

## **Leistungsverträge und Globalbudgets**

### **Workshop: Die Vollrechtsfähigkeit der Universitäten Veranstalter: Österreichische Forschungsgemeinschaft Baden bei Wien, 19.- 20. Oktober 2001**

#### 1. Einleitung

„Ich würde mir von unseren Universitäten erwarten, uns in einer sachlichen Studie aufzuklären, warum ein Student in Österreich doppelt soviel kostet (wie im OECD-Durchschnitt, M.G.) und warum bei uns so viele Studenten ihr Studium nicht abschließen. Unsere österreichischen Studenten sind sicher nicht dümmer als andere. Es muss also andere Ursachen haben“.<sup>1</sup>

Die Kurzantwort auf diese Feststellung: „*Es muss also andere Ursachen haben*“ lautet für den Ökonomen: „Es liegt an den Rahmenbedingungen und an den daraus resultierenden (Fehl-)Anreizen der Beteiligten und Betroffenen“. Den Rahmenbedingungen und Anreizen ist diese Tagung gewidmet und somit auch das folgende Referat.

Konrad Osterwalder, Rektor der ETH- Zürich, verriet auf einer Tagung in München sein Rezept für eine Spitzenuniversität: „Eine Universität wird zur Spitzenuniversität durch die Qualität ihrer Professorenschaft, ihres Mittelbaus und ihrer Studierenden“.<sup>2</sup> So einfach ist das und so schwierig zugleich. Dieses Rezept wird in Osterwalder's Referat weiter elaboriert. Unschwer kann man seine Ausführungen auf Anforderungen an geeignete Rahmenbedingungen und Anreize zurückführen, wie z.B.: Grad der Autonomie, Qualitätssicherung, Ressourcenausstattung, Controlling, starke Leitung, effiziente Verwaltung, Wettbewerbs u.ä.m..

Im Hinblick auf unser Thema interessieren hier besonders drei seiner Thesen:

- „Eine Spitzenuniversität braucht Autonomie, .... in der Planung, in der Handhabung und Verwendung ihrer Mittel, Finanzen, Planstellen, Flächen“.
- Eine öffentliche Spitzenuniversität kann mit Leistungsauftrag, Globalbudget und Rechenschaftsbericht geführt werden. Dabei ist darauf zu achten, dass der

---

<sup>1</sup> Aus einem Leserbrief von Gretl Saurer, 6600 Breitenwang, in: Tiroler Tageszeitung 20./21. Oktober, S. 19.

<sup>2</sup> Konrad Osterwalder, in: Hanns Martin Schleyer-Stiftung, Heinz Nixdorf Stiftung, Technische Universität München (Veranstalter), *Wie gestaltet man Spitzenuniversitäten? Antworten auf internationale Herausforderungen*, hrsg. Von Arnulf Melzer und Gerhard Casper, Köln: Bachem, 2001, S. 95.

Leistungsauftrag nicht in die operative Ebene eingreift und die Autonomie der Universität nicht unnötig einschränkt. Über den Rechenschaftsbericht sollen vor allem die Resultate beurteilt werden, nicht die Wege, die dazu geführt haben.

- Eine Spitzenuniversität braucht adäquate Finanzierung sowie langfristige Finanz- und Planungssicherheit.<sup>3</sup>

Damit wäre an sich schon das Meiste gesagt. Im folgenden wird zunächst die Haltung der Österreichischen Rektorenkonferenz (ÖRK) zum Thema aufgegriffen, sind sodann Begriffe und Konzepte zu klären und sollen, schließlich, Nutzenanwendungen auf den „Gestaltungsentwurf“ des BM:BWK vom August 2001 angeführt werden. Abschließende Bemerkungen runden die Ausführungen ab.

## 2. Die Haltung der Österreichischen Rektorenkonferenz

Das Thema „Leistungsvereinbarung und Globalbudget“, als Teil der geplanten, neuerlichen Reform der österreichischen Universitäten erfreut sich einer breiten Zustimmung im allgemeinen. Der Teufel steckt bekanntlich immer im Detail, doch davon später.

In den „Eckpunkten einer anzustrebenden Universitätsreform“<sup>4</sup> der ÖRK und der Vorsitzenden der obersten Kollegialorgane vom 19. und 20. Mai 2000 wird festgehalten: „Die staatliche Finanzierung ist durch mehrjährige leistungs- und ergebnisbezogene Globalbudgets außerhalb des Bundeshaushaltsrechts auf Basis von Ziel- und Leistungsvereinbarungen vertraglich zu sichern. Den Besonderheiten der einzelnen Universitäten ist Rechnung zu tragen.“

Auch in der „Universitätspolitischen Erklärung der ÖRK und der Vorsitzenden der obersten Kollegialorgane vom 9. August 2001 wird sehr ausführlich auf das gestellte Thema Bezug genommen: „Die Rolle des Staates ist auf die Vorgabe von Rahmenbedingungen sowie auf eine Globalsteuerung und die Wahrnehmung der Ressourcenverantwortung im Rahmen von Ziel- und Leistungsverträgen zu beschränken. Die Ministerialbürokratie hat nur strategische Rahmensteuerung zu betreiben“.

Ferner wird vertiefend festgehalten:

- Durch Globalbudgets und rollierende Ziel- und Leistungsvereinbarungen sollen die Universitäten mittelfristige Planungssicherheit erhalten.
- Die Kriterien für den Erfolg müssen ex ante festgelegt werden.
- Die individuelle Profilentwicklung der Universitäten muss durch eine bestimmte Aufteilung der Finanzierung (in Grund-, Leistungs- und innovationsorientierte Komponenten) unterstützt werden.
- Ziel- und Leistungsvereinbarungen sind für Universitäten in Österreich neuartige Instrumente. Vor deren dauerhaften Einführung bedürfen sie einer Erprobung und Evaluierung.

---

<sup>3</sup> Konrad Osterwalder, ebendort, S. 94f.

<sup>4</sup> Vgl. Stefan Titscher et al. (Hrsg.). Universitäten im Wettbewerb, München und Mering, 2000, S. 62f. Die 14 Eckpunkte sind die Antwort der Österreichischen Rektorenkonferenz und der Vorsitzenden der obersten Kollegialorgane auf die eben zitierte und von ihnen in Auftrag gegebene Studie zur Universitätsreform. Sie wurden mit großer Mehrheit am 19. und 20. Mai 2000 beschlossen.

Als Zielsetzungen der ÖRK sind somit genannt:

- Mehrjährige Planungssicherheit bei den Ressourcen,
- Globalsteuerung (also: strategisches Controlling),
- Ziel- und Leistungsvereinbarungen,
- ex ante- Festlegung der Erfolgskriterien,
- Rücksichtnahme auf individuelle Profilentwicklung der Universitäten und
- eine Art „Experimentierklausel“.

Damit wird zum einen die langjährige Forderung nach Entfesselung der Universitäten vom Bundeshaushaltsrecht angesprochen. Die Universitäten leiden aufgrund ihres jeweils mehrjährig angelegten Kerngeschäftes in Forschung und Lehre (vgl. etwa die Laufzeit von Studienplänen) in besonderem Maße unter den einschränkenden Bedingungen des Bundeshaushaltsrechtes und dort unter dem Grundsatz der Einjährigkeit und der geringen Virement-Fähigkeit der finanziellen Ressourcen. Zum anderen - und hier ist wirklicher Reformwille zu spüren - hatten die Universitäten bis vor kurzem keinen überwältigenden Bedarf an Schwerpunktsetzung und Fokussierung ihres Leistungsangebotes, wie sie durch Ziel- und Leistungsvereinbarungen naturgemäß gefördert werden. Dies ist spürbar anders geworden.

Noch ein weiterer Gesichtspunkt verdient Erwähnung: In diesen Erklärungen wird jeweils Rücksichtnahme auf die individuellen Besonderheiten der einzelnen Universitäten oder auf ihre individuelle Profilentwicklung eingefordert. Dies ist verständlich, weil die Universitäten in Österreich neben unterschiedlichen Aufgaben der „Spezialuniversitäten“ auch dort, wo sie vergleichbar wären (z.B. bei Studienrichtungen, Fakultäten, Instituten), über höchst unterschiedliche Ressourcenausstattungen verfügen und diese historisch gewachsenen Unterschiede bisher öffentlich nicht genügend problematisiert wurden. Sie sind das Ergebnis vieljähriger und unterschiedlich erfolgreicher Lobby-Tätigkeit der einzelnen Universitäten, ihrer Führungskräfte und ihrer Angehörigen sowie der darauf folgenden Förderung ihrer Ausstattung durch das Fachressort. Gleichzeitig *könnte* aber diese Forderung nach individueller Rücksichtnahme auf die Situation der einzelnen Universitäten vom Partner BM:BWK als Einladung interpretiert werden, laufend und detailliert einzugreifen.

Es wird zu untersuchen sein, wie der „Gestaltungsentwurf“ des BM:BWK vom August 2001 mit diesen Forderungen umgeht.

### 3. Begriffsklärungen

Im folgenden soll zunächst dieser „new speak“ von „Ziel- und Leistungsvereinbarungen“ und von „Globalbudgets“ vertieft werden. Diese Begriffe stammen aus dem Gedankengut des New Public Management (NPM) alias „Wirkungsorientierten Verwaltungsführung“ (Schweiz) oder „Neue Verwaltungsführung“ (Deutschland). Darunter wird die Anwendung von in der Privatwirtschaft gewonnener, (vorwiegend) betriebswirtschaftlicher Erkenntnisse auf den öffentlichen Sektor verstanden. Diese Übertragung ist – nota bene - nicht immer geglückt, weil dabei die deutlich von der Privatwirtschaft abweichenden Besonderheiten des öffentlichen Sektors und die Unterschiede zum Unternehmenssektors ( u.a. bei der Ziel- und Aufgabenstellung, der Willensbildung, den gesetzlichen Rahmenbedingungen, der Erfolgsmessung und der Berichterstattung) häufig übersehen wurden und werden.

### 3.1 Einige Merkmale von NPM

Typisch für das NPM sind:

- Ergebnis- bzw. Outputorientierung,
- Kundenorientierung,
- Mitarbeiterorientierung (!),
- Effizienz- und Effektivitätsbetrachtung.

Damit eng verknüpft sind die Forderungen nach:

- Zusammenführen von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung,
- Dezentralisierung von Entscheidungen („Autonomie“) und
- „Kontraktmanagement“ (Ziel- und Leistungsvereinbarungen und Globalbudget).

### 3.2 Leistungsvereinbarungen

Einer umfassenden Definition von Kuno Schedler und Isabella Proeller<sup>5</sup> kann entnommen werden:

„Als Leistungsvereinbarungen werden sämtliche Aufträge und Kontrakte und Vereinbarungen bezeichnet, die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung zwischen Politik, Verwaltung, Verwaltungseinheiten und Dritten regeln. Die Leistungsvereinbarungen konkretisieren die übergeordneten und operativen Ziele, die zu erbringenden Leistungen und die dafür zur Verfügung gestellten Mittel (> Globalbudget). Verwaltungintern kommen den Leistungsvereinbarungen die Funktion von Management-Vereinbarungen zu, im Verhältnis zu Dritten sind es Verträge“.

Aus dieser Definition kann u.a. entnommen werden:

- Im Vordergrund stehen Verträge oder Kontrakte, also nicht hierarchische Beziehungen, zwischen jeweils zwei Partnern.
- Diese Partner gehören unterschiedlichen Steuerungsebenen an (z.B. Parlament – Ministerium, Ministerium – Universität, Universität- Interne Organisationseinheiten)<sup>6</sup>.
- Leistungen unterscheiden sich von Zielen und Wirkungen.
- Siamesischer Zwilling der Leistungsvereinbarung ist das Globalbudget.

Dazu einige Anmerkungen:

Vereinbarungen oder Verträge werden üblicherweise zwischen Partnern in gleicher Augenhöhe getroffen. Auf faire Partnerschaft Rücksicht zu nehmen ist ein äußerst anspruchsvolles Vorhaben, wenn die Partner unterschiedlichen Steuerungsebenen angehören und bedeutet normalerweise ein Umdenken, einen Mentalitätswandel, der

---

<sup>5</sup> Kuno Schedler, Isabella Proeller: New Public Management, Bern – Stuttgart-Wien (Haupt), 2000, S. 134.

<sup>6</sup> Im „Gestaltungsvorschlag des BM:BWK“ vom August 2001 wird von Leistungsauftrag gesprochen, wenn das Verhältnis Parlament – BM:BWK von Leistungsvereinbarung, wenn das Verhältnis BM:BWK – Universität und von Zielvereinbarungen wenn Kontrakte zwischen der jeweiligen Universitäten und ihren Suborganisationen angesprochen sind.

nicht wie „Manna vom Himmel“ fällt, sondern von den Partnern in einem langen, oft schmerzhaftem Prozess erarbeitet werden muss. Der Verlust an hierarchischer Macht wird ersetzt durch Rechte und Pflichten aus dem Kontrakt, also durch Steuerungsrechte einerseits und Ressourcenansprüche, sowie Leistungs- und Berichtspflichten andererseits. Rechtsstaatliche Verordnungen hingegen sind ein hoheitlicher Akt.

Leistungen sind der künftig angestrebte (ex ante-Betrachtung oder –Festlegung) oder der zum Messzeitpunkt erreichte (ex post-Betrachtung), kundenorientierte Output einer Organisation. Wer Leistungen anbietet, ist ein Dienstleister. Leistungsverträge sind dementsprechend keine Verträge, die auch den „Erfolg“ (oder die Wirkung) garantieren. Dies ist vielmehr bei „Werkverträgen“ die Regel.

Die Messung von *Leistungen* (von Output) kann auf unterschiedlichen Stufen der Produktion ansetzen (z.B. Zahl der angebotenen LV-Stunden, der Prüfungsakte, der Zahl der Absolventen). Die Leistungen der Organisation können dementsprechend auf verschiedenen Ebenen der Leistungsbereitstellung gemessen werden, wobei das Angebot an Kapazitäten (z.B. Zahl der Studien- oder Laborplätze) strikt von ihrer tatsächlichen Nutzung unterschieden werden muss. Es ist festzulegen, inwieweit die betreffende Organisation auch für die Über- oder Unternutzung der verfügbaren Kapazitäten verantwortlich gemacht werden kann. Während der in der privaten Wirtschaft am Markt „Ladenhüter“ quasi als Nebenprodukt identifiziert werden, sind diese beim staatlichen Leistungsangebot nur durch vertiefte Recherchen zu erfassen.

Die tatsächliche Nutzung des Leistungsangebots leitet über zu Maßstäben, die die *Erfolge oder Wirkungen* von Leistungen messen. Diese setzen jedenfalls eine sehr erhebliche Mitwirkung der Betroffenen (z.B. der Studierenden) voraus und sind von Änderungen der relevanten Umwelt betroffen (z.B. Wirtschaftslage). Deshalb können – seriöser Weise – zwischen dem Staat und der Wirtschaft keine „Wirkungsvereinbarungen“ getroffen werden. Ein Beispiel: Eine Medizinische Fakultät kann eine Ausbildung zum Dr. med. auf dem Stand des Wissens der Zeit garantieren. Die „employability“ der Absolventen hängt von anderen Faktoren ab, z.B. der Verfügbarkeit von Turnusarztstellen.

In jedem Fall benötigt man für Leistungsaufträge, Ziel- und Leistungsvereinbarungen (hier: als synonym gebraucht) einerseits möglichst klare Vorstellung über den „Zweck“ von Aktivitäten und zum anderen ist das Mess- oder Indikatorenproblem zu lösen. Beide Probleme sind nicht trivial und werden sehr häufig in ihren Signal- und Anreizwirkungen unterschätzt.

#### ad) Grundlegende Fragen zum „Zweck“

Die Politik muss sehr klar das „WAS“ (die Aufgaben, die Zwecke) der Universitäten formulieren. Ohne explizite Zwecke gibt es keine Zweckmäßigkeitprüfung im Sinne des verfassungsmäßigen Prüfungsgrundsatzes der Zweckmäßigkeit.

Welchen Zwecken sollen staatliche Universitäten dienen? Was sollen im Gegensatz dazu die Fachhochschulen, die Privatuniversitäten, die Wissenschaftlichen Akademien, die Kompetenzzentren etc. erreichen, die alle auch öffentliche Mittel erhalten? Diese Diskussion ist m.E. bisher nicht seriös geführt worden. Analoges gilt für die staatlichen Forschungs-Finanzierungsorganisationen (FWF, FFF, Rat für Forschungs- und

Technologieentwicklung u.ä.m.), die alle mit mehr oder weniger expliziten Aufträgen und Zielen mit öffentlichen Mitteln Forschung und Wissenschaft sowie Anwendungen fördern.

Dieses „WAS“ der Universitäten (und der übrigen eben angeführten Organisationen) hat zwingend die Suche nach geeigneten Rechtsformen und Steuerungsmechanismen („corporate governance“) zur Folge, mit denen diese Zwecke realistischerweise auch erreicht werden können. Dieses „WAS“ muss das Parlament (vgl. etwa § 1 UOG 1993) und sollte nicht ein Ministerium per Verordnung festlegen.

Auch muss das „FÜR WEN“ (die Zugangs- und Verteilungsfrage) analog festgelegt werden. Hier sind die höchst unterschiedlichen Zulassungsbestimmungen für den Zugang zu Universitäten und Fachhochschulen anzumerken. Es fehlt in diesem Bereich an Kohärenz und an „gleich langen Spießen“.

Das „WIEVIEL“ der Mittelausstattung müsste naturgemäß in einem entsprechendem Verhältnis zum WAS und zum FÜR WEN stehen und muss auch kurzfristig irreversible Entscheidungen aus der Vergangenheit (z.B. Pragmatisierung, Gebäudezustand und –ausstattung) ebenso berücksichtigen wie eingeräumte oder fehlende Freiheitsgrade bei der Veränderung des Leistungsangebots.

Das „WIE“ der Erfüllung der Leistungsvereinbarung muss gemäß NPM den Universitäten weitgehend freigestellt werden (-> operative Steuerung). Ohne Führung, Beteiligung und Motivation der Beteiligten in den Universitäten gelingt NPM-orientierte Steuerung nicht.<sup>7</sup> Es sind besonders diese Punkte, in denen NPM- Prozesse, die ja „Operationen von Organisationen ohne Narkose“ darstellen, besonders häufig missverstanden werden.

#### ad) Indikatorprobleme

Bei der Frage der Indikatoren und Kriterien ist der Phantasie keine Grenze gesetzt, doch tauchen in den Katalogen<sup>8</sup> immer wieder dieselben quantitativen Kriterien auf und steht fest, dass rein quantitative Kriterien mit Sicherheit nicht genügen. Es sind Aspekte der Qualität von Bedeutung und auch hier hilft nur tatsächliches Evaluieren, das seinerseits

---

<sup>7</sup> Vgl. Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, Modernisierung des öffentlichen Sektors – Chancen und Grenzen von New Public Management, Wien 1999. Hier soll auf drei Beiträge in diesem Band besonders hingewiesen werden, die die Situation der Beschäftigten, den erforderlichen kulturellen Wandel und die Rolle von Lernen in der Verwaltungsmodernisierung zum Gegenstand haben: Sandra Euringer, Die Rolle der und die Auswirkungen auf die Beschäftigten im Modernisierungsprozess. Peter Hablützel, Zwischen Bürokratie und Lernfähigkeit – Zum kulturellen Wandel der öffentlichen Verwaltung. Manfred Gantner, Zusammenfassung und Resümee – Erfolgsfaktoren einer Verwaltungsmodernisierung.

<sup>8</sup> Beispiele:

Im „Gestaltungsentwurf“ des BM:BWK vom August 2001 werden – in diskussionswürdiger Weise – Bedarfs-, Nachfrage-, Leistungs- und gesellschaftliche Kriterien unterschieden.

In Stefan Titscher et al., Universitäten im Wettbewerb, München und Mering (Hampp) enthält der Beitrag von Frank Ziegele Beispiele von Indikatorsystemen.

Franz Strehl und Sabine Reisinger, Mittelverteilung Staat – Universität(en), mim. verf., Institut für Universitätsrecht und Universitätsmanagement, Linz, Juli 2001 vergleicht Indikatorenmodelle für eine Reihe europäischer Staaten.

Der Schlussbericht des Arbeitskreises „Hochschulrechnungswesen“ der deutschen Universitätskanzler, München August 1999, enthält solche Kriterien für die Verwaltungen von Universitäten, ein sonst weitgehend unbeackertes Feld.

mit einer Fülle von Herausforderungen (also nicht: „Problemen“!) verbunden ist und nicht das Reden über Evaluierung. Je nachdem, ob zwischen einem Mitarbeiter und seinem Institut, dem Institut und der jeweiligen Fakultät, der Universität und dem BM:BWK Ziel- bzw. Leistungsvereinbarungen abzubilden sind, wird das Indikatorensystem anders ausschauen. Gleiches gilt jeweils für die Bereiche Forschung, Lehre und Verwaltung von Universitäten.

Wenn man, abschließend, konkrete Ziel- und Leistungsverträge studiert, z.B. in jene der Technischen Universität München (TUM)<sup>9</sup>, dann findet man jeweils folgende Festlegungen:

- der Zweck,
- der Gegenstand der Vereinbarung,
- die Pflichten der Partner,
- die Verfahren zur Evaluation und die qualitativen und quantitativen Kriterien,
- Verfahren bei Leistungsstörungen,
- die Dauer.

### 3.3 Globalbudget

Darunter versteht man die Zuweisung von finanziellen Ressourcen ohne sachliche Bindung und meist in einem mehrjährigen Kontext zur autonomen Verwendung gegen vereinbarte Rechenschaft. Globalbudgets und Leistungsvereinbarung bedingen sich gegenseitig.

Im Vordergrund von Globalbudgets stehen Anreize zur Verbesserung von Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit.<sup>10</sup> Die Kombination der Produktionsfaktoren verbessert sich und mehrjährige Zusammenhänge einschließlich von Folgeeinnahmen und –ausgaben (bzw. -kosten) finden Beachtung. Dezentralisierung erhöht den Entscheidungsspielraum, verkürzt die Entscheidungswege und vergrößert die Verantwortlichkeit.<sup>11</sup>

Welches sind nun die Elemente und die „kritischen Phasen“ eines Globalbudgets?

Es sind dies besonders

- die (Art der) Festlegung: situatives Aushandeln auf Basis der bisherigen Budgets (Inkrementalismus) vs. Wettbewerb um Ressourcen aufgrund standardisierter Vorgaben. Welchen Anteil hat das „Globalbudget“ an den gesamten Einnahmen einer Universität? Welche Rolle spielen Indikatoren, Standards und Kennzahlen? Wie erfolgt

---

<sup>9</sup>Vgl. Technische Universität München und Centrum für Hochschulentwicklung, Akademisches Controlling und hochschulinterne Zielvereinbarungen. Erfahrungsbericht., München, Gütersloh 15.01.2001.

<sup>10</sup> Vgl. Stellungnahme vom Manfred Gantner im Zusammenhang mit dem Gestaltungsvorschlag des BM:BWK vom August 2001 (<http://www.weltklasse-uni.at/materialien>), Mehrjährige Leistungsverträge mit Universitäten vs. Budgetgrundsatz der Jährlichkeit.

<sup>11</sup> Vgl. Kuno Schedler und Isabella Proeller, New Public Management, Bern – Stuttgart – Wien (Haupt) 2000, S. 146.

die Planung von Globalbudgets und die Rückkoppelung zur externen Leistungsvereinbarung?

- die Berichterstattung, Rechenschaft und das Controlling (laufend, jährlich, gesamte Laufzeit, Art und Intensität).
- die Veränderung von Rahmenbedingungen während der Laufzeit und Umgang mit externen Restriktionen (z.B. Anpassung von Leistungsvereinbarungen während der Laufzeit, Anpassungen im Personalbereich, im Studienbereich u.ä.m.).
- die interne Rückkoppelung und Steuerung. Wie sind das Rechnungswesen, die Kosten-Leistungs-Rechnung, das interne Berichtswesen und die interne Zielvereinbarungen miteinander verknüpft?
- Zeitpunkt der Verlängerung oder Veränderung.
- die Anreize und Sanktionen: z.B. Wie wird mit Mindererfüllungen des Leistungsauftrages, wie mit Minderausgaben (= Ersparnissen), wie mit Mehrausgaben umgegangen?

#### 4. Zwei Fallstudien zu „Leistungsverträgen“ bzw. „Globalbudgets“

Als Vizerektor für Budget und Ressourcen der Universität Innsbruck wurde ich in den vergangenen Monaten bzw. Jahren mit zwei Arten von „Leistungsvereinbarungen“ befasst: Einmal unfreiwillig, einmal freiwillig.

##### ad) Fallstudie „Universitätsmilliarde“

Die Vergabe der „Universitätsmilliarde“ wurde von Vertretern des BM:BWK als Vorbild für künftige Leistungsverträge genannt. Dies rechtfertigt eine kurze Fallstudie.

Anlässlich der Budgetverhandlungen für das Budgetjahr 2001 Mitte Dezember 2000 wurde das Innsbrucker Verhandlungsteam von der Absicht in Kenntnis gesetzt, dass Teile der Einnahmen aus den Studiengebühren für den Investitionsbereich der Universitäten zur Durchführung von Strukturmaßnahmen und Verbesserungen im Lehrbetrieb zur Verfügung gestellt würden. Der Zuteilungserlass für das Budget 2001 erfolgte ohne die Mittel für die Strukturmaßnahmen und Verbesserungen im Lehr- und Studienbetrieb per 29.12. 2000. Ohne dass die Verteilungskriterien im Detail bekannt gewesen wären, musste bereits per 3. Jänner 2001 ein diesbezüglicher Antrag an das BM:BWK übermittelt werden. Erst nach dem Abgabetermin für den Budgetantrag für das Jahr 2002 per 5. März 2001 erfolgte am 8. März 2001 ein Erlass mit der erstmaligen Festsetzung der Kriterien und des Verfahrens für das Jahr 2001. Normalerweise hätte dies auch eine völlig Überarbeitung des bereits übermittelten Budgetantrages für 2002 bedeutet, vorausgesetzt, dass das Verfahren auch für das kommende Budgetjahr angewendet werden soll (und dies nicht antizipiert worden wäre). Die Berichtspflichten waren auf Einzelvorhaben heruntergebrochen und bedeuteten einen Rückfall weit vor das UOG 1993.

Abgesehen von fehlender Transparenz, fehlenden Vergabekriterien und sehr erheblichem bürokratischem Aufwand durch rein operatives Controlling oder besser: Detail-Kontrolle und Pflicht zu unterjähriger Berichterstattung, führt diese Art der Vergabe von Investitionsmitteln zu einer Reihe von ernsten, allokativen Verzerrungen:

- die Verwendung sämtlicher Investitionsmittel der Universität während des Jahres wird zunächst um ca. 3 Monate bei gleichzeitiger Gültigkeit des Jährlichkeitsprinzips

verzögert, weil bis zum Zuteilungserlass unklar bleibt, wie viele und welchen Vorhaben aus der „Universitätsmilliarde“ finanziert werden.

- Die autonome Entscheidung über die Vergabe von Investitionsmitteln wird abgeändert und verzerrt, weil ein größerer Teil der Investitionsmittel in ganz bestimmte Bereiche gesteuert wird, die für die gesamte Aufgabenstellung der Universität allenfalls geringere Priorität oder einen abnehmenden Zusatznutzen haben könnten.
- Die Wiederbeschaffung von Ersatzinvestitionen außerhalb des Verwendungsbereichs der „Universitätsmilliarde“, z.B. im Bereich der (Grundlagen-) Forschung, wird hinangehalten oder gar verunmöglicht.

Würde diese Art der Vergabe über mehrere Jahre beibehalten, so würden die notwendigen Investitionen außerhalb des Zielbereichs der „Universitätsmilliarde“ weitgehend ausgedünnt, mit allen Folgen insbesondere für den Forschungsbetrieb. Es ist offensichtlich, dass die Praxis der Vergabe der „Universitätsmilliarde“ keinerlei Ähnlichkeiten mit den Modellvorstellungen von Leistungsverträgen und Globalbudgetierung aufweist.

#### ad) Einrichtung eines Informatikschwerpunktes an der Universität Innsbruck

In den vergangenen zwei Jahren bemühte sich die Universität Innsbruck um die Einrichtung eines Informatikschwerpunktes. Diese Bemühungen mündeten in einem Übereinkommen<sup>12</sup>, das alle Merkmale eines Leistungsvertrages und der Globalbudgetierung enthält:

In einem Vertrag zwischen dem BM:BWK, dem Land Tirol, der Tiroler Zukunftsstiftung und der Universität Innsbruck wurden die gegenseitigen Leistungen und Verpflichtungen für eine vierjährige Aufbauphase vereinbart und für die Folgejahre in Aussicht genommen. Jeder Partner brachte hier ganz bestimmte, sehr namhafte Leistungen ein. Die erstgenannten Vertragspartner vor allem finanzielle Mittel, die Universität Innsbruck die Umwidmung von nahezu 20 Stellen während der Startphase. Dem Vertrag lag eine nachvollziehbare Kalkulation aller Aufwendungen von Null an zugrunde. Für das einzurichtende Informatikstudium wurde auf eine Normzahl von Studierenden abgestellt, dessen deutliches Überschreiten eine Überarbeitung des Verhandlungsergebnisses mit dem Bund auslösen würde. Für den pünktlichen Beginn per 1.10. 2001 und die räumliche Unterbringung hat die Universität (überwiegend) Sorge zu tragen. Ebenso wurden Berichterstattungspflichten vereinbart und wird innerhalb der Startphase von der Universität jährlich budgetiert und abgerechnet.

#### 5. Nutzenanwendung der Ausführungen auf den „Gestaltungsentwurf“ des BM:BWK vom August 2001

Im Lichte der vorstehenden Ausführungen sollen abschließend Abschnitt II („Leistungsvereinbarung“) des „Gestaltungsentwurfs“ des BM:BWK vom August 2001 kommentiert werden (kursive Heraushebungen vom Autor).

---

<sup>12</sup> Verhandler auf Seiten des BM:BWK war SC Univ.-Prof. Dr. Sigurd Höllinger.

Gemäß Punkt 1, S. 16 („*Laufzeit*“), werden die Leistungsvereinbarung von der jeweiligen Universität mit dem BM:BWK auf jeweils *drei Jahre* abgeschlossen. Drei Jahre sind bei Forschungsprojekten und Studienplänen eine sehr kurze Zeit, zumal ja sinnvoller Weise bereits ein Jahr vor Abschluss der Laufzeit die Neuverhandlungen über die Fortführung, die Veränderung oder den Abbruch abgeschlossen sein sollten, um die angestrebte mittelfristige Planungssicherheit sicherzustellen<sup>13</sup>.

In der zu Punkte 1, S. 16 gehörigen Fußnote 8 wird ausgeführt, dass „die Leistungsvereinbarung eine systematische Definition von *Wirkungen*, die eine Universität ...erzielen will und kann (erfordert)“. Hier ist darauf hinzuweisen, dass es sich um Leistungs- und nicht um Wirkungsvereinbarungen handelt, weil Universitäten nur Leistungen erbringen, aber keine Wirkungen garantieren können.

Ebenfalls in dieser Fußnote angemerkt ist etwas sehr Entscheidendes. Dort wird auf den „*kontinuierlichen Dialog* zwischen dem Ministerium und der jeweiligen Universität hingewiesen“, der Leistungsvereinbarungen erst wirksam entstehen ließen. Ebenso wird nochmals festgehalten: „Eine Leistungsvereinbarung stellt auf *die besondere Situation jeder einzelnen Universität* ab“.

Hier ist dagegen zu halten, dass der Großteil der Leistungsverträge nach einheitlichen Kriterien und Standards abgewickelt und finanziert werden müssten, weil sonst – gerade bei „Androhung“ eines kontinuierlichen Dialogs – der Willkür und ständigen, operativ steuernden Eingriffen des BM:BWK nach dem Muster der „Universitätsmilliarde“ Tür und Tor geöffnet wäre. Der Standardisierung der Leistungsverträge, des Berichtswesen und der Evaluationskriterien über alle Universitäten hinweg ist ein großes Gewicht beizumessen. Dies erfordert naturgemäß im Vorfeld des Abschlusses dieser Verträge einiges an Anstrengung, weil sich die Partner über Zweck und Gegenstand, Pflichten, Steuerung, Verfahren bei Leistungsstörungen usw. abschließend klar werden müssten.

Es kann auch künftig hin kein fairer Wettbewerb zwischen den Universitäten erwartet werden, wenn die *individuelle* Behandlung der Universitäten durch das BM:BWK in vielerlei Hinsicht fortgeschrieben wird.

Man kann nun der Ansicht sein, der verpflichtende Katalog des Punktes 2, S. 16 („*Leistungskatalog*“), sei zu detailliert, einer Ansicht, der ich nicht zuneige. Unter den einzelnen Buchstaben wären beispielsweise auch folgende Aspekte aufzunehmen, weil sie das Leistungsbild und das Selbstverständnis einer Universität näher charakterisieren:

- der Stellenwert der Drittmittelwerbung (unter b) Forschung);
- die Universitätslehrgänge (unter c) Studien und Weiterbildung);
- Beteiligungen, Unternehmensgründungen, Kompetenzzentren, Versorgungsleistungen im Gesundheitsbereich (unter g) Serviceleistungen für die Öffentlichkeit);
- die Struktur des Verwaltungspersonals (unter h) Personalstruktur);
- die EDV-Unterstützung durch Verwaltungsinformationssysteme, Verwaltungsreformbemühungen im Sinne des NPM, Maßnahmen der Personalentwicklung (unter i) Managementleistungen und Managementinstrumentarien);

---

<sup>13</sup> Dem Diskussionsbeitrag von MR Dr. Lothar Matzenauer verdanke ich den Hinweis, dass die Fachhochstudiengänge jeweils auf fünf Jahre genehmigt werden.

- es fehlt ein Punkt zu den Themen „Gebäudeinfrastruktur, Großgeräte und EDV-Infrastruktur“.

Hingegen wären der Begriff und Gehalt von „Wissensbilanz“ näher zu charakterisieren.<sup>14</sup> Bei Punkt 3, S. 17 („*Ressourcenbereitstellung*“) kann die Möglichkeit „*außerplanmäßige Mittel*“ zu erhalten, „wenn sich innerhalb der Vereinbarungsperiode *unvorhergesehene Möglichkeiten* eröffnen“ als ebenso positiv wie auch als Einfallstor für einzelne („unbotmäßige“) Universitäten diskriminierenden Interventionismus gesehen werden. Auch hier müsste der Wettbewerb zwischen den Universitäten spielen können. Das heißt: Um zusätzlich verfügbare Mittel sollte nach ex ante bekannten Kriterien von allen Teilnehmern „gerittert“ werden können.

Beim Punkt 4, S. 17 („*Verfahrensregeln*“) müssten explizit Verfahrensregeln aufgenommen werden, die für den Bund bzw. das BM:BWK die Verpflichtung zur ressourcenmäßigen Anpassungen der Leistungsverträge vorsehen, wenn der Gesetz- oder Verordnungsgeber die Rahmenbedingungen ändert (Beispiel: der zusätzliche Verwaltungsaufwand der Universitäten bei der Einführung von Studiengebühren). Das finanzielle „Gesetzgebungsrisiko“ sollte nicht auf die Universitäten überwältigt werden.

Beim Punkt 5, S. 20 („*Globalbudget*“) erlaubt die monatliche Zuweisung den Universitäten keine gewinnbringende Veranlagung und es stellt sich die wesentliche Frage, ob allfällige Ersparnisse aus der Nichtverwendung der Ressourcen („Reserven“) über den Vertragszeitpunkt der Leistungsvereinbarung hinaus nicht die Höhe künftiger Globalbudgets tangieren würde.

Als Einfrieren der bisherigen Budgets für weitere drei Jahre muss die Regelung von Punkt 6, S. 20 („*erstes Globalbudget*“) interpretiert werden. Diese Regelung ist im Lichte der Stagnation der Universitätsbudgets der letzten fünf Jahre im Bereich außerhalb der Personalausgaben zu sehen, während gleichzeitig die Werte von Bedarfs- und Leistungsindikatoren und von gesamtwirtschaftlichen Indikatoren deutlich angestiegen sind (vgl. *Schaubild 1* für die Universität Innsbruck). Die Universitäten hätten dann nahezu 1 Jahrzehnt (!) stagnierender Budgets in Folge zu ertragen. In diesem Zusammenhang ist nochmals an Konrad Osterwalder's Bedingung für Spitzenuniversitäten – es muss nicht gleich „Weltklasse“ sein – zu erinnern: „Eine Spitzenuniversität braucht *adäquate* Finanzierung“. Selbst Universitäten, die sich in ihrem Betrieb qualitativ gerade noch verantworten lassen, benötigen eine adäquate Finanzierung, um im internationalen Wettbewerb bestehen zu können!

Vor allem aber wäre zu überprüfen, welche Folgekosten aus der eigenen Rechtspersönlichkeit und der neuen management-orientierten Führung der Universitäten entstehen (vgl. Änderung der Aufbau- und Ablauforganisation, Erstellung, Überwachung und Berichterstattung zu den Leistungsverträgen u.ä.m.). Sicherlich sind auch „economies“ aus den Globalbudgets und deren Mehrjährigkeit zu lukrieren, da diese die Wirtschaftlichkeit deutlich verbessern sollten.

Punkt 7, S. 20 („*weitere Globalbudgets*“) enthalten eine „Todsünde“ wider die Leistungsverträge und Globalbudgets: „Darüber hinaus können durch Verhandlungen zusätzliche Finanzmittel festgelegt werden.“. Auch hier gilt das oben Gesagte: Falls das BM:BWK über zusätzliche Mittel verfügt, muss über der Zuteilung – anhand klarer

---

<sup>14</sup> Für viele: Oskar Grün, Monika Corcoran, Elisabeth Reitingner, Wissensmanagement im Rechnungshof, in: Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich, 42. Jg. (2001), Heft 1-3, S. 89 ff.

Kriterien und transparenter Verfahren – der Wettbewerb zwischen den Universitäten entscheiden.

In Punkt 8, S. 20f. ( „*Kategorien von Kriterien*“) wäre die Abgrenzung zwischen den unterschiedlichen Kategorien, ihre Vollständigkeit und Gültigkeit für die universitäre Leistungserstellung und ihre Anreizwirkungen zu untersuchen und wären Operationalisierungen vorzunehmen. Fest steht, dass

- zum „Bedarf“ auch der Bestand an eingerichteten Studienrichtungen und ihre Auslastung und die benötigte bzw. die bestehende Gebäude- und Geräteinfrastruktur gehört;
- bei den „Nachfragekriterien“ im Anbetracht des freien Hochschulzugangs, der freien Studienwahl und der teils im Ermessen der Studierenden liegenden Studiendauer (vgl. „Lebensplanung“, „Selbstfindung“, „Berufstätigkeit“), von Modeerscheinungen und demographischen Einflüssen die „studentische Nachfrage“ zu problematisieren ist, auch wenn das Kriterium an sich erhalten bleiben sollte. Auch können die Bedarfe der Abnehmer von Absolventen von der Wirtschafts- und Konjunkturlage beeinflusst sein;
- bei den „Leistungskriterien“ auch Kriterien aus dem Bereich der Verwaltung der Universitäten berücksichtigt werden sollten.

Neben den quantitativen Kriterien bleibt naturgemäß ein breites Feld für die Einschätzung von qualitativen Aspekten.

Bei Punkt 9, S. 21 („*nicht-formelgebundene Finanzierung*“) ist erneut zu monieren, dass es wenig Sinn macht, viele Aspekte der Leistungserbringung von Universitäten zu fordern (vgl. Punkt 2) und Kriterien für die Finanzierung zu formulieren (vgl. Punkt 8), um in der Folge zu postulieren: „Die Finanzierung erfolgt nicht formelgebunden. Die ...genannten Kriterien bilden die Basis für die Verhandlung“. Zusammen mit Punkt 10, S. 21 („*Konkretisierung der Kriterien je Universität*“) wird hier dem Paternalismus und der tradierten hierarchischen Fremdsteuerung Tür und Tor geöffnet. Von Autonomie ist nichts zu spüren. Der Wunsch nach Beschränkung auf strategische Steuerung bleibt wenig glaubwürdig. Gegen die Vorstellung von „Universitäten im Wettbewerb“, die auf Basis von Kontraktmanagement und Globalbudgets ihr Schicksal verantwortungsbewusst und gegen Rechenschaft in die eigenen Hände nehmen, wird hier zweifellos gravierend verstoßen.

Dass bereits in Punkt 11, S. 21 ( „*Variabler Teil des Globalbudgets*“) erneut „Verhandlungen“ in Aussicht gestellt werden, vermag den Befund nicht zu mildern. Wenn zuvor mit jeder Universität individuell ein Globalbudget ausgehandelt wurde, so macht es wenig Sinn, wenn sich das BM:BWK noch die Freigabe der letzten 3% - 6% vorbehält. Diese wenigen Prozentpunkte sind in der Realität vielleicht gerade noch die nach Abzug der gesetzlichen und vertraglichen Verpflichtungen verbleibende „freie Spitze“ des Budgets. Sind diese Regelungen zum Nennwert zu nehmen - und werden sie nicht missverstanden -, hätte man diesen Abschnitt auch kürzer formulieren können: „Das BM:BWK teilt jeder Universität ihr Budget zu. Es ist auf Euro und Cent nach den Vorstellungen des BM:BWK zu verausgaben“.

Gegen die in Punkt 12, S. 21f. („*Leistungsbericht*“) erforderliche Berichterstattung ist nichts einzuwenden. Nur sollte die Systematik – zwecks Vergleichbarkeit und fairem Wettbewerb zwischen den Universitäten – für alle Universitäten gleich sein.

Auch gegen die in den Punkten 13, S. 22 („*nächste Leistungsvereinbarung*“) Punkt 14, S.22 („*Protokollierung der Leistungsvereinbarung*“, „*Leistungsstörungen*“) sowie Punkt 15, S. 22 („*Schiedsinstanz*“) ist nicht Stellung zu nehmen. Allerdings müssten alle erforderlichen Schritte bereits um jeweils ein Jahr vor den angeführten Terminen erfolgen, um die mittelfristige Planbarkeit sicherzustellen und „vertraglose Zustände“ zu vermeiden.

## 6. Abschließende Bemerkungen

Universitäten sollten verstärkt nach den Gesichtspunkten des New Public Management mit Hilfe von Leistungsaufträgen, Globalbudgets und Rechenschaftsberichten geführt werden. Dies ist unter den Gesichtspunkten der Mehrjährigkeit der Aufgabenstellungen in Forschung und Lehre aber aus Gründen der zunehmenden Wettbewerbs-, Kunden-, Mitarbeiter- und Effizienzorientierung von Universitäten erforderlich und könnte die internationale Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Universitäten verbessern. Auch die ÖRK und die Vorsitzenden der obersten Kollegialorgane der österreichischen Universitäten fordern mit großer Mehrheit den Abschied vom Bundeshaushaltsrecht und damit die mittelfristige Planungssicherheit und die volle Virementfähigkeit der finanziellen Ressourcen ebenso wie mehrjährige, rollierende Leistungsverträge.

Leistungsvereinbarungen und Globalbudgets basieren auf dem Gedanken des Kontraktmanagements. Kontrakte setzen voraus, dass sich die Partner (Parlament – Ministerium, Ministerium – Universität, Universität und interne Suborganisationen) bei der Vereinbarung auf gleicher Augenhöhe begegnen, obwohl sie unterschiedlichen Steuerungsebenen angehören. Ein schwieriges Unterfangen, das aber durch Steuerungsrechte einerseits und Ressourcenansprüche, Leistungs- und Berichtspflichten andererseits vertraglich abgesichert ist.

Während die Politik aus Anlass der Neuorganisation von Universitäten klar deren Aufgaben im Vergleich zu anderen, ebenfalls mit öffentlichen Mitteln finanzierten Einrichtungen des tertiären Bildungsbereichs und der staatlich finanzierten Forschungs(-förderungs)institutionen festzulegen hätte und neben der Frage des Zugangs auch den adäquaten Umfang der Mittelausstattung in Relation zu den Zwecken fixieren müsste, ist es Sache der Universitäten die Art und Weise der Erfüllung der Leistungsvereinbarungen sicherzustellen und nachzuweisen. Leistungsvereinbarungen und Globalbudgets beinhalten somit die Autonomie über das WIE der Aufgabenerfüllung, während sich der Staat auf die strategische Steuerung des WAS, FÜR WEN und WIEVIEL zu konzentrieren hat bzw. hätte.

Die ÖRK als auch die Vorsitzenden der obersten Kollegialorgane haben in ihren Resolutionen und Beschlüssen die Rücksichtnahme auf die *individuellen* Besonderheiten der einzelnen Universitäten und auf ihre individuelle Profilbildung eingefordert. Dafür gab und gibt es auch Anlass, weil selbst vergleichbare Einrichtungen wie Fakultäten und Studienrichtungen an verschiedenen Universitäten in hohem Maße unterschiedlich mit personellen, finanziellen und sachlichen Ressourcen ausgestattet sind.

Der „Gestaltungsentwurf“ des BM:BWK vom August 2001 hat nach der hier vorgestellten Analyse diese Forderung aber als Einladung *missverstanden*, sowohl die Leistungsverträge als auch die Zuteilung von Globalbudgets von einem *kontinuierlichen Dialog* mit jeder einzelnen Universität über ihre Leistungen, ihre Profilbildungen und die

individuelle Bewertung von Verteilungskriterien abhängig zu machen. Leistungsverträge und Globalbudgets basieren aber im Gegensatz dazu auf *ex ante* klar festgelegten Rechten und Pflichten der Partner und auf dem Respekt vor deren jeweiligen Steuerungs- bzw. Entscheidungsspielräumen ebenso wie auf *ex ante* festgelegten finanziellen Volumina und Spielregeln für deren Veränderung.

Die Autonomie der Universitäten über die Erfüllung von Leistungsverträgen und die Verwendung der Globalbudgets wird durch die im „Gestaltungsvorschlag“ eröffneten, vielfältigen Möglichkeiten des BM:BWK, den Universitäten *nach Ermessen* laufend zusätzlich Mittel zukommen zu lassen, ausgehöhlt. Damit wird die Grundidee von Globalbudgets konterkariert. Zu fordern wären einheitliche Standards für Leistungsverträge und Berichterstattung und für die Mittelvergabe und ihre Evaluation.

Trotz der vielmaligen Verwendung der Begriffe „Verhandlungen“ und „Leistungsverträge“ ist im „Gestaltungsentwurf“ die traditionelle hierarchische Eingriffsverwaltung und Mittelzuteilung im „Gestaltungsvorschlag“ fortgeschrieben. Er scheint außer der mit der neuen Rechtsform verbundenen Organisationsautonomie der Universitäten wenig an Leistungs- und Finanzautonomie zuzulassen.

Auch kann im „Gestaltungsvorschlag“ für die Verwirklichung der Idee von „Universitäten im Wettbewerb“ kein Anhaltspunkt gefunden werden. Sie würde voraussetzen, dass den Universitäten auf Basis von *ex ante* klar definierten Spielregeln und Kriterien eine angemessene Mittelausstattung zur Zielerreichung gesichert bleibt und darüber hinaus auf Grund transparenter Kriterien die zusätzliche Möglichkeit eines Wettbewerbs der Universitäten um Ressourcen eröffnet würde.

Eine weitere, unabdingbare Lehre ist aus all den Erfahrungen mit New Public Management zu ziehen: Verwaltungsmodernisierung kann nur mit und nicht gegen die betroffene „Belegschaft“ gelingen. Zuviel hängt vom Produktionsfaktor „Motivation“ ab.

Zusammenfassend hat im Bereich der „Leistungsvereinbarungen“ der „Gestaltungsentwurf“ des BM:BWK vom August 2001 trotz der „Vollrechtsfähigkeit“ im Wege einer neuen Rechtsform nur einen sehr geringen Gehalt an Leistungs- und Finanzierungsautonomie. Dennoch wären die Ingredienzen vorhanden, autonome Universitäten auf Basis des New Public Managements zu gestalten, falls die Politik oder das zuständige Ministerium auf Basis von Kontraktmanagement die Universitäten wirklich „loszulassen“ bereit wäre und sich auf das strategische Controlling beschränken wollte. Im Rahmen eines Mittelweges könnte man sich im übrigen in der Startphase auf eine „*Experimentierklausel*“ für Leistungsverträge und Globalbudgets verständigen.

Fest steht: Sollen sich Universitäten ändern müssen - und das sollten sie -, so bräuchten sie *andere* Rahmenbedingungen und Anreize. Die eingangs erwähnten Phänomene haben wirklich *andere* Ursachen und benötigen eine *andere* Therapie.