Leistungsrechnung auszuarbeiten. Oder man kann andererseits in einem *pragmatischen Modell* an den

bestehenden, kameralistischen Informationssystemen ansetzen und daraus ein relativ einfaches, sich kontinuierlich weiterentwickelndes Modell realisieren.

Bewertung der Optionen:

Das Gebot der Wirtschaftlichkeit muß auch für die Einführung von Managementinstrumenten gelten; die Kosten- und Leistungsrechnung ist daher so zu gestalten, daß ihr Nutzen in einem sinnvollen Verhältnis zu den Kosten der Implementierung, Datenerhebung und -pflege steht. Würde ein „Datenfriedhof“ mit Informationen geschaffen, die für Entscheidungen gar nicht gebraucht werden, sollte man auf die Kosten- und Leistungsrechnung lieber verzichten. Dies legt nahe, die pragmatische Option zu wählen, und dabei das Rechnungsverfahren von vorneherein unter Beteiligung derer, die später das Informationsinstrument nutzen, zu konzipieren, um die Rechnung bedarfsgerecht zu gestalten. Dieser Weg ermöglicht einen raschen Einstieg in die Kosten- und Leistungsrechnung und trägt wesentlich zur Akzeptanz eines solchen Instruments bei, das von und mit den Nutzern lebt, indem Kosten- und Leistungsdaten laufend diskutiert und fortentwickelt werden.

Umsetzungsvorschläge für die TU Berlin:

1. Es wird der pragmatische Ansatz gewählt. Zur Entwicklung eines pragmatischen Rechnungssystems sollen die aktuellen Entwicklungen pragmatischer Verfahren (TU München, HIS-COP) beobachtet und ausgewertet werden. Daraus ist ein eigener, bedarfsgerechter Ansatz für die TU Berlin zu entwickeln.
2. Die Entwicklung der Kosten- und Leistungsrechnung ist Angelegenheit der zentralen Leitungsebene der Hochschule. Ein funktionsfähiges Rechnungsverfahren muß einheitlich ohne individuelle Gestaltungsspielräume konzipiert sein. So müssen einheitliche Formulare und Erhebungsmasken verwendet werden; eine hochschulweite Vernetzung muß möglich sein. Unentbehrliche Grundlage für ein solches standardisiertes Modell ist allerdings die Erhebung des Informationsbedarfs bei den Fakultäten. Zudem muß das Verfahren bedarfsgerechte, individuelle Auswertungen zulassen.

Gestaltungs- Frage 3	Welche Verbindung besteht zwischen dem Controllingssystem der Budgetierung und der Rechenschaftslegung?
-------------------------	---

Gestaltungsprinzipien:

Die Rechenschaftslegung wird hier als eigenständiger Bereich neben der Budgetierung betrachtet; dennoch bestehen enge Beziehungen zwischen beiden:

- Die Rechenschaftslegung macht die Ergebnisse der Mittelbewirtschaftung nach außen transparent. Wesentliches Ziel ist dabei, Globalzuweisungen zu legitimieren, dadurch die Finanzautonomie langfristig abzusichern und den

staatlichen Entscheidungsträgern sowie der Öffentlichkeit zu verdeutlichen, daß die autonome Hochschule „value for money“ erbringt.

- Das Budgetierungs-Controlling greift flexibel und zielorientiert Ausschnitte aus den bestehenden Instrumenten der Rechenschaftslegung heraus. Die Instrumente der Rechenschaftslegung sind im Zeitablauf stabil, das Controlling paßt sich an die verfolgten Ziele an. Die Rechenschaftslegung stellt einen Ausgangspunkt für Zielvereinbarungen dar, denn sie bietet Anhaltspunkte über zu vereinbarende, operationale Zielgrößen.

Umsetzungsvorschlag für die TU Berlin:

Rechenschaftslegung und Controlling sollten eng miteinander abgestimmt werden. Folgende Elemente der Rechenschaftslegung liegen vor und sollten bei allen Konzepten für ein Budgetierungs-Controlling und für Zielvereinbarungen berücksichtigt werden:

- der Lehrbericht der TU Berlin,
- der Forschungsbericht der TU Berlin und
- der Kennzahlenbericht der TU Berlin.

Gestaltungs-Frage 4	Wie sollen die finanziellen Rückkoppelungen vom Controlling auf die Mittelvergabe gestaltet werden?
---------------------	---

Gestaltungsprinzipien:

Grundlegend ist das Prinzip, daß die im Rahmen des Controlling erhobenen Ergebnisse des Budgetierungsprozesses Rückwirkungen auf die Mittelvergabe erzeugen sollen.

Gestaltungsoptionen:

Dafür gibt es unterschiedliche Möglichkeiten:

- Über die Indikatorsteuerung erfolgt die Rückwirkung automatisiert.
- Bei den Zielvereinbarungen kann der Grad der Zielerreichung finanziell honoriert werden. Die Frage ist, ob man dies automatisiert handhaben soll, oder ob man von dem Ergebnis der Abweichungsanalyse abhängig machen soll, ob eine Zielverfehlung tatsächlich sanktioniert wird. Auf die Sanktionierung sollte v.a. dann verzichtet werden, wenn sich in der Zwischenzeit das Ziel als nicht mehr relevant herausgestellt hat.
- Die Ergebnisse in bezug auf die Erreichung der vereinbarten Ziele haben auch insofern Rückwirkung auf die Mittelvergabe, als daß das Zielsystem gegebenenfalls revidiert wird (wenn sich beispielsweise bestimmte Ziele als nicht mehr relevant erweisen, dafür aber andere an Bedeutung gewinnen).

- Auch die Ergebnisse von Evaluationen kann man mit finanziellen Rückkoppelungen versehen, beispielsweise indem sie zum Gegenstand von Zielvereinbarungen gemacht werden oder indem bei Diagnose gravierender Qualitätsmängel Mittel bis zur Behebung der Mängel vorübergehend gesperrt werden.

Bewertung der Optionen:

Über den Einsatz der Möglichkeiten muß ein hochschulinterner Entscheidungsprozeß stattfinden. In zweierlei Beziehung muß man mit den genannten Optionen vorsichtig umgehen:

- Es besteht die Gefahr, daß eine starke Berücksichtigung der Abweichungsanalysen bei der Mittelvergabe die Wirksamkeit der finanziellen Anreize hemmt und hohen Verwaltungsaufwand erfordert.
- Es besteht die Gefahr, daß bei direkter finanzieller Relevanz von Evaluationsergebnissen eine Tendenz zur Manipulation von Evaluationen resultiert.

Umsetzungsvorschläge für die TU Berlin:

1. Das Controlling sollte die Überprüfung einschließen, ob die vereinbarten Ziele und Zielwerte noch als relevant und geeignet zu betrachten sind. Vorbehaltlich dieser Überprüfung sind die finanziellen Rückwirkungen zu automatisieren. Ansonsten dient eine Abweichungsanalyse vorwiegend den dezentralen Verantwortlichen als Informationsgrundlage für ein Gegensteuern bei Zielverfehlungen.
2. Evaluationen sollten nur über die dargestellte Möglichkeit zum Sperren von Geldern direkt in die Mittelvergabe einfließen; sie sollten kein Element von Formeln werden. Im Rahmen von Zielvereinbarungen wird dann nur die Tatsache honoriert, daß Qualitätssicherung über Evaluation betrieben wird; es erfolgt aber keine direkte Belohnung und Sanktionierung von Evaluationsergebnissen.

7 Prinzipien und Optionen der Budgetierung für die Hochschulverwaltung und Zentrale Einrichtungen

Die Grundsätze der zielorientierten Steuerung durch Anreize und Sanktionen sowie der Realisierung von Effizienz und Effektivität durch dezentrale Ressourcen- und Entscheidungsverantwortung gelten nicht nur im Verhältnis Hochschulleitung-Fakultäten, sondern auch in der Relation der Hochschulleitung zur Verwaltung und zu Zentralen Einrichtungen (letztere soweit diese Serviceleistungen anbieten) sowie innerhalb der Hochschulverwaltung.

Der Schwerpunkt im vorliegenden Papier liegt auf den Regelungen für die Fakultäten. Im folgenden wird aber auch kurz darauf eingegangen, welche Besonderheiten und Spezifika mit der Budgetierung im Verwaltungsbereich verbunden sind. Alle Gestaltungsvorschläge sollen direkt für die Umsetzung an der TU Berlin gemacht werden.

1. Die Priorisierung der Mittelvergabe- und Steuerungsverfahren ist im Verwaltungsbereich umgekehrt zu den Aussagen in bezug auf die Fakultäten: Zielvereinbarungen sind für die Verwaltung obligatorisch und das primäre Steuerungsinstrument. Finanzierungsformeln sind hingegen eher Planungs- und Kontrollinstrumente, mit denen die vereinbarten Zielwerte fundiert werden können bzw. eine Abweichungsanalyse bei Zielverfehlungen vorgenommen werden kann.
2. Die budgetierten (Verwaltungs-) Einheiten sind:
 - Zentrales Servicecenter,
 - Zentraleinrichtungen und
 - Fakultätsservicecenter.

Zumindest innerhalb des Zentralen Servicecenters werden mit den Serviceeinheiten studentische und akademische Angelegenheiten, Personal/Finanzen, Gebäudemanagement und besondere Dienstleistungen Zielvereinbarungen geschlossen, die in der Gesamtsumme den Kontrakt zwischen Präsidium und Zentraler Serviceeinheit abbilden. Grundsätzlich sind derartige Vereinbarungen auch mit den nächst unteren Ebenen möglich und sinnvoll. Bis zu welcher Ebene man geht, muß im Einzelfall festgelegt werden (Beispiel Referat oder gar Arbeitsgruppe als kleinste zu budgetierende Einheit je nach Vorliegen eines eigenständigen und eigenverantwortlichen Arbeitsbereichs mit finanzieller Verfügungsmasse).

3. Die Verwaltungskontrakte für die budgetierten Verwaltungseinheiten sollten folgendermaßen aufgebaut sein und die folgenden Inhalte aufweisen:

(1) Ausrichtung und Umfeld der Organisationseinheit:

- Beschreibung der Ziele (lang-, mittel- und kurzfristig) und Definition der von der Verwaltungseinheit bereitgestellten Produkte und Dienstleistungen;
- Beschreibung der Schwerpunktziele des Kontraktjahres;
- Darstellung der Rahmenbedingungen.

(2) Operationalisierungen und ergebnisbezogene Zielwerte der Kontraktperiode:

- Darstellung der Meßkonzepte zur Operationalisierung der vereinbarten Ziele (Meßgrößen/Kennzahlen zur Bestimmung der Qualitäten und Quantitäten der Produkte/Dienstleistungen/Outputs);
- Benennung der vereinbarten Zielwerte im Hinblick auf die Outputs.

(3) Beschreibung und Optimierungsziele der Verwaltungsprozesse:

- Darstellung der Verwaltungskernprozesse;
- Vereinbarung von Optimierungszielen (quantifizierte Optimierungsansätze, Prozeßqualität).

(4) Ressourcenübersicht:

- Zusage einer bestimmten, frei verwendbaren Ressourcenausstattung, die zur Erreichung der Ergebnisziele und bei Erfüllung der Prozeßoptimierungsziele notwendig ist;
- Darstellung der budgetären Verhandlungsspielräume (welche Teile der Ressourcen sind durch die dezentralen Entscheidungsträger überhaupt beeinflussbar und welche sind – zumindest kurz- bis mittelfristig - völlig inflexibel?), um die Zielvereinbarungen dadurch zu fundieren (man kann keine Outputsteigerungen vereinbaren, wenn der Entscheidungsträger gar nicht die Möglichkeit dazu hat) und um das Potential für flexible Mittelvergabe in der nächsten Periode zu identifizieren;
- Darstellung der Konzepte zur Erhöhung des Anteils an beeinflussbaren Ressourcen (z.B. durch interne Verrechnungspreise).

(5) Rechenschaftslegung und Berichtswesen:

- Festlegung der Berichtspflichten der dezentralen Budgetverantwortlichen;
- Definition der Berichtsintervalle.

8 Die Operationalisierung und Implementierung des Budgetierungssystems

In den vorangegangenen Abschnitten wurden jeweils Umsetzungsvorschläge für die TU Berlin erarbeitet. Nun bedarf es eines Implementierungsprozesses, in dem auf Basis des vorliegenden Papiers die einzelnen Operationalisierungs- und Umsetzungsschritte zur Budgetierung beschlossen werden.

Die Implementierung eines Budgetierungssystems erfordert Maßnahmen in drei grundlegenden Bereichen:

1. *Das Modelldesign:* Auf Basis der unterbreiteten Vorschläge ist das Budgetierungskonzept zu entwickeln, das eingeführt werden soll. Zu diesem Zweck sind die vorangegangenen Vorschläge zu prüfen, von den entscheidenden Gremien zu billigen und in Arbeitsgruppen zu operationalisieren. Zum Modelldesign gehört auch die Klärung von Voraussetzungen für die Machbarkeit einzelner Modellelemente, z.B. DV-technischer Art. Für alle Gestaltungsfragen müssen Zeitdimensionen, verantwortliche Akteure und Reihenfolge des Vorgehens bestimmt werden.
2. *Die Informations- und Akzeptanzarbeit:* Die Hochschulöffentlichkeit ist kontinuierlich über das Anliegen und die Umsetzung der Budgetierung zu informieren und von der Notwendigkeit des gemeinsamen Handelns zu überzeugen. Nur ein von allen Beteiligten getragenes Budgetierungssystem kann die erwarteten Wirkungen entfalten.
3. *Der Implementierungsprozeß:* Das beschriebene Modell kann nicht in allen Bereichen gleichzeitig eingeführt werden. Vielmehr muß die Implementierung schrittweise erfolgen. Beispielsweise ist denkbar, zunächst größere Bewirtschaftungsfreiheiten einzuführen, dann schrittweise das Formelsystem zu ändern und schließlich Zielvereinbarungen einzuführen. Aber auch andere Abläufe sind denkbar, entscheidend ist die genaue und konsistente Planung.