

**Entwicklungspläne und Zielvereinbarungen:  
Die strategische Steuerung von Universitäten zwischen staatlichen Vorgaben,  
Wettbewerbsdruck und autonomer Profilierung**

Workshop der Österreichischen Forschungsgemeinschaft  
20. – 21. 5. 2005

**Kontraktmanagement in der öffentlichen Verwaltung und an Universitäten  
Von den Erfolgen und Misserfolgen des New Public Management**

Christoph Badelt

Kurzfassung

**1. Philosophie des Kontraktmanagement: Ausgangslage**

New Public Management (NPM) ist ein Zugang zur Organisation von öffentlichen Einrichtungen, der in den letzten Jahrzehnten populär geworden ist. Von einer Neuheit des Ansatzes kann eigentlich nicht mehr gesprochen werden. Dies hat den Vorteil, dass einschlägige Diskussionen im Universitätsbereich auf langjährige Erfahrungen in anderen Teilen des öffentlichen Sektors zurückgreifen können.

Vereinfacht gesehen kann New Public Management durch eine organisationsinterne Struktur gekennzeichnet werden, in der marktliche oder marktähnliche Anreizstrukturen das Verhalten der Akteure zu beeinflussen versuchen. In den Außenbeziehungen geht es laut Public Management vor allem darum, wettbewerbsähnliche Strukturen zu schaffen und öffentliche Organisationen in eine Grundhaltung zu bringen, die der Kundenorientierung nahe kommt. Dabei muss allerdings bedacht werden, dass gerade bei der Produktion von Dienstleistungen die Mitwirkung der „Konsumenten“ besonders bedacht werden muss.

Kontraktmanagement stellt einen der wichtigsten Grundsätze im New Public Management dar. Die Grundidee des Kontraktmanagement besteht darin, zwischen einem öffentlichen Auftraggeber und einem ausführenden Unternehmen eine Vertragsbeziehung herzustellen. Die öffentliche Hand tritt damit als Nachfrager für Güter auf, die Finanzierung dieser Güter soll weiterhin öffentlich erfolgen, die öffentliche Hand bleibt daher auch in der politischen Verantwortung für die Bereitstellung der Güter. Ein solcher Vertrag tritt an die Stelle einer Subvention oder einer direkten Leistungserbringung durch die öffentliche Hand.

Das Konzept des Vertrags impliziert eine Gleichmächtigkeit und Gleichberechtigung der beiden Partner. Ist dies nicht der Fall, so kann in der Regel nicht von einem wirklichen Vertrag gesprochen werden. In der Praxis führt die Einlösung dieses Prinzips meistens dazu, dass Kontraktmanagement vor allem in jenen Bereichen gut funktioniert, wo Marktpreise existieren und wo es überdies eine Wahlmöglichkeit gibt, Verträge mit verschiedenen Partnern abzuschließen.

Schon diese Zusammenfassung der Prinzipien zeigt, dass eine naive Übertragung des Kontraktmanagements auf Universitäten nicht möglich ist. Ein Vertrag setzt stets die Definition eines „Produkts“ voraus. Nicht von ungefähr ist die Ergebnisorientierung das zentrale Element des New Public Management. Es besteht allerdings kein Zweifel daran, dass sowohl bei der Lehre als auch bei der Forschung eine objektive Outputmessung nicht oder nur mit großen Schwierigkeiten möglich ist. Aus der Sicht der Ökonomie wird dieses Problem noch durch das Vorliegen von asymmetrischer Information verstärkt, weil die Produzenten der Leistung (die Universitäten) viele Möglichkeiten haben, die wahre Qualität ihrer Leistungen zu verbergen. Asymmetrische Information ist jedoch stets ein Fall des Marktversagens, woraus sich Zweifel über die Anwendbarkeit des Kontraktmanagements auf Universitäten ableiten.

Schließlich muss darauf hingewiesen werden, dass universitäre Produktionsleistungen in mehreren Stufen ablaufen. Es geht an den Universitäten nicht nur um die Herstellung von Lehrleistungen oder von Publikationen, sondern auch um die Wirkungen der universitären Tätigkeiten, und damit um eine öffentliche Funktion, für die es nicht leicht ist, einen Kontrakt zu formulieren.

## **2. Aktueller Stand der Umsetzung des Kontraktmanagements an Universitäten**

Mit der Einführung des Universitätsgesetzes 2002 sind in der österreichischen Universitätslandschaft bedeutende Schritte in Richtung Kontraktmanagement gesetzt worden. Bei einer Beschreibung ist zwischen den Beziehungen zwischen Staat und Universitäten einerseits, und den inneruniversitären Aspekten andererseits zu unterscheiden.

Hinsichtlich der Beziehungen zwischen Staat und Universitäten geht das UG 2002 zweifellos von einem sehr ambitionierten Konzept aus. Ergebnisorientierung und die weitreichende Autonomie der Universitäten sind Prinzipien, die tatsächlich an das New Public Management erinnern lassen. Allerdings besteht bei allen beteiligten Akteuren eine weitgehende Unerfahrenheit bei der Umsetzung dieser Prinzipien. Dies zeigt sich insbesondere beim Thema der Leistungsvereinbarungen.

In Österreich wurde beim Thema der Leistungsvereinbarungen eine erste Phase des Lernprozesses durchlaufen, gab es doch zwischen dem zuständigen Bildungsministerium und den österreichischen Universitäten einen sehr intensiven Diskussionsprozess über die Aufstellung einer so genannten Wissensbilanz. Allerdings sind die dort erarbeiteten Indikatoren noch nicht erprobt, außerdem fehlt noch jener Teil des Indikatorsystems, an den die so genannte Formelbudgetzuweisung gebunden werden soll.

In den Debatten zur Wissensbilanz hat die öffentliche Hand bislang kaum strategische Vorstellungen über die Rolle der Universitäten formuliert. Obgleich dies nach dem Konzept des Gesetzes Aufgabe des Ministeriums wäre, hat es diesbezüglich noch kaum Vorgaben gegeben. Insofern erfolgt auch die universitäre Arbeit an den Entwicklungsplänen gleichsam ins „Blitzblaue“. Keine Universität kann sicher sein, dass die Schwerpunkte, die sie im Entwicklungsplan setzt, auch bildungspolitisch goutiert werden.

Gleichwohl ist darauf zu verweisen, dass die Universitäten diesem strategischen Defizit seitens des Ministeriums mit einer weitgehenden Ambivalenz gegenüber stehen. Einerseits wird oft Klage über dieses Defizit geführt, andererseits sind die Universitäten dann auch wieder froh, wenn sie sich mit keinen Vorgaben seitens des Ministeriums auseinandersetzen müssen.

Hinsichtlich der organisationsinternen Strukturen haben die österreichischen Universitäten in den letzten eineinhalb Jahren intensive Umsetzungsarbeiten geleistet. Die neuen Organisationspläne und Satzungen sind verabschiedet, die Entwicklungspläne stehen meistens vor dem Abschluss. Der Weg, der zur Erreichung dieser Konzepte geführt hat, ist an den Universitäten sehr verschieden. Deshalb kann noch kein Überblick über die Lage der österreichischen Universitäten in dieser Hinsicht gegeben werden. Ähnliches gilt für die ersten Erfahrungen hinsichtlich der Zielvereinbarungen. An einigen Universitäten wurden solche Zielvereinbarungen bereits abgeschlossen, an anderen ist man mit diesem Prozess erst in den Anfangsphasen.

## **3. Probleme und Herausforderungen**

In einer kurzen Gesamtevaluation des Themas zeigen sich eine Reihe von Problemen beziehungsweise Herausforderungen, die für die österreichische bildungspolitische Diskussion prägend sind.

An erster Stelle steht die weitgehende Unklarheit über bildungspolitische Ziele, deren Beseitigung eine Voraussetzung für eine erfolgreiche Umsetzung des Kontraktmanagements wäre. Diese Unklarheit war schon bei der Verabschiedung des UG 2002 erkennbar, wo letztlich nur darüber spekuliert werden konnte, in welchem Ausmaß es bei der Reform um Einsparungen, Effizienzsteigerungen oder Qualitätsverbesserungen gehen sollte.

Eine weitere große Unsicherheit bei der Implementierung der Reform ist die völlige Unsicherheit über budgetäre Restriktionen beziehungsweise finanzielle Perspektiven, der sich die Universitäten gegenüber sehen. Es liegt nahe, dass Kontrakte über Bildungs- oder Forschungsleistungen längerfristiger Natur sein müssen. Wie aber sollen solche Kontrakte abgeschlossen werden, wenn es keine Orientierungsgröße über die langfristig zur Verfügung stehenden Budgets gibt?

Schließlich zeigt gerade die Debatte über das Kontraktmanagement, dass die Autonomie der Universitäten nach dem UG 2002 zwar deutlich ausgebaut worden ist, dennoch aber unter mangelnden Gestaltungsmöglichkeiten leidet. Die wichtigsten Beispiele dafür sind die Fragen des Hochschulzugangs, die Klarstellung von Ausbildungskapazitäten durch die öffentliche Hand sowie die Neuorientierung des Personalrechts.

In all diesen grundsatzpolitischen Fragen ist es für die Universitäten im Augenblick nicht klar, mit welchem Ansprechpartner sie es zu tun haben. Eine gewisse Rolle spielt neben dem Bildungsministerium zweifellos auch das Finanzministerium, aber auch der Wissenschaftsrat.

Die Quintessenz dieser Debatte ist leicht zu ziehen: Das UG 2002 hat hinsichtlich der Neuorganisation der Universitäten große Fortschritte gebracht und noch größere Ambitionen entwickelt. Das Tempo der Veränderungen ist oft atemberaubend, die Langfristorientierung liegt jedoch noch weitgehend im Dunkeln. Es bestehen daher erste Erfahrungen durchaus positiver Natur mit Ideen des New Public Management und des Kontraktmanagements. Ein umfassendes Bild, aus dem auch Konsequenzen für nachhaltigere Formen gezogen werden können, ist jedoch zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht klar erkennbar.

*Univ.Prof. Dr. Christoph Badelt  
Rektor der Wirtschaftsuniversität Wien  
Augasse 2-6, 1090 Wien  
Christoph.Badelt@wu-wien.ac.at*