

Michael Jaeger, Tanja Barthelmes und Jens Andreas Meinen

Kennzahlengestützte Ermittlung der Grundausrüstung von Fakultäten

Das Beispiel Hochschule Bremen



Das Bremer Modell sorgt für mehr Transparenz bei der Budgetierung.

Foto: Gerhardt Frassa/Pixelio

Die kennzahlengestützte Verteilung von Haushaltsmitteln ist seit einigen Jahren Standard an deutschen Hochschulen. Allerdings werden zumeist nur geringe Teile der Budgets der dezentralen Einrichtungen über solche Modelle verteilt, in der Regel im Rahmen der leistungsbezogenen Mittelvergabe. Die größeren Budgetanteile – und damit auch die Mittel für Personal – werden zumeist nach wie vor diskretionär oder durch Fortschreibung aus dem Vorjahr ermittelt. Dies führt dazu, dass Intransparenzen und nicht rational begründbare Verteilungsmuster tradiert werden. Hier geht die Hochschule Bremen einen neuen Weg: Im Rahmen eines Drei-Säulen-Ansatzes der Budgetierung sollen ab 2011 auch die Mittel im Grundbudget anhand eines kriteriengestützten Ansatzes vergeben werden. Zentraler Ansatzpunkt ist dabei das geplante Lehrangebot in Semes-

terwochenstunden (SWS), das mit spezifischen Verrechnungspreisen bewertet wird. Die HIS Hochschul-Informationssystem GmbH hat die Hochschule Bremen bei der Entwicklung des Budgetierungsansatzes auf wissenschaftlicher Basis beraten.

Mit der Einführung eines Modells zur Budgetierung der fünf Fakultäten zum Haushaltsjahr 2011 verfolgt die Hochschule Bremen das Ziel, die hochschulinterne Finanzmittelverteilung – einschließlich der Mittel für Personal – auf eine transparente Basis zu stellen. Zudem sollen Leistungsanreize für die Aufgaben in Lehre und Forschung gesetzt werden. Um auf Ebene der Fakultäten strategische Entwicklungsprozesse anzuregen, zu bündeln und systematisch mit der Finanzierung zu verknüpfen, soll das Budgetierungsmodell in einem weiteren Schritt durch strategische Zielvereinbarungen zwischen Hochschulleitung und Fakultäten flankiert werden.

Drei-Säulen-Ansatz zur Budgetierung der Fakultäten

Zur Erreichung dieser Ziele setzt die Hochschule Bremen auf einen Drei-Säulen-Ansatz der Finanzierung, wie er auch an anderen Hochschulen angewandt wird (vgl. Abbildung 1):

- ◆ Mit dem Grundbudget wird den Fakultäten eine verlässliche und prognostizierbare ressourcen-basis bereitgestellt, die dezentrale Zielbildungs- und Planungsprozesse ermöglicht. Mit etwa 90 Prozent entfällt ein Großteil der zu verteilenden Mittel auf diese Budgetkomponente.

- ◆ Das Leistungsbudget ergänzt die Mittelbereitstellung im Grundbudget um eine wettbewerbliche Anreizkomponente. Die Mittelvergabe im Leistungsbudget erfolgt daher anhand eines auf Leistungskennzahlen basierten Modells. Etwa 10 Prozent der Mittel werden auf diese Weise an die Fakultäten verteilt.
- ◆ Mit dem Innovationsbudget soll die Finanzierung von innovativen Projekten in Lehre und Forschung sowie von Erneuerungs- und Entwicklungsprozessen ermöglicht werden. Die Mittelvergabe im Innovationsbudget erfolgt per Zielvereinbarung oder auf Antragsbasis an die Fakultäten beziehungsweise Antragsteller. Im Unterschied zum Leistungsbudget sollen dabei Ziele oder Leistungen gefördert werden, die sich schwer über Kennzahlen erfassen lassen oder die nur für begrenzte Zeiträume relevant sind. Für das Innovationsbudget werden zusätzliche Mittel zur Verfügung gestellt.

Angesichts des hohen Anteils der auf das Grundbudget entfallenden Mittel kommt dieser Komponente eine substantielle Bedeutung zu. Um ein Höchstmaß an Transparenz und Plausibilität des Budgetgeschehens zu gewährleisten, sollen die Grundbudgets der Fakultäten an der Hochschule Bremen vollständig anhand eines auf quantitativen Kriterien basierten Bemessungsmodells festgelegt werden. Mit diesem Ansatz betritt die Hochschule Neuland: Während indikatorengestützte Berechnungsmodelle für die Ermittlung leistungsbezogener Budgetkomponenten im Hochschulwesen bereits weit verbreitet und erprobt sind (vgl. z.B. Jaeger 2008), gilt dies für die Grundausrüstung beziehungsweise das Grundbudget nicht in gleicher Weise. Hier dominieren in der Praxis nach wie vor die inkrementalistische Fortschreibung aus dem Vorjahr oder Einzelfallentscheidungen. Die folgenden Ausführungen fokussieren daher auf die Budgetkomponente des Grundbudgets und stellen den an der Hochschule Bremen entwickelten Berechnungsansatz vor.

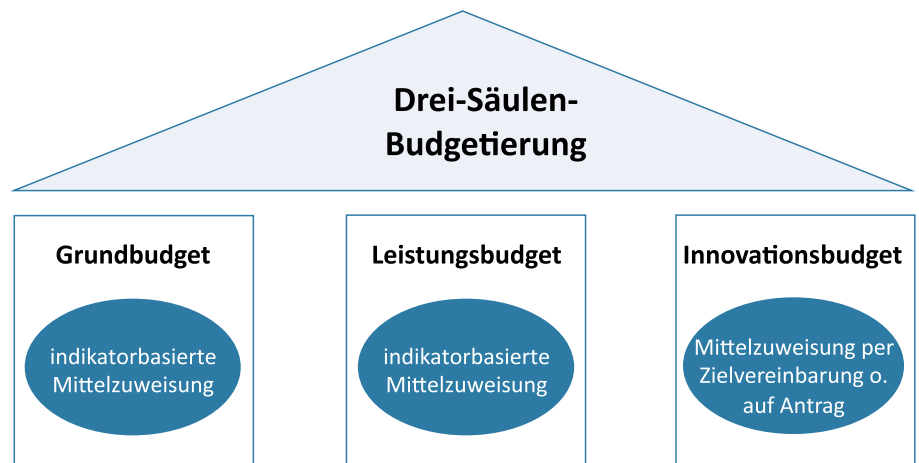


Abb. 1: Drei-Säulen-Budgetierung an der Hochschule Bremen

Ansatz zur Berechnung des Grundbudgets

Die Aufgabenschwerpunkte in den Fakultäten liegen in erster Linie im Bereich der Durchführung von Lehrveranstaltungen und der Betreuung von Studierenden. Als zentraler Ansatzpunkt für die Bemessung der Grundausrüstung der Fakultäten wurde daher das für ein Studienjahr jeweils geplante Lehrangebot gewählt, und zwar konkret die Zahl der auf dieses Lehrangebot entfallenden Semesterwochenstunden (SWS). Die Budgetermittlung folgt dabei im Grundsatz einer Preislogik: Jede Lehrveranstaltungs-SWS wird mit einem hochschulweit einheitlichen Verrechnungspreis budgetiert. Der Budgetanspruch einer Fakultät im Grundbudget ergibt sich demnach im Prinzip daraus, dass die Gesamtzahl der über alle Studiengänge einer Fakultät angebotenen SWS mit dem Verrechnungspreis multipliziert wird. Drei Ergänzungen spezifizieren diese grundlegende Modelllogik. Neben dem geplanten Lehrangebot in SWS berücksichtigt das Modell

- ◆ die Lehrnachfrage durch die Studierenden je Studiengang,
- ◆ die Art der Lehrveranstaltung (Vorlesung, Seminar, Laborübung etc.) und
- ◆ die Art des Lehrpersonals, das die Veranstaltung durchführt (wissenschaftliches Personal der Hochschule oder Lehrbeauftragte).



Dr. Michael Jaeger ist stellvertretender Leiter des Arbeitsbereichs Steuerung, Finanzierung, Evaluation am HIS-Institut für Hochschulforschung, Hannover.



Tanja Barthelmes ist Referentin der Institutsleitung am HIS-Institut für Hochschulforschung, Hannover.



Jens Andreas Meinen ist Kanzler der Hochschule Bremen.

Der unterschiedlichen Auslastungssituation in den einzelnen Studiengängen wird Rechnung getragen, indem die Zahl der Studierenden in Jahrgangsstärke in die Bemessung des Grundbudgets einbezogen wird. Diese wird in Relation gesetzt zu einer je Veranstaltungsart differierenden Normgruppengröße. Für die Normgruppengrößen sind insgesamt vier Abstufungen vorgesehen, die von 40 Studierenden für Vorlesungen bis hin zu zehn Studierenden für die Arbeit in Kleingruppen reichen.

Im Zuge der Budgetermittlung werden damit die SWS je Lehrveranstaltung mit dem Faktor „Studierendennachfrage im jeweiligen Studiengang/Normgruppengröße der Veranstaltung“ gewichtet. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass für personalintensive Lehrveranstaltungen wie Laborübungen (Gruppengröße=15) oder Kleingruppen (Gruppengröße=10) mehr SWS in die Budgetberechnung eingehen als für Veranstaltungen, die mit großen Gruppengrößen durchführbar sind, wie es z.B. bei Vorlesungen (Gruppengröße=40) der Fall ist. Ebenso werden Veranstaltungen, die aufgrund hoher Studierendenzahlen mehrfach angeboten werden müssen, mit entsprechend mehr SWS in der Berechnung berücksichtigt. Hingegen ergeben sich für unterausgelastete Veranstaltungen Budgetabschläge.

Der Sachverhalt, ob die jeweilige Lehrveranstaltung durch wissenschaftliches Personal der Hochschule oder durch Lehrbeauftragte abgehalten wird, wird durch die Anwendung unterschiedlicher Verrechnungspreise berücksichtigt. Veranstaltungen des wissenschaftlichen Personals der Hochschule werden mit einem höheren Preis budgetiert als solche, die durch Lehrbeauftragte erbracht werden. Diese Differenzierung verhindert eine aus Leitungssicht nicht erwünschte Anreizwirkung: Bei einem einheitlichen Verrechnungspreis für alle Veranstaltungen wäre es für die Fakultäten aus finanzieller Sicht attraktiv, möglichst hohe Anteile ihrer Lehrveranstaltungen über die günstigeren Lehraufträge abzudecken.

Ermittlung der Verrechnungspreise

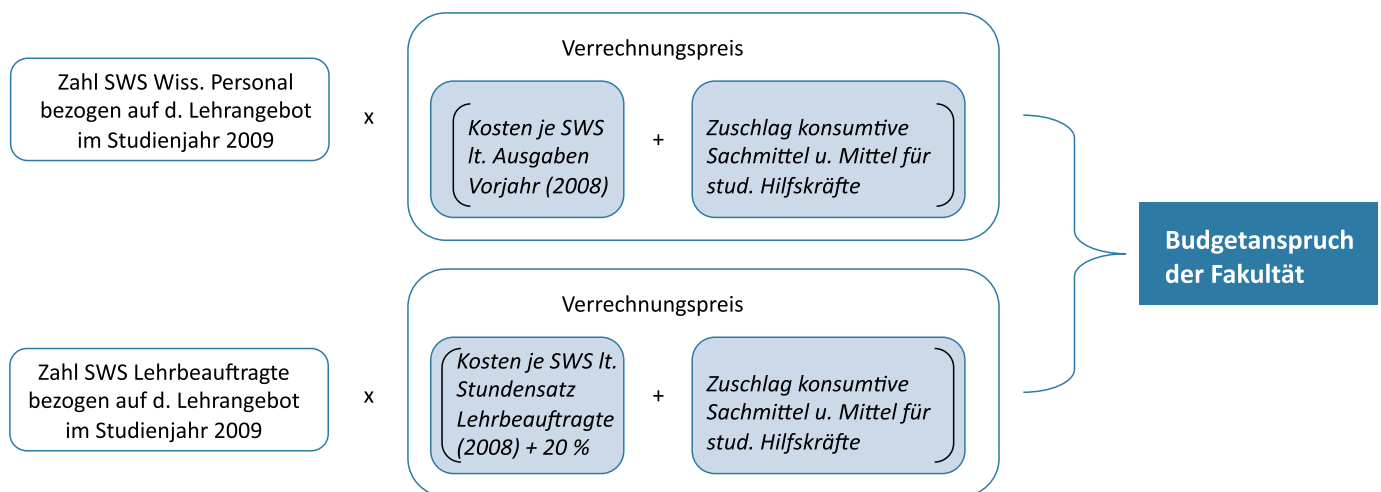
Die Definition des Verrechnungspreises je SWS ist eine zentrale Stellgröße des Modells, an die spezifische Anforderungen zu formulieren sind. Zum einen muss eine kostendeckende Finanzierung bezogen auf die einzelne SWS sichergestellt werden. Zum anderen ist aber auch zu gewährleisten, dass die aus der Budgetberechnung resultierenden Budgetansprüche in Deckung mit den insgesamt verfügbaren Haushaltsmitteln sind. Wie oben ausgeführt, werden für Lehrveranstaltungen des wissenschaftlichen Personals der Hochschule einerseits und von Lehrbeauftragten andererseits unterschiedliche Verrechnungspreise angewandt.

Bezogen auf das wissenschaftliche Personal hat sich die Hochschule dafür entschieden, den Preis ausgehend von den tatsächlichen Personalkosten für die Deputatstunden des wissenschaftlichen Personals festzulegen. Konkret werden dabei die vorjährigen Gesamtausgaben der Hochschule für das wissenschaftliche Personal in Beziehung gesetzt zur Zahl der SWS, die sich in der Summe aus den Lehrdeputaten des wissenschaftlichen Personals ergibt (18 SWS für ein Semester bzw. 36 SWS für ein Studienjahr). Auf den so ermittelten Verrechnungspreis je SWS wird ein fester Summand aufgeschlagen, der fakultätsspezifisch variiert und die je Fakultät unterschiedlichen Bedarfe an konsumtiven Sachmitteln sowie an Mitteln für studentische Hilfskräfte widerspiegelt. Die Festsetzung dieses Summanden erfolgt unter anderem unter Rückgriff auf eine je nach Disziplin (geisteswissenschaftliche vs. technische Fächer) unterschiedliche Quadratmeterzahl je Studierendem sowie eine Kennzahl für die Art der Nutzung der den Fakultäten zur Verfügung stehenden Flächen (Nutzung als Hörsaal, Labor, etc.). Der hieraus resultierende Verrechnungspreis wird je Fakultät mit der Gesamtzahl der vom wissenschaftlichen Personal erbrachten SWS multipliziert.

Beim Verrechnungspreis für durch Lehrbeauftragte abgehaltene Veranstaltungen wird auf den aktuellen Stundensatz für Lehrbeauftragte zurückgegriffen. Dieser wird im Zuge der Preisermittlung mit einem pauschalen Aufschlag von 20 Prozent versehen. Der Aufschlag begründet sich dadurch, dass Fakultäten mit hohen Anteilen an Lehrbeauftragten über schlechtere personelle Voraussetzungen beispielsweise für die Erledigung von Aufgaben in der akademischen Selbstverwaltung verfügen. Dies soll durch den Aufschlag zumindest teilweise kompensiert werden. Analog zum Vorgehen bei der Ermittlung des Verrechnungspreises für das wissenschaftliche Personal der Hochschule wird auch beim Verrechnungspreis für durch Lehrbeauftragte erbrachte SWS ein Aufschlag für die Bedarfe an konsumtiven Sachmitteln und an Mitteln für studentische Hilfskräfte realisiert.

Die Verwendung von zwei verschiedenen Verrechnungspreisen macht es notwendig, die vom wissenschaftlichen Personal der Hochschule einerseits und von Lehrbeauftragten andererseits erbrachte Zahl der SWS je Fakultät separat zu ermitteln. Die beiden aus der preislichen Bewertung der SWS-Zahlen resultierenden Beträge ergeben zusammengenommen den Budgetanspruch der Fakultät in der Grundausrüstung. Abbildung 2 stellt das Berechnungsverfahren zusammengefasst dar.

Gegenwärtig bezieht sich das vorgestellte Berechnungsmodell für das Grundbudget auf die Mittel für wissenschaftliches Personal, für studentische Hilfskräfte und auf die konsumtiven Sachmittel. Für die Mittel für technische und naturwissenschaftliche Mitarbeiter, Verwaltungsangestellte und für die investiven Mittel sind zunächst separate Verteilkreise mit anderen, ebenfalls kennzahlen-gestützten Allokationslogiken vorgesehen. Mittelfristig wird eine möglichst einheitliche Berechnungsweise für alle Mittelarten angestrebt, um die Transparenz des Budgetierungsgeschehens zu steigern und zugleich den Aufwand bei der Budgetberechnung zu reduzieren.



Ergebnisse erster Plausibilitätsrechnungen

Für das Haushaltsjahr 2010 wurden probeweise bereits erste Plausibilitätsrechnungen durchgeführt. Dabei waren vor allem zwei Ergebnisse auffallend:

- ◆ Die mit dem Modell ermittelten Budgetansprüche der Fakultäten überschreiten die Summe der zur Verteilung anstehenden Mittel deutlich. Hintergrund hierfür ist in erster Linie eine Überlastsituation in zahlreichen Studiengängen in Kombination mit einer strukturellen Unterfinanzierung der Hochschule Bremen: Sie führt dazu, dass effektiv mehr SWS realisiert

” **Erst bei einer rational begründeten Gesamtbudgetierung können auch leistungsbezogene Komponenten ihre Anreizeffekte entfalten. Anderenfalls besteht die Gefahr einer Überlagerung beziehungsweise der Neutralisierung von Effekten.**

Abb. 2: Ermittlung des Budgetanspruchs der Fakultät im Grundbudget am Beispiel des Haushaltsjahres 2008

Literatur:

Jaeger, M., „Wie wirksam sind leistungsorientierte Budgetierungsverfahren an deutschen Hochschulen?“, *Zeitschrift für Hochschulentwicklung*, 3 (1) 2008, S. 89-104.

Orr, D./Jaeger, M., „Governance in German Higher Education: Competition versus negotiation of performance“, in: J. Huisman (ed.), *International Perspectives on the Governance of Higher Education*, New York 2009, pp. 33-51.

werden als ausgehend von den Lehrdeputaten zu erwarten wäre. Die Budgetansprüche der Fakultäten müssen daher durch eine prozentuale Reduktion mit den verfügbaren Mitteln zur Deckung gebracht werden.

- ◆ Im Vergleich zur derzeitigen Ausstattung führt das Modell zu deutlichen Umverteilungen zwischen den Fakultäten. Diese gehen in die unter Plausibilitäts Gesichtspunkten zu erwartende Richtung und sind als Korrektur historisch gewachsener Verteilungsmuster zu interpretieren.

Im nächsten Schritt ist eine weitere Verbesserung der an der Hochschule Bremen vorgehaltenen Datenbasis erforderlich. Die für eine Implementierung des Budgetierungsmodells benötigten Daten werden bislang vor allem für Planungszwecke verwendet. Im Zuge der Plausibilitätsrechnungen wurde die Notwendigkeit deutlich, diese nun in einem nächsten Schritt an den Budgetierungskontext anzupassen. Dabei ist auch zu klären, wie sich die Überlastsituation auf Ebene der einzelnen Fakultäten und Studiengänge darstellt, damit im Zuge der Budgetierung keine Fehlanreize gesetzt werden.

Sukzessive Einführung

Die Einführung des neuen Budgetierungsmodells soll beginnend mit dem Grundbudget ab dem Haushaltsjahr 2011 sukzessive erfolgen. Dabei ist klar, dass temporär Maßnahmen zur Gestaltung des Übergangs in das neue System erforderlich sind. So können beispielsweise Mittelum-schichtungen zwischen den Fakultäten im Zuge des Grundbudgets aufgrund der langjährigen Bindungen im Personalbereich nur schrittweise umgesetzt werden. Die Implementierung der beiden Komponenten Leistungs- und Innovationsbudget sowie des Instruments Zielvereinbarungen soll sich in den Folgejahren anschließen. Insbesondere mit Blick auf die Zielvereinbarungen sollen zunächst die Ergebnisse eines gegenwärtig stattfindenden hochschulinternen Strategieprozesses abgewartet werden. Im weiteren Entwicklungsverlauf muss darüber hinaus ein Verrechnungsansatz für fakultätsübergreifende Lehrverflechtung konzipiert werden, die bislang im Modell keine Berücksichtigung findet, im Hochschulalltag aber von zunehmender Bedeutung ist.

Fazit

Mit der Entwicklung eines vom geplanten Lehrangebot ausgehenden und auf quantifizierbaren Kriterien basierten Ansatzes zur Bemessung der Grundausrüstung von Fakultäten realisiert die Hochschule Bremen einen großen Schritt hin zu einer rationalen und angebotsorientierten Budgetierungslogik. Dieser Schritt ist auch deswegen von Bedeutung, weil erst bei einer rational begründeten Gesamtbudgetierung auch leistungsbezogene Komponenten ihre Anreizeffekte entfalten können. Anderenfalls besteht die Gefahr einer Überlagerung beziehungsweise der Neutralisierung von Effekten (vgl. Orr/Jaeger 2009).

Durch eine an quantitativen Kriterien orientierte Bemessung der Grundausrüstung von Fakultäten werden die Voraussetzungen für die Planung und Steuerung auf dezentraler Ebene erheblich verbessert. Gleichwohl muss die Hochschulleitung in der Lage sein, strategische Akzente zu setzen und diese durch finanzielle Gestaltungsentscheidungen zu flankieren. Hierfür ist in dem Budgetierungsmodell der Hochschule Bremen die Komponente des Innovationsbudgets vorgesehen.

Der in Bremen entwickelte Ansatz zur Budgetierung der Fakultäten könnte für entsprechende Überlegungen an anderen Hochschulen ein interessantes Modell darstellen. Aufgrund der starken Orientierung am geplanten Lehrangebot gilt dies vor allem für Fachhochschulen. Für die Anwendung an Universitäten wären hingegen noch komplexere, zusätzliche Aspekte einbeziehende Modelle erforderlich, auch aufgrund der Unterschiedlichkeit der Deputatsregelungen an Universitäten und Fachhochschulen.

Kontakt:

Dr. Michael Jaeger
HIS Hochschul-Informations-System GmbH
Goseriede 9
30159 Hannover
Tel.: +49 511 1220-377
Fax: +49 511 1220-431
E-Mail: m.jaeger@his.de