

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

Die erstmals für das Jahr 2007 abzuschließenden Leistungsvereinbarungen zwischen jeder österreichischen Universität und dem Wissenschaftsministerium sind künftig das wichtigste Instrument für die Steuerung und Finanzierung des staatlichen Universitätssystems und ein zentraler Baustein der durch das UG 2002 ausgelösten Reform. Ob die darin liegenden Chancen für Veränderungen genutzt werden können, ist offen. Der Badener Workshop der Österreichischen Forschungsgemeinschaft schließt an erste Informationsveranstaltungen über das Instrument der Leistungsvereinbarungen an und lädt zu einer vertieften kritischen Auseinandersetzung mit den Zielen, Inhalten und Erfolgsfaktoren von Zielvereinbarungen ein.

Wenn künftig das universitäre Gesamtbudget vom Abschluss von Leistungsvereinbarungen abhängig gemacht wird, betreten Universitäten und Ministerium auch im internationalen Vergleich betrachtet Neuland. Kontraktmanagement hängt von vielen konzeptionellen, institutionellen und finanziellen Erfolgsfaktoren ab und es setzt – nicht zuletzt – auch neuartige Organisations- und Verhandlungskulturen voraus, die für beide Seiten alles andere als selbstverständlich sind. Wenn die Verhandlungen mit der Vorlage der ersten Entwürfe von Leistungsvereinbarungen im Frühjahr 2006 eingeleitet werden, müssen die Universitäten wissen, woran sie sind und was von ihnen erwartet wird. Daher wird als erstes zu diskutieren sein, mit welchen Vorstellungen und Konzepten das Bundesministerium in diesen Prozess eintritt.

Angesichts der budgetären Engpässe stellt sich sodann die Frage, ob genügend „Manövrierermasse“ vorhanden ist, um überhaupt etwas zu bewegen: Die angespannte Lage der universitären Personalbudgets, der steigende Aufwand für Gebäude und Infrastruktur und die jedenfalls in einzelnen Fachbereichen drastischen Kapazitätsprobleme dürften den Spielraum für eine autonome, zukunftsorientierte Universitätsentwicklung erheblich reduzieren. Wie kann es dann gelingen, einerseits den zur Aufrechterhaltung des laufenden Betriebs nötigen und jedenfalls kurzfristig nicht beeinflussbaren Bedarf abzudecken, und trotzdem jene Schwerpunkte zu setzen, die es erlauben, Exzellenz in Forschung und Lehre anzustreben?

Lehre und Forschung sind die zentralen universitären Kernprozesse, an welche Leistungsvereinbarungen anknüpfen werden. So unumstritten dies ist, so brisant stellt sich die Frage dar, wie Leistung in diesen Bereichen als Grundlage für die Ressourcenzuweisung adäquat definiert werden kann. Jedenfalls zwingt das Instrument der Leistungsvereinbarung zu einer verstärkten Auseinandersetzung darüber, welche Leistungen die Universitäten in Forschung und Lehre zu erbringen haben und wer sie letztlich festlegt.

Das Angebot universitärer Lehre, zu der auch Aktivitäten im Bereich der Fort- und Weiterbildung gehören, wird durch vorhandene Strukturen geprägt, die sich kurzfristig nur bedingt verändern lassen. Der zügig fortschreitende Prozess der Umgestaltung der Studienarchitektur nach dem Bologna-Prozess wird ebenso wenig wie die Einstellung einzelner Studienrichtungen nennenswerte Einsparungseffekte bringen. Dem stellen die Leistungsvereinbarungen die Forderung nach Nachfrageorientierung entgegen, wobei die Nachfrage durch dynamische Prozesse (wie den Wegfall bisheriger Zugangsbeschränkungen) bestimmt oder durch politisch zu verantwortende Prognose- und Zielentscheidungen gestaltet werden könnte, von denen offen ist, ob sie in den Prozess der Leistungsvereinbarungen eingebracht werden können.

Eine angemessene Dotierung der Forschung, vor allem der Grundlagenforschung, zwingt zu der Frage, ob Leistungen oder Wirkungen in diesem Bereich überhaupt zum Gegenstand von vertraglichen Vereinbarungen mit dem Staat gemacht werden können. Eine Detailsteuerung durch thematische Vorgaben würde, von allen anderen Einwänden abgesehen, auch der Logik dieses Planungsinstruments widersprechen.

Dass die Leistungsvereinbarungen zu einer stärkeren Profilbildung der Universitäten beitragen sollen, steht außer Frage. Für die Universitäten wird das bedeuten, ihre Stärken und Kernkompetenzen zu erkennen und abgestimmt mit der strategischen Entwicklungsplanung in die Verhandlungen einzubringen. Im Ausgleich der divergierenden Interessen der einzelnen Standorte fällt dem Ministerium die nicht einfache Rolle der übergeordneten Planung und Koordination zu. Ob Interessenkonflikte beim Kampf um knappe Mittel auf eine transparente und rationale Art aufgelöst werden können, wird damit zu einer zentralen Frage, die letztlich die Steuerungsfähigkeit des gesamten Universitätssektors betrifft.

Leistungsvereinbarungen stellen für beiden Partner – das Ministerium und die Universitäten – ganz neuartige Herausforderungen dar. Die Definition der eigenen Ziele, die Sammlung der erforderlichen Daten, die Verhandlungen und die Sicherstellung der Vereinbarungserfüllung durch beide Seiten bedingen substantielle materielle und immaterielle Aufwendungen und sie beanspruchen die Organisationen auf beiden Seiten in jeder Hinsicht. Zudem ist eine neue Interaktionskultur zu entwickeln, die auf Vertrauen, Transparenz und Verlässlichkeit beruht, wenn Leistungsvereinbarungen tatsächlich zu einem kooperativen Steuerungsmittel werden sollen, das an die Stelle der bisherigen hierarchischen Steuerung tritt.

Auf die Universitäten kommt, vor allem im Zusammenhang mit der Wissensbilanz, auf die Leistungsvereinbarungen bezogen sind, ein nicht unbeträchtlicher administrativer Aufwand zu. Sie müssen ihre strategischen Ziele in einer auch operationalisierbaren Weise in Form bringen. Die inneruniversitäre Verständigung über die Ziele und der Inhalt der Leistungsvereinbarung, die im Entwurf vom Rektorat vorzulegen sind, bildet eine anspruchsvolle Aufgabe der Universitätsleitung. Zu diskutieren sind die Rollen, welche dabei dem Universitätsrat und dem Senat zufallen können, wie die Fakultäten und Fachbereiche einzubeziehen sind, und die Art und Weise, wie dieser Prozess strukturiert sein kann.

Auf der staatlichen Seite ist das Ministerium nicht nur in der Rolle des Geldgebers, bei ihm liegt auch die anspruchsvolle Aufgabe, die gesellschaftlichen Leistungserwartungen an die Universitäten zu formulieren und in den Verhandlungsprozess einzubringen, zwischen den Universitäten auszugleichen und letztlich auch sicher zu stellen, dass die vereinbarten Leistungen tatsächlich erbracht werden. Weil das alles in einem auf Konsens und Verständigung angelegten Verfahren geschehen soll, setzt das ein institutionelles und habituelles Umdenken voraus, auf das sich alle Betroffenen einzustellen haben. Es wäre der schlechteste Ausweg aus diesen Komplexitäten, wenn letztlich nur die bisherigen Budgetzuweisungen in der Camouflage von Vereinbarungen fortgeschrieben würden.

Vereinbarungen setzten schließlich Partner auf gleicher Augenhöhe voraus. Das ist zunächst eine Frage des Verhandlungsstils, es erfordert Transparenz im Hinblick auf die verwendeten Kriterien und Verhandlungsziele, aber auch die Schaffung jener Planungssicherheit, auf die Leistungsvereinbarungen angelegt sind. Freilich: Das Risiko des Scheiterns der Verhandlungen liegt immer noch auf der Seite der Universitäten. Wenn die wenigen ausländischen Erfahrungen zeigen, dass durch Vereinbarungen zwischen dem Staat und den Universitäten zumindest wechselseitige Lernprozesse ausgelöst werden, ist dies vielleicht nur ein schwacher Trost. Man sollte aber zumindest diskutieren, unter welchen Umständen die mit jedem Lernprozess verbundenen Enttäuschungen bestmöglich vermieden werden können.