

# Leistungsvereinbarungen - Empfehlungen zur Ausgestaltung

Wien, im Juli 2005

## **ÖSTERREICHISCHER WISSENSCHAFTSRAT**

Liechtensteinstraße 22a • 1090 Wien • Tel.: +43/(0)1/319 49 99 • Fax: +43/(0)1/319 49 99-44  
Mail: [office@wissenschaftsrat.ac.at](mailto:office@wissenschaftsrat.ac.at) • Web: [www.wissenschaftsrat.ac.at](http://www.wissenschaftsrat.ac.at)

ÖSTERREICH  
WISSENSCHAFTSRAT

## **Leistungsvereinbarungen – Empfehlungen zur Ausgestaltung**

### **Allgemeines**

Der Österreichische Wissenschaftsrat hat sich mit Fragen der Universitätenfinanzierung durch Leistungsvereinbarungen auseinandergesetzt. Dieses Steuerungs- und Allokationsinstrument wurde durch das Universitätsgesetz 2002 neu eingeführt und ist im Wesentlichen in § 13 UG verankert. Grundsätzlich handelt es sich bei Leistungsvereinbarungen um ein Element des „New Public Management“, das dezentralere Entscheidungs- und Gestaltungsmöglichkeiten schaffen soll. Es werden in einem dialogischen Prozess zu verfolgende Ziele und zu erbringende Leistungen und Gegenleistungen vereinbart; die zur Umsetzung erforderlichen Maßnahmen werden in autonomer Entscheidung von den zur Umsetzung verpflichteten Rechtsträgern gesetzt. Der Einsatz neuer Steuerungselemente (zu denen auch die formelbasierte Budgetvergabe zählt) für das Transaktionsverhältnis zwischen Staat und Universitäten soll eine flexiblere und effizientere Reaktion auf die sich immer schneller ändernden Anforderungen des Wissenschafts- und Lehrbetriebs ermöglichen. Im Zusammenhang mit der Einführung von Globalbudgets soll auch ein effizienter und verantwortungsbewusster Ressourceneinsatz ermöglicht werden. Durch das Verhandlungselement werden beide Partner gleichwertig ihre Wünsche und Erfahrungen einbringen können, womit zugleich eine größere Zustimmung zu den vereinbarten Zielen erzielt wird.

Des Weiteren werden in Leistungsvereinbarungen gesellschaftliche und bildungspolitische Ziele fixiert und Maßnahmen zu deren Umsetzung vereinbart. Es ist so möglich, Anforderungen und Erwartungen der Gesellschaft an die Universitäten zu artikulieren und gemeinsam mit diesen einen Beitrag zur Lösung von gesellschaftlichen Fragestellungen zu definieren.

## **Leistungsvereinbarungen im Universitätsgesetz 2002**

Die zwischen Universitäten und Bund als öffentlich-rechtliche Verträge abzuschließenden Leistungsvereinbarungen umfassen entsprechend den gesetzlichen Vorgaben Aussagen über strategische Ziele, Profilbildung, Universitäts- und Personalentwicklung, über Forschung sowie Entwicklung und Erschließung der Künste, Studien und Weiterbildung, gesellschaftliche Zielsetzungen, Erhöhung der Internationalität und Mobilität und interuniversitäre Kooperationen. Ebenso enthalten sie die Leistungsverpflichtung des Bundes, Regeln über den Ablauf der Leistungserbringung, Maßnahmen für den Fall der Nichteinigung und Regelungen über ein entsprechendes Berichtswesen und Rechenschaftslegung.

Die in der Leistungsvereinbarung eingegangenen Verpflichtungen sind für beide Partner bindend. Ihre Einhaltung kann durch ein Rechtsschutzverfahren vor einer Schlichtungskommission und durch den Verwaltungsgerichtshof überprüft werden. Eine einvernehmliche Abänderung ist nur bei gravierender Veränderung der der Vereinbarung zugrunde liegenden Rahmenbedingungen vorgesehen. Auch wenn eine unmittelbar durchsetzbare Verpflichtung zum Abschluss einer Leistungsvereinbarung dem Gesetz nicht zu entnehmen ist, ergibt sich aus den Bestimmungen über die Schiedskommission, die bei Scheitern der Einigung ein Vereinbarungssurrogat festlegen kann, dass der Abschluss einer Leistungsvereinbarung der „Normalzustand“ sein sollte.

In diesem Zusammenhang begrüßt der Wissenschaftsrat ausdrücklich die Finanzierung der Universitäten durch Leistungsvereinbarungen. Er ermuntert die Universitäten und das Bildungsministerium, dieses Steuerungs- und Allokationsinstrument ernst zu nehmen und die sich für beide Seiten bietenden, oben erwähnten Chancen zu nutzen.

Erstmals sind Leistungsvereinbarungen für den Zeitraum ab 2007 abzuschließen. Weder im Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur noch bei den Universitäten kann es deshalb Erfahrungen in der Handhabung derartiger Verhandlungsprozesse geben. Auch ausländische Beispiele, die der Wissenschaftsrat in seine Überlegun-

gen einbezogen hat<sup>1</sup>, sind nicht uneingeschränkt auf die österreichische Situation übertragbar. Die gesetzlichen Grundlagen und Rahmenbedingungen wurden vom Gesetzgeber teilweise eher knapp ausgestaltet.

Der Wissenschaftsrat regt an, die nur in den parlamentarischen Materialien, nicht jedoch im Gesetzestext selbst näher ausgestalteten Kategorien für den Vereinbarungsinhalt im Verhandlungsprozess zu definieren, und weist in der Folge auf einige mögliche Probleme hin. Die folgenden Überlegungen können als Leitlinien für die Verhandlungen angesehen werden; sie sollen dazu beitragen, die Leistungsvereinbarungen als Chance für die Ausgestaltung von universitärer Autonomie und effizientem Ressourceneinsatz einzusetzen.

## **Begriffsklärungen**

Die im Gesetz angeführten Kategorien (Bedarf, Nachfrage, Leistung und gesellschaftliche Zielsetzungen), die als Basis für die Verhandlung dienen sollen, könnten wie folgt operationalisiert werden:

- **Bedarf:** Hier geht es um institutionelle, nicht dynamische Größen, die sich insbesondere aus den Personal- und Infrastrukturkosten zur Aufrechterhaltung des laufenden Betriebs zusammensetzen. Jedenfalls gehören auch personalbezogene Rücklagen (Pensions- und Abfertigungsrücklagen) und Abschreibungen zur Neuanschaffung von Geräten zu diesem Posten. Durch entsprechende Planungsmöglichkeiten und Möglichkeiten der Einflussnahme auf diese Faktoren könnten auch diese Größen dynamisiert werden. Dies wäre im Sinne einer autonomen Universitätsentwicklung anzustreben.
- **Nachfrage:** Nachfrage wird beschrieben durch dynamische und universitätsexterne Faktoren, die aufgrund einer politisch zu treffenden Prognose- und Zielent-

---

<sup>1</sup> Vgl. etwa zuletzt Müller/Ziegele, *Zielvereinbarungen zwischen Hochschulen und Staat in Nordrhein-Westfalen: Erfahrungen und Zukunftsperspektiven*, CHE-Arbeitspapier Nr. 45, 2003, sowie HRK, *Grundsätze zu Gestaltung und Verhandlung von Zielvereinbarungen, Entschließung des Plenums der HRK vom 14.6. 2005*.

scheidung festzulegen sind. Es handelt sich dabei insbesondere um die Nachfrage nach AbsolventInnen einer bestimmten Studienrichtung auf dem Arbeitsmarkt oder um die Nachfrage nach Forschung in bestimmten Disziplinen. Ebenso kann es sich dabei um die Nachfrage potentieller Studierender nach Studienplätzen handeln. Bislang dürfte es schwierig sein, aus bekannten Zahlen einen bestimmten Bedarf an AbsolventInnen einer bestimmten Studienrichtung prognostisch abzuleiten. Auch die Nachfrage nach bestimmten Forschungsleistungen kann nicht mit Sicherheit vorausgesagt werden, wobei jedoch auch hier bis zu einem bestimmten Ausmaß gelten wird, dass sich ein Angebot auch eine bestimmte Nachfrage schaffen wird. Die Nachfrage richtet sich um Übrigen in einem interuniversitären Wettbewerb auch nach der angebotenen Qualität der Ausbildung bzw. der Forschung.

- **Leistung:** Leistung bedeutet das Erreichen gesetzter Ziele. Dabei ist zu unterscheiden zwischen solchen Zielen, die sich die Universität selbst (autonom) im Entwicklungsplan setzt, und denjenigen Zielen, die sich aus der Leistungsvereinbarung selbst ergeben. Hier zeigt sich die Notwendigkeit, Leistungsvereinbarung und Entwicklungsplan aufeinander abzustimmen. Idealerweise formuliert der Entwicklungsplan strategische Ziele, die über die dreijährige Leistungsvereinbarungsperiode hinausreichen, und die dann in den Leistungsvereinbarungen konkretisiert werden.
- **Gesellschaftliche Zielsetzungen:** Hier handelt es sich im Wesentlichen um die Bemühung zur Gleichstellung der Geschlechter, um Maßnahmen für Teilzeitstudierende, aber auch um Maßnahmen zur Förderung der Internationalisierung in diesem Bereich. Diese Zielsetzungen werden in einem politischen Prozess festgelegt, können sich aber auch aus einer eigenständigen Positionierung der jeweiligen Universität (Zielgruppe: Berufstätige; regionale Schwerpunkte) ergeben.

Insgesamt lassen sich die hier erläuterten Kategorien nicht unabhängig voneinander sehen. Diese Tatsache unterstreicht die Bedeutung der Entwicklungspläne für die Erstellung von kohärenten Zukunftskonzepten für eine Universität. Wenn kohärente Kon-

zepte vorliegen, sollte dies der Staat honorieren. Möglich ist dies nur bei einer entsprechenden Vorleistung der Universität (vgl. unten).

Für die erste Vereinbarungsperiode wird es notwendig sein, auf der Grundlage der aus den Vorjahren verfügbaren Zahlen zu verhandeln. Dabei sollte die Gefahr nicht übersehen werden, dass es zu einer Fortschreibung des „status quo ante mit anderen Mitteln“ kommt.

### **Formelbudget**

Neben dem durch Leistungsvereinbarungen verteilten Budgetanteil von 80% werden 20% des Budgets formelgebunden vergeben. Der Wissenschaftsrat weist in diesem Zusammenhang auf seine bisher zu diesem Thema verabschiedeten Empfehlungen hin.<sup>2</sup> Auch wurde dem Wissenschaftsrat durch Vertreter des Ministeriums eine Modellrechnung präsentiert. Der Wissenschaftsrat unterstützt das dieser Rechnung zugrunde liegende Modell. Für die Ausgestaltung dieses Finanzierungsinstruments ist zu betonen, dass Effekte aus dem Formelbudget nicht durch Leistungsvereinbarungen kompensiert werden sollten. Auch sollten die gewählten Indikatoren Qualität belohnen und nicht zur Deckung von Bedarfen herangezogen werden. Weiters sollte es sich um eine nicht zu große Zahl wissenschaftsadäquater Indikatoren handeln.

### **Empfehlungen**

Aus der Sicht des Wissenschaftsrates ergeben sich für die erstmalige Aushandlung von Leistungsvereinbarungen die folgenden Leitgedanken:

- Es sollte keine Quotierung zwischen einzelnen Bereichen, die die Leistungsvereinbarung umfasst, erfolgen; vielmehr ergibt sich die Verteilung der Mittel auf die Bereiche aus den intendierten Strukturmaßnahmen und Erforderlichkeiten der

---

<sup>2</sup> Zu einem österreichischen Modell der Leistungsindikatoren, 2.6.2004; Grundfragen im Zusammenhang mit Wissensbilanz, Leistungsvereinbarungen und Leistungsindikatoren, 24.9.2004.

einzelnen Universitäten. Im Idealfall kommt bei dieser Verteilung auch die Entscheidung der Universität für ein bestimmtes Profil zum Tragen. Dies ist jedoch nur bei vorhandener finanzieller „Manövriermasse“ möglich. Diese zu gewährleisten, ist Aufgabe sowohl der jeweiligen Universität als auch des Bundes (vgl. unten).

- Die Finanzierung der Universitäten als Zentralorten der Forschung sollte allein aufgrund von wissenschaftsadäquaten Kriterien und Zielvorstellungen erfolgen. Dies setzt insbesondere eine angemessene Finanzierung der universitären Grundlagenforschung ohne thematische Vorgaben voraus. Derartige Vorgaben seitens des Staates sind nicht von vorneherein unzulässig, müssen aber zusätzlich abgegolten werden.
- Die Universitäten müssten zur Verfolgung von strategischen Zielen in der Lage sein, Rücklagen für zukünftige Investitionen zu bilden. Zum einen ist dies nur möglich, wenn nicht sämtliche Mittel für die Deckung des Grundbedarfs herangezogen werden müssen; zum anderen ist es eine autonome Entscheidung der Universität, über kurzfristige Einsparungen in anderen Bereichen strategische Neupositionierungen vorzunehmen.
- Eine strategische Ausrichtung der Universitäten kann nur gelingen, wenn sich sowohl der Bund als auch die Universitäten ihrer entsprechenden Verantwortung bewusst sind. Weder dürfen die Universitäten für das Bilden von Rücklagen „bestraft“ werden (also verpflichtet werden, für das Erreichen strategischer Ziele bzw. das Tätigen größerer Investitionen gebildete Rücklagen vorzeitig zu verbrauchen), noch dürfen sie erwarten, Schwerpunkte ohne eine angemessene Analyse ihres Angebots finanzieren zu können. Die Ziele und die Maßnahmen zu ihrer Erreichung (Rücklagenbildung) könnten Gegenstand der Leistungsvereinbarung sein.

- Universitätsintern müssen Anreize gegeben sein, zusätzliche Gelder einzuwerben. Die Einführung angemessener Evaluationsverfahren ist in diesem Zusammenhang unabdingbar.
- Aus Sicht der in- und ausländischen Praxis gilt es aus den Unzulänglichkeiten, die sich bei der Überleitung der Universitäten in das UG gezeigt haben, zu lernen. Ebenso ist zu berücksichtigen, dass die Leistungsvereinbarungen für einen längeren Zeitraum (drei Jahre) abgeschlossen werden. Insbesondere müsste deshalb in einer Leistungsvereinbarung Vorsorge getragen werden für Faktoren, die den benötigten Mittelbedarf erhöhen könnten, wie z.B. im Falle von Bezugssteigerungen von MitarbeiterInnen der Universität und einer entsprechenden Inflationsabgeltung.

### **Weitere Maßnahmen**

- Die Aushandlung von Leistungsvereinbarungen stellt einen Paradigmenwechsel im Verhältnis zwischen den Universitäten und dem zuständigen Ministerium dar. Einigungen sollten dialogisch und transparent erzielt werden. Dies setzt auf beiden Seiten neue Verhandlungsmethoden und ein Umdenken bei der Planung und Umsetzung voraus. Der Wissenschaftsrat wird im Rahmen einer Veranstaltung im Herbst 2005 Gelegenheit zur umfassenden gegenseitigen Information, auch unter Mitwirkung ausländischer Experten, geben.
- Jedes neu eingeführte Steuerungsinstrument kann auch unerwünschte Steuerungseffekte aufweisen, die nicht prognostizierbar sind. Überregulierung, insbesondere im Zusammenhang mit anderen Steuerungsinstrumenten des UG 2002, entspricht dabei ebenso wenig der Intention des Gesetzes wie eine konzeptlose Budgetzuweisung an die Universitäten. Desgleichen ist die Umsetzung der in den Leistungsvereinbarungen übernommenen Aufgaben innerhalb der Universitäten von fundamentaler Bedeutung für die Entwicklung hin zu mehr universitärer Autonomie und eigenständiger Entwicklungsplanung. Um so wichtiger ist auch



eine umfassende, den Prozess begleitende Evaluierung. Insbesondere gilt es zu überprüfen, ob die Ziele, die man bei Einführung der Leistungsvereinbarungen verfolgte, erreicht wurden, desgleichen festzustellen, wo Effizienzverluste und Fehlsteuerungen aufgetreten sind. Eine derartige Evaluierung könnte in Form eines Forschungsprojekts erfolgen. Der Wissenschaftsrat erklärt seine Bereitschaft, ein solches Projekt koordinierend zu begleiten.