

FINANZIERUNG

Janet Görlitz

Budgetierung bei programmorientierter Forschung**Vorschlag für ein leistungs- und anreizorientiertes Budgetierungskonzept**

Wer vom „Budget“ spricht, denkt nicht selten die Möglichkeit einer drohenden Mittelkürzung mit. Die Helmholtz-Gemeinschaft hingegen hat ein Budgetierungskonzept entwickelt, das strategisch ausgerichtet und mit Anreizsystemen ausgestattet ist.

Foto: Petra Steuer/JOKER

Mit der in der Helmholtz-Gemeinschaft vor einigen Jahren eingeführten programmorientierten Förderung ergeben sich u.a. neue Herausforderungen für die Budgetierung einer Forschungseinrichtung. Da die bisherige Budgetierungspraxis die Möglichkeiten zur Steuerung einer Einrichtung bei weitem nicht ausschöpft, sind neue Budgetierungskonzepte erforderlich, die in stärkerem Maße leistungs- und anreizorientierte Aspekte berücksichtigen. Im vorliegenden Beitrag wird ein Budgetierungskonzept vorgeschlagen, das diese Anforderungen berücksichtigt und den Besonderheiten der programmorientierten Förderung Rechnung trägt.

In der Helmholtz-Gemeinschaft, der größten deutschen außeruniversitären Forschungsgemeinschaft, erfolgt seit einigen Jahren eine Finanzierung der Forschung im Rahmen einer programmorientierten Förderung. Dies bedeutet, dass nicht mehr – wie in der Vergangenheit – die Forschungszentren gefördert werden, sondern die Mittel für Programme verausgabt werden, an denen sich die Forschungszentren beteiligen. Die Zentren erhalten dabei ihre finanziellen Mittel gemäß ihrer jeweiligen Programmbeteiligung. Es ist zu erwarten, dass die programmorientierte Forschungsförderung auch in anderen außeruniversitären Forschungsgemeinschaften sowie im Hochschulbereich an Bedeutung gewinnen wird.

Aus der programmorientierten Förderung ergeben sich neue Herausforderungen für die Budgetierung einer Forschungseinrichtung. Eine Herausforderung betrifft die organisatorischen Strukturen und deren Auswirkungen auf die Budgetierung. Aus Sicht des Forschungszentrums gibt es nunmehr eine „duale Struktur“: Einerseits bestehen (disziplinäre) Institute und Arbeitsgruppen, die sich an (interdisziplinären) Programmen beteiligen, andererseits sind mit den Programmen selbst neue Struktureinheiten entstanden (vgl. Klein, 2005, S. 176). Hier stellt sich bei der Budgetierung die Frage, wie diese beiden gleichzeitig bestehenden Einheiten budgetiert werden sollen, so dass sie arbeitsfähig sind und gleichzeitig ihren programmatischen Auftrag wahrnehmen können. Eine weitere Herausforderung liegt darin, dass mit der programmorientierten Förderung thematische Schwerpunktverlagerungen vorgenommen werden sollen. Auch dieser Anforderung muss die Budgetierung gerecht werden.

Funktionen der Budgetierung

Die Budgetierung ist ein übergreifendes Steuerungsinstrument zur Unterstützung der betrieblichen Aufgabenerfüllung. Mit ihrer Hilfe werden die im Rahmen der Strategieplanung entwickelten Ziele in konkretes Handeln überführt. Dabei obliegen der Budgetierung eine Reihe von Funktionen, wie Organisations-, Planungs-, Kontroll-, Informations- sowie Motivationsfunktion (vgl. Küpper, 2005, S. 336ff.). Mit der Budgetierung werden die einzelnen organisationalen Einheiten eines Unternehmens so beeinflusst, dass ihre Einzelentscheidungen im Hinblick auf das Gesamtziel des Un-

ternehmens optimal getroffen werden können (Organisationsfunktion). Zugleich werden mit den Budgets Plangrößen für einen festgelegten (meist jährlichen) Zeitraum vorgegeben (Planungsfunktion). Im Rahmen der Budgetkontrolle kann festgestellt werden, ob und inwieweit der jeweilige Verantwortliche die Budget- und Leistungsvorgaben erfüllt hat (Kontrollfunktion). Gleichzeitig kann der Grad der Leistungserfüllung für die Festlegung künftiger Budgetvorgaben genutzt werden (Informationsfunktion). Durch eine anreizorientierte Gestaltung der Budgets kann eine zusätzliche Leistungsmotivation erzielt werden (Motivationsfunktion) (Brade, 2005, S. 320ff.).



Dr. Janet Görlitz ist Mitarbeiterin im Stab Wissenschaftliche Planung und Steuerung des UFZ-Umweltforschungszentrums Leipzig-Halle GmbH.

Bisherige Budgetierungspraxis in der Forschung

Die Budgetierungspraxis war lange Zeit in vielen Forschungseinrichtungen durch eine Fortschreibung bestehender Budgets gekennzeichnet. Danach erhielten die Institute ein Budget, das auf dem des Vorjahres aufbaut und unabhängig von den in der nächsten Periode zu erbringenden Leistungen war. Diese inputorientierten Verfahren der Budgetierung haben den Nachteil, dass sie die Leistungsseite vernachlässigen und in keinem Zusammenhang zu den strategischen Zielen der Forschungseinrichtung stehen. Dies führt u.a. zur Begünstigung von Unwirtschaftlichkeit, kurzfristigem Denken, mangelnder Flexibilität und unzureichender Dispositionsfähigkeit (Seidenschwarz, 1992, S. 166ff.). Insbesondere für das Aufgreifen neuer programmatischer Themen oder Verschiebungen von Prioritäten, wie sie sich aus einer programmorientierten Forschungsförderung ergeben, erweist sich diese Form der Budgetierung als nicht geeignet. Zudem werden Möglichkeiten zur Honorierung besonderer Leistungen in der bisherigen Budgetierungspraxis oft nicht wahrgenommen (als Ausnahme vgl. z.B. Puchta/Moegen, 2005, S. 192). Damit wird dem Budgetsystem als Steuerungs- und Führungssystem nicht oder nur unzureichend entsprochen. Erst in jüngerer Zeit vollzieht sich – allerdings in der Praxis oft nur langsam – ein Paradigmenwechsel von der inputorientierten hin zu einer stärker outputorientierten Mittelverteilung.

Stichwörter

Außeruniversitäre Forschung

Programmorientierte Forschung

Budgetierung

Anreizorientierung

Steuerung von Forschungseinrichtungen

Ziele eines neuen Budgetierungskonzeptes für die Forschung

Ziel eines neuen Budgetierungskonzeptes für die öffentliche Forschung muss es sein, die genannten Nachteile zu überwinden und den Budgetfunktionen besser gerecht zu werden. Vor allem gilt es, mit der Verteilung der Ressourcen auf die einzelnen Institute der Forschungseinrichtung die strategische inhaltliche Steuerung einer Einrichtung zu unterstützen. Die Budgetplanung sollte damit stärker an inhaltliche Zielvorgaben geknüpft werden. Die mit der programmorientierten Forschungsförderung einhergehende duale Struktur erfordert darüber hinaus, dass die Kompetenzverteilung zwischen den Instituten und den programmatischen Einheiten mit Hilfe des Budgets zu koordinieren ist. In der staatlich finanzierten Forschung ist schließlich zu beachten, dass der Spielraum für finanzielle Anreize wegen des Haushaltsrechts i.d.R. begrenzt ist. Die Budgets sollten daher auch genutzt werden, um gezielt Anreize zur Leistungssteigerung zu setzen. Einen wesentlichen Ansatzpunkt hierfür stellt die Bereitstellung von zusätzlichen Ressourcen über die Budgetierung dar. Zu den Zielen eines Budgetierungskonzeptes für die Forschung siehe auch Abbildung 1.

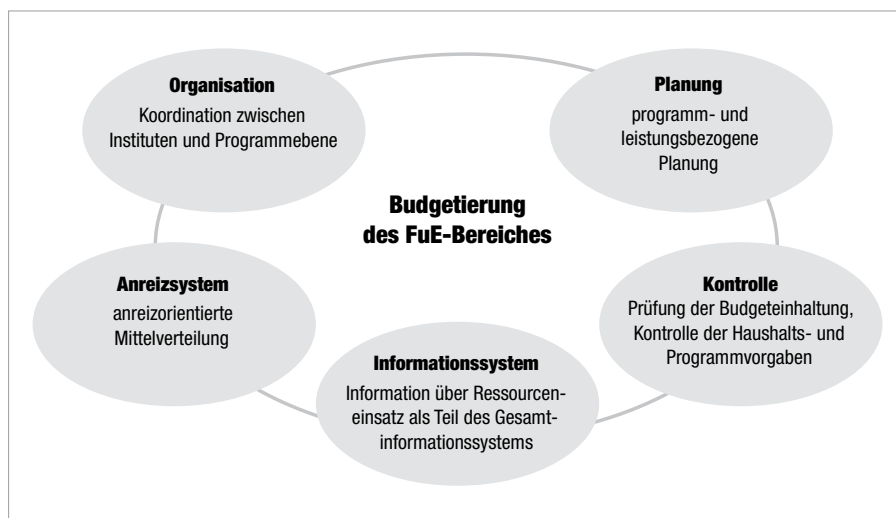


Abb. 1: Ziele der Budgetierung in der Forschung.

summary

The programme-oriented financing of the Helmholtz association leads to new challenges for the budgeting of research institutes. Because present budgetary practice is far from realising the possibilities of steering the research institute, a new budgetary concept is necessary, taking into account programm-oriented aspects as well as a strengthening of the incentive structure for scientists. The paper presents a budgetary concept which takes into account these needs and includes the distinctiveness of programm-oriented financing.

Vorschlag für ein leistungs- und anreizorientiertes Budgetierungskonzept

Mit dem im Folgenden vorzustellenden Konzept werden Vorschläge aus der Literatur aufgegriffen, wonach das Budget in einen festen Anteil zur Sicherung der Funktionsfähigkeit der Struktureinheiten (Sockelbudget) und in einen variablen Anteil zur Erwirtschaftung von Zielbeiträgen unterteilt werden soll. Diese Forderung wird erhoben, um den unterschiedlichen Anforderungen an ein Budgetierungssystem in der Forschung Rechnung zu tragen und um Risikominimierung zu betreiben (vgl. Lehmann, 1991, S. 319ff.). Um den genannten Zielen an ein leistungs- und anreizorientiertes Budgetierungskonzept in der Forschung gerecht zu werden, sollten beim variablen Budget sowohl Elemente aus Budgetierungsansätzen mit strategischer Ausrichtung als auch Elemente aus anreizorientierten Ansätzen berücksichtigt werden. Das hier vorgeschlagene Konzept besteht somit aus drei Teilen (Abbildung 2): erstens dem Sockelbudget, zweitens dem programmbezogenes Budget und drittens dem anreizorientierten Budget (vgl. mit weiterführender Literatur Brade, 2005, S. 322ff.):

Sockelbudget: Das Sockelbudget stellt einen festen Budgetanteil dar, der einer Struktureinheit unabhängig von den Programmerrfordernissen und den erbrachten Leistungen gewährt wird. Es handelt sich somit um eine „Basisausstattung“, mit dem Ziel, die Funktionsfähigkeit der wissenschaftlichen Einheit als solcher zu erhalten. Entscheidend ist, dass dieser Budgetanteil einen festen Planungsteil für die wissenschaftlichen Einheiten darstellt und nicht jährlich zur Disposition steht.

Dieser feste Budgetanteil kann für jede Budgeteinheit gleich groß sein. Das hätte aber den Nachteil, dass große Struktureinheiten gegenüber kleinen benachteiligt werden. Aus diesem Grunde sollte dieser Budgetanteil nach einem bestimmten größenabhängigen Schlüssel (z.B. Fixbetrag pro Mitarbeiter x Mitarbeiterzahl) vergeben werden. Um dabei auch kleinen Struktureinheiten eine gewisse Ausstattung zu gewähren, sollte neben einem solchen größenabhängigen Budget ein für alle Einheiten gleich hoher Fixbetrag zugewiesen werden. Das Sockelbudget sollte aber insgesamt eine nur relativ kleine Ausstattungsbasis (z.B. 30 %) umfassen, um die Arbeitsfähigkeit der Einheiten zu gewährleisten.

Die Budgetverantwortung für das Sockelbudget sollte bei den disziplinären Instituten (üblicherweise Kostenstellen) liegen, weil mit diesem Budgetanteil die Grundausrüstung der jeweiligen Wissenschaftsdisziplin gewährleistet werden soll. Das Sockelbudget kann im Prinzip sämtliche Budgetarten (wie Sach- und Investitionsmittel) umfassen, es sollte aber in jedem Fall die Inves-

	Budgetart	Budget-anteil	Ziel	Ermittlung
I	Sockelbudget	30 %	Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der Institute ◆ Investitionen ◆ Sachmittel	◆ Fixbetrag ◆ größenabhängiges Budget, z.B. nach der Mitarbeiterzahl ◆ Großinvestitionen mit Einzelgenehmigung
II	Programmbezogenes Budget	60 %	Umsetzung des Programmbeitrages ◆ Sachmittel	◆ größenabhängiges Budget gemäß Beitrag der Institute an den Programmen ◆ unter Berücksichtigung von Gewichtungsfaktoren
III	Anreizorientiertes Budget	10 %	Anreiz für besondere Leistungen ◆ Sachmittel	z.B. ◆ Veröffentlichungen in referierten Zeitschriften ◆ Drittmittelbonus

Abb. 2: Zusammensetzung des Budgets für ein Institut.

tionsmittel enthalten, da diese vorrangig zur Grundausstattung gehören und nicht in direkter Abhängigkeit zu den programmatischen Anforderungen stehen. Während Sachmittel und auch kleinere Investitionen durch die größenabhängige Komponente erfasst werden können, sollte bei größeren Investitionen je nach Einzelfall individuell entschieden werden.

Programmbezogenes Budget: Den zweiten Budgetanteil stellt das programmbezogene Budget dar, also den Teil, der für die geplanten Beiträge der Struktureinheiten zu den Programmen vorgegeben wird. Das programmbezogene Budget sollte dabei den größten Budgetanteil bilden (z.B. 60 %), da es die entscheidende Steuerungsgröße für die strategische Ausrichtung einer Forschungseinrichtung darstellt und die Mittel vom Zuwendungsgeber letztlich zur Umsetzung der Programme vergeben werden.

Da die Forschung vor allem durch den Einsatz von Personalressourcen geprägt ist, spielt beim programmbezogenen Budget die Personalverteilung eine zentrale Rolle. Demnach sollte die Berechnungsgrundlage für diesen Budgetanteil die geplante Zuordnung der Personalressourcen auf die einzelnen Programmeinheiten eines Zentrums (z.B. Programmt Themen/Projekte) darstellen. Das programmbezogene Budget kann somit in Abhängigkeit von der Beteiligung der Wissenschaftler an den Programmeinheiten berechnet werden. Es ist allerdings zu beachten, dass Wissenschaftler aufgrund der Verschiedenartigkeit der einzelnen Wissenschaftsdisziplinen unterschiedlich „teuer“ sind und somit einen spezifischen Budget-„Rucksack“ benötigen. Damit nicht jeder Wissenschaftler seinen Budget-„Rucksack“, mit dem er sich an einem Programm beteiligt, individuell aushandeln muss, ist es ratsam, die wissenschaftlichen Tätigkeiten nach Typen zu klassifizieren. So hat sich z.B. herausgestellt, dass im Bereich der Umweltforschung eine Klassifikation in drei Typen von Forschern mit den entsprechenden Budgets ausreichend ist. Die Gewichtungsfaktoren zwischen Wissenschaftlern der Laborforschung, der experimentellen Feldforschung sowie „Buchwissenschaftlern“ betragen beispielsweise 1,0, 0,75 und 0,25. Basis für die Ermittlung von Budgetdurchschnittssätzen pro Wissenschaftler und solchen Gewichtungsfaktoren können die Ergebnisse der Kosten- und Leistungsrechnung vergangener Zeiträume darstellen. Zur Berechnung des programmbezogenen Budgets einer Struktureinheit sind die Personenanteile (z.B. Personenjahre) eines Instituts an einem Programmthema/Projekt mit dem jeweiligen Gewichtungsfaktor für die Art der Forschungstätigkeit und der vorgeesehenen durchschnittlichen Geldsumme pro Wissenschaftler zu multiplizieren (Beispiel: 5 Personenjahre x 0,75 x 10.000 Euro = 37.500 Euro für das betreffende Institut in der Programmeinheit).

Abbildung 3 zeigt ein Beispiel für eine solche Berechnung des programmbezogenen Budgets. Aus der Summe der Spalten ergibt sich das Budget eines Instituts, und aus der Summe der Zeilen kann das Budget für eine Programmeinheit (üblicherweise Kostenträger) entnommen werden.

An dieser Stelle fragt sich, welcher Struktureinheit die Budgetverantwortung für das programmbezogene Budget zukommt. Hier ist sowohl eine Mittelzuordnung zu den Instituten (Kostenstellenebene) als auch zu den Programmeinheiten (Kostenträgerebene) möglich. Für eine Budgetierung auf Kostenstellenebene spricht, dass die Institute für die Erbringung der wissenschaftlichen Leistungen in den Programmen verantwortlich sind. Bei ihnen liegt die Fachverantwortung für die Qualität der Forschungsarbeiten. Für eine Budgetierung auf Kostenträgerebene kann angeführt werden, dass die Leiter der Programmeinheiten in die Lage versetzt werden müssen, das Programmziel umzusetzen. Sie müssen daher Einfluss auf die Schwerpunktsetzung innerhalb ihrer Programmeinheiten nehmen können und Steuerungsmöglichkeiten haben. Unabhängig davon, welcher Variante der Vorzug eingeräumt wird, sind bei der Abstimmung über die Aufteilung der Personalressourcen (einschließlich ihrer „Rucksäcke“) sowohl die Institutsleiter als auch die Programmverantwortlichen einzubeziehen, um die Art und den Umfang der Forschungsbeteiligung

keywords

governmental research institutes

programme-oriented research

budgeting

incentives

controlling of research institutes

Literatur:

Brade, J., *Strategisches Management in der außer-universitären Forschung. Entwicklung einer Konzeption am Beispiel der Helmholtz-Gemeinschaft*, Wiesbaden 2005.

Klein, M., *Zur Einführung eines modernen Forschungscontrollings in den Einrichtungen der Leibniz-Gemeinschaft*, in: Fisch, R./Koch, S. (Hrsg.), *Neue Steuerung von Bildung und Wissenschaft. Schule – Hochschule – Forschung*, Bonn 2005, S. 171-176.

Küpper, H.-U., *Controlling. Konzeption, Aufgaben, Instrumente*, 4. Aufl., Stuttgart 2005.

Lehmann, F.O., *Strategische Budgetierung. Instrument des Controlling in einem Unternehmen der Verlagsbranche*, in: *Zeitschrift für Planung* 2 (1991) 4, S. 319-336.

Puchta, J./Moegen, S., *Kreativität und Steuerung. Das Management biomedizinischer Forschung*, in: Fisch, R./Koch, S. (Hrsg.), *Neue Steuerung von Bildung und Wissenschaft. Schule – Hochschule – Forschung*, Bonn 2005, S. 185-196.

Seidenschwarz, B., *Entwicklung eines Controllingkonzeptes für öffentliche Institutionen: dargestellt am Beispiel einer Universität*, München 1992.

Seidler, H.H., *Implementationserfahrungen mit Instrumenten der Neuen Steuerung*, in: Fisch, R./Koch, S. (Hrsg.), *Neue Steuerung von Bildung und Wissenschaft. Schule – Hochschule – Forschung*, Bonn 2005, S. 123-130.

Steinmann, H./Schreyögg, G., *Management. Grundlagen der Unternehmensführung; Konzepte – Funktionen – Fallstudien*, 5. Aufl., Wiesbaden 2000.

Institut (I) Programm- einheit (PE)	I _A (0,25)	I _B (0,75)	I _C (1,0)	I _D (0,25)	I _E (1,0)	I _F (0,75)	Summe der Programmeinheit
PE ₁	0	26.250	0	0	0	0	26.250
PE ₂	0	0	0	21.250	0	18.750	40.000
PE ₃	0	20.625	0	0	17.500	30.000	68.125
PE ₄	0	0	25.000	0	0	26.250	51.250
PE ₅	26.250	0	0	0	0	0	26.250
PE ₆	0	0	0	11.250	20.000	0	31.250
PE ₇	0	0	37.500	0	32.500	0	70.000
PE ₈	15.000	0	17.500	0	0	0	32.500
PE ₉	0	9.375	0	9.375	11.000	0	29.750
programmbezogenes Budget eines Instituts	41.250	56.250	80.000	41.875	81.000	75.000	375.375

Abb. 3: Beispiel für die Ermittlung des programmbezogenen Budgets.

der Institute zu definieren. Damit wird der inhaltliche Abstimmungsprozess dezentralisiert, und die Programmumsetzung kann durch Abstimmung von Zielvereinbarungen zwischen den Leitern der Institute und der Programmeinheiten unterstützt werden.

Anreizorientiertes Budget: Der anreizorientierte Budgetanteil kann zur Honorierung besonderer wissenschaftlicher Leistungen (wie z.B. hochrangiger Publikationen) eingesetzt werden. Er kann aber auch zur Erreichung bestimmter Ziele der Forschungseinrichtung genutzt werden, für die der Einsatz der Wissenschaftler belohnt werden soll (z.B. Erhöhung der Drittmittelquote der Forschungseinrichtung). Maßgebend für die Festlegung von Kriterien ist somit die von der Forschungseinrichtung gewünschte Entwicklung. Bei besonders erfolgreicher Tätigkeit können der Struktureinheit auf diese Weise zusätzliche Budgetmittel zugewiesen werden.

Um die Arbeitsfähigkeit der Struktureinheiten und ihre Möglichkeiten zur Leistungserbringung jedoch nicht zu gefährden, sollte das anreizorientierte Budget nur einen ergänzenden Charakter haben (vgl. auch Seidler, 2005, S. 126). Es ist daher sinnvoll, nur einen relativ geringen Budgetanteil anreizorientiert zu vergeben (z.B. 10 %). Wegen der i.d.R. bei den Institutsleitern liegenden Personalverantwortung sollte das anreizorientierte Budget den Instituten (Kostenstellenebene) zugewiesen werden.

Fazit

Das vorgeschlagene Budgetierungskonzept weist den Vorzug auf, dass es – im Vergleich zur bisherigen Budgetierungspraxis – eine stärkere strategische Ausrichtung des F&E-Budgets ermöglicht sowie Anzelelemente beinhaltet. Das Konzept entspricht betriebswirtschaftlichen Budgetanforderungen und wird der aus der programmorientierten Förderung resultierenden dualen Struktur bei der Budgetverteilung gerecht. Das Berechnungsverfahren ist für alle Beteiligten nachvollziehbar, transparent und mit einem relativ geringen Aufwand verbunden. Es garantiert den Institutsleitern und Programmverantwortlichen Planungssicherheit für die Folgejahre. Ein weiterer Vorteil ist darin zu sehen, dass die Institutsleiter und die Programmverantwortlichen dazu angehalten sind, über die Personalaufteilung und damit auch über inhaltliche Aspekte im Rahmen der Programmumsetzung miteinander zu verhandeln.

Kontakt:
 Dr. Janet Görlitz
 Stab Wissenschaftliche Planung und Steuerung
 UFZ-Umweltforschungszentrum Leipzig-Halle GmbH
 Permoserstraße 15
 04318 Leipzig
 Tel.: +49 (0)3 41/23 52 464
 Fax: +49 (0)3 41/23 52 776
 E-Mail: janet.goerlitz@ufz.de