

Stellungnahme zum Prozess und zum Ergebnis der Leistungsvereinbarungen

Wien, im Februar 2007

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 • Web: www.wissenschaftsrat.ac.at

ÖSTERREICHISCHER
WISSENSCHAFTSRAT

Stellungnahme zum Prozess und zum Ergebnis der Leistungsvereinbarungen

I.

2006 wurde zum ersten Mal über das Budget der Universitäten in Form von Leistungsvereinbarungen zwischen den Universitäten und dem Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur (jetzt Ministerium für Wissenschaft und Forschung) verhandelt. Damit gewann ein wesentliches Reformelement des UG 2002, in dem sich die neue Autonomie der Universitäten bewähren muss, institutionelle Geltung.

Der Wissenschaftsrat hatte wiederholt im Vorfeld der Verhandlungen die Bedeutung dieses Reformelements hervorgehoben und in Empfehlungsform Stellung genommen. Erinnert sei an die Formulierung von neun Prinzipien, denen die Verhandlungen folgen sollten (Prinzipien zum Abschluss von Leistungsvereinbarungen, 8. November 2005), und eine Handreichung, die diesen Prinzipien zum Zeitpunkt der Aufnahme der Verhandlungen normative Konkretheit verschaffen sollte (Leistungsvereinbarungen – Wege und Irrwege. Eine Handreichung für die Praxis, 17. März 2006).

Die Verhandlungen begannen im Oktober 2006 und wurden Ende des Jahres in Form einer grundsätzlichen Einigung zwischen den Verhandlungspartnern abgeschlossen (in einigen Fällen steht die Unterzeichnung der Vereinbarungen noch aus). Das Ergebnis lässt sich in der Weise zusammenfassen, dass die Leistungsvereinbarungen im großen und ganzen Schwerpunkte und Profile, sofern die Universitäten solche tatsächlich schon gesetzt haben, fördern, dies allerdings in einer Weise, die auch eine weniger ambitionierte Budgetierungsform geleistet hätte. Die Leistungsvereinbarungen haben die zum Teil bereits eingeleiteten Entwicklungsprozesse der Universitäten nicht konterkariert, es sind aber auch keine wesentlich neuen Impulse von ihnen ausgegangen. Es fehlte ein wirklich gestalterischer Wille auf beiden Seiten. Auch wurden die zur Verfügung stehenden Mittel in Einzelfällen mit anderer

Zwecksetzung, so in Form einer Kofinanzierung für aus Offensivmitteln finanzierte Programme (z.B. Kompetenzzentren), eingesetzt.

Der Wissenschaftsrat hat sich, ohne in die Verhandlungen einzugreifen, laufend über deren Stand informiert. Dies geschah in der Regel im Rahmen von Routinetreffen zwischen dem Sektionschef für den Bereich Hochschulen und dem Vorsitzenden des Wissenschaftsrates.

II.

Als problematisch und das Ergebnis beeinträchtigend erwiesen sich schon früh mehrere Umstände. So zeigte sich bald, dass die Mittel, die für die Leistungsvereinbarungen zur Verfügung standen, viel zu gering waren, um der Bedeutung dieses Reformelements Rechnung tragen und den Verhandlungen entsprechend Gewicht geben zu können. Bei einem Gesamtrahmen von EUR 4,46 Mrd. (1,12 Mrd. Formelbudget) waren von vornherein nur etwa EUR 200 Mio. für zu vereinbarende Initiativen in Aussicht genommen; daraus wurden aber letztlich weniger als EUR 100 Mio.. Der Grund dafür war, dass alte Verpflichtungen und früher getroffene Vereinbarungen mit einzelnen Universitäten vorab mit den für die Leistungsvereinbarungen zur Verfügung stehenden Mitteln abgegolten werden mußten. Damit wurden gegenüber dem ursprünglichen Ansatz den eigentlichen Verhandlungen Mittel in Höhe von ca. EUR 100 Mio. entzogen.

Hinzu kam, dass es sich bei den früher getroffenen Vereinbarungen teilweise um solche handelte, die in einem Budget für Lehre und Forschung nichts zu suchen haben, so etwa bei den Medizinischen Universitäten Mittel für Journaldienste in Höhe von EUR 22,6 Mio. Ferner bedeutete die Vorabfestlegung von Budgetmitteln in einzelnen Fällen den Einstieg in Folgeverpflichtungen bzw. das Auftreten von Folgekosten, so im Falle von institutionellen Neugründungen (Beispiel: Aufbau neuer Fakultäten). Damit machte sich die alte Praxis vor dem UG 2002 auch in der Realisierung eines seiner wichtigsten Elemente breit. Nicht förderlich für die Ernsthaftigkeit der Verhandlungen war auch die frühe Nachricht aus dem Ministerium, dass es in diesem ersten Verfahren nur Gewinner geben werde. 80 Prozent des bestehenden Budgets (ohne Formelanteil = 20 Prozent) wurden 'außer Streit gestellt' (Fortführung des bestehen-

den Leistungsangebotes; verhandelt wurde nur über Zusatzmittel, die aufgrund einer Budgetsteigerung zur Verfügung standen). Nachträglich traten ferner Schwierigkeiten im Umgang mit dem Formelbudget auf, die bis heute nicht bewältigt sind.

III.

Einstiege in neue Verfahren besitzen den Charakter von Probeläufen. Vieles bleibt offen, nicht alles ist perfekt. Das gilt auch für die erste Runde der Leistungsvereinbarungen. Für beide Seiten, Universitäten und Ministerium, war diese Form der Budgetverhandlungen neu und ungewohnt, ein Umstand, der sich sowohl in der Vorbereitungsphase als auch in der Durchführung der Verhandlungen und in deren Ergebnissen spiegelt. Immerhin wies die erste Runde erhebliche Mängel auf, und zwar auf beiden Seiten.

Das wird besonders deutlich, wenn man diese Runde – ihre Vorbereitung, ihre Durchführung, ihre Ergebnisse – an den vom Wissenschaftsrat formulierten und von beiden Seiten übernommenen (zumindest stillschweigend akzeptierten) Prinzipien misst. Zu diesen Prinzipien gehörten vor allem: (1) Die Bindung der Leistungsvereinbarungsentwürfe an die Vorlage eines (belastbaren) Entwicklungsplans. (2) Die Existenz von Vorleistungen, mit denen die Ernsthaftigkeit von Entwicklungsplan und Leistungsvereinbarungsentwurf dokumentiert wird. (3) Der Bezug auf Ziele, nicht Maßnahmen. (4) Die Existenz ausreichender Mittel, ohne die ein derartiges (aufwendiges) Verfahren seinen Sinn verliert. (5) In der Konsequenz der Verhandlungen und ihrer Ergebnisse die Existenz von Gewinnern und Verlierern.

Gemessen an diesen Vorgaben und den zuvor genannten Problemen stellt der Wissenschaftsrat auf Seiten der Universitäten folgende Mängel fest:

- Die meisten eingereichten Entwicklungspläne verdienen diese Bezeichnung nicht. Entweder handelt es sich um einfache Fortschreibungen der bisherigen Entwicklung oder um reine (gelegentlich fast beliebig anmutende) Wunschvorstellungen gegenüber dem Mittelgeber. In der Regel wird der Bezug zwischen Entwicklungszielen und den dafür erforderlichen Ressourcen, der sich auf entsprechend aussagekräftige Budgetzahlen stützt, nur unzureichend dargestellt.

Was man selbst im Sinne von Prioritätensetzung, entsprechend auch Posterioritätensetzung, tun will (besser noch: womit man schon begonnen hat) bleibt im Vagen oder fehlt ganz. Viel zu oft drängt sich der Eindruck auf, dass nur gesammelt und zusammengestellt wurde, was sich Teile der Universität (z.B. Institute und Fakultäten) wünschen.

- Entsprechend schwach fällt in diesen Fällen die Verbindung zwischen Entwicklungsplan und Leistungsvereinbarungsentwurf aus (wenn überhaupt in einem ernsthaften Sinne vorhanden). Was im Sinne einer zukunftsfähigen Schwerpunkt- und Profilbildung als zwei Seiten einer Medaille gedacht war – Realisierungsschritte einer verbindlichen Universitätskonzeption –, präsentiert sich als eine Mischung von Fortschreibung und Wunschliste.

Auf Seiten des Ministeriums:

- Der Umstand, dass für die Leistungsvereinbarungsrunde viel zu geringe Mittel zur Verfügung standen, minderte die Bedeutung des Verfahrens, nicht zuletzt in der Wahrnehmung der universitären Verhandlungspartner. Das aus der Gesetzesperspektive den Leistungsvereinbarungen zukommende Gewicht wurde nicht nur nicht realisiert, es wurde auch das ganze Instrumentarium entwertet.
- Verheerend wirkte sich in diesem Zusammenhang der Umstand aus, dass von den ursprünglich vorgesehenen (ohnehin zu geringen) Mitteln nur ein kleinerer Teil tatsächlich im Verhandlungsrahmen zur Verfügung stand. Die Vorabbedienung früher eingegangener Verpflichtungen, die zum Teil auch noch eher zweckentfremdet eingesetzt werden sollten, näherte das ganze Verfahren wieder dem alten Modell der Budgetverhandlungen an.
- Kontraproduktiv wirkte sich der frühe Hinweis aus, dass es in diesem Verfahren nur Gewinner geben werde. Damit wurde dem gewollten Eintritt in ein Verfahren unter Wettbewerbsbedingungen (von beiden Seiten stets so hervorgehoben) ein Bärendienst erwiesen. Ein Wettbewerb, in dem es keine Verlierer gibt, ist eben kein Wettbewerb. Und wer dies weiß, richtet sich auf einen solchen auch gar nicht erst ein.

IV.

Unabhängig von dieser verfahrensbezogenen Beurteilung im allgemeinen sollte festgehalten werden, daß noch nie zuvor derart intensive und sachhaltige Diskussionen zwischen dem Ministerium und den Universitäten über inhaltliche Fragen der Universitätsentwicklung stattgefunden haben. Auch können sich einzelne Ergebnisse durchaus sehen lassen. Berücksichtigt wurden im wesentlichen tatsächlich solche Projekte und Entwicklungen, die der Schwerpunkt- und Profilbildung einzelner Universitäten dienen und mit denen in einigen Fällen auch institutionelles Neuland betreten wird (enge Kooperation zwischen Universitäten, neue Formen der Forschungsorganisation, Einrichtung von Initiativkollegs/Graduiertenzentren etc.). Basis ist in diesen Fällen eine alles in allem überzeugende Verankerung in entsprechenden Entwicklungsplänen.

Wichtig ist, aus ersten Versuchen und ihren Unzulänglichkeiten zu lernen. Das gilt auch hier. Die wesentlichen Einsichten, die man aus der zurückliegenden ersten Runde der Leistungsvereinbarungen auf beiden Seiten, der Seite der Universitäten und des Ministeriums, gewinnen und festhalten sollte, sind:

- Anerkennung und Durchführung der Leistungsvereinbarungen als eines Verfahrens unter Wettbewerbsbedingungen.
- Systematische (belastbare) Verbindung zwischen gut begründeter Entwicklungsplanung und Leistungsvereinbarungsentwurf unter Angabe von Prioritäten und Posterioritäten.
- Ausreichende, die Ernsthaftigkeit des Verfahrens gewährleistende Mittel, die uneingeschränkt, ohne irgendwelche Vorabregelungen in den Verhandlungen zur Verfügung stehen.

Hingewiesen sei schließlich darauf, dass in den jetzt begonnenen Prozeß strukturelle Mängel eingelagert sind. So müßten bei wirklichen Leistungsvereinbarungen die Leistungsparameter für die Verhandlungspartner zwar nicht insgesamt, aber in wesentlichen Punkten gestaltbar sein. Wenn dies aus nachvollziehbaren Gründen nicht mög-

lich ist, müßte dies offen dargelegt werden. Dazu gehört z.B. der Umstand, dass unter den gegebenen gesetzlichen Verhältnissen die Universitäten den Studierendenzugang nicht steuern können und daher unabhängig von Entwicklungszielen und verfügbaren Ressourcen, d.h. im Ergebnis ohne Gestaltungsspielraum, jede vorhandene Nachfrage nach Studienangeboten befriedigen müssen. Dies ist auf Dauer ein unhaltbarer Zustand, der jeder Leistungsvereinbarung die notwendige Grundlage entzieht und den angemahnten gestalterischen Willen erheblich einschränkt.

Abschließend erinnert der Wissenschaftsrat an seine Empfehlung für die neue Legislaturperiode, den Universitäten eine kontinuierliche, schwerpunktorientierte Aufstockung des Universitätsbudgets um 100 Millionen Euro pro Jahr zusätzlich zur Verfügung zu stellen (10 Eckpunkte zur österreichischen Wissenschafts- und Forschungsentwicklung in der kommenden Legislaturperiode, 11.10.2006). Nur wenn die finanzielle Grundausstattung der Universitäten in der Weise gesichert ist, dass diese ihren normalen Aufgaben in Forschung, Lehre und Ausbildung des wissenschaftlichen Nachwuchses ausreichend nachkommen können, hat ein Wettbewerbsverfahren, wie es die Leistungsvereinbarungen darstellen sollen, überhaupt Sinn.