

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Bericht über die Flexibilisierungsinstrumente bei den Großforschungseinrichtungen

Erfahrungen mit den Flexibilisierungsregelungen bei den Großforschungseinrichtungen (GFE)

Anlaß

Der Deutsche Bundestag hat in seiner 232. Sitzung am 15. Juni 1994 zur Drucksache 12/6435 die Bundesregierung ersucht, die durch das Bundesministerium der Finanzen vorgegebene Befristung der finanzwirtschaftlichen Maßnahmen bis einschließlich 1996 nach einer Probephase von drei Jahren aufzuheben, wenn sich als Folge der Anwendung keine gravierenden Nachteile für die Bewirtschaftung der GFE ergeben. Er hat die bisherigen Maßnahmen der Bundesregierung zur Verbesserung der personalwirtschaftlichen Flexibilität der GFE insgesamt begrüßt, sich dafür ausgesprochen, den eingeschlagenen Weg weiterzugehen und insbesondere ein Konzept zur Erweiterung der bisherigen Regelung vorzulegen. Über die Erfahrung mit den genannten Flexibilisierungsinstrumenten wird hiermit der geforderte Bericht vorgelegt.

I. Finanzwirtschaftliche Flexibilisierungsinstrumente

1. Sachstand

Das Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie (BMBF) hat die GFE gebeten, über ihre Erfahrungen mit den finanzwirtschaftlichen Flexibilisierungsregelungen in den Jahren 1992 bis 1994 zu berichten. Die Ergebnisse sind nachfolgend zusammenfassend dargestellt.

a) Erträge/Mehrerträge

Instrument

Erträge/Mehrerträge aus FuE-Aufträgen, bei denen die zu erbringende Leistung bereits durch die Grundfinanzierung abgedeckt ist, und Mehrerträge bei den Gemeinkosten aus Projektförderungen anderer Zuschußgeber als des Bundes werden im Haushaltsvollzug nicht auf die Grundfinanzierung angerechnet, wenn sie zur Deckung von Mehrausgaben im Rahmen des FuE-Programms verwendet werden.

Erfahrung

Diese Regelung wurde von 13 der 16 GFE in Anspruch genommen. Sie betrifft insbesondere diejenigen GFE, die aufgrund ihrer forschungspolitischen Aufgabenbereiche in der Lage sind, in zunehmendem Maße Drittmittel durch FuE-Aufträge oder zusätzliche Projektförderungen einzuwerben.

Aus den erzielten Mehrerträgen werden überwiegend Mehrausgaben für Personal- und Infrastrukturleistungen im Rahmen des FuE-Programms finanziert bzw. Mindererträge bei anderen Ertragspositionen ausgeglichen. Nur wenige der insgesamt 16 GFE haben die Möglichkeit genutzt, aus derartigen Mehrerträgen Rücklagen zu bilden (vgl. hierzu auch Buchstabe c).

b) Zweckfreie Spenden*Instrument*

Zweckfreie Spenden werden nicht auf die Grundfinanzierung angerechnet, wenn sie als Einnahmen und die entsprechenden Ausgaben in voller Höhe und getrennt voneinander veranschlagt werden und zur Verwendung im Rahmen des FuE-Programms bestimmt sind.

Erfahrung

In nennenswertem Umfang sind zweckfreie Spenden nur bei einer GFE angefallen, aus denen Aufenthalte von Gastwissenschaftlern finanziert und teilweise Rücklagen gebildet wurden (vgl. auch Buchstabe c). Vier weitere Einrichtungen haben zweckfreie Spenden zwischen 2 und 20 TDM (im Jahresdurchschnitt) erhalten.

c) Rücklagen*Instrument*

Die Erträge/Mehrerträge aus FuE-Aufträgen bzw. aus zweckfreien Spenden können haushalts- und kassenmäßig auf das Folgejahr in der Form übertragen werden, daß sie dem nächsten Wirtschaftsplan – ohne Anrechnung auf die Grundfinanzierung – als Einnahmen zufließen, entsprechend gebucht und für FuE-Maßnahmen verwendet werden.

Erfahrung

Insgesamt haben sechs GFE von diesem Instrument in begrenztem Umfang Gebrauch gemacht, wobei zwei GFE durchschnittlich über 1 Mio. DM Rücklagen gebildet haben. Die Rücklagen wurden überwiegend zur Deckung laufender Ausgaben innerhalb der Grundfinanzierung eingesetzt.

d) Vorfinanzierung*Instrument*

Die GFE haben die Möglichkeit, sowohl Aufwendungen für Drittmittelprojekte aus Mitteln der Grundfinanzierung als auch im umgekehrten Fall Bedarf innerhalb der Grundfinanzierung aus Drittmitteln vorzufinanzieren.

Erfahrung

10 von 16 Einrichtungen nutzen dieses Instrument permanent während des Geschäftsjahres in Größenordnungen von Salden zwischen 300 und 5 000 TDM. Dabei werden überwiegend Drittmittelprojekte aus Mitteln der Grundfinanzierung vorfinanziert; der entsprechende Ausgleich wird zum frühestmöglichen Zeitpunkt vorgenommen.

e) Gegenseitige Deckungsfähigkeit*Instrument*

Den GFE wird derzeit eine gegenseitige Deckungsfähigkeit in Höhe von 10 % zwischen Betriebs- und Investitionshaushalt – hinsichtlich der Einsparungen im Investitionshaushalt beschränkt auf die Ansätze für laufende Investitionen – zugestanden.

Erfahrung

Von dieser Möglichkeit haben alle Einrichtungen im Berichtszeitraum Gebrauch gemacht. Die Relation des jahresdurchschnittlichen Mitteltransfers je GFE fällt hierbei mit 4,5 (Betrieb → Investition: Ø 1,8 Mio. DM) zu 1 (Investition → Betrieb: Ø 0,4 Mio. DM) eindeutig zugunsten der Investitionen aus. Als wesentlichste Gründe für den vergleichsweise geringeren Mehrbedarf in den Betriebshaushalten wurden insbesondere

- unvorhergesehene Reparaturen und Instandhaltungen,
- Verteuerung von Sanierungsmaßnahmen und
- nicht eingeplanter Zusatzbedarf im Bereich der Versorgung mit Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffen bzw. bei Entsorgungsmaßnahmen

genannt.

2. Bewertung

Wenngleich die verschiedenen Flexibilisierungsinstrumente von den einzelnen GFE in unterschiedlichem Maße genutzt werden, wurden sie in der Gesamttendenz als wesentliche Erleichterung für Finanzdisposition und Haushaltsabwicklung bewertet. Als besonders hilfreich haben sich aus der Sicht der Einrichtungen die Mehrertragsregelung (Nummer 1 Buchstabe a) und die gegenseitige Deckungsfähigkeit zwischen Betriebs- und Investitionshaushalt (Nummer 1 Buchstabe e) erwiesen. Während die Mehrertragsregelung übereinstimmend als Anreiz zur verstärkten Einwerbung von Drittmitteln angesehen wird, bietet die gegenseitige Deckungsfähigkeit verbesserte Möglichkeiten, auf kurzfristige Bedarfsänderungen beim Haushaltsvollzug reagieren zu können. Die Instrumente Rücklagenbildung (Nummer 1 Buchstabe c) und Vorfinanzierung (Nummer 1 Buchstabe d) werden als Unterstützung für die flexible Steuerung der GFE angesehen und wurden ebenfalls positiv aufgenommen.

Die Flexibilitätsregelungen haben sich nach den inzwischen vorliegenden Erfahrungen bewährt und zu keinen erkennbaren Bewirtschaftungsnachteilen geführt. Aus diesen Gründen wird die bis 1996 befristete Regelung mit Zustimmung des Bundesministeriums der Finanzen in ein unbefristetes Dauerinstrument überführt.

II. Flexibilisierung personalwirtschaftlicher Instrumente

1. Sachstand

Die derzeitigen Regeln zur Flexibilität des Stellenplans für die GFE ermöglichen, bei 10 % des Stellenolls für Angestellte und Arbeiter bei gleichzeitiger Deckung aus unter- oder unbesetzten Stellen höhere tarifliche Vergütungen zu zahlen, als es der Wertigkeit der Stelle entspricht. Ziel dieser Regelung ist es vor allem, personelle Kapazitäten der Forschungseinrichtungen an veränderte Anforderungsprofile anzupassen und die Eigenverantwortung der Vorstände im Rahmen der Bindung an die Stellenpläne durch eine begrenzte Flexibilität zu stärken. Diese Regelung, die zunächst als befristeter Modellversuch begonnen wurde, wird inzwischen unbefristet fortgeführt.

Die Erfahrungen im Zeitraum 1992 bis 1994 lassen sich wie folgt zusammenfassen: Der Umfang der Inanspruchnahme ist über die Jahre 1992 bis 1994 im Durchschnitt aller Einrichtungen gesehen weitgehend konstant. Er hat sich leicht (aber stetig) erhöht und bewegte sich bei einzelnen Einrichtungen bis an die Höchstgrenze. Mehr als die Hälfte der Einrichtungen flexibilisiert zwischen 5 % und 10 % des Stellenolls. Davon werden mehr als ¼ für Einstellungen genutzt.

2. Bewertung

Die Regelung zur Flexibilisierung des Stellenplans hat sich bewährt.

Das Flexibilitätsinstrumentarium wurde bedarfsorientiert und verantwortungsbewußt für Einstellungen und Höhergruppierungen genutzt. Eine einheitliche Flexibilisierungspraxis gibt es nicht, sie muß aber auch nicht angestrebt werden. Die Notwendigkeiten und Handlungsspielräume sind in den einzelnen Einrichtungen verschieden aufgrund deren unterschiedlichen finanziellen und strukturellen Entwicklung.

Die Gründe für die Leistungsfähigkeit und Fortentwicklung der Flexibilisierung liegen im wesentlichen im folgenden:

- zeitnahe, bedarfsgerechte und unbürokratische Anpassung des Stellenplans an jeweilige Anforderungsprofile, insbesondere bei Umstellung auf neue Forschungsaufgaben;
- effizienter Personaleinsatz entsprechend den veränderten tatsächlichen Anforderungen (sinnvolles Instrument des Personaleinsatzes und gutes internes Lenkungsmittel);

- Gewinnung von Spezialisten;
- insgesamt deutliche Stärkung der Vorstände und des Personalmanagements in den Einrichtungen durch eigenverantwortliche, insbesondere kostenbewußte Nutzung des Ermächtigungsrahmens.

3. Verbesserung der personellen Flexibilisierungsinstrumente bei den GFE

Aufgrund der Forderung des Deutschen Bundestages zur Fortentwicklung der Flexibilisierung und im Hinblick auf die Erwartungen der Einrichtungen konnte das Instrumentarium in Zusammenarbeit mit dem Bundesministerium der Finanzen erheblich ausgebaut werden, und zwar hinsichtlich

- a) des Handlungsrahmens für die Flexibilisierung des Stellenplans und
- b) der Gewährung von Abfindungen in Einzelfällen.

Der bisherige Flexibilitätsspielraum bei den Stellenplänen konnte von bisher 10 % auf nunmehr 30 % (weiterhin bei Kostenneutralität) ausgedehnt werden. Damit wurde ein Einstieg in eine Budgetierung im Personalbereich erreicht.

Ferner wurde das BMBF ermächtigt, in Einzelfällen der Zahlung von Abfindungen durch die GFE, und zwar außerhalb von Sozialplänen und Arbeitsrechtsstreitigkeiten unter bestimmten Voraussetzungen zuzustimmen, wenn ein dienstliches Interesse am Ausscheiden besteht, bis zu einem Monatsbezug je Beschäftigungsjahr, maximal 18 Monatsbezüge. Die Stelle wird bis zur Erwirtschaftung der Abfindung für eine gewisse Zeit für eine Wiederbesetzung gesperrt. Gleichzeitig enthält der Ermächtigungsrahmen Ausschlussklauseln, z. B. wenn jemand wieder eine Tätigkeit im öffentlichen Dienst (oder vergleichbar) aufnehmen sollte usw.

Die neuen Regelungen können erst dann umgesetzt werden, wenn die Länder haushaltsrechtlich zugestimmt haben. Die Zustimmung einiger Länder steht leider noch aus.

Mit diesen Neuregelungen verfügen die GFE demnächst über ein erheblich verbessertes Instrumentarium, das eine flexible Praxis bei der Personalgewinnung, -förderung und -anpassung ermöglicht und das eigenverantwortliche Handeln der Vorstände stärkt.

Unabhängig davon stellt die Bundesregierung weitere Überlegungen zu Strukturfragen der GFE-Förderung an. Nach deren Abschluß wird sie gegebenenfalls die zuständigen Ausschüsse des Deutschen Bundestages unterrichten.

