

Universitäre Leistungsvereinbarungen im Spannungsfeld von Bestandssicherung, Transformation und Profilbildung im Wettbewerb

Workshop der Österreichischen Forschungsgemeinschaft
16. – 17. 12. 2005

Spielräume der Universitätsentwicklung Können Leistungsvereinbarungen mehr leisten als eine Fortschreibung des status quo?

Manfried Gantner

Vorbemerkungen

Das Wort „*Universitätsentwicklung*“ hat einen doppelten Sinn: Einmal ist die Entwicklung der Universitäten eines ganzen Landes angesprochen, zum anderen jene einer einzelnen Universität. Die hier relevanten Leistungsvereinbarungen werden zwischen zwei Partnern abgeschlossen, zwischen dem zuständigen bm.bwk und den jeweils einzelnen Universitäten. Es ist deshalb davon auszugehen, dass im Zuge der „*Universitätsentwicklung*“ im Wege von Leistungsvereinbarungen nicht nur eine bewusste Entwicklung der einzelnen Universitäten stattfindet, sondern sich auch die österreichische Universitätslandschaft mehr als nur passiv und als Resultat der LV mit den einzelnen Universitäten verändern soll. Beide Partner müssten sich demnach für ihren jeweiligen Verantwortungsbereich - für die Universitäten eines Landes insgesamt bzw. für die betreffende Universität - strategische Ziele, eine Profilbildung und Vorhaben zurecht legen bzw. vornehmen, um sie dann miteinander abzustimmen und zu vereinbaren.

Es ist ein alter Führungsgrundsatz, dass man das selbst vorleben muss, was man von seinen „Mitarbeitern“ verlangt. Der einschlägige § 13 UG 2002 ist indessen ganz anders aufgebaut. Er kennt in seinem Abs. 2 Z. 1 eine lange Liste der von den Universitäten zu erbringenden Leistungen, während in Z. 2 zur Leistungsverpflichtung des Bundes lapidar aufgeführt wird: „Zuteilung des Grundbudgets, unter Berücksichtigung der Kriterien für das Grundbudget“. Soviel ist aber offensichtlich: Nur Geld allein ist nicht maßgeblich für die „*Universitätsentwicklung*“ in diesem doppelten Sinne des Wortes. Es geht primär um nicht-finanzielle Aspekte der Universitätsentwicklung, die dann – freilich - sekundär, auch durch finanzielle Ressourcen abzusichern ist.

Was nun die „*Spielräume*“ für die Universitätsentwicklung und ihr Zusammenhang mit Leistungsvereinbarungen (im Folgenden: LV) anlangt, so können LV – wie im Titel des Vortrages bereits enthalten - beides: Sie können den status quo fortschreiben, dann findet kaum Universitätsentwicklung im oben genannten, doppelten Sinne statt. Oder sie können durch entsprechende Rahmenbedingungen und finanzielle Anreize die Entwicklung des Universitätswesens eines Landes oder einer einzelnen Universität positiv und bewusst beeinflussen. Welcher Weg nun eingeschlagen wird, ist eine Frage der politischen Willensbildung, innerhalb der Politik einerseits und innerhalb jeder einzelnen Universität andererseits. Damit wäre das gestellte Thema auch schon fast abgearbeitet. Wie der Ökonom zu sagen pflegt: „Es hängt davon ab!“

„*Spielräume*“ für die Universitätsentwicklung darf man jedenfalls nicht auf die rein finanziellen Aspekte beschränken. *Zuerst müsse immer Überlegungen zur als wünschenswert angesehenen Aufgabenerfüllung kommen, zum: Was? Wie viel? Wann? Von Wem? Wie?* – und erst, wenn diese Fragen schlüssig beantwortet sind, wird zur Umsetzung tatsächlich auch noch Geld benötigt. Finanzwissenschaft handelt deshalb nicht primär von den

öffentlichen Finanzen, sondern von den Wirkungen von alternativen Wahlhandlungen bezüglich staatlicher Aufgabenerfüllung.

Eine der wichtigsten, *nicht-finanziellen Rahmenbedingungen* besteht im „Was?“ bzw. „Wozu“? Welche sind die strategischen Ziele sowohl des zuständigen Ministeriums als auch der einzelnen Universitäten für die Universitätsentwicklung? *Was soll wirklich erreicht werden?* Für die einzelnen Universitäten gilt es für die erforderliche Profilbildung zusätzlich zu fragen: *Wo sind unsere Stärken und Kompetenzen, die wir ausbauen könnten/sollten/müssen?* Zielklarheit an sich schafft bereits Spielräume. Zielklarheit motiviert und schafft Sicherheit für den angestrebten Entwicklungs- bzw. Veränderungspfad. Ohne klare strategische Ziele bewirkt auch Geld mittelfristig wenig nachhaltigen Mehrwert.

Spielräume für die Universitätsentwicklung schafft auch die bewusste *Nutzung des Faktors Zeit*: Aus den kurzfristig wenig veränderbaren, also weitgehend fixen Bereichen des Personals, der Studien und der Nutzung von räumlichen Ressourcen können mittel- und längerfristig durch bewusste „Bewirtschaftung“ durchaus erhebliche Spielräume für Veränderungen und Profilierungen geschaffen werden, auch wenn die Universitäten in den letzten Jahren der Finanznot manches schon umgesetzt haben und damit die Spielräume schon deutlich reduziert sind: Eine Leistungsvereinbarungsperiode stellt für manche Veränderungen, beispielsweise für Studien, einen vergleichsweise kurzen Zeitraum dar, weil gegenüber den Studierenden mehrjährige Verpflichtungen eingegangen wurden und werden.

Universitätsentwicklung ist demnach ein *Prozess*, der eine Antwort auf die Frage sucht: *Wie kann die Profilbildung einer Universität/ des Universitätswesens eines Landes so vorangetrieben werden, dass damit die gesetzten strategischen Ziele erreicht werden?*

Zusammenfassend: Leistungsvereinbarungen können durch den Ausbau bestehender Stärken (= Profilbildung) die festzulegenden strategischen Ziele einer Universität/des Universitätswesens eines Landes mittelfristig und nachhaltig beeinflussen, *falls* dies politisch tatsächlich gewollt ist, d.h. durch entsprechende Entscheidungen, Handlungen und Maßnahmen unterstützt wird. Dies geschieht durch das Setzen geeigneter nicht-finanzieller Rahmenbedingungen und durch finanzielle Anreize. Alles dies benötigt aber Zeit zum Reifen und die Saat kommt auch hier vor der Ernte. Man kann normaler Weise nicht „aus dem Stand“ einen Hochsprungwettbewerb gewinnen.

Gerade weil das Thema für österreichische Universitäten und auch für das bm.bwk noch neu und weitgehend unerprobt ist und die Vorgangsweise für die erste LV für die Jahre 2007 – 2009 in diesen Tagen zwischen dem österreichischen Wissenschaftsrat, dem bm.bwk und der ÖRK noch Gegenstand intensiver Diskussion ist, soll hier nur über „work in Progress“ berichtet werden. Und dies nicht kopf- und theorielastig (wie in den Einleitungsworten aufgezeigt), sondern mit dem für die Erst-Umsetzung dieses Themas erforderlichen Pragmatismus.

Inhalt der LV gemäß § 13 (2) UG 2002 – Leistungsbereiche der Universitäten

insbesondere

- Strategische Ziele, Profilbildung, Universitätsentwicklung
- Personalentwicklung
- Forschung sowie Entwicklung und Erschließung der Künste
- Studien und Weiterbildung
- Gesellschaftliche Zielsetzungen

- Erhöhung der Internationalität und Mobilität
- Interuniversitäre Kooperationen
- ...

Jedenfalls sollten nur jene Leistungsbereiche, die im § 13 Abs. 2 UG 2002 explizit erwähnt werden, durch die LV abgedeckt werden. Für andere Fragestellungen (z.B. Bibliotheken, USI's) gibt es andere Instrumente wie z.B. Tätigkeitsberichte, Rechnungsabschlüsse oder Wissensbilanzen.

Die Umsetzung der 1. LV (2007-2009) = LV I soll

- als gemeinsamer Lernprozess
- mit Augenmaß
- mit „Mut zur Lücke“
- mit Einfachheit und Bescheidenheit

kurz: „pragmatisch“ erfolgen.

Für LV II (2010 – 2012) können dann „schärfere“ Maßstäbe gelten.

Konkrete Umsetzung

Pro Leistungsbereich sollte möglichst nur ein strategisches Vorhaben (oder möglichst wenige Vorhaben bzw. Ziele) vorgesehen werden. Sonst ergeben sich pro Universität zu viele Vorhaben (Ziele). Multipliziert man z.B. 8 Leistungsfelder mit 3 Vorhaben mal 21 Universitäten, so kommt man auf bereits über 500 Vorhaben (Ziele). Weniger ist hier viel mehr! Für beide Seiten.

Diese wenigen Vorhaben (Ziele) sollten

- Möglichst quantifizierbar sein,
- einer Qualitätssicherung und
- einer begleitenden oder wenigstens ex-post Evaluierung

zugänglich sein.

Bereits auf der Ebene der „Vorhaben“ können von den Universitäten nähere Angaben gefordert werden, wie, bis wann und mit welchen Ressourcen sie diese Vorhaben umzusetzen beabsichtigen.

LV sollten jedenfalls nicht für eine operative Detailsteuerung benutzt (missbraucht) werden. Würde man bei den über 500 Vorhaben noch jeweils eine Reihe konkret ausformulierter Ziele (sprich: Maßnahmen) ausgewiesen erhalten wollen, so hätten wir eine weitere Vervielfachung, also mehr als tausend „konkret ausformulierte Ziele“....(s. oben: Bescheidenheit, Augenmaß...).

Im Kern geht es um eine *Beschränkung auf das Wesentliche*: 25 Seiten
Keine „Beschäftigungstherapie“ oder „leere Kilometer für beide Partner.

Erfahrungen mit universitätsinternen Zielvereinbarungen nutzen

Zielvereinbarungen (ZV) sind zwischen Organisationseinheiten von Universitäten abzuschließen. Das Beispiel der LFU Innsbruck im Jahre 2005:

Was kann man aus den ersten ZV für eine künftige LV lernen?

ZV sind ein sorgfältig verhandelter Vertrag mit jeder Fakultät über:

- die Ziele von Rektorat und Fakultäten
- gegenseitige Verpflichtungen
- Vereinbarungen zu Personal-, Geld- und Raumressourcen

Die Erfahrungen nach dem 1. Jahr zeigen folgende Anpassungserfordernisse für die Zukunft:

- deutlich weniger Vereinbarungen, Konzentration auf das „Kerngeschäft“
- realistische Terminsetzungen
- Betrachtung von Meßkriterien, Verantwortlichkeiten und Erfüllbarkeit
- bessere Datenbasis und einheitliche Datenformate sind erforderlich

Es sind für die LV I – wie für ZV innerhalb der Universitäten - zunächst Erfahrungen zu sammeln und Optimierungen vorzunehmen. Vor allem wird eine geeignete Datenbasis benötigt. Diese ist für die LV I in Österreich derzeit nicht wirklich gegeben.

Kernaufgabe der LV I ---> Voraussetzungen für LV II schaffen

z.B. Implementierung und standardisierte Auswertungen von

- Wissensbilanzen
- Rechnungsabschlüssen
- Tätigkeits- bzw. Leistungsberichten
- Entwicklungsplänen
- Formelbudgets

Vergleichbarkeit und Transparenz der Leistungsdaten von Universitäten als Basis für LV II

Basis der Universitätsentwicklung sind Entwicklungspläne (EP) und ihre Finanzierbarkeit

EP knüpfen in der Analyse am status quo an.

Sie sind (oder sollten) keine Fortschreibung des status quo (sein).

Entwicklungspläne treffen Aussagen zu/zum/zur:

- Leistungsbereiche der LV (z.B. Forschung, Lehre, gesellschaftliche Zielsetzungen, Internationalisierung)
- *Widmung künftiger Professuren*
- *Optimierung der internen Verwaltung* (bleibt häufig unberücksichtigt, weil nicht so „fashionable“, ist aber umso wichtiger für Forschung und Lehre)
- *Finanzierung und Finanzierbarkeit der Vorhaben und Maßnahmen* (kein „Brief ans Christkind“) als Kernelement eines Entwicklungsplanes

Die LV sollte sich auch mit den hier eben kursiv gestellten Themen beschäftigen.

Ziele (Leistungen) vs. Budget

Der Bezug zwischen Zielen und Budgetierung ist naturgemäß sehr locker

Längerfristig könnten

- Kosten-/Leistungsrechnungen
- Geschäftspläne für Leistungen bzw. Vorhaben
- interuniversitäre Vergleiche (z.B. Jusstudium in Österreich)

eine Hilfestellung geben.

Leistungen (z.B. in Forschung, Lehre, Internationalisierung usw.) werden in der Realität durch konkrete Maßnahmen umgesetzt. Nur diese, nicht aber Ziele können budgetiert werden.

Leistungen haben einen „Wert“ für den Erbringer (also für die einzelne Universität, die sie in den Entwicklungsplan schreibt) aber auch für den „Besteller“: Geplante neue Studien oder eine Ausweitung der Studienkapazitäten sollten im Zuge der LV-Verhandlungen durch den „Besteller“ finanziell unterstützt oder explizit abgelehnt werden. Der Rückbau von Studien sollte bei LV thematisiert werden.

Gibt es eine ex ante -Transparenz über die vom bm.bwk beabsichtigten Kriterien der Zuteilung von Mitteln für LV an Universitäten?

Die Bedeutung von Entwicklungsplänen und Leistungszielen der Universitäten

Bezogen auf die – nicht gering zu schätzende – *nominelle* Steigerung des Ressourcenrahmens 2007- 2009 um rd. 10 Prozent (ohne Bindung) gegenüber 2006 für alle österreichischen Universitäten scheint die LV I im Wesentlichen nur Spielräume für eine Fortschreibung des status quo enthalten. Bewegung müsste also vor allem bei den nicht-finanziellen Rahmenbedingungen (z.B. Zielklarheit) generiert werden.

Das Budgetvolumen für die LV I wurde im Herbst 2005 ohne Kenntnis der Entwicklungspläne und Leistungsziele der Universitäten für die einzelnen Leistungsbereiche der LV fixiert.

Top-Down Budgetierung vs. Bottom-Up Budgetierung? Zweifellos ist erstere der zeitgemäßere Weg. Wie viel sind dem Bund die Universitäten im Vergleich zur

Eisenbahn/den Subventionen für die Landwirtschaft/der Arbeitsplatzsicherung/den Pensionsanpassungen „wert“. Erst der Vergleich macht Sie sicher! Übrigens: Die Lage der Universitäten eines Landes und die Sicherung von Pensionen hängen, wenn auch zeitversetzt, auf das Engste miteinander zusammen.

Grundlast vs. „Innovationstopf“

Das Budget dient überwiegend der Abdeckung der Grundlast, vgl. Nachweis für 2005 und 2006 durch die ÖRK.

„Produktivitätsspielräume“ (z. B. Stellen, Investitionen) der Universitäten sind bis Ende 2006 weitgehend ausgeschöpft.

Universitäten

- haben Fixkosten (z.B. Personal, Studien, Raum)
- sind keine Unternehmen (z.B. Sortiment, Preispolitik)

Zusätzliche Anforderungen (z.B. EP, Besoldung der neuen Angestellten, Umsetzungen von „Bologna“, Preissteigerungen, Veränderungen im Mengengerüst) erfordern/bindern Ressourcen.

„Innovationstopf“

Teile der Fixkosten sind jedoch mittelfristig variabel!

Aus Umschichtungen (z.B. frei werdenden Stellen) ergeben sich mittelfristig Handlungsspielräume

Rest: Drittmittel? Formelbudget? Studienbeiträge?

„Innovationstopf“ von ca. 2% des Budgets p.a. erwünscht/vorstellbar: rd. € 40 Mio. p.a.

Gemeinsame Festlegung des Verteilungsspielraumes mit der ÖRK erwünscht

Ex post-transparent der Verteilung unabdingbar

„Notgroschen“ § 12 (5) UG 2002

1% für „unerwartete Situationen“ (immerhin: € 20 Mio. p.a.) als Reserve, insbesondere für 2008 und 2009

Beispiele:

- positiv: Veränderung des Mengengerüsts (z.B. Studierendenzahlen)
- negativ: Abdeckung von Unwirtschaftlichkeiten oder „Pork Barrel“

„Ceterum Censeo“: Gebäudekosten

Die künftigen Budgets der Universitäten werden in einem überaus bedeutsamen Ausmaß durch

- Mieten und Betriebskosten
- Bauvorhaben
- Generalsanierungen
- mieterseitige Verpflichtungen
- Maßnahmen des ArbeitnehmerInnenschutzes (§ 112 UG 2002)

beeinflusst. Eine seriöse LV I *muss* darauf mit größtem Augenmerk Rücksicht nehmen.

Für Universitäten sind „Räume“ meist kostspieliger als gesamte (externe) Lehre.

Verhandlungen BIG – bm:bwk – Universitäten (€ 500 Mio. für Gebäudemodernisierung und –Sanierung) sind derzeit noch offen.

Bauvorhaben i.w.S. sind Teile des Leistungsbereiches „Universitätsentwicklung“.

Die Leistungen des Bundes

„Geld“ ist nur *ein* Input

Weitere Beispiele für Leistungen, die der Bund während der LV I gemeinsam mit den Universitäten (ÖRK) bearbeiten bzw. beantworten sollte:

- Finanzierung der Umsetzung von Bologna, inkl. Doktoratsstudien
- Bewirtschaftung von Studienplätzen statt freiem Hochschulzugang bei gedeckeltem Budget und erwarteter Qualitätsgarantie (Widersprüchliche Ziele!)
- Deutliche Hebung der Ersatzrate bei den Anlageinvestitionen (z.B. Laborausstattung)
- Konkreter Umgang mit abzuschaffenden/neuen Studienrichtungen?
- Zusatzmittel bei ressourcenwirksamen Änderungen des Rahmens

Berichterstattung und Sanktionen

Berichte

- Leistungsbericht
- Wissensbilanz
- Rechnungsabschlüsse
- vertrauensvolles Gespräch über Umsetzung der LV

Sanktionen

- nicht in der LV-periode I,
- wohl aber für LV II anwendbar

Grundvoraussetzung für das Gelingen von LV

Vertrauensverhältnis zwischen „Vertragspartnern“
Ohne

- Überforderung
- Überfrachtung
- Übereilung

Bund muss seine Mehrfach-Rolle: Zuständig für Regeln, Schiedsrichter und Mitspieler sehr sorgfältig wahrnehmen.

Zur Ausgangsfrage: Können LV *mehr* leisten als eine Fortschreibung des status quo?

Können: Ja! Jedenfalls mittelfristig, falls politisch gewollt und ressourcenmäßig unterstützt. Die Ressourcensituation hat sich aufgehellt, ist aber zweifellos am untersten Limit für eine international wettbewerbsfähige Entwicklung. Basis müssen realistische Entwicklungspläne der Universitäten sein.

Wollen: „Time will tell“. Frage der Ziele (der Universitäten, des „Eigentümers“ Bund), der Anreize, der Transparenz und der Fairness des Vorgehens bei Ressourcenzuteilung.

Müssen: Ja! Der internationale Wettbewerb zwingt die österreichischen Universitäten zur raschen Anpassung ihres Leistungsangebots in Forschung und Lehre aber auch in der Art der Ausstattung und Führung des „back office“, also der Verwaltung der Universitäten.

Um zum Beginn zurück zu kommen: „Universitätsentwicklung“ ist mehr als die Entwicklung einzelner Universitäten. Spielräume sind zwar auch finanzieller, vor allem aber nicht-finanzieller Natur. Sie zu nützen, ist primär eine politische Entscheidung. LV sind ein wichtiges Instrument zur Erreichung von Zielklarheit und für die Beschränkung auf die wesentlichsten Maßnahmen zur strategischen Steuerung.

*Univ.Prof. Dr. Manfred Gantner, Manfred.Gantner@uibk.ac.at
Rektor der Universität Innsbruck,
Innrain 52, 6020 Innsbruck*