

# **Das Universitätsgesetz 2002 Erfahrungen und notwendige Verbesserungen**

Workshop der Österreichischen Forschungsgemeinschaft  
7. - 8. 12. 2007

## **Finanzierung durch Vereinbarung. Erfahrungen mit Leistungsvereinbarungen**

Manfried Gantner

### **Hinweise zum Inhalt**

Im Jahr 2006 wurden die ersten Leistungsvereinbarungen (im Folgenden: LVen, Einzahl: LV) zwischen dem Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung und den 21 Universitäten in Österreich abgeschlossen. Das Instrument befindet sich noch in der Experimentierphase und brachte wertvolle Erkenntnisse.

LVen stellen gemäß UG 2002 neben den Entwicklungsplänen und Zielvereinbarungen einen unverzichtbaren Eckstein der Steuerung von und innerhalb der Universitäten dar. Die folgenden Ausführungen sind einer Evaluierung der Willensbildung, des Verhandlungsprozesses und der Ergebnisse der 1. LV (2007 – 2009) gewidmet und enthalten Verbesserungsvorschläge für künftige Vereinbarungen.

Im 2. Abschnitt wird dargestellt, dass die Rationalität von LVen darunter leidet, dass sehr wesentliche Verteilungsvorgänge (z.B. Forschungsinfrastrukturmittel, Generalsanierungen von Bauten) außerhalb der LVen stattfinden. Ferner finden bedeutsame zusätzliche Finanzierungserfordernisse im Zusammenhang mit „Bologna“, Berufungen, Personal, Kollektivvertrag, Bauten, Ersatzinvestitionen und Inflation im Ergebnis der Verhandlungen keinen erkennbaren Niederschlag. Sie werden die Universitäten gleichwohl in der laufenden LV- periode ganz gravierend tangieren.

Der 3. Abschnitt enthält eine Evaluierung. Es werden zahlreiche Fehlsteuerungen aufgezeigt, die einer Abhilfe bedürfen, soll das Instrument LV überhaupt eine inhaltliche Bedeutung für die Finanzierung der Universitäten erlangen.

Im 4. Abschnitt sind Empfehlungen für die Gestaltung künftiger LVen enthalten, die noch über die Erfordernisse aus Abschnitt 3 hinausgehen. Eine wesentliche Erkenntnis besteht darin, dass zuerst die Basisfinanzierung der Universitäten nachhaltig gesichert sein sollte, bevor zusätzliche Vorhaben und Ziele Gegenstand von Vereinbarungen werden sollten.

### **1. VORBEMERKUNGEN**

*Das UG 2002 hat sich bewährt – sieht dies die universitäre „Basis“ auch so?*

„Das UG 2002 hat einen international beachteten Schritt zu mehr Autonomie und Dynamik der österreichischen Universitäten gebracht und hat sich somit grundsätzlich bewährt.“<sup>1</sup> Diese Einschätzung der Österreichischen Rektorenkonferenz (im Folgenden: ÖRK) wird von im Universitätsmanagement Tätigen weitgehend geteilt. Sehr viele Universitätsangehörige allerdings können die Vorteile des UG 2002 noch nicht in diesem Maße erkennen. Um einen Vergleich mit einem anderen gesellschaftlichen Gebiet zu bemühen: Es gibt eine

---

<sup>1</sup> Österreichische Rektorenkonferenz: „Bildungs- und wissenschaftspolitische Positionen der Österreichischen Rektorenkonferenz. Ein Forderungsprogramm an die neue Bundesregierung“. Beschluss der Plenarversammlung am 16. Oktober 2006, S.2.

„urmenschliche Abneigung, das Altvertraute zugunsten des unbekanntes Neuen aufzugeben. Dass viele Hebammen des neuen Staatswesens aus der alten Ordnung stammen und dieser nachtrauern, macht die Erneuerung sicherlich nicht einfacher.“<sup>2</sup>

Mein Thema lautet: „Finanzierung durch Vereinbarung. Erfahrungen mit Leistungsvereinbarungen“. Dazu darf ich auf eigene Erfahrungen mit dem Thema verweisen: Als Rektor der Universität Innsbruck hatte ich im Jahre 2006 auch die Aufgabe, die LV 2007 - 2009 für die Universität Innsbruck mit dem Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung (im Folgenden: bm.wf) zu verhandeln. Für die ÖRK durfte ich in der Vorbereitungsgruppe des bm.wf für den Musterentwurf mitarbeiten. An der Universität Innsbruck habe ich anschließend das „follow up“, die Umsetzung der LV, aufsetzen können. Von der Österreichischen Forschungsgemeinschaft wurde ich zum Thema bereits 2001 und 2005 zu einschlägigen Vorträgen eingeladen.<sup>3</sup>

LV sind im Spannungsfeld zwischen der Autonomie der Universitäten in den Bereichen Organisation, Personal, Verwendung der finanziellen Ressourcen sowie der Freiheit von Forschung und Lehre einerseits und der staatlichen Lenkungsfunktion andererseits angesiedelt. Beide Verantwortungsbereiche sind von den Vertragspartnern zu respektieren, woraus sich ableitet, dass LVen vor allem auf der Ebene der Strategie und nicht auf der Ebene operativer Umsetzungsmaßnahmen angesiedelt sein müssen.

Das Thema selbst ist komplex und kaum isoliert zu behandeln: Ohne Bezug auf die Entwicklungspläne, das Formelbudget und das universitäre Berichtswesen (Wissensbilanzen, Tätigkeits- bzw. Leistungsberichte und Rechnungsabschlüsse der österreichischen Universitäten) kann keine abschließende Einschätzung von LVen vorgenommen werden. Für eine umfassende Evaluation wären zudem Gespräche mit den Rektoren und dem bm.wf. erforderlich.

## 2. FINANZIERUNG DURCH VERHANDLUNGEN

### 2.1 Finanzierungen *innerhalb* der LVen

Die beiden Budgetteile, Grundbudget - es wird in den LV's ermittelt - und Formelbudget, bilden zusammen das Globalbudget. Dieses wird über drei Jahre mit jährlich ansteigenden Beträgen in der LV angeführt. Das Ergebnis der LVen steht im Mitteilungsblatt der jeweiligen Universität. Die Beträge werden dort allerdings nicht auf einzelne Vorhaben und Ziele herunter gebrochen.

### 2.2 Gewährte/ zu gewährende Finanzierungen *außerhalb* der LVen

Neben Drittmitteln, Studienbeiträgen und weiteren eigenen Einnahmen sind zusätzliche „Finanzierungstöpfe“ *nicht* in der LV enthalten, beispielsweise die im Herbst 2007 ausgeschriebenen Mittel für „Forschungsinfrastruktur IV und Vorziehprofessuren“ für die Jahre 2007/2008<sup>4</sup>, die mit einem Volumen von € 50 Mio. dotiert sind. Zu verweisen ist, ferner, auf die Reserve des bm.wf gemäß §12 Abs.5 UG 2002. Auch die Kosten für die bereits Ende 2004 in Aussicht genommenen Generalsanierungen aus der „Tranche 1“ sind hier zu subsumieren.

<sup>2</sup> Jbi.: „Italienische Geburtswehen ohne Ende“, in: Neue Zürcher Zeitung, 24./25. November 2007, S. 1f.

<sup>3</sup> Gantner, Manfred: „Spielräume der Universitätsentwicklung. Können Leistungsvereinbarungen mehr leisten als eine Fortschreibung des status quo?“, in: [www.oefg.at](http://www.oefg.at), Tagungsberichte, Entwicklungspläne und Zielvereinbarungen (2005) und Gantner, Manfred: „Leistungsverträge und Globalbudgets“, in: [www.oefg.at](http://www.oefg.at), Die Vollrechtsfähigkeit von Universitäten (2001).

<sup>4</sup> Vgl. <http://www.profilbildung.at/>

Diese bei den Leistungsvereinbarungen außer Ansatz bleibenden, zusätzlichen Töpfe bieten dem bm.wf die Möglichkeit, bei Bedarf das in der LV erzielte Verteilungsergebnis mittelbar zu korrigieren.

### **2.3 In den LVen *fehlende*, bedeutsame Finanzierungserfordernisse**

Folgende ausgewählten Bedrohungen der finanziellen Ausstattung der Universitäten fanden leider ebenfalls nicht erfolgreich Niederschlag im Ergebnis der LVen:

#### 2.3.1 Studien und Studierende

Die Mehrkosten für „Bologna“ entstehen den Universitäten nachweislich dafür, dass gegenüber den bisherigen Erfordernissen für Diplomstudien in den meisten Fällen ein weiteres, fünftes Studienjahr, für Bakkalaureats- und Masterstudien zu finanzieren sein wird. Da die neuen Doktoratsstudien - statt wie bisher zweijährig - in Hinkunft dreijährig sein werden, entstehen aus „Bologna“ bedeutsame zusätzliche Erfordernisse aus der Lehre, in der Verwaltung und in der räumlichen Versorgung. Das Argument, die Studierenden hätten schon bisher häufig länger bis zum Abschluss des Studiums benötigt, als es die Regelstudienzeit vorsah, verkennt das Problem völlig: Es können im Normalfall im Bereich der Studien, der Räume und der Einrichtungen keine Produktivitätsreserven in der Höhe von 20 Prozent gefunden werden und das erforderliche Mehrangebot an Lehre ist von realer Natur: Zwar werden nicht alle AbsolventInnen des Bakkalaureatsstudiums weiterstudieren, aber die neuen Doktoratsstudien sind auch noch zu beachten. Ein Ausweichen wäre derzeit bei einem von den Universitäten nur marginal zu beeinflussendem Hochschulzugang nur in einer Qualitätsverschlechterungen (z.B. Verschlechterung der Betreuungsverhältnisse und Verlängerung von Studien) möglich, was die Universitäten – weil reputationsschädlich - vehement verhindern wollen.

Überdies - und dies ist erfreulich - nimmt die Zahl der Studierenden (also die Mengenkomponekte) an den Universitäten auch wegen „Bologna“ immer noch zu, in laufenden Studienjahr 2007/08 Österreich weit um 3 Prozent. Auch hier sind die Produktivitätsspielräume in der Regel ausgeschöpft und entstehen aus dem UG 2002 und internationalen Vereinbarungen des bm.wf den Universitäten echte Mehrkosten, die bisher nicht abgegolten sind.

#### 2.3.2 Berufungen und sonstiges Personal

Angestellte ProfessorInnen kosten erfahrungsgemäß deutlich mehr als freierwerbende und beamtete: Wegen des Wegfalls der Verbeamtung und dem damit gestörten Sicherheitsgefühl der BewerberInnen, wegen des allgemein stark gestiegenen Gehaltsniveaus und diverser Sozialabgaben sowie wegen des ausgeprägten „Nettodenkens“ kosten jüngere ProfessorInnen heute nach allgemeiner Erfahrung auf Brutto-Bruttobasis häufig deutlich mehr als jene, deren Stellen frei werden. Dazu kommen noch die bisher trotz der seinerzeitigen Zusagen des Bundes immer noch den Universitäten nicht refundierten Pensionskassenzahlungen.

Das UG 2002 erfordert in vielen Bereichen (z.B. Personal, Bauten, Budget- und Berichtswesen, Qualitätssicherung, Leitungsorgane) deutlich mehr und höher qualifizierte MitarbeiterInnen und stehen dafür am Arbeitsmarkt in starker Konkurrenz. Diese Entwicklungen wurden bisher nicht hinreichend in Budgetzuweisungen oder LV vom bm.wf berücksichtigt.

Die Universitäten müssen die Gehaltssteigerungen für ihre neuen Angestellten selbst bezahlen: Sie erhalten nur die Gehaltssteigerungen der zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des UG 2002 an der Universität tätigen Beamten und Vertragsbediensteten, und diese – wie Nachrechnungen an einzelnen Universitäten für das Jahr 2006 gezeigt haben - nicht immer vollständig. Da der Anteil dieser Gruppen am Personal ständig sinkt, müssen die Universitäten einen immer größeren Anteil der Gehaltsanpassungen selbst tragen, was sich

bereits in dieser LV-Periode zu einer gewaltigen Belastung entwickeln wird, falls hier keine UG-Novelle Abhilfe schafft.

Wer finanziert den Kollektivvertrag? Derzeit ist beim bm.wf dem Vernehmen nach beabsichtigt, dass die Arbeitgeber, nämlich die Universitäten, sehr erhebliche Mehrkosten selbst tragen sollen, falls denn der Kollektivvertrag wirklich zustande käme. Mit welchen Ressourcen sollen dies die Universitäten tun?

### 2.3.3 Bauten

Früher wurden die Umbauten, Instandhaltungen und Sanierungen aus dem Budget der regionalen Bundesgebäudeverwaltungen bezahlt und belasteten das Budget der Universitäten nicht. Zwar wird den Universitäten derzeit ein kleiner Betrag pro m<sup>2</sup> und Monat ersetzt. Diese Beträge addieren sich jedoch keinesfalls auf die seinerzeitige Summe, die das Wirtschaftsministerium dafür beisteuerte. Irgendwo auf dem Weg zum Eigentümer BIG ist dieser Betrag zum größten Teil verloren gegangen. Seit dem UG 2002 fallen für die Universitäten neu an:

- Kostenbeteiligungen für Sanierungen: Die BIG beteiligt sich nur beschränkt oder gar nicht an kleineren Sanierungen. Kosten für mieterbedingte Umbauten (z.B. aus Berufungen, aus Umnutzungen zur Verbesserung der Kapazitäten) haben die Mieter gemäß Mietrechtsgesetz selbst zu tragen.

- Mieterseitige Aufwändungen: die Universitäten haben im Zuge der rasch steigenden Betriebskosten auch Belastungen aus der geänderten Rechtsform (z.B. Grundsteuer) selbst zu tragen<sup>5</sup>.

- Generalsanierungen oder Ersatzneubauten: Hier überwälzt derzeit die BIG im Normalfall das Risiko von allfälligen Kostensteigerungen bis zur Fertigstellung der betreffenden Gebäude vertraglich auf die Universitäten ohne dass diese hinreichend Einfluss auf die Kostensteuerung hätten.

- Kosten für Maßnahmen des ArbeitnehmerInnenschutzes: Sie fallen wegen der „Kostenteiler“ der BIG auch bei den Universitäten an. Diese Kosten werden in den nächsten Jahren wegen des Nachholbedarfs sowie des Drucks der Arbeitsinspektorate und der Betriebsräte deutlich steigen.

Aus den genannten Gründen und weil manche Universitäten mit einer sehr unterschiedlichen Gebäudesubstanz in das UG 2002 entlassen wurden, unterscheiden sich die einzelnen Universitäten hinsichtlich des Zustandes der Gebäude überaus deutlich, ohne dass dies bei den Ergebnissen der LVen seinen spürbaren Niederschlag gefunden hätte.

### 2.3.4 Ersatzinvestitionen

Die Investitionen in Geräte und Labors sind - wie die Rechnungsabschlüsse zeigen - meist in einem sehr hohen Maße abgeschrieben. Fehlt zusätzliches Geld für Ersatzinvestitionen - und das ist der Fall - so muss die Basisinfrastruktur aus den laufenden Mitteln der Universitäten für Forschung, Lehre und Verwaltung „abgespart“ werden. Die LV 2007 – 2009 festgelegte Finanzierung erlaubt auch weiterhin keinen wettbewerbsfähigen Standard an Infrastrukturen und Investitionen.

Forschungsförderungen aus dem FWF und der EU setzen aber solche Standards als Vorbedingung von Förderungen voraus. Gleichzeitig erbringen Programme des Bundes - wie

---

<sup>5</sup> Am Standort Wien wird den Universitäten die Grundsteuer unter einem projektbezogenen Titel aus einem eigenen Fonds refundiert. Diese Einnahmen müssen sie aber in Forschungsprojekte weiterleiten und stehen für ‚general funds‘ der Universitäten nicht zur Verfügung. Dennoch schauen Universitäten an anderen Standorten bewundernd auf diese Lösung.

jene für die Forschungsinfrastruktur und Profilbildung - wenig für die Basisausstattung mit Investitionen. Sie sind überwiegend an spezielle Forschungsprojekte und Vorhaben geknüpft, die für die Universitäten meist noch mit weiteren Folgekosten des Betriebs verbunden sind.

### 2.3.5 Kostenersteigerungen durch Inflation und strukturelle Preissteigerungen.

Es ist ein Faktum, dass in den letzten 6 Jahren die Preise für Energie - man denke an Heizung, Computer und Rechenzentren - um weit über 100 Prozent zugenommen haben. Laut einer Vorausschätzung von EUROSTAT (Statistisches Amt der EU) lag die Inflationsrate im EU-Raum für November 2007 bei 3 Prozent p.a. Das ist der höchste Wert seit 6 \_ Jahren (Mai 2001).

Die LVen wurden in nominellen Werten abgeschlossen. Bei einer Laufzeit von drei Jahren und 3 Prozent p.a. sind von dem rund 11 Prozent höherem Budgetvolumen, das für die LV 2007 – 2009 vom Bund zur Verfügung gestellt werden konnte, voraussichtlich rd. 9 Prozent für die Abgeltung von Preissteigerungen zu veranschlagen. Damit stagniert das Budgetvolumen *real* trotz der kräftig weiter wirkenden Struktur- und Mengeneffekte. Es ist aus heutiger Sicht gerade einmal der Preiseffekt abgegolten.

## 3. ERFAHRUNGEN MIT UND EINSCHÄTZUNG DER LV 2007 – 2009

### 3.1 ‚Benchmarks‘ für eine Einschätzung der LVen

Hier könnte man sich beispielsweise vorstellen:

- Die Erläuterungen zum UG 2002.
- Diverse Stellungnahmen und Handreichungen des Österreichischen Wissenschaftsrates.<sup>6</sup>
- Ausführungen anlässlich eines Symposiums mit internationalen ExpertInnen des Österreichischen Wissenschaftsrates in Wien am 8. November 2005.
- Anforderungen an LVen aus dem New Public Management (z.B. Kontraktmanagement, Führen mit Zielen, Dezentralisierung, Mitarbeiterorientierung).
- Frühere Forderungen des bm.wf und der ÖRK zu diesem Thema.
- Die frühere Situation im UOG 1993.

Hier sollen aus Zeit- und Platzrestriktion nur einige persönlich wichtig erscheinende Beobachtungen ausgeführt werden. Die Anmerkungen werden in solche

- zur Willensbildung (im bm.wf und innerhalb der Universitäten)
- zum Prozess und
- zum Verteilungsergebnis

der LVen gegliedert.

Im Vordergrund stehen dabei jeweils die (Fehl-)Anreize der LV 2007 – 2009.

---

<sup>6</sup> Österreichischer Wissenschaftsrat: Stellungnahme zum Prozess und zum Ergebnis der Leistungsvereinbarungen, Wien, Februar 2007. Derselbe: Leistungsvereinbarungen – Wege und Irrwege. Eine Handreichung für die Praxis, Wien, März 2006. Derselbe: Neun Prinzipien zum Abschluss von Leistungsvereinbarungen, Wien, November 2005. Derselbe: Leistungsvereinbarungen – Empfehlungen zur Ausgestaltung, Wien, Juli 2005.

### 3.2 Anmerkungen zur Willensbildung

Das bm.wf, die Universitäten insgesamt und eine einzelne Universität sind keine homogenen Blöcke. Es gibt in jeder dieser Einheiten sehr unterschiedliche Ausprägungen von Interessen.

#### 3.2.1 Willensbildung im bm.wf

An den Anfang darf die Behauptung gestellt werden, dass sich das bm.wf bei den LVen sehr große inhaltliche Verhandlungsspielräume offenhielt und der Begriff ‚Pragmatismus‘ seine Haltung ganz gut beschreibt. Kritik erwächst aus folgenden Umständen:

*Fehlender Universitäten-Entwicklungsplan des bm.wf bzw. fehlende Aussagen zum „Gewünschten“*

Es steht dem bm.wf bisher offensichtlich kein „grand design“ zur Entwicklung der österreichischen Hochschullandschaft zur Verfügung. Das bm.wf hat - im Gegensatz zu den einzelnen Universitäten - keinen „Entwicklungsplan“. Ob ein solcher für die tertiäre Bildungslandschaft im Allgemeinen und die Universitäten im Besonderen überhaupt wünschenswert wäre, bleibe dahingestellt. Schließlich ist „Planwirtschaft“ ein überholtes Konzept gesellschaftlicher Steuerung. Fehlende Aussagen des bm.wf dazu, was von den Universitäten von den Vorgaben der §§ 1-3 UG 2002 in den nächsten Jahren in besonderem Maß umgesetzt werden sollte, ermöglichten diesem einen sehr pragmatischen Zugang zu den Verhandlungen.

Die LV sollte für jedes Leistungsfeld (z.B. Forschung, Lehre...) auch Ziele oder wenigstens Aussagen zum „Gewünschten“ des bm.wf enthalten, weil dieses per Gesetz zur strategischen Steuerung der Universitäten verpflichtet ist. Die Haltung „Jetzt hören wir Euch erst einmal gut zu“ klingt zunächst tröstlich, sie wird in der Folge aber abgelöst vom Eindruck des „anything goes“ verbunden mit einem im Vergleich zu den Herausforderungen inakzeptabel geringem Budgetvolumen.

Die Summe der Herausforderungen für und die Ansprüche der Gesellschaft an die österreichischen Universitäten verdienten eine Priorisierung und eine Posteriorisierung. Sie stehen jedenfalls in einem krassen Gegensatz zum Umfang ihrer Finanzierung durch den Bund. Das bm.wf sollte sich nach Ansicht der Universitäten vor allem um eine bedeutsame, zusätzliche Geldbeschaffung durch Ausweitung des Anteils am Budgetkuchen des Bundes kümmern, statt darum, die Verteilung des Mangels zu perpetuieren.

Das bm.wf scheint eine Politik des „muddling through“ gegenüber anderen Rationalitätskriterien vorzuziehen, was im politischen Prozess durchaus rational ist, aber nicht wirklich zur Konzeption des UG 2002 passt, wie sie dem Gesetzgeber in den Erläuterungen zum Gesetz vorschwebte. Um die Imponderabilien zu senken, war den Universitäten dieser pragmatische Ansatz des bm.wf bei dieser LV kein Dorn im Auge. Vielleicht blieb angesichts der Fülle von Material aus Entwicklungsplänen und Entwürfen von LVen der 21 Universitäten dem bm.wf für diese Verhandlungen auch gar nichts anderes übrig, als einen finanziellen Kompromiss mit geringem Bezug zu den Vorhaben und Zielen der Universitäten zu finden.

*Fehlendes Erfordernis flächendeckender finanzieller Quantifizierungen von Entwicklungsplänen und LVen (Vorhaben und Ziele)*

Von den Entwicklungsplänen verlangte das bm.wf nicht, dass sie auch in finanzieller Hinsicht mit einer nachvollziehbaren Kalkulation versehen werden. Auch die LVen mussten nicht flächendeckend mit ihren finanziellen Auswirkungen unterlegt sein. In jedem Fall wäre dann das Ausmaß der fehlenden Ressourcen zur Erreichung einer internationalen Wettbewerbsfähigkeit am Prüfstand gestanden. Dieser weitgehende Verzicht auf eine Quantifizierung ermöglichte dem bm.wf auch, so zu tun, als wären die LVen mit den

gewährten Zusatzmittel jedenfalls umsetzbar. Die Universitäten kritisierten allerdings auch, dass in einer Verhandlung über ca. 80 Prozent des Globalbudgets seriöser Weise nicht 100 Prozent der Leistungen vereinbart werden könnten.

Soweit weder die Entwicklungspläne noch die Leistungsvereinbarung von Universitäten kostenmäßig durchkalkuliert wurden, weil dies ohne Sanktionen war, könnten sie mittelfristig zu einem „Brief an den Weihnachtsmann“ mutiert sein oder mutieren.

#### *Fehlendes Hinterfragen des status quo der einzelnen Universitäten nach Universitätstyp*

Der „status quo“ der bisherigen Mittelverteilung auf die einzelnen Universitäten wurde vom Ressort nicht hinterfragt und an Hand von Normausstattungen und Normbetreuungsverhältnissen etc. relativiert. Diese Vorgangsweise ist ebenso konfliktvermeidend wie auf Dauer wenig sachangemessen.

Die einzelnen Universitäten unterscheiden sich nach Typen (z.B. Allgemeine, Medizinische und Technische Universitäten, weitere Spezial- und Kunstuniversitäten) sowie innerhalb dieser Gruppen nach den vertretenen Fächerclustern. Studienplätze und Forschung sind also je Universität sehr unterschiedlich teuer, wobei die historisch gewachsene Verteilung des „status quo ante“ keinesfalls so sachgerecht sein dürfte, wie die Fortschreibung des status quo politisch bequem (und im Zuge der ersten LV von den Universitäten auch akzeptiert) war.

Die einzelnen Universitäten unterscheiden sich selbst bei einem gleichartigen Portfolio an Studien noch sehr deutlich, z.B. hinsichtlich der Betreuungsverhältnisse, der Studienpläne, der Situation der Infrastruktur, insbesondere des Zustandes der Gebäude, und damit auch der Kosten pro Studierendem/r oder pro AbsolventInnen. Diese Unterschiede sollten - im Zuge einer langfristigen Einschleifregelung - unbedingt Berücksichtigung bei (künftigen) LVen finden.

Es wäre auch zu erwarten gewesen, dass die Rechnungsabschlüsse (Eröffnungsbilanz und Bilanzen für 2004 - 2006) der Universitäten, zur Erfassung des status quo der Universitäten) herangezogen worden wären, was nicht der Fall zu sein schien. Das Gegenargument besteht darin, dass die zum Vergleich erforderliche Standardisierung noch nicht hinreichend erfolgte, was aber wirklich nicht in der Verantwortung der Universitäten liegt.

#### *Fehlende Operationalisierung der Verteilungskriterien gemäß § 13 Abs.4 UG 2002*

Eine „status quo“-Analyse der einzelnen Leistungsfelder gemäß § 13 Abs. 2 UG 2002 für die einzelnen Universitäten wird ebenso vermisst, wie ebensolche Aussagen zu den Beurteilungskriterien gemäß § 13 Abs.4 UG 2002, also zu Bedarf, Nachfrage, Leistung, gesellschaftliche Zielsetzungen für die Bemessung des Grundbudgets. Jede fehlende Operationalisierung eröffnet selbstverständlich neue Spielvarianten für das Ressort bei Verhandlungen.

#### *Fehlende Ex post-Transparenz der finanziellen Vorhaben und Ziele*

Auch ex post wird in den Mitteilungsblättern der Universitäten nur eine Summe pro Universität genannt; es bleibt also offen, wofür genau einzelne Universitäten Budgetmittel erhalten haben. Damit ist auch die zuvor zugesagte „ex post-Transparenz“ der LVen in nur höchst geringem Maße gegeben.

Es schien also - im Gegensatz zu früheren Aussagen des bm.wf - kein Anliegen des Ressorts zu sein, für alle Universitäten Transparenz über die LVen mit den einzelnen Universitäten herzustellen, was das Vertrauen der Universitäten in das Ressort und in das Instrument der LV deutlich schwächt. Auch die Protokolle der einzelnen LVen sind nicht allen Verhandlungspartner nicht zugänglich. Zum Vergleich: Innerhalb von Universitäten wäre es

wohl undenkbar, unter weitgehender Intransparenz Mittel an die Fakultäten und Institute zu verteilen.

### *Fehlende Einbeziehung weiterer Finanzierungstöpfе*

In Interesse des bm.wf ist naturgemäß auch eine größere Anzahl von Finanzierungstöpfen. Damit kann die sogenannten „freien Spitze“ der einzelnen Universitäten beeinflusst werden. Jede Sonderfinanzierung bietet demnach die Möglichkeit, weiter auf die Universitäten Einfluss zu nehmen. Aus der Luft- oder der Seefahrt wissen wir, dass verhältnismäßig kleiner Steuerklappen oder Ruder ausreichen, um sehr große Flugzeuge oder Schiffe „umzusteuern“.

### 3.2.2 (Verständliches) Strategisches Verhalten der Rektoren/der Universitäten: ergebnisorientiert, konflikt- und risikovermeidend

Nicht uninteressant ist der Umstand, dass die LV-verhandlungen für die Rektoren sehr zeitnah an den RektorInnenwahlen stattfanden. Innerhalb der Universitäten sind sowohl Entwicklungspläne als auch für Entwürfe von Leistungsvereinbarungen politisch weit weniger kontroversiell, wenn die finanziellen Konsequenzen nicht offengelegt und mitverhandelt werden müssen. Wenn Projekte und Vorhaben kein Preisschild haben, können alle Betroffenen für eine bestimmte Zeit einer Finanzierbarkeits-Illusion anhängen. Dies ist zweifellos kompromissfördernd.

Nach Abschluss der LVen bleiben diese für die einzelnen Universitätsleitungen ein Instrument, das auch im Innenverhältnis disziplinierend eingesetzt werden kann (und muß). Für einmal kann wieder auf „den Minoritenplatz“ verwiesen werden.

### *Fehlanreize ergaben sich für die Universitäten unter diesen Rahmenbedingungen aus folgenden Verhaltensweisen und Vorgaben:*

Falls das Risiko für die Rektoren und die einzelnen Universitäten vermieden werden soll, bei der LV wenig erfolgreich abzuschließen, dürften sich in den Entwürfen zu den LVen nur Vorhaben und Ziele finden, die mit großer Sicherheit als erreichbar eingeschätzt werden. Damit können allfällige, noch immer nicht bekannte Sanktionen bei der nächsten LV vermieden werden. In den Entwürfen der LVen dürften auch vor allem jene Vorhaben und Ziele aufgenommen worden sein, die bei den Verhandlungen vom bm.wf voraussichtlich honoriert werden dürften (z.B. Kooperationsvorhaben). Dabei wird auch die Strategie der anderen Universitäten ins Kalkül gezogen, damit die „Beute“ aus den Verhandlungen möglichst groß wird. Ein Ziel der Rektoren muss es unter diesen Rahmenbedingungen auch sein, im Innenverhältnis der Universität möglichst wenig anzuecken.

Die unter verständlicher Risikoaversion ausgewählten Vorhaben und Ziele dürften deshalb nicht unbedingt jene sein, die langfristig für die angestrebte Profilbildung wirklich erforderlich sind.

Bei diesen ersten LVen gab es auch wenig Anreize für die Bereinigung des universitären Leistungsportfolios. Darüber hinaus war rückblickend die mechanistische Vorgabe bezüglich Vorhaben und mindestens einem Ziel pro Leistungsfeld eher wenig geeignet, die wirklich angestrebte Profilbildung hinreichend auszuschildern.

## Anmerkungen zum Prozess

### 3.3.1 Positiva

#### *Ausgezeichnete Vorbereitung und Kommunikationskompetenz der Vertreter des bm.wf*

Positiv zu erwähnen ist die standardisierte Mustervereinbarung samt Arbeitsbehelf für die LVen, weil dies die Er- und Bearbeitung der Entwürfe wesentlich erleichterte. Auch sind in diesem Zusammenhang die sehr gute Vorbereitung sowie die hohe Kommunikationskompetenz der Vertreter des bm.wf erwähnenswert. Dieser Umstand wurde mit hoher Akzeptanz und Anerkennung durch die universitären Verhandlungspartner bedacht.

#### *Dreijähriges Globalbudget erhöht Berechenbarkeit und verbessert das Wirtschaften*

Überaus positiv wird an den Universitäten eingeschätzt, dass mit einem dreijährigen Globalbudget deutlich besser als mit einem Einjahresbudget gearbeitet werden kann und diese Berechenbarkeit auf mittlere Frist ein kostengünstigeres und bedarfgerechteres Wirtschaften ermöglicht.

### 3.3.2 Negativa

#### *Fehlendes feed-back des bm.wf zu den Entwicklungsplänen*

Die Entwicklungspläne waren zwar erklärter Weise die Grundlagen für die Leistungsvereinbarungen, es gab aber seitens dem bm.wf meines Wissens kaum schriftliche oder ausgeprägte mündliche feed-backs, die der Bedeutung dieses Instruments entsprechen.

#### *Hoher bürokratischer Aufwand im Verhältnis zum geringen Finanzvolumen*

Der bürokratische Aufwand für die Leistungsvereinbarungen im Verhältnis zum ausgelobten Finanzvolumen wurde und wird allgemein als sehr unbefriedigend empfunden. Die Manövriermasse der LVen stand und steht in keinem angemessenen Verhältnis zu den zehntausenden von Arbeitsstunden, die im bm.wf und in den 21 Universitäten für diese LVen geleistet wurden.

#### *Konzentration auf zusätzliche Vorhaben und Ziele*

Im Zuge der Verhandlungen zu den LVen wurden insbesondere innovative Vorhaben und Ziele diskutiert, die *zusätzlich* zum Bestehenden finanziert werden sollten. Die meisten Universitäten hätten es indessen begrüßt, wenn anstelle des *Zusätzlichen* der *derzeitigen* Basisausstattung der Universitäten zunächst ein verstärktes Augenmerk gewidmet worden wäre. Politisch sind natürlich *zusätzliche* Leitungen und Ziele viel attraktiver.

Auch konnte aus dem Prozess der LV nicht erkannt werden, dass Rückbau und Redimensionierungen von einzelnen Leistungen, Gegenstand vertiefter Diskussionen waren. Insofern waren die LVverhandlungen vor allem inkrementalistisch angelegt.

#### *Sehr ausdifferenzierte Ziele und Vorhaben*

Es soll aber auch kritisch erwähnt werden, dass den Universitäten die Trennung in Vorhaben (= nicht quantifizierte Ziele) und Zielen etwas mutwillig erschien und dass unterschiedliche Typen von Universitäten bei den einzelnen Leistungsfeldern (z.B. bei den Studien) höchst unterschiedliche Bedürfnisse haben. Auch können nicht alle Leistungsbereiche als gleich wichtig empfunden werden, wie es die Mustervereinbarung unterstellte.

Das bm.wf hat sich im Wege der geforderten Detaillierung von Vorhaben und Zielen nicht nur strategisch, sondern auch operativ eingebracht. Andererseits setzt strategische Steuerung jedoch nicht nur Zuhören und Nachfragen sondern auch Aussagen darüber voraus, was strategisch wirklich gewünscht wird.

Die Leistungsfelder der LV haben - sieht man vom Bereich „Universitäts- und Personalentwicklung“ ab - insbesondere Fortschritte bei den Geschäftsprozessen in der universitären Verwaltung eher ausgespart.

#### *Fehlende Kenntnis der künftigen Verteilungsergebnisse aus weiteren Finanzierungsquellen*

Das Ministerium kannte bei den abschließenden Verhandlungen im Unterschied zu den Universitäten bereits das Ergebnis aus dem Formelbudget und versuchte egalisierend einzugreifen, d.h. die Budgetzuteilung aus den beiden Instrumenten nicht allzu weit von der bisherigen Verteilung abweichen zu lassen, was für diese erste LV durchaus auch im Interesse der Universitäten lag. Manche Rektoren kritisierten indessen, dass es überaus schwierig war, ohne Kenntnis der künftigen zusätzlichen Mittel aus der LV, dem Formelbudget und sonstigen Finanzierungsquellen eine seriöse Entwicklungsplanung aufzusetzen.

#### *Levantinischer Verhandlungsprozess*

Ohne Kalkulation *und nachfolgende Berücksichtigung* der Grundlast (= erforderliche Ressourcen für die Basisausstattung) und der Vorhaben und Ziele (= künftige Leistungen) handelt es sich bei den LV-verhandlungen um die Fortsetzung der bisherigen Input-Orientierung und der traditionellen Art der Budgetverhandlung.

Das Verhandlungsergebnis setzte sich nur in Ausnahmefällen aus dem Finanzerfordernis der vereinbarten Vorhaben und Zielen einer Universität zusammen. Es blieb in der letzten Verhandlungsrunde bei einem geradezu „levantinischen Prozess“ des Feilschens um zusätzliche finanzielle Ressourcen.

Keinesfalls waren diese Verhandlungen um die erste LV nach UG 2002 solche zwischen „Gleichen“ oder auf „gleicher Augenhöhe“, weil das bm.wf über ein ganzes Arsenal von weiteren Förderungen und Sanktionen sowie über Gesetzes- und Erlassinitiativen außerhalb der LV verfügt.

### **3.4. Anmerkungen zum Verteilungsergebnis**

Kritisch sind zu vermerken:

#### *die „Schwerhörigkeit“ des bm.wf bezüglich der Forderungen der ÖRK und der Universitäten*

Das bm.wf stellt/e sich offensichtlich weiterhin ziemlich taub gegenüber den Forderungen der Universitäten, seien es die oben angeführten existentiellen finanziellen Herausforderungen, die nicht Eingang in die Leistungsvereinbarungen fanden oder jene Forderungen, wie sie im eingangs zitierten Beschluss der Plenarversammlung der ÖKR aus Anlass der Nationalratswahl 2006 formuliert wurden<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Stichworte dort sind: ein Österreich weites Hochschulkonzept, Hochschulzugang und Studienplatzfinanzierung, Finanzierung attraktiver Karrieren für den Nachwuchs, Finanzierung des Kollektivvertrages, Förderung von Mobilität und Internationalität sowie der neuen Studienarchitektur von Bologna, Verbesserungen bei den Anlagen und Gebäuden, Abgeltung der overheads der Forschung im Zusammenhang mit dem FWF, die Beseitigung steuerrechtlicher Probleme (z.B. Grundsteuer) sowie die Verbesserungen der finanziellen Ausstattung in Richtung des 2% OECD-Ziel am BIP.

Das fehlende Eingehen auf die wirklichen Probleme der Universitäten bei den LV entwertet das Instrument der Leistungsvereinbarung, weil aus Sicht der Universitäten vom bm.wf an den wirklich existentiellen Problemen vorbeidiskutiert wurde.

#### *Das Geringe Verteilungsvolumen und „Vorverteilung“*

Die Erfüllung von *neuen* Vorhaben und Zielen kann nur dann wirklich verlangt werden, wenn gleichzeitig auch die dafür benötigten Ressourcen bereitgestellt werden, was mit dem bereits im Vorfeld der Verhandlungen in Aussicht genommenem Volumen von ca. € 186 Mio. keinesfalls der Fall sein konnte<sup>8</sup>. Eine Überschlagsrechnung zeigt, dass das bei der LV eingesetzte Volumen gerade einmal weniger als 3 Prozent von Grund- und Formelbudget betrug. Davon waren allerdings schon rd. € 100 Mio. für frühere Zusagen des bm.wf an verschiedene Universitäten gebunden, wurden dann aber (angeblich – es fehlt die Transparenz!) in die LV für diese Universitäten eingerechnet. Damit sinkt das Zuteilungsvolumen für die im Vorfeld nicht bedachten Universitäten nochmals um rd. die Hälfte, also auf etwa 1.4 Prozent des der Summe der Globalbudgets.

Kritik wurde auch daran geübt, dass für einige Bereiche innerhalb der betroffenen Universitäten Sonderregelungen Anwendung fanden, etwa für die Universitätssportinstitute.

#### *Am Ende: Inputorientierung revisited*

Die LV-verhandlungen blieben - soweit nur Pauschalbeträge gegeben wurden - weiterhin einer inputorientierten Sichtweise verbunden. Die geringe ex post-Transparenz und die fehlende Differenzierung zwischen einzelnen Universitätstypen bei den Basiserfordernissen, kennzeichnen den Verhandlungsprozess und die -ergebnisse.

Es ist nicht angenommen werden, dass mit dem schließlich vereinbarten Gesamtbetrag 100 Prozent die den Universitäten aus den vereinbarten Vorhaben und Zielen erwachsenden Kosten abgegolten würden. Deshalb müssen die Universitäten für die vereinbarten Vorhaben und Ziele häufig weitere Mittel aus ihren gedeckelten Budgets zuschießen. Auch haben viele der zur Umsetzung der Vorhaben und der Erreichung der Ziele erforderlichen Maßnahmen Folgekosten, die noch in künftigen LV-perioden für die Universitäten wirksam bleiben werden. Ob diese das nächste Mal abgegolten werden, ist unbekannt.

### **3.5 LV und Nationalratswahlen sowie RektorInnenwahlen**

Die Verhandlungen waren auch dadurch gekennzeichnet, dass auf Grund der Nationalratswahl 2006 in der entscheidenden Phase der LV-verhandlungen die Ressortspitze vor der möglichen Ablöse stand. Es ist zweifellos nicht ganz belanglos, ob sich der/die Wissenschaftsminister/in in die Verhandlungen uneingeschränkt einbringen kann oder nicht. Jedenfalls kann es für einen neuen Bundesminister nicht sehr befriedigend sein, am Beginn der Amtszeit eine abgeschlossene, dreijährige LVen mit den Universitäten vorzufinden. Vielleicht ist es aber auch gerade umgekehrt. Analoges gilt dort, wo Rektoren mittlerweile aus dem Amt geschieden sind und neue AmtsträgerInnen das Vereinbarte umzusetzen haben.

## **4. EMPFEHLUNGEN ZUR LV 2010 – 2012**

Aus dem bisher unten den Abschnitten 2 und 3 Gesagten können jeweils Empfehlungen abgeleitet werden. Einige sind hier aufgenommen, andere kommen hinzu.

---

<sup>8</sup> Es ist hier anzuführen, dass die ÖRK für die Universitäten forderte, es sollten in dieser ersten LV nur einige wenige Prozentpunkte umgeschichtet werden.

*Zuerst sachadäquate Basisausstattung für die „Grundlast“ auf Basis von Normkosten und dann bedeutsame Zusatzmittel für die Profilbildung*

Sachangemessen wäre es, zwischen Basis- („Grundlast-“) und Zusatzfinanzierungen für die Profilbildung zu unterscheiden. Das Formelbudget mit seinen Indikatoren ist so aufgebaut, dass es offensichtlich als Belohnung für die in der Vergangenheit erbrachten Leistungen gesehen werden kann. Die Mittel der LVen scheinen für die Weiterführung des Leistungsangebotes - auch unter Berücksichtigung von Redimensionierungen und Rückbauten im Angebot - und für Vorhaben und Ziele der Profilbildung gegeben zu werden. In der Realität scheint diese im Gesetz angelegte Aufgabenteilung nicht praktikabel, würde doch die Basisfinanzierung „auf der Strecke“ bleiben.

Es sollte mit „bottom up“ erhobenen und nach Universitätstyp abgestuften „Normkosten“ für Studien und Forschung mittelfristig mehr ökonomische (zu unterscheiden von der politischen) Sachgerechtigkeit hergestellt werden. Die Errechnung von sachgerechten Normkosten ist mit Hilfe der Kosten-/Leistungsrechnung machbar. Über Zu- und Abschläge könnten sachlich nicht gerechtfertigten Unterschiede längerfristig im Wege großzügiger Einschleifregelungen eingeebnet werden.

Bei den Studien wäre insbesondere zu beachten, dass die Umstellung auf Bologna es erforderlich macht, dass bisherige Studien für die Auslaufzeit parallel betrieben werden müssen und dass selbst bei Abschaffung von Studien diese noch einige Jahre parallel weiter zu betreiben sein werden.

Das bm.wf sollte von den Universitäten Entwicklungspläne und Entwürfe zu LVen verlangen, die mit nachvollziehbaren Kalkulationen zu ihren finanziellen Auswirkungen unterlegt sind. Dies würde eine größere Rationalität in den LV-Prozess bringen. Dabei würde auch offensichtlich werden, wie weit die finanzielle Ausstattung der Universitäten von den Erfordernissen einer adäquaten Basisausstattung und einer wirklichen Profilbildung entfernt ist, was mancher Rhetorik etwas den Boden entzöge.

*Integrative Sicht der künftigen finanziellen Herausforderungen und möglichst keine „Sondertöpfe“ (Fondswirtschaft).*

Die Universitäten können eine ernsthafte Profilbildung nur durchführen, wenn über die nachweisliche „Grundlast“ hinaus zusätzliche Mittel und nicht nur die Abgeltung der Inflation zur Verfügung gestellt werden. Die zusätzlichen Finanzmittel müssen einen spürbaren Beitrag zur Umsetzung der teils ambitionierten Entwicklungspläne leisten – oder man muss die Entwicklungspläne anpassen.

Eine LV verdient nur dann ihren Namen, wenn zum einen die objektiv vorhandenen großen Finanzierungsprobleme wie neue Kosten für Studien und Studierende („Bologna“), die Zusatzkosten beim Personal (Berufungen, Gehaltsanpassungen), die seit dem UG 2002 hohen Zusatzkosten für Bauten und die Ersatzinvestitionen) nicht außen vor bleiben, sondern integrativer Bestandteil der Verhandlungen sind. Auch schwächen verschiedene Sonderfinanzierungen die Bedeutung des LV-Prozesses insgesamt und schaden seiner Rationalität.

*Erfordernis der Zielklarheit und der Konkretisierung der Beurteilungskriterien*

Wenn schon nicht unbedingt ein Masterplan des bm.wf für den tertiären Bildungssektor oder auch nur für die staatlichen Universitäten machbar oder auch nur wünschenswert erscheint, sollten wenigstens klare Vorstellungen über Gewünschtes und Nicht-Gewünschtes im Universitätsbereich ex ante kommuniziert und mit den Universitäten und der ÖRK diskutiert werden.

Die Formulierungen des § 13 Abs. 2 UG 2002 erscheinen bei der Beschreibung der Leistungsfelder überaus detailliert, hingegen bedürfen die wichtigen Beurteilungskriterien des

§ 13 Abs. 4 UG 2002 - wie: Bedarf, Nachfrage, Leistung und gesellschaftliche Zielsetzungen  
- einer deutlich besseren Konkretisierung.

Besonders schwierig aber trotzdem notwendig ist es, in Zukunft auch qualitativen Dimensionen von Zielen ein verstärktes Augenmerk zu schenken.

*Gemeinsame Evaluation des bisher Erreichten und Einigung auf notwendige Prozessverbesserungen*

In jedem Fall stellen diese ersten LVen des UG 2002 eine große Prozessinnovation dar, die es gilt, sehr sorgfältig zu evaluieren und in der Folge so zu verbessern, dass in Zukunft Fehlanreize auf beiden Seiten möglichst vermieden werden können.

Nur durch eine solche gemeinsame Evaluation und durch gemeinsame Schlussfolgerungen können zeitgerecht bis 2009 entsprechende Richtlinien für die zweite LV den Universitäten zur Verfügung gestellt werden. Für die Vorbereitung des Entwurfs der LV 2010 – 2012 sind wohl auch die Entwicklungspläne der Universitäten vorab an die Finanzierungsrealität anzupassen.

Im Vorfeld der LVen für 2010 – 2012 sind jedenfalls bedeutsame Berichte und Verteilungsmechanismen zu überarbeiten und der Verwertungszusammenhang von Wissensbilanz, Rechnungsabschlüssen und Leistungsberichten sowie des Formelbudgets für die LV zu klären.

Es sollte bereits jetzt vom bm.wf Klarheit darüber hergestellt werden, nach welchen Kriterien die zurückgehaltenen Mittel des § 12 Abs. 5 UG 2002 vergeben werden. Und falls sie schon jetzt, per Ende 2007, „im Windhundverfahren“ vergeben sein sollten, wie gerüchteweise behauptet wird, wäre wiederum die Herstellung von ex post-Transparenz kein unbilliger Wunsch zwischen Partnern, die sich ernst genommen fühlen wollen.

## **5. SCHLUSSBEMERKUNG**

Die LV 2007- 2009 war den Versuch wert und viele MitarbeiterInnen im bm.wf und an den Universitäten haben sich überaus angestrengt. Wir sind zusammen ein gutes Stück weit gekommen: die volle Leistungskraft des „Führens mit Zielen (und mit Augenmaß)“ wurde aber übereinstimmend noch nicht erreicht. Evaluationen sind durchzuführen, Schlussfolgerungen sind zu ziehen. Der Prozess muss - möglichst im Einvernehmen zwischen den Partnern – sehr deutlich verbessert werden.

Die wichtigste Ingredienz eines künftigen Erfolges auch von LVen aber scheint mir „Vertrauen“ zwischen den Partnern zu sein. Vertrauen kann durch nichts ersetzt werden und ist auch in der Politik ein ebenso kostbares, wie flüchtiges Gut.

*Rektor a.D. Univ.Prof. Dr. Manfred Gantner  
Institut für Finanzwissenschaft  
Universität Innsbruck  
Universitätsstraße 15  
6020 Innsbruck  
Manfried.Gantner@uibk.ac.at*