

---

*Juli/August 2011*

*Tempora mutantur, nos et mutamur in illis*

***BERICHT von  
Antonio Loprieno, Eberhard Menzel und  
Andrea Schenker-Wicki***

**Zur Entwicklung und Dynamisierung der österreichischen Hochschul-  
landschaft – eine Außensicht**

**Rahmenkonzept für einen Hochschulplan**

*Impressum:*

Univ.-Prof. Dr. Antonio Loprieno, Universität Basel

Prof. Dr. Eberhard Menzel, Hochschule Ruhr West, Mülheim an der Ruhr

Univ.-Prof. Dr. Andrea Schenker-Wicki, Universität Zürich

23. August 2011

**Hinweis:**

Zur Erarbeitung des Expert(inn)enberichts wurden qualitative und quantitative Datengrundlagen seitens des BMWF zur Verfügung gestellt. Zur Nachvollziehbarkeit dieser Datengrundlagen steht ergänzend zum Expert(inn)enbericht ein Quelldokument zur Verfügung. Im Zuge der Analyse und Berichtserstellung wurden mit relevanten Stakeholdern in Österreich Interviews durch die Expert(inn)engruppe geführt. Das Quelldokument beinhaltet eine Aufzählung der in die Stakeholder-Interviews eingebundenen Institutionen und Gremien.

Der Expert(inn)enbericht und das Quelldokument sind auf der Homepage des BMWF unter [www.bmwf.gv.at](http://www.bmwf.gv.at) verfügbar.

## Inhaltsverzeichnis

1. Zielsetzung .....	4
2. Systemische Besonderheiten und Status quo .....	6
3. Empfehlungen zu Abstimmungs- und Koordinationsmechanismen .....	9
3.1 Zur systemischen Steuerung (Governance) der österreichischen Hochschullandschaft ...	9
3.2 Zur Governance in der Forschung .....	13
4. Empfehlungen zur Finanzierung .....	20
4.1 Stakeholder-Ansatz .....	20
4.1.1 <i>Ausländische Staaten</i> .....	21
4.1.2 <i>Bundesländer</i> .....	24
4.1.3 <i>Wirtschaft</i> .....	25
4.1.4 <i>Studierende – Studienbeiträge und Stipendien</i> .....	26
4.2 Studienplatzfinanzierung.....	28
5. Empfehlungen zu Autonomie und Wettbewerb .....	33
5.1 Autonomie .....	33
5.2 Wettbewerb .....	35
6. Empfehlungen zur Entwicklung des Systems .....	36
6.1 Entwicklung der Studierendenzahlen .....	36
6.2 Fachhochschulen – Steigerung der akademischen Qualität .....	37
6.3 Universitäten – Schärfung der Profile .....	40
6.4 „Landesuniversitäten“ und „Privatuniversitäten“ – bessere Abgrenzung .....	41
6.5 Universitätssystem entlasten – Fachhochschulsystem ausbauen.....	42
7. Empfehlungen zu den vorhandenen Steuerungsmitteln, Reportingpflichten und Daten	43
7.1 Steuerungsmittel.....	43
7.2 Reportingpflichten.....	44
7.3 Daten .....	45
8. Wirkung der Empfehlungen auf die Performance.....	46
9. Saldierung der Finanzierungspotenziale .....	49
10. Executive Summary .....	50
11. Literaturverzeichnis.....	59

## 1. Zielsetzung

Im Rahmen der Arbeit an einem Hochschulplan für die österreichische Hochschullandschaft, der während des Jahres 2011 entwickelt werden soll, hat das Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung zur Beratung ein Expert(inn)engremium aus dem Ausland eingesetzt. Parallel zu diesem Expert(inn)engremium wurden für die grundsätzlichen Fragen auch verschiedene Teilprojekte im Bundesministerium lanciert und entsprechende Arbeitsgruppen gebildet. Insgesamt soll der Hochschulplan dazu beitragen, die Aktivitäten innerhalb des historisch gewachsenen österreichischen Hochschulraums, unter Wahrung der Autonomie der Hochschulen, besser zu koordinieren. Gleichzeitig soll er eine gemeinsame Erarbeitung, Überprüfung und Anpassung von Strategien für dessen Entwicklung ermöglichen. Von einer intensiveren Zusammenarbeit zwischen den Hochschulen verspricht sich das Bundesministerium eine Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Hochschullandschaft, eine bessere Nutzung der Ressourcen, eine abgestimmte Schwerpunktsetzung und eine bewusste Profilschärfung.<sup>1</sup> Die Pädagogischen Hochschulen wurden vorerst nicht in die Analyse einbezogen, da sie auf Regierungsebene eine unterschiedliche Governance aufweisen.

Wir haben unseren Auftrag so umgesetzt, dass wir in erster Linie allgemeine Regeln zur Governance, die eine bessere Steuerung des Systems ermöglichen sollen, sowie zur Finanzierung des Hochschulbereichs und zur Forschung skizziert haben. Dies bedeutet, dass wir uns bei unseren Empfehlungen auf die wesentlichen Bereiche konzentrieren, ohne zu allen Fragen der Hochschulpolitik Stellung zu nehmen. Uns ist wichtig, dass die formulierten Empfehlungen nicht als statisches Korsett verstanden, sondern immer wieder kritisch auf ihre Funktionsfähigkeit überprüft und falls notwendig adaptiert werden. Bei unserer Analyse stützten wir uns in erster Linie auf eine Reihe von Studien und Daten, die uns vom Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung zur Verfügung gestellt wurden sowie auf verschiedene Interviews, die wir mit den wichtigsten Stakeholdern der österreichischen Hochschulpolitik führten. Die wesentlichsten Zielsetzungen, die unseren Empfehlungen zugrunde liegen, sind die Förderung einer qualitativ hochstehenden Ausbildung und Forschung mit internationaler Sichtbarkeit, die Erhöhung der Beteiligung der verschiedenen Stakeholder des Hochschulsystems sowie der Einbezug aller Talente. Insgesamt möchten wir mit unseren Empfehlungen dazu beitragen, das Hochschulsystem besser steuerbar zu machen und dessen Performance im Bereich Lehre und Forschung zu erhöhen.

---

<sup>1</sup> Folienpräsentation des BMWF anlässlich der Pressekonferenz zur Lancierung des Hochschulplans und Vorstellung der Experten und der Expertin, Wien 2011.

Bevor wir zu den einzelnen Themen Stellung nehmen, möchten wir gegenüber den Verantwortlichen der österreichischen Bildungs- und Wissenschaftspolitik betonen, welche Wichtigkeit dem von ihnen betreuten Sektor in einer modernen Wissensgesellschaft zukommt und noch vermehrt zukommen wird. In einer kürzlich von der OECD<sup>2</sup> durchgeführten Studie zum Thema „Wachstum in verschiedenen europäischen Regionen“ wurde deutlich, dass Investitionen in Bildung den höchsten Return on Investment (ROI) zeigen, gefolgt von Investitionen in Forschung und Entwicklung sowie der Präsenz wissensintensiver Betriebe. Damit zeigt sich einmal mehr die zentrale Bedeutung von hoch qualifiziertem Humankapital für Innovationen. Soll die Bildungs- und Wissenschaftspolitik die nötigen Humanressourcen für die notwendigen Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten einer Gesellschaft zur Verfügung stellen, muss sie entsprechend ausgestattet und finanziert werden. Da die staatlichen Ressourcen jedoch immer knapper werden, befindet sich die Bildungs- und Wissenschaftspolitik in einem intensiven Wettbewerb mit anderen Sektoren der Politik. Speziell hervorzuheben ist der Bereich der Sozialversicherungen, der nicht nur in Österreich, sondern auch in vielen anderen europäischen Ländern aufgrund der demografischen Konstellation Zuwächse aufweist, die jedes staatliche Budget zu destabilisieren drohen. Diese Zuwächse zu stabilisieren ist eine große Aufgabe der Politik und erfordert entsprechende Weichenstellungen.<sup>3</sup>

Wenn die österreichische Volkswirtschaft an der modernen Wissensgesellschaft teilhaben und weiterhin erfolgreich sein möchte, wird sie vermehrt in Bildung und Forschung investieren müssen. Diese Investitionen müssen sowohl von staatlicher als auch – besonders in Österreich – zunehmend von privater Seite getätigt werden, denn ohne Investitionen in die Zukunft können die Rechnungen von morgen nicht bezahlt werden.

*Last but not least* möchten wir uns ganz herzlich bei den Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen des Bundesministeriums für Wissenschaft und Forschung bedanken, welche im Hintergrund für die Aufbereitung der notwendigen Daten gesorgt und unsere vielen Fragen mit großer Sorgfalt und Geduld beantwortet haben. Erst diese Zusammenarbeit ermöglichte die Erarbeitung des vorliegenden Rahmenkonzepts innerhalb der dafür vorgesehenen fünf Monate. Bedanken möchten wir uns auch beim Projektbüro, das uns bestens unterstützt und alle Prozesse hervorragend gemanagt hat.

---

<sup>2</sup> OECD: Regions Matter: Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth, Paris 2009.

<sup>3</sup> Siehe auch Interview mit Herrn Dr. Androsch in der Wiener Zeitung online vom 28.4.2011, [http://www.wienerzeitung.at/themen\\_channel/wzwissen/forschung/46736\\_Forschung-muss-wieder-um-Geld-buhlen.html](http://www.wienerzeitung.at/themen_channel/wzwissen/forschung/46736_Forschung-muss-wieder-um-Geld-buhlen.html): „Wenn die Österreicher aber tatsächlich, wie vom Gesetz vorgesehen, mit 65 statt wie derzeit 58 Jahren in Pension gehen würden, könnte, ohne das Sozialsystem zu schädigen, mehr Geld eingespart werden, als die Forschung aufnehmen kann. Würde noch dazu die Zahl der Arbeitslosen in Schulung reduziert, wären kurzfristig drei bis vier Milliarden Euro und innerhalb von 10 Jahren 30 Milliarden Euro verfügbar.“

## 2. Systemische Besonderheiten und Status quo<sup>4</sup>

Für den Tertiärbereich werden in Österreich insgesamt (öffentliche und private Mittel) 1,3 % des BIP aufgewendet. Damit liegt Österreich unter dem OECD-Durchschnitt von 1,5 %, aber im EU-Durchschnitt. Bei den öffentlichen Bildungsausgaben im Tertiärbereich liegt Österreich mit (ebenso) 1,3 % des BIP über den EU- bzw. OECD-Durchschnittswerten (1,1 % und 1,0 %).<sup>5</sup> Dies bedeutet, dass nach dem weitgehenden Wegfall der Studienbeiträge praktisch alle Bildungsausgaben im Tertiärbereich in Österreich von der öffentlichen Hand getragen werden.

Insgesamt lassen sich vier unterschiedliche Hochschultypen identifizieren, obwohl die Gesetzgebung nur drei Typen unterscheidet. Es sind dies:

- Bundesuniversitäten, die vom Bund finanziert werden und die unterschiedliche Formen einer „Research University“ darstellen (insgesamt 22).
- Fachhochschulen (Universities of Applied Sciences), die vom Bund und von den Ländern sowie von weiteren Geldgebern (z.B. Kammern) finanziert werden (21).
- Landesuniversitäten, die von den Ländern und weiteren Geldgebern finanziert werden. Dabei handelt es sich um kleinere universitäre Institutionen, die dem Gesetz für private Universitäten unterstellt sind, da sie nicht vom Bund finanziert werden (6).<sup>6</sup>
- Private Universitäten, die nur von privaten Geldgebern getragen werden (7).<sup>7</sup>

Für diese vier Hochschultypen gelten teilweise unterschiedliche Rahmenbedingungen und Regelungen, was eine effiziente Systemsteuerung erschwert. Während die Fachhochschulen zum Teil Studienbeiträge einfordern, ist dies den Bundesuniversitäten, von einigen Ausnahmen abgesehen, verwehrt. Zusätzlich verfügen die Fachhochschulen über Studienplatzkontingente mit fixen Zulassungsverfahren. Während für den Universitätsbereich kein strategischer Entwicklungs- und Finanzplan auf Bundesebene existiert, gibt es für die Fachhochschulen einen solchen Plan, der national verbindlich ist und die mittelfristigen bildungspolitischen Zielsetzungen sowie die Anzahl der finanzierten Studienplätze festlegt. Für die Fachhochschulen stellt der entsprechende Fachhochschulentwicklungs- und Finanzierungsplan eine große Planungssicherheit dar.

---

<sup>4</sup> Für den vorliegenden Bericht haben wir so weit als möglich die Zahlen aus dem Jahr 2010 verwendet. In einigen Fällen lagen diese Zahlen jedoch bei der Erstellung des Berichts noch nicht in konsolidierter Form vor, und es musste auf frühere Jahre zurückgegriffen werden.

<sup>5</sup> Aktuelle Werte aus dem Jahr 2010 (mit Werten aus dem Jahr 2007), Angaben des BMWF, siehe dazu Quelldokument.

<sup>6</sup> Anton Bruckner Privatuniversität, Oberösterreich; Private Universität für Gesundheitswissenschaften, Medizinische Informatik und Technik (UMIT), Tirol; European Peace University, Burgenland; Katholisch-Theologische Privatuniversität Linz, Diözese und Oberösterreich; Konservatorium Wien, Stadt Wien; Paracelsus Medizinische Privatuniversität, Salzburg. Alle angeführten Universitäten haben insgesamt 4.012 Studierende. Angaben des BMWF.

<sup>7</sup> Insgesamt 2.289 Studierende, Angaben des BMWF.

Insgesamt studierten in Österreich im WS 2009/10 255.561 Personen an Universitäten und 36.085 an Fachhochschulen.<sup>8</sup> Die Ausgaben des Bundesministeriums für Wissenschaft und Forschung inkl. der kompetitiven Forschung betragen im Jahr 2010 3.193 Mio. Euro für die Universitäten. Für die Fachhochschulen gaben das BMWF sowie die Erhalter insgesamt rund 336 Mio. Euro<sup>9</sup> aus. Damit wird in Österreich für Universitätsstudierende ein Betrag von rund 12.500 Euro<sup>10</sup> und für Studierende an Fachhochschulen ein Betrag von rund 9.300 Euro ausgegeben. Im Vergleich dazu gab die Schweiz<sup>11</sup> insgesamt rund 28.700 Euro<sup>12</sup> für eine(n) Studierende(n) an einer Universität und rund 18.400 Euro<sup>13</sup> für eine(n) Studierende(n) an einer Fachhochschule aus (beide Zahlen kaufkraftbereinigt)<sup>14</sup>. Im Gegensatz dazu sind in Deutschland die Ausgaben für die Fachhochschulstudierenden weitaus niedriger; sie betragen rund 5.611 Euro.<sup>15</sup> Für die Universitäten liegen sie mit 23.834 Euro zwischen denjenigen der Schweiz und Österreich. Das österreichische Universitätssystem gilt sowohl im subjektiven Empfinden der verantwortlichen Universitätsleitungen als auch im Quervergleich mit Deutschland und der Schweiz als zumindest teilweise unterfinanziert, da der Zuwachs an Stu-

<sup>8</sup> Statistik Austria, Wien 2011 (nur ordentliche Studierende, zusätzlich nicht eingerechnet gibt es 17.981 außerordentliche Studierende und 5.829 Studierende an privaten Universitäten):

[http://www.statistik.at/web\\_de/statistiken/bildung\\_und\\_kultur/formales\\_bildungswesen/universitaeten\\_studium](http://www.statistik.at/web_de/statistiken/bildung_und_kultur/formales_bildungswesen/universitaeten_studium).

<sup>9</sup> Angaben des BMWF: Es wurden die Gesamtausgaben des BMWF für die Universitäten und Fachhochschulen aus dem Jahr 2010 sowie für die Universitäten die Drittmittel aus dem Jahr 2009 addiert, da keine aktuelleren Daten zur Verfügung standen. Für die Fachhochschulen wurden zusätzlich die Ertragsdaten aus dem Jahr 2008/09 addiert (ohne Studienplatzförderungen), da ebenfalls keine anderen Daten zur Verfügung standen.

<sup>10</sup> Nimmt man nur die prüfungsaktiven Studierenden in die Berechnung auf, ergibt sich ein Betrag von 20.200 Euro (ca. 158.000 Studierende im WS 2009/10), Angaben des BMWF, siehe dazu Quellendokument.

<sup>11</sup> Der Umrechnungskurs von Euro in CHF beträgt einheitlich im ganzen Dokument 1:1,22 (Kurs vom 16.6.2011).

<sup>12</sup> Finanzierung nach Geldgeber Universitäre Hochschulen (alles in CHF): Bund: 2.978,97 Mio. (45,6 %), Kantone: 2.510,92 Mio. (38,4 %), Private: 1.046,20 Mio. (16 %), Bundesamt für Statistik, Bern 2009:

<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/15/06/key/ind1.indicator.10204.102.html>.

Anzahl Studierende UH: 126.940, Bundesamt für Statistik, Bern 2009:

<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/15/06/key/ind1.indicator.10301.103.html>, insgesamt ergibt dies für das Jahr 2009 einen Betrag von 42.200 Euro pro Student(in).

<sup>13</sup> Finanzierung nach Geldgeber Fachhochschulen (FH) und Pädagogische Hochschulen (PH) (alles in CHF): Bund: 430,71 Mio. (18,7 %), Kantone: 1.415,39 Mio. (61,4 %), Private: 458,01 Mio. (19,9 %), Bundesamt für Statistik, Bern 2009:

<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/15/06/key/ind6.indicator.60204.602.html>.

Anzahl Studierende FH und PH 69.676: Bundesamt für Statistik, Bern 2009:

<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/15/06/key/ind6.indicator.60301.603.html>, insgesamt ergibt dies einen Betrag von 27.100 Euro pro Student(in).

<sup>14</sup> Comparative Price Level CPL AT: 100 %, CPL DE: 96 %, CPL CH: 147 %. Interpretation: Das Preisniveau in Deutschland ist 4 % niedriger als in Österreich, um die gleichen repräsentativen Güter und Dienstleistungen zu erwerben. Das Preisniveau in der Schweiz ist 47 % höher als in Österreich, siehe: OECD, Stand: 16.6.2011, <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=PPP2008> (monthly comparative price levels).

<sup>15</sup> Die Ausgaben der Universitäten für das Jahr 2008 betragen 32.017 Mio. Euro, jene der Fachhochschulen 3.370 Mio. Euro. An den Universitäten studierten 1.343.278 Student(inn)en, an den Fachhochschulen 600.568: Statistisches Bundesamt, Finanzen der Hochschulen 2008, Seite 13 sowie Website des Statistischen Bundesamtes Deutschland:

<http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Statistiken/BildungForschungKultur/Hochschulen/Tabellen/Content50/StudierendeInsgesamtHochschulart.templateId=renderPrint.psml>.

dierenden den Budgetzuwachs in den letzten Jahren häufig übertroffen hat. Zusätzlich bedarf es immer mehr Forschungsmittel, um international an der Spitze mithalten zu können. Diese Mittel sind in einigen Bereichen ebenfalls nur in einem ungenügenden Ausmaß verfügbar.

In Österreich sind die Fachhochschulen noch relativ jung.<sup>16</sup> Dies sticht unter anderem bei den Studierendenzahlen ins Auge. Während in Deutschland 31,7 % der Studierenden eine Fachhochschule besuchten – in der Schweiz sind es 28,8 % –, beträgt das Verhältnis in Österreich lediglich 11,1 %.<sup>17</sup> Bei den Studienanfängern und -anfängerinnen ist die Verteilung etwas homogener: 22,7 % sind es in Österreich, 38,6 % in der Schweiz und 37,8 % in Deutschland. Die mittleren Studienzeiten an den Universitäten betragen 12,6 Semester in den Diplomstudiengängen (Fachhochschulen 9,1 Semester), 7,7 Semester in den Bachelorstudiengängen (Fachhochschulen 6,2 Semester) und 5 Semester in einem Masterstudiengang (Fachhochschulen 4,4 Semester).<sup>18</sup> Die Quote der Absolvent(inn)en (Absolvent(inn)en/Gesamtzahl der Studierenden) ist an den Fachhochschulen mit 24,3 % mehr als doppelt so hoch wie diejenige an den Universitäten (10,9 %)<sup>19</sup>. Das Betreuungsverhältnis an den Fachhochschulen ist mit 1:16,3 gut, an den Universitäten ist es mit 1:35,3 bedeutend schlechter.<sup>20</sup> In der Schweiz sind die Betreuungsverhältnisse vor allem an den Universitäten deutlich besser.<sup>21</sup> Wie die vorliegenden Daten zeigen, wird in Österreich an einer Fachhochschule rascher sowie erfolgreicher studiert und die Studierenden können dort besser betreut werden als an den Universitäten.

Die Studierenden in Österreich können bei einem zu geringen Haushaltseinkommen eine nicht rückzahlbare Unterstützung in Form von Studienbeihilfen sowie ergänzende Förderungsmaßnahmen (u.a. Studienzuschuss, Fahrtkostenzuschuss, Versicherungskostenbeitrag) beantragen, wobei die Studienbeihilfe die wichtigste Fördermaßnahme darstellt. Im Jahr 2009

---

<sup>16</sup> Die Fachhochschulen wurden 1993 mit dem Fachhochschulgesetz gegründet. Das Universitätsgesetz wurde 2002 grundlegend überarbeitet.

<sup>17</sup> Angaben des BMWF für das WS 2009/10, siehe dazu Quellendokument.

<sup>18</sup> Angaben des BMWF für das WS 2009/10, siehe dazu Quellendokument.

<sup>19</sup> Angaben des BMWF für das WS 2009/10, siehe dazu Quellendokument.

<sup>20</sup> Angaben des BMWF für das WS 2008/09, siehe dazu Quellendokument. Es wurde das Betreuungsverhältnis als Studierende im Verhältnis zur VZÄ Lehre verwendet.

<sup>21</sup> Bundesamt für Statistik, Bern 2009: für die Universitäten:

<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/15/06/key/ind1.indicator.10207.102.html>  
für die Fachhochschulen:

<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/15/06/key/ind6.indicator.60207.602.html>. In der Schweiz betragen die Betreuungsverhältnisse für die Universitäten zwischen 1:7 für die Agrar- und Forstwissenschaften und 1:27,3 für das Recht und diejenigen der Fachhochschulen 1:6,8 für Kunst und 1:20,9 für Wirtschaft und Dienstleistungen.

investierte das BMWF insgesamt 180 Mio. Euro in die reine Studienförderung, wobei 40.978 Studierende eine durchschnittliche Förderung von 4.250 Euro pro Jahr erhielten.<sup>22</sup>

### **3. Empfehlungen zu Abstimmungs- und Koordinationsmechanismen**

#### **3.1 Zur systemischen Steuerung (Governance) der österreichischen Hochschullandschaft**

Die Herausforderungen in einer globalisierten Welt, in der die Vernetzung immer dichter und die Komplexität immer größer wird, führen dazu, dass die nachhaltige Steuerung eines Systems nicht mehr nur dessen einzelne Teile, sondern dessen Gesamtheit betreffen muss, um in Zukunft erfolgreich zu sein. In einem hoch entwickelten Land befindet sich deshalb die Hochschullandschaft unvermeidlich in einem Spagat: Auf der einen Seite stehen die einzelnen Hochschulen (vor allem die auf Innovationen ausgerichteten Universitäten) im Wettbewerb zueinander, weil sie sich institutionell oft gegeneinander profilieren müssen; auf der anderen Seite sind dieselben Institutionen auf ein gewisses Maß an Zusammenarbeit angewiesen, weil nur sehr wenige Universitäten im Alleingang die notwendige kritische Masse in ausreichenden Bereichen ihres Portfolios erreichen können. Wettbewerb und Kooperation gehören somit gleichermaßen und untrennbar zu einer modernen nationalen Universitätslandschaft.

Wettbewerb um Studierende und Budgets auf der einen Seite sowie die notwendigen Kooperationen auf der anderen Seite sind allerdings nur dann möglich, wenn die Rahmenbedingungen wie zum Beispiel Studienplatzfinanzierung oder Hochschulzugang transparent und berechenbar gestaltet sind. Absprachen und das Aushandeln von transparenten Rahmenbedingungen haben jedoch zur Folge, dass eine entsprechende Plattform für die Interaktion aller beteiligten Akteure (oder „Stakeholder“) vorhanden ist. In Österreich existiert keine solche Plattform, und es existieren keine strategischen Vorgaben für den gesamten Hochschulbereich, was gleichermaßen von den Universitäten, vom Wissenschaftsrat,<sup>23</sup> vom Rat für Forschung und Technologieentwicklung<sup>24</sup> sowie vom Rechnungshof<sup>25</sup> moniert wird. Den Hochschulen, vor allem den Universitäten, die über eine hohe Autonomie verfügen<sup>26</sup> und im Rahmen dieser Autonomie auch eigene Modelle zur Steuerung entwickelt haben,<sup>27</sup> fehlen übergeordnete Strukturen für die Einbindung der institutionellen Autonomie in die angesprochene Dialektik

---

<sup>22</sup> BMWF: Statistisches Taschenbuch, Wien 2010, Seite 90/91 sowie BMWF: Materialien zur sozialen Lage der Studierenden, Wien 2010, Seite 16.

<sup>23</sup> Lt. Stakeholder-Interviews.

<sup>24</sup> Lt. Stakeholder-Interviews.

<sup>25</sup> Rechnungshof: Bericht des Rechnungshofes, Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Wissenschaft und Forschung, 2009/2, Wien 2009, Seite 3.

<sup>26</sup> Autonomie wird hier als Synonym für Selbstbestimmung verwendet.

<sup>27</sup> Die Autonomie wird von den direkt davon betroffenen Stakeholdern sehr geschätzt; lt. Stakeholder-Interviews.

zwischen Wettbewerb und Kooperation. Ein strategischer Rahmen kann jedoch nicht ausschließlich vonseiten des Bundesministeriums für Wissenschaft und Forschung entwickelt und implementiert werden; er bedarf eines institutionalisierten Abstimmungs- und Austauschprozesses, in den die verschiedenen Stakeholder ihren Rollen und Kompetenzen entsprechend eingebunden werden. Erst die Verknüpfung verschiedener Akteure und Politikfelder ermöglicht eine Gesamtsicht und erlaubt eine Weiterentwicklung des gesamten Systems, ein sogenanntes organisationales Lernen.

Dabei stellt die systemische Steuerung (Governance) eines Hochschulraums immer eine Balance zwischen zwei Anliegen dar: Es gilt, die gebotene Anerkennung der politischen Trägerschaft (es sind dies in der Sprache der Ökonomie die „Shareholder“ des Universitätssystems) mit einer geeigneten Einbindung der wissenschaftlichen Kompetenzen (die bei einem Teil der Stakeholder, d.h. den Hochschulen vorhanden sind) zu kombinieren. Man braucht also auf der einen Seite eine pragmatische Organisationsstruktur ohne Doppelgleisigkeit zwischen politischen Entscheidungsträgern und akademischen Akteuren, auf der anderen Seite aber auch eine Konzentration der Kompetenzen dort, wo das jeweilige Know-how am ehesten zu erwarten ist. Bei der Zusammensetzung von Gremien durch Stakeholder mit unterschiedlicher Interessenverortung sollte primär darauf geachtet werden, dass sich die verschiedenen Interessen, die sich durchaus konkurrenzieren können, gegenseitig nicht neutralisieren, sondern dass ihnen im Prozess der Entscheidungsfindung eine angemessene Bedeutung beigemessen wird, ohne den gesamten Prozess der Gefahr eines Stillstands auszusetzen.

Um sich im freien Wettbewerb des Wissens zu entfalten, bedürfen die Hochschulen eines Maximums an Gestaltungspotenzial. Dies kann allerdings zu gewissen Redundanzen führen. Im Sinne des Wettbewerbs sind wissenschaftliche Redundanzen jedenfalls dann problematisch, wenn sie volkswirtschaftlich nicht mehr vertretbar sind. Daher soll eine zentral gesteuerte Regulierung dort ansetzen, wo die Kosten für die Redundanzen den Rahmen einer vernünftigen gesamtösterreichischen Planung sprengen.

Um das Wirken der unterschiedlichen Akteure aus Politik und Wissenschaft auf sinnvolle Weise zu bündeln, schlagen wir das interaktive Zusammenspiel folgender drei Ebenen vor:

- a. strategische Ebene (Hochschulkommission)
- b. Koordinationsebene (Hochschulkonferenz)
- c. operative Ebene (die einzelnen Hochschulen)

(a) Die Hochschulkommission ist das oberste Beratungsgremium der österreichischen Hochschullandschaft zur Befassung mit strategischen Fragen. In einem Hochschulsystem, das grundsätzlich von einer einzigen Quelle, dem Bundesministerium für Wissenschaft und For-

sung, finanziell getragen wird, scheint es uns angezeigt, dass auch der Vorsitz in diesem Gremium und die Federführung vom BMWF übernommen werden. Wir schlagen vor, dass sich die Hochschulkommission aus ca. 10 bis 12 Mitgliedern wie folgt zusammensetzt:

- Vorsteher(in) derjenigen Ministerien, welche im Wesentlichen an der Finanzierung des österreichischen Hochschulwesens beteiligt sind (Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung, Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend, Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie sowie Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur).
- 3 bis 4 Mitglieder aus dem Wissenschafts- und Forschungsbereich, die vom Bundesminister/von der Bundesministerin für Wissenschaft und Forschung ernannt werden. Diese Mitglieder sollten vornehmlich aus Beratungsgremien der Regierung stammen wie z.B. aus dem Wissenschaftsrat oder aus dem Rat für Forschung und Technologieentwicklung.
- 4 Mitglieder der Regierungen aus den österreichischen Schwerpunktregionen (Tirol/Vorarlberg; Steiermark/Kärnten; Salzburg/Oberösterreich; Wien/Niederösterreich/Burgenland), die sich ebenfalls an der Finanzierung des österreichischen Hochschulwesens beteiligen. Diese Vertreter(innen) werden von der Landeshauptleutekonferenz nominiert und informieren dieses Gremium über die wichtigsten Entwicklungen und Entscheidungen im Hochschul- und Wissenschaftsbereich.

Die Hochschulkommission ist zuständig für die strategischen Vorgaben des österreichischen Hochschulraums. Dabei geht es in erster Linie um die Festlegung geeigneter Rahmenbedingungen – inhaltlicher und finanzieller Art – für die Entwicklung der Hochschulen. Fragen der Zulassung, des Wachstums oder der Schwerpunktsetzung, der Finanzierung von Studienplätzen, der Definition von Kostenkategorien oder der Ausschreibung gemeinsamer Strukturprogramme in Lehre und Forschung sollten in diesem Gremium beraten werden. Ein Vetorecht haben die Bundesministerien, wenn deren Finanzierung tangiert wird und keine einvernehmliche Lösung gefunden werden kann.

Das Aushandeln der Leistungsvereinbarungen mit den einzelnen Hochschulen und die Überprüfung der Einhaltung der Leistungsvereinbarungen obliegt, wie bisher, dem Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung.

(b) Das Gremium auf der Koordinationsebene bezeichnen wir als Hochschulkonferenz. Es setzt sich aus 10 bis 15 Mitgliedern zusammen:

- Vertreter(innen) der Universitätenkonferenz (uniko) sowie der Fachhochschulkonferenz (etwa die Hälfte der Mitglieder)
- Präsident(in) der Österreichischen Akademie der Wissenschaften
- 1 Vertreter(in) der österreichischen Privatuniversitätenkonferenz

- 3 bis 5 Mitglieder aus den für Wissenschaft und Forschung sowie Wirtschaft, Infrastruktur und Unterricht zuständigen Ministerien (Ressortverantwortliche aus den entsprechenden Ministerien)
- 1 bis 2 österreichische Expert(inn)en bei internationalen Organisationen auf Vorschlag des Bundesministers/der Bundesministerin für Wissenschaft und Forschung, Die Hochschulkonferenz wählt aus ihrem Kreis ein Präsidium. Der Präsident/Die Präsidentin nimmt (ohne Stimmrecht) an den Sitzungen der Hochschulkommission teil. Das Gleiche gilt für Expert(inn)en bei internationalen Organisationen, welche die internationale Koordination sicherzustellen haben (insbesondere mit der EU).

Die Hochschulkonferenz diskutiert und nimmt Stellung zu den strategischen Vorgaben der Hochschulkommission und koordiniert diejenigen Bereiche an den Hochschulen, in denen sich die Notwendigkeit einer Harmonisierung ergibt. Beispiele dafür sind Kapazitätsplanungen, die Abstimmung von Forschung und Lehre in unterkritischen oder in kostenintensiven Bereichen (z.B. durch School-Bildungen in der Lehre) sowie zwischen den einzelnen Hochschultypen. Die Hochschulkonferenz erstellt gegen Ende einer Leistungsvereinbarungsperiode aufgrund der Angaben der einzelnen Hochschulen einen Finanzplan für die kommende Periode zuhanden der Hochschulkommission und des Bundesministeriums für Wissenschaft und Forschung. Die Hochschulkonferenz kann jederzeit Themen, die ihr wichtig erscheinen oder die sie bottom-up von den Rektorenkonferenzen erhält, bearbeiten und auf die Agenda der Hochschulkommission setzen.

(c) Die einzelnen Hochschulen agieren auf operativer Ebene auf der Basis der ihnen gesetzlich gewährten Autonomie. Sie basieren ihre Entwicklungspläne auf den strategischen Vorgaben der Hochschulkommission. Sofern ihr Forschungs- und Lehrportfolio kostenintensive Bereiche aufweist, arbeiten sie mit der Hochschulkonferenz zusammen und sprechen sich untereinander ab. Ansonsten sind sie im Rahmen der Leistungsvereinbarung und der strategischen Vorgaben frei, ihre eigene Governance zu regeln, ihr Fächerangebot nach eigenen Kriterien zu gestalten und entsprechende Schwerpunkte festzusetzen. Gegen Ende einer Leistungsvereinbarungsperiode melden sie ihren finanziellen Bedarf für die nächste Periode an die Hochschulkonferenz.

Mit dieser nicht allzu komplexen Governance können die heute fehlenden strategischen Ziele in einem Gegenstromverfahren – top-down und bottom-up – umfassend erarbeitet werden. Ein Novum stellt sicherlich der Einbezug der Länder auf der strategischen Ebene dar, doch sind wir der Meinung, dass aufgrund der finanziellen Situation des Hochschulbereichs und des Gestaltungswillens der Länder (Neugründungen von Universitäten, Investitionen in Forschungseinrichtungen, Erhalter von Fachhochschulen) diese politische Realität in die Abstimmungs- und Entscheidungsprozesse integriert werden müsste, um Synergieeffekte zu er-

zielen. Eine weitere Neuerung ist die vorgesehene Koordination auf Ebene der Bundesminister(innen). Der Einbezug der verschiedenen Bundesminister(innen) erfolgt in erster Linie, um die Koordination der einzelnen Ministerien zu vereinfachen und den Themen „Bildung und Forschung“ ein entsprechendes Gewicht in der Regierung zu verleihen. Wesentlich erscheint uns auch die Einbindung von Vertretern und Vertreterinnen Österreichs in internationalen Organisationen, welche die Kompetenzen für eine aktive Bildungs- und Forschungspolitik (vor allem, aber nicht nur im Rahmen der EU) entwickeln. Aus diesem Grund sind sie sowohl auf der strategischen Ebene als auch auf der Koordinationsebene notwendig.

### **3.2 Zur Governance in der Forschung**

Im Gegensatz zum Hochschulbereich scheint die Forschung in Österreich besser positioniert, wie uns auch verschiedene Stakeholder in den entsprechenden Interviews bestätigten<sup>28, 29</sup>. Österreich verfügt im OECD-Vergleich über eine der höchsten staatlichen Quoten zur Forschungsfinanzierung (rund 37,8 %)<sup>30</sup>. Im Jahr 2010 investierte der Bund insgesamt 2.596,7 Mio. Euro in die Forschung, die Länder zusätzliche 389,5 Mio. Euro (13 % der gesamten staatlichen Forschung)<sup>31</sup>. Gemäß dem Strategiepapier der österreichischen Bundesregierung zur Forschung, Technologie und Innovation 2011<sup>32</sup> belegt Österreich auf dem „Innovation Scoreboard“ den 7. Platz. Zusätzlich verfügt die österreichische Forschungsgemeinschaft über eine leicht überdurchschnittliche (relative) Zitationsrate im internationalen Vergleich.<sup>33</sup> Aufgrund eines internationalen Vergleichs und eigener Analysen stellt das Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung fest, dass in Österreich Mathematik und Physik zur Weltspitze gehören und auch die klinische Forschung, die Materialwissenschaften sowie allgemein die Life Sciences sehr nahe daran sind, zur Weltspitze aufzuschließen. Neben dem Campus Vienna BioCenter und dem Softwarepark Hagenberg bei Linz gibt es exzellente Forschungsgruppen an verschiedenen Universitäten, bei der Österreichischen Akademie der Wissenschaften

---

<sup>28</sup> Lt. Stakeholder-Interviews.

<sup>29</sup> Dies bestätigt im Wesentlichen auch eine Studie zur Systemevaluierung der österreichischen Forschung aus dem Jahr 2009. Siehe Aiginger, K./Falk, R./Reinstaller, A.: Evaluation of Government Funding in RTDI from a Systems Perspective in Austria, Reaching out to the Future Needs Radical Change, Towards a New Policy for Innovation, Science and Technology in Austria, Vienna 2009.

<sup>30</sup> Österreichische Forschungsquote 2010 (Globalschätzung): Statistik Austria, 2011: [http://www.statistik.at/web\\_de/statistiken/forschung\\_und\\_innovation/globalschaetzung\\_forschungsquote\\_jaehrlich](http://www.statistik.at/web_de/statistiken/forschung_und_innovation/globalschaetzung_forschungsquote_jaehrlich).

<sup>31</sup> Ebenda.

<sup>32</sup> Österreichische Bundesregierung: Der Weg zum Innovation Leader, Strategie der Bundesregierung für Forschung, Technologie und Innovation, Wien 2011, Seite 4.

<sup>33</sup> Staatssekretariat für Bildung und Forschung: SBF News 08/10, Bern, Dezember 2010: [http://www.sbf.admin.ch/htm/dokumentation/publikationen/news/2010/08.10.Newsletter.SBF\\_de.pdf](http://www.sbf.admin.ch/htm/dokumentation/publikationen/news/2010/08.10.Newsletter.SBF_de.pdf).

(ÖAW), dem IST Austria und anderen außeruniversitären Forschungseinrichtungen.<sup>34</sup> Das Land verfügt auch über eine Spitzenqualität und eine große Tradition in den Geistes-, Sozial- und Kulturwissenschaften. Schwächen zeigen sich hingegen bei den wissensintensiven Dienstleistungen, den Umsätzen mit innovativen Produkten, einem unterdurchschnittlichen Anteil der Beschäftigten im Mediumtech- und Hightech-Bereich sowie bei der geringen Anzahl an radikalen Innovationen<sup>35</sup>. Auch die geringen privaten Investitionen in der Forschung gelten als Schwäche<sup>36</sup>.

Um diesen Schwächen wirkungsvoll zu begegnen, hat die österreichische Bundesregierung auf der Basis der Empfehlungen einer Systemevaluierung der österreichischen Forschungsförderung und -finanzierung im Jahr 2009 eine entsprechende Strategie beschlossen<sup>37</sup>. Anstelle einer detaillierten diesbezüglichen Stellungnahme möchten wir nur zu einigen ausgewählten Punkten, die insbesondere den Hochschulbereich angehen, ein paar kurze Bemerkungen anbringen. Dies betrifft im Wesentlichen die Governance, die Grundfinanzierung der Forschung an den Hochschulen, die Instrumente der Forschungsförderung sowie die Forschungsinfrastruktur der kostenintensiven Bereiche.

*Governance – Nutzung der gleichen Gremien im gesamten Wissenschaftsbereich:* Wie im Hochschulbereich stellen sich auch im Forschungsbereich Fragen der Governance. In Österreich erfolgt die Finanzierung und Koordination der Forschungsförderung in erster Linie auf Bundesebene: Die Forschungsaktivitäten werden insbesondere von den drei Ministerien (Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung, Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend sowie Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie) koordiniert und finanziert. Die Bundesministerien sind allerdings nicht die einzigen Finanzakteure im Forschungsbereich: Auch die Länder finanzieren diverse Forschungsaktivitäten, Infrastrukturen oder ganze Institutionen. Da die Länder jedoch auch im Zusammenhang mit Forschungsfragen nicht in die Entscheidungsprozesse des Bundes institutionell eingebunden sind, kann dies zu suboptimalen Lösungen, etwa zunehmender Kleinteiligkeit von Projekten und Programmen,<sup>38</sup> führen. Dies wiederum wirkt sich negativ auf die kritische Größe und auf

---

<sup>34</sup> Lt. Auskunft des BMWF.

<sup>35</sup> Rat für Forschung und Technologieentwicklung, Strategie 2020, Wien 2010, Seite 13.

<sup>36</sup> Österreichische Bundesregierung: Der Weg zum Innovation Leader, Strategie der Bundesregierung für Forschung, Technologie und Innovation, Wien 2011, Seite 45: In Österreich betragen im Jahr 2009 die privaten Forschungsausgaben 43,32 %, in der Schweiz 68,19 % und in Deutschland 67,92 % aller Forschungsausgaben.

<sup>37</sup> Aiginger, K./Falk, R./Reinstaller, A.: Evaluation of Government Funding in RTDI from a Systems Perspective in Austria, Reaching out to the Future Needs Radical Change, Towards a New Policy for Innovation, Science and Technology in Austria, Vienna 2009.

<sup>38</sup> Lt. Stakeholder-Interviews.

die internationale Sichtbarkeit aus. Um die vielfältigen Aktivitäten von Bund und Ländern<sup>39</sup> besser aufeinander abzustimmen und mögliche Synergien zu erzeugen, müsste daher auch im Forschungsbereich eine Plattform geschaffen werden, die einen institutionellen Informationsaustausch und eine Bündelung der Interessen ermöglicht. Eine solche Plattform könnte die bereits im vorigen Kapitel skizzierte Hochschulkommission sein, die wiederum unter dem Vorsitz des Bundesministers/der Bundesministerin für Wissenschaft und Forschung tagt. Selbstverständlich können auch Gäste zu bestimmten Tagesordnungspunkten eingeladen werden, insbesondere wenn Landesinteressen tangiert sind, die nicht direkt in diesem Gremium vertreten sind. Auf diese Art und Weise könnten auf Regierungsebene strategische Zielsetzungen, die aus den einzelnen Ministerien des Bundes und der Länder stammen, fokussiert und gebündelt werden. Falls Fragen der Koordination in der Forschung auftauchen sollten, wären diese von der ebenfalls im vorigen Kapitel skizzierten Hochschulkonferenz zu bearbeiten.

*Ausreichende Grundfinanzierung:* Einer der wichtigsten Grundbausteine für Forschungsaktivitäten an den Universitäten und Fachhochschulen ist eine ausreichende Grundfinanzierung der Forschung. Dies bedeutet, dass die Hochschulen so ausfinanziert sein müssen, dass neben der Lehre auch Forschungsaktivitäten ihren Platz haben, ohne dass für die primäre Grundversorgung in der Forschung Drittmittel beantragt werden müssen. Dank dieser Grundfinanzierung können in einem Land bottom-up neue Themen und Trends aufgegriffen werden, was zu einer Dynamisierung der Forschungsfronten beiträgt. Weder die österreichischen Universitäten noch die Fachhochschulen<sup>40</sup> scheinen jedoch im Bereich der Forschung ausreichend finanziert zu sein. Insbesondere an den Universitäten fließen aufgrund der hohen Studierendenzahlen die knappen Ressourcen in erster Linie in die Lehre, sodass für die Forschung wenig übrig bleibt. Daher muss die Grundfinanzierung der Forschung dringend in der Studienplatzfinanzierung eingeplant werden, da sie einem genuinen Selbstverständnis der Universitäten entspricht.<sup>41</sup>

*Instrumente der Forschungsförderung – FWF:* Neben einer zu knappen Grundausstattung der Universitäten kommt erschwerend dazu, dass eines der wichtigsten Instrumente zur Förderung der freien Grundlagenforschung, nämlich der Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung (FWF), viel zu knapp bemessen ist. Ein Vergleich zwischen Österreich und

---

<sup>39</sup> Teilbericht 2 der Systemevaluierung der österreichischen Forschungsförderung und -finanzierung: Gerhardter, G./Gruber, S./Pohn-Weidinger, S./Wagner, G.: Strategische Governance, ANHANG B: Bundesländer – FTI Strategien, Wien 2009.

<sup>40</sup> Lt. Stakeholder-Interviews.

<sup>41</sup> Siehe Kapitel 4.2.

der Schweiz zeigt, dass der Schweizerische Nationalfonds (SNF) mit rund 521,2 Mio. Euro (635,9 Mio. CHF) ausgestattet ist, während der FWF lediglich ein Budget von 171,8<sup>42</sup> Mio. Euro aufweist. Zusätzlich verfügt der SNF über 22,6 Mio. Euro (27,6 Mio CHF) für thematische Programme und über 51,2 Mio. Euro (62,5 Mio. CH) für strukturbildende Programme<sup>43</sup>. Wird das österreichische Universitätssystem auch in Zukunft finanziell so ausgestattet, dass die Grundlagenforschung an vielen Orten zu kurz kommt, und bleibt die nationale Förderung auf dem bestehenden niedrigen Niveau, ist zu befürchten, dass zu wenig neue Ideen bottom-up entstehen, die Eingang in die Industrie und in die wissensintensiven Dienstleistungen finden könnten. Dies scheint in Österreich tatsächlich bereits der Fall zu sein, da die Unternehmen in erster Linie inkrementelle, aber zu wenig radikale Innovationen ausweisen<sup>44</sup>. Eine empirische Studie von Gersbach et al.<sup>45</sup> stützt diese These. Die Autoren liefern Evidenz dafür, dass Grundlagenforschung die Innovationen verstärkt, und zwar insbesondere dann, wenn ein Land Güter und Dienstleistungen in der Nähe der technologischen Grenze produziert. Vice versa hat ein hohes Innovationsvolumen auch einen positiven Einfluss auf die Aktivitäten in der Grundlagenforschung. Zusätzlich ist die Nachwuchsförderung in hohem Maße gefährdet, wenn zu wenig Projekte und Personen an den Universitäten gefördert werden können.

Da wir davon ausgehen, dass Grundlagenforschung eine zentrale Basis für alle Innovationen, im Speziellen für radikale Innovationen ist, plädieren wir für eine deutliche Erhöhung der Mittel des Wissenschaftsfonds (FWF), ohne die Gelder der Österreichischen Forschungsförderungsgesellschaft (FFG) zu kürzen. Dies insbesondere auch, weil zusätzlich ein Gap in der Kommunikation von Forschungsergebnissen zwischen Universitäten und Industrie vorhanden zu sein scheint, sodass nicht nur die Forschungstiefe, sondern auch der Wissenstransfer gefördert werden sollte<sup>46</sup>. Durch eine Erhöhung der Mittel des FWF könnten gleichzeitig auch die Rahmenbedingungen für innovative Firmen verbessert werden, da die Förderung der Grundlagenforschung einen nachhaltigen Einfluss auf die Verfügbarkeit von hoch qualifizierten jungen Menschen hat. Weil dies für die Standortentscheidung von innovativen Unter-

---

<sup>42</sup> FWF: Jahresbericht 2010, Wien 2011, Tabelle 7:

[http://www.fwf.ac.at/de/public\\_relations/publikationen/jahresberichte/fwf-jahresbericht-2010.pdf](http://www.fwf.ac.at/de/public_relations/publikationen/jahresberichte/fwf-jahresbericht-2010.pdf).

<sup>43</sup> Schweizerischer Nationalfonds: Jahresbericht 2010, Bern 2011, Seiten 29, 45, 47:

[http://www.snf.ch/SiteCollectionDocuments/inb\\_jb\\_10\\_d.pdf](http://www.snf.ch/SiteCollectionDocuments/inb_jb_10_d.pdf).

<sup>44</sup> Teilbericht 9 der Systemevaluierung der österreichischen Forschungsförderung und -finanzierung: Astor, M./Heinrich, St./Klose, G./Riesenberg, D.: Interventionslogik und Markt-/Systemversagen sowie Zusammenspiel der Institutionen und Akteure, Wien 2009, Seite 79.

<sup>45</sup> Gersbach, H./Schneider, M./Schneller, O.: On the design of Basic-Research Policy, Working Paper 08/79, ETH Zürich, 2008, Seite 22.

<sup>46</sup> Teilbericht 8 der Systemevaluierung der österreichischen Forschungsförderung und -finanzierung: Falk, R./Neppl-Oswald, E./Trebicka, K./Weixlbaumer, U.: Kohärenz des Instrumentenmix, Wien, 2009, Seite 53.

nehmen eine große Rolle spielt, muss alles darangesetzt werden, die notwendigen Qualifikationsmöglichkeiten bereitzustellen.

*Instrumente der Forschungsförderung – strukturbildende und thematische Programme:* Im Wesentlichen haben sich – neben der freien Projekt- und Personenförderung – zwei Instrumente herausgebildet, mit denen Forschungsanstrengungen unterstützt werden können: Es sind dies ein strukturbildendes Instrument, das bottom-up entwickelt und breit ausgeschrieben wird, und ein politisches Instrument, welches top-down definiert und mit konkreten Themen besetzt wird. Österreich verfügt ebenfalls über beide Instrumente, die im Wesentlichen unter dem Titel „strukturbildende Programme“ und „thematische Programme“ subsumiert werden können. Mittels dieser beiden Instrumente wird gewährleistet, dass wichtige Themen, die sich an den Forschungsfronten herauskristallisieren, nicht verpasst werden und gleichzeitig politisch relevante Themen top-down auf die Forschungsagenda gelangen.

Strukturbildende Programme sind darauf ausgerichtet, auf zukunftsweisenden Gebieten die Strukturen der Forschungslandschaft eines Landes zu festigen, indem anerkannte Forschung auf breiter Ebene gefördert wird. Sie tragen insofern zur Strukturbildung bei, als an einer Hochschule oder einer Forschungseinrichtung ein Kompetenzzentrum geschaffen wird, um welches sich ein Netz von Partnerorganisationen bildet, in dem die Forschenden fächerübergreifend zusammenarbeiten. Dadurch entsteht eine kritische Masse, die es auch einem kleineren Land erlaubt, mit größeren Forschungsnationen mitzuhalten. Die Erfolge der strukturbildenden Programme in der Schweiz sind bemerkenswert, sowohl was die Produktivität als auch die Nachwuchsförderung angeht<sup>47</sup>. Die strukturbildenden Programme eignen sich zudem sehr gut, um die außeruniversitäre Forschung, z.B. diejenige der ÖAW, noch enger mit der universitären zu verknüpfen und Synergien intensiv zu nutzen.

Eine grundsätzliche Frage, die sich im Zusammenhang mit der Förderung von Forschungsschwerpunkten oder Innovationsnetzwerken immer wieder stellt, ist diejenige, ob Stärken gefördert oder Schwächen abgebaut werden sollen. Da wir es in der Forschung mit einem internationalen, hoch kompetitiven Umfeld zu tun haben, sind wir der Meinung, dass bei der Strukturförderung in erster Linie in Stärken zu investieren ist. Unsere Auffassung ist übrigens auch kongruent mit jener des Rates für Forschung und Technologieentwicklung (RFTE). Gemäß RFTE sollten „neue Strukturen und neue Themen nur eröffnet werden, wenn

---

<sup>47</sup> Die strukturbildenden Programme in der Schweiz, die sogenannten Nationalen Forschungsschwerpunkte NFS, haben eine Laufzeit von 12 Jahren und sind im Durchschnitt mit 2 bis 3 Mio. CHF ausgestattet. Der Schweizerische Nationalfonds trägt diese Programme allerdings nur zu einem Drittel, zwei Drittel stammen von Privaten oder von den Universitäten. Dazu werden alle 4 Jahre Ausschreibungen durchgeführt, die alle oder nur gewisse wissenschaftliche Disziplinen betreffen können:  
[http://www.snf.ch/SiteCollectionDocuments/nccr\\_brochure\\_d.pdf](http://www.snf.ch/SiteCollectionDocuments/nccr_brochure_d.pdf).

darin mittelfristig eine 'Spitzenstellung' (Exzellenz) erreichbar ist, die Erschließung eines überdurchschnittlichen Marktpotentials erwartet werden kann und/oder ein wichtiger gesellschaftlicher Bedarf gegeben ist“.<sup>48</sup> Wenn nur begrenzte finanzielle Mittel vorhanden sind, können Schwächen nicht innerhalb vernünftiger Zeit kompensiert werden. Neue Gebiete, die international noch nicht sichtbar sind, sollten zuerst durch die freie Projekt- oder Personenförderung eine gewisse internationale Sichtbarkeit aufbauen können, bevor sie auf breiter Linie gefördert werden.

Insgesamt werden in Österreich alleine auf Bundesebene rund 80 unterschiedliche Forschungsprogramme<sup>49</sup> durchgeführt, die vor allem der Kategorie der thematischen Programme zuzuordnen sind – die Programme auf EU-Ebene oder auf Länderebene nicht mitgerechnet. Dies lässt befürchten, dass keine eigentlichen Schwerpunkte gesetzt werden können. Diese Einschätzung wird einerseits in den Interviews<sup>50</sup> und andererseits auch in der Studie zur Systemevaluierung der österreichischen Forschungsförderung und -finanzierung<sup>51</sup> bestätigt. Es kann nicht sein, dass für jedes neue Problem ein neues Programm oder eine eigene Programmlinie aufgesetzt wird. Die große Anzahl unterschiedlichster Programme verhindert eine Fokussierung und Profilbildung und führt aufgrund der komplexen Strukturen zu erheblichen Transaktionskosten für Antragsteller und Geldgeber zugleich. Außerdem weisen die Programme oftmals eine unterkritische Größe auf. Wir empfehlen daher, die Anzahl der Programme deutlich zu reduzieren, den Fokus auf die strukturbildenden Programme zu richten und das Verhältnis der strukturbildenden zu den thematischen Programmen einer kritischen Prüfung zu unterziehen<sup>52</sup>. Um die strukturbildenden Programme auszubauen, empfehlen wir, das Exzellenzcluster-Programm umzusetzen. Zur Erhöhung der finanziellen Attraktivität des Programms könnte eine gemeinsame Ausschreibung mit den Ländern und eine Ko-Finanzierung von 50 % angestrebt werden (*matching funds*).

---

<sup>48</sup> Rat für Forschung und Technologieentwicklung, Strategie 2020, Wien 2010, Seite 18.

<sup>49</sup> Teilbericht 5 der Systemevaluierung der österreichischen Forschungsförderung und -finanzierung: Mayer, S./Fischl, I./Ruhland, S./Sheikh, S.: Das Angebot der direkten FTI-Förderung in Österreich, Wien 2009, Seite 44.

<sup>50</sup> Lt. Stakeholder-Interviews.

<sup>51</sup> Teilbericht 5 der Systemevaluierung der österreichischen Forschungsförderung und -finanzierung: Mayer, S./Fischl, I./Ruhland, S./Sheikh, S.: Das Angebot der direkten FTI-Förderung in Österreich, Wien 2009, Seite 11 und Teilbericht 9 der Systemevaluierung der österreichischen Forschungsförderung und -finanzierung: Astor, M./Heinrich, St./Klose, G./Riesenberg, D.: Interventionslogik und Markt-/Systemversagen sowie Zusammenspiel der Institutionen und Akteure, Wien, 2009, Seite 7.

<sup>52</sup> In der Schweiz beträgt das Verhältnis der strukturbildenden Programme zu den thematischen Programmen, die vom Schweizerischen Nationalfonds ausgeschrieben werden, 70:30 (strukturbildende Programme 51,2 Mio. Euro, thematische Programme 22,6 Mio. Euro); Jahresbericht des Schweizerischen Nationalfonds, Bern 2010: [http://www.snf.ch/SiteCollectionDocuments/inb\\_jb\\_10\\_d.pdf](http://www.snf.ch/SiteCollectionDocuments/inb_jb_10_d.pdf).

*Forschungsinfrastruktur der kostenintensiven Bereiche:* Aufgrund des Wachstums in einzelnen Forschungsbereichen und der immer kürzeren Halbwertszeiten wird die Problematik der Finanzierung teurer Infrastrukturen, die vor allem die sogenannten kostenintensiven Bereiche wie z.B. Life Sciences, Medizin oder Supercomputing umfassen, immer akuter. In Analogie zum Schweizerischen Wissenschafts- und Technologierat (SWTR) bezeichnen wir dabei diejenigen Bereiche als kostenintensiv, deren Finanzierung die Ressourcen einer einzelnen Institution übersteigt<sup>53</sup>. Infrastrukturen der kostenintensiven Bereiche können in kleineren Ländern wie Österreich oder der Schweiz nicht beliebig dupliziert werden. Aus diesem Grund müssen diese Länder ihre kostenintensiven Forschungsinfrastrukturen besonders sorgfältig inventarisieren und evaluieren. An diesem sogenannten Roadmap-Prozess sollten sich aber nicht nur die Ministerien, sondern auch die Österreichische Universitätenkonferenz und die Österreichische Fachhochschulkonferenz sowie die ÖAW und alle außeruniversitären Forschungseinrichtungen beteiligen, die mit öffentlichen Geldern finanziert sind.

Ist das Inventar vollständig, muss eine Prioritätensetzung nach wissenschaftlicher Bedeutung und Dringlichkeit erfolgen. Dabei wird in der Regel ein mehrstufiges Verfahren angewendet: In einem ersten Schritt werden z.B. neben einer bibliometrischen Analyse die nationale und internationale Vernetzung eines spezifischen Forschungsbereichs gemessen. Diese Daten sollten dann in einem zweiten Schritt mit anderen Ländern verglichen werden, bevor in einem dritten Schritt das Potenzial der wissenschaftlichen Entwicklung und die Möglichkeit einer Profilbildung mit internationaler Sichtbarkeit durch unabhängige internationale Peers abgeschätzt werden. Auf dieser Entscheidungsbasis könnte dann die von uns in Kapitel 3 vorgeschlagene Hochschulkommission in einem letzten Schritt über die nationale Bedeutung befinden und eine Reihung vornehmen. Dieses Verfahren entspricht dem *state of the art* und wird auch in Österreich so gehandhabt. Es sollte jedoch nicht nur für die nationalen Infrastrukturen, sondern auch für supranationale Initiativen auf EU-Ebene gelten (etwa das European Institute of Technology, EIT). Wir empfehlen daher, gleiche Maßstäbe für nationale und supranationale Forschungsinfrastrukturen anzuwenden und beide Ebenen eng miteinander zu koordinieren. Das gilt insbesondere auch für das European Strategy Forum on Research Infrastructures (ESFRI), das eine kritische Größe von inländischen Forschergruppen verlangt. Ist die Kompetenz für eine nationale Beteiligung nicht vorhanden, ist zu überprüfen, ob eine solche aufgebaut oder aber auf eine Mitwirkung an einer Großforschungseinrichtung vorläufig verzichtet werden sollte.

---

<sup>53</sup> Schweizerischer Wissenschafts- und Technologierat: Empfehlungen des Schweizerischen Wissenschafts- und Technologierates zur nationalen Koordination in den besonders kostenintensiven Bereichen, SWTR Schrift 2/2009, Bern 2009, Seite 5.

Auch dieser Entscheid kann nur aufgrund einer Potenzialanalyse erfolgen, wie sie zuvor skizziert wurde. Im Falle der Evaluierung der nationalen Forschungsinfrastrukturen könnte alternativ auch geprüft werden, ob nicht ausländische Infrastrukturen mittels bilateraler Verträge vorteilhaft für einen Bereich zu nutzen wären. Eine solche Nutzung ist aber ebenfalls disziplinspezifisch und kann nur von den betroffenen Wissenschaftlern und Wissenschaftlerinnen beurteilt und aktiv angegangen werden.

Da Kooperationen bei den kostenintensiven Bereichen zwingend sind, empfehlen wir, die Finanzierung von Infrastrukturen kompetitiv auszuschreiben und eine Kooperation zwischen mehreren Partnern (z.B. verschiedenen Universitäten/Fachhochschulen/Unternehmen) vorzusehen. Damit werden sowohl die Kooperation als auch der Wettbewerb zwischen den Hochschulen gefördert, was dem Modell einer sogenannten *coopetition* entspricht. Weil der Aufbau von Vertrauen zwischen den Kooperationspartnern eine *Conditio sine qua non* für die Nutzung von Synergien ist, können Kooperationen nicht erzwungen werden. Sie müssen immer freiwillig eingegangen werden, können allerdings durch entsprechende Anreize gefördert werden. Solche Kooperationen findet man übrigens auch bei den bereits bestehenden international sehr erfolgreichen Innovationsnetzwerken, wie z.B. dem Institut für Quantenoptik und Quanteninformation der ÖAW oder dem Campus Vienna BioCenter. Wichtig bei diesen Kooperationen und damit bei der Nutzung gemeinsamer Infrastrukturen sind eine gemeinsame wissenschaftliche Zielsetzung, ähnliche Wissenschaftskulturen, ein gegenseitiges Interesse an einer Partnerschaft sowie eine starke intrinsische Motivation.<sup>54</sup> Auch die Bedeutung der regionalen Nähe sollte nicht unterschätzt werden.

#### **4. Empfehlungen zur Finanzierung**

##### **4.1. Stakeholder-Ansatz**

Da Österreich nur für den Fachhochschulbereich eine flächendeckende Kontingentierung der Studienplätze kennt, mussten an den Universitäten in den letzten Jahren alle studierwilligen jungen Menschen aufgenommen werden, ohne dass die Budgets entsprechend angepasst wurden. Die fehlenden Mittel, die bei einigen Universitäten zu Schwierigkeiten führen können, werden vonseiten der Universitätsrektor(inn)en auch immer wieder lautstark moniert. Aus diesem Grund begründen wir unsere Empfehlungen mit einem Stakeholder-Ansatz, der in erster Linie dazu dienen soll, das Potenzial zusätzlicher Einnahmen für den Hochschulbereich abzuschätzen.

---

<sup>54</sup> Ebenda, Seite 10 und 12.

Der Stakeholder-Ansatz sieht vor, dass sich alle Stakeholder, die einen Nutzen aus dem System für sich verbuchen können, an der Finanzierung des Systems beteiligen. Als Stakeholder des Hochschulsystems wurden – neben dem akademischen Personal an den Hochschulen und ihren wissenschaftlichen Peers – folgende Gruppen identifiziert:

- Bund
- ausländische Staaten
- Bundesländer
- Wirtschaft
- Studierende

#### 4.1.1 *Ausländische Staaten*

Gemäß dem Bericht über die internationalen Studierenden waren rund 60.000 Studierende mit ausländischer Staatsbürgerschaft im Wintersemester 2009/10 an österreichischen Hochschulen immatrikuliert<sup>55</sup>. Damit liegt der Anteil der ausländischen Studierenden mit ca. 20 % über dem OECD- oder EU-Schnitt<sup>56</sup>. Die zunehmende Internationalisierung des europäischen Hochschulsystems – gemessen an der Zahl der international Studierenden – wird von der Europäischen Kommission und dem Bologna-Prozess unterstützt<sup>57</sup> und ist ein positives Zeichen für die globale Attraktivität der europäischen Hochschulen. Sie kann aber vor allem kleinere Länder, welche große Studierendenströme nur bedingt zu absorbieren vermögen, vor große Herausforderungen stellen.

Um sich einen Überblick über die Studierendenströme zu verschaffen, haben wir die Zahl ausländischer Studierender (ohne die Doktoratsstudierenden) an den öffentlich finanzierten Hochschulen etwas genauer analysiert. Insgesamt haben im Jahr 2009 48.449 ausländische Studierende an einer Universität und 4.296 an einer Fachhochschule studiert. Darunter waren an den Fachhochschulen 2.831 und an den Universitäten 40.159 sogenannte Bildungsausländer(innen), die ihre Zugangsberechtigung im Ausland erworben haben<sup>58</sup>. Im Gegenzug dazu haben 12.799 Studierende aus Österreich (WS 2009/10) ihr Studium an ausländischen Hochschulen aufgenommen<sup>59</sup>.

---

<sup>55</sup> Angaben des BMWF, siehe dazu Quelledokument.

<sup>56</sup> Unger, M./Zaussinger, S./Brand, I./Dünser, L./Grabher, A.: Internationale Studierende, Zusatzbericht der Studierenden-Sozialerhebung 2009, Wien 2009, Seite 7.

<sup>57</sup> European Commission: The EU contribution to the Bologna process, Directorate-General for Education and Culture (DGEAC), Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2009.

<sup>58</sup> Angaben des BMWF, siehe dazu Quelledokument.

<sup>59</sup> Angaben des BMWF, siehe dazu Quelledokument: Österreichische Studierende im Ausland, keine Unterscheidung zwischen Universitäten und Fachhochschulen, da in vielen ausländischen Staaten diese Unterteilung unbekannt ist. Aus diesem Grund werden alle Studierenden den Universitäten zugerechnet, Daten aus dem WS 2007/08.

Betrachtet man die Herkunftsländer der Studierenden an den österreichischen Hochschulen, so kommen rund 72 % aus der EU und 28 % aus Drittstaaten<sup>60</sup>.

Die Bildungsausländer(innen) in Österreich stammen zu 48,8 % aus Familien, in denen bereits der Vater über einen Hochschulabschluss verfügt. Dies im Gegensatz zu Bildungsinländern und -inländerinnen, bei denen nur 23,6 % der Väter über einen Hochschulabschluss verfügen<sup>61</sup>. Im Hinblick auf eine künftige Rückkehr in ihr Heimatland geben 30,8 % der Studierenden an, dass sie in Österreich bleiben wollen, 46,8 % haben sich noch nicht entschieden, und 22,4 % wollen entweder ins Herkunftsland zurück oder in ein anderes Land umziehen<sup>62</sup>. Bei diesen Angaben handelt es sich jedoch nicht um harte Daten aus einer Arbeitsmarktstatistik, sondern um eine Erhebung, in der die Studierenden nach ihren Plänen nach Beendigung des Studiums gefragt wurden. Offenbar steigt der Anteil der Bildungsausländer(innen), die in Österreich bleiben wollen, mit der Anzahl an Studienjahren, die in Österreich verbracht wurden<sup>63</sup>. Insgesamt lässt sich jedoch feststellen, dass ein beträchtlicher Teil der Hochschulabsolvent(inn)en nach Abschluss ihrer Ausbildung das Land verlassen möchte. Damit besteht die Gefahr, dass sich der Return on Investment (ROI) für die österreichische Volkswirtschaft deutlich reduziert.

Als Fazit lässt sich festhalten, dass sehr viel mehr ausländische Studierende nach Österreich kommen als inländische Studierende ins Ausland gehen. Gleichzeitig will ein signifikanter Anteil nach Beendigung des Studiums das Land wieder verlassen. Beides führt zu einer für Österreich ungünstigen Situation auf der Kostenseite und einer unausgeglichenen Bilanz im Hochschulwesen. Soll deshalb die Internationalisierung weiter ausgebaut werden, muss von der Politik die – zugegebenermaßen schwierige – Problematik der Finanzierung der internationalen Studierendenströme auf die Agenda gesetzt und gelöst werden. Besonders in kleineren Ländern wie Österreich, der Schweiz oder auch den Niederlanden, die über wenig absorptive Kapazitäten verfügen, tun sich Universitäten oder nationale Parlamente schwer, für die gesamte Finanzierung des Studiums von Bildungsausländern und -ausländerinnen aufzukommen. Ist diese hingegen mindestens ansatzweise geregelt, steht der Aufnahme internationaler Studierender und einer entsprechenden Profilbildung einer staatlich finanzierten, europäischen Hochschule nichts mehr entgegen.

---

<sup>60</sup> Angaben des BMWF, siehe dazu Quellendokument.

<sup>61</sup> Unger, M./Grabher, A./Wejwar, P./Zaussinger, S.: Internationale Mobilität, Zusatzbericht der Studierenden-Sozialerhebung 2009, Wien 2009, Seite 22.

<sup>62</sup> Ebenda, Seite 120.

<sup>63</sup> Ebenda, Seite 119.

Die angestrebte Finanzierung kann im Wesentlichen auf zwei Arten erfolgen: (a) über kostendeckende Studienbeiträge oder (b) über zwischenstaatliche Abgeltungen. Da sich die Länder in Europa weitgehend darüber einig sind, dass die Bildung ein meritorisches Gut<sup>64</sup> ist, wird der Weg über kostendeckende Studienbeiträge von der Expert(inn)engruppe nicht ins Zentrum gestellt. Im Gegensatz dazu fassen wir im Hinblick auf die Internationalisierung der akademischen Landschaft das Modell eines supranationalen Bildungsausgleichs ins Auge.

Dementsprechend empfehlen wir dem Ministerium, eine Vereinbarung auf EU-Ebene anzustreben, in der die Ausgleichszahlungen, die ein Land für seine Studierenden im Ausland zu entrichten hat, geregelt und die Beträge für die einzelnen Studienrichtungen festgesetzt werden. Wir sind überzeugt, dass dadurch die bestehenden Probleme bei der studentischen Mobilität innerhalb der EU gelöst werden könnten (Gleichbehandlung, keine Kontingentierung etc.). Für Länder außerhalb der EU, aus denen nur eine verhältnismäßig geringe Zahl Studierender nach Österreich kommt, müssten bilaterale Verträge abgeschlossen werden, in denen gleichzeitig auch die Möglichkeit von Stipendien für besonders begabte Studierende oder Studierende, die zu einer strategischen Zielgruppe gehören, geregelt werden könnte.

Um die Größenordnung der Finanzströme abzuschätzen, rechnen wir mit einem einfachen Modell ohne Abgeltung der Vollkosten. Gemäß einer aktuellen Studie zur Finanzierung universitärer Lehre im Auftrag des Bundesministeriums für Wissenschaft und Forschung existieren weder einheitliche Bestimmungen von Fächergruppen noch einheitliche Beträge<sup>65</sup>. Aus diesem Grund wurden für die vorliegende Schätzung die Fächergruppen und diejenigen Beträge übernommen, die in der Schweiz im Rahmen der Interkantonalen Universitätsvereinbarung (IUV) festgesetzt wurden. Diese Beträge müssen die Kantone für ihre Studierenden bezahlen, wenn diese ihr Studium an einer Universität in einem anderen Kanton aufnehmen. Insgesamt werden drei Fächergruppen<sup>66</sup> unterschieden (alle Beträge kaufkraftbereinigt<sup>67</sup>):

---

<sup>64</sup> In diesem Zusammenhang spricht auch die „Budapest-Vienna Declaration on the European Higher Education Area“ vom 12.3.2010 unter Punkt 11 von einer „public responsibility“:  
[http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/2010\\_conference/documents/Budapest-Vienna\\_Declaration.pdf](http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/2010_conference/documents/Budapest-Vienna_Declaration.pdf).

<sup>65</sup> Leitner, K.-H./Ecker, B./Steindl, C.: Finanzierungsmodelle universitärer Lehre: Internationale Beispiele, Erfahrungen und mögliche Strategien für Österreichs Universitäten, Endbericht AIT-F&PD-Report, Vol. 35, Februar 2011.

<sup>66</sup> [http://edudoc.ch/record/38039/files/IUV\\_d.pdf](http://edudoc.ch/record/38039/files/IUV_d.pdf):  
3 Gruppen (10.090 CHF, 24.430 CHF, 48.860 CHF); Umrechnungskurs CHF–Euro, Stand 16.6.2011.  
I: Geistes- und Sozialwissenschaften – Faktor 1,0  
II: Exakte, Natur- und technische Wissenschaften – Faktor 2,42  
III: Klinikbereich Medizin inkl. Zahn- und Veterinärmedizin – Faktor 4,84

<sup>67</sup> CPL AT: 100 %, CPL DE: 96 %, CPL CH: 147 %: Interpretation: Das Preisniveau in Deutschland ist 4 % niedriger als in Österreich, um die gleichen repräsentativen Güter und Dienstleistungen zu erwerben. Das

- I Geisteswissenschaften, Theologie, Rechts- und Sozialwissenschaften: 5.626 Euro
- II Naturwissenschaften, technische Wissenschaften und Kunst: 13.622 Euro
- III Medizin: 27.244 Euro

In der Studiengruppe I befinden sich 61 % der Studierenden, in der Studiengruppe II 33 % und in der Studiengruppe III 6 %<sup>68</sup>. Die Gesamtzahl der Studierenden, die in diese Berechnungen aufgenommen wurden, reduziert sich um diejenigen österreichischen Studierenden, die im Ausland studieren. Dies ergibt für die Universitäten einen Saldo von rund 262 Millionen Euro.

Rechnet man bei den Fachhochschulen mit einem Einwanderungssaldo von 2.831 und einer Abgeltung von 7.940 Euro für techniknahe Studiengänge<sup>69</sup> sowie einer Pauschale<sup>70</sup> von 6.510 Euro für alle anderen Studiengänge, ergeben sich zusätzlich rund 19 Mio. Euro. Auf der Basis dieser Annahmen lässt sich als erste Abschätzung eine Gesamtsumme von rund **280 Mio.**

**Euro** berechnen, die bei erfolgreicher Verhandlung aus dem Ausland generiert werden könnten<sup>71</sup>.

#### 4.1.2 Bundesländer

Da die Bundesländer im Kontext mit den Hochschulen nur als Erhalter der Fachhochschulen oder teilweise im Zusammenhang mit den Privatuniversitäten eine Rolle spielen, ist die Identifikation der Länder mit den Universitäten geringer als in Staaten mit dezentralisiertem Bildungswesen. Dies führt unter anderem auch zu einer relativ geringen finanziellen Beteiligung der Länder an den Universitäten an ihrem Standort. Aufgrund der Verteilung der universitären Drittmittel wird ersichtlich, dass sich die Länder im Jahr 2009 nur mit 9,8 Mio. Euro an den Universitäten<sup>72</sup> beteiligt haben, bei den Fachhochschulen belief sich die Beteiligung auf rund 59 Mio. Euro.<sup>73</sup> Um die Universitäten finanziell zu entlasten und die Länder besser in den universitären Hochschulbereich einzubinden, könnte eine ähnliche Konstruktion, wie sie für die Fachhochschulen bereits besteht, auch für die Universitäten angedacht werden. Dies wür-

---

Preisniveau in der Schweiz ist 47 % höher als in Österreich, siehe: OECD, Stand: 16.6.2011: <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=PPP2008> (monthly comparative price levels).

<sup>68</sup> Zuordnung der Studierenden WS 2009/10 zu den drei Kategorien (I = 61 %, II = 33 %, III = 6 %) gemäß Angaben des BMWF, siehe dazu Quellendokument.

<sup>69</sup> Aufgrund der uns vorliegenden Daten des BMWF (siehe dazu Quellendokument) rechnen wir mit einer Quote von 23,4 % für techniknahe Studien an Fachhochschulen.

<sup>70</sup> Vom BMWF finanzierte Pauschale für die verschiedenen Studienplätze (techniknahe und andere), Angaben des BMWF, siehe dazu Quellendokument.

<sup>71</sup> Diese 280 Mio. Euro entsprechen einem Saldo. Insgesamt würden rund 385 Mio. Euro aus dem Ausland generiert, aber aufgrund der im Ausland studierenden Österreicher(innen) müsste Österreich rund 105 Mio. Euro in einen supranationalen Finanzausgleich einzahlen.

<sup>72</sup> Angaben des BMWF, siehe dazu Quellendokument.

<sup>73</sup> Angaben des BMWF.

de bedeuten, dass sich Länder und Gemeinden vermehrt an einer koordinierenden Planung mit dem Bund und an einer gemeinsamen, langfristigen Finanzierung der Infrastruktur der Universitäten beteiligten. Da gemäß Auskunft des BMWF und der Rechnungsabschlüsse der Universitäten aus dem Jahr 2009 rund 400 Mio. Euro<sup>74</sup> für Gebäudemieten, Betriebskosten, Generalsanierungen und Großbauvorhaben investiert werden mussten, nehmen wir an, dass rund ein Viertel Generalsanierungen und Großbauvorhaben betreffen, welche an den einzelnen Hochschulstandorten direkt als Großaufträge den Ländern und Gemeinden zugutekommen könnten. Somit könnten die Universitäten durch die Beteiligung der Länder an den Infrastrukturkosten um einen Betrag von rund **100 Mio. Euro** entlastet werden. Bei den Fachhochschulen drängt sich keine Änderung auf, da die Länder bereits an vielen Standorten einen Teil oder sogar die gesamte Infrastruktur finanzieren.

Sollten die Länder allerdings tatsächlich vermehrt in die Hochschulpolitik eingebunden werden, müssten sie auch in einem gewissen Ausmaß auf die hochschulpolitischen Entscheidungen, die ihren Standort betreffen, Einfluss nehmen können. Aus diesem Grund haben wir sie in Kapitel 3 auch als Mitglieder der Hochschulkommission vorgesehen.

#### *4.1.3 Wirtschaft*

Die österreichische Wirtschaft beteiligt sich mit rund 110 Mio. Euro<sup>75</sup> an den Universitäten und mit rund 2,6 Mio. Euro<sup>76</sup> an den Fachhochschulen. Im internationalen Vergleich ist diese Zahl relativ niedrig: In der Schweiz wurden im Jahr 2009 über eine Milliarde CHF (857 Mio. Euro) an privaten Drittmitteln für die Universitäten generiert. Rund 16 % des gesamten schweizerischen Universitätswesens (mit steigender Tendenz) werden von Privaten finanziert. Bei den Fachhochschulen sind es rund 458 Mio. Euro (20 %)<sup>77</sup>. Um die österreichische Wirtschaft im Sinne eines Engagements für den Hochschulbereich zu motivieren, müsste auf Hochschulebene die Zusammenarbeit intensiviert werden. Ein Mehr an Forschungsprojekten und eine intensivere Zusammenarbeit lassen sich allerdings nur mit einer entsprechenden Qualifizierung (Profilbildung und Schwerpunktsetzung) und einer Professionalisierung bei der Durchführung von gemeinsamen Projekten erreichen. Parallel dazu müsste auch in ver-

---

<sup>74</sup> Angaben des BMWF, siehe dazu Quelldokument.

<sup>75</sup> Angaben des BMWF, siehe dazu Quelldokument.

<sup>76</sup> Angaben des BMWF bzw. lt. Stakeholder-Interview.

<sup>77</sup> Alle Daten aus der Schweiz stammen vom Bundesamt für Statistik (Universitäten und Fachhochschulen, Finanzierung der Kosten nach Geldgeber), Bern 2009: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/15/06/key/ind1.indicator.10204.102.html> für die Universitäten, <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/15/06/key/ind6.indicator.60204.602.html> für die Fachhochschulen.

mehrtem Ausmaß das Sponsoring oder Mäzenatentum gepflegt werden. Auch hier gilt, dass die dazu notwendigen Dienstleistungsstellen an den Hochschulen an vielen Orten erst aufgebaut werden müssen, da in Österreich wie auch in weiten Teilen Europas eine Sponsoringkultur und eine Tradition des Mäzenatentums fehlen. Möchte das Bundesministerium diese Entwicklung fördern, kann es ein Anreizsystem schaffen und jede Einnahme, welche die Hochschulen von privater Seite einwerben, mit einem bestimmten Betrag von *matching funds* belohnen. Dieses Anreizsystem wird mit Erfolg an vielen Schweizer Universitäten praktiziert, wobei die Höhe der zugesagten *matching funds* zwischen 5 % und 10 % der eingeworbenen Drittmittel beträgt.

Da die staatlichen Mittel eine immer knapper werdende Ressource darstellen, muss mit Nachdruck darauf hingewiesen werden, dass in Österreich der private Sektor für den Hochschulbereich intensiver genutzt und systematischer erschlossen werden muss. Bei einem entsprechenden Einsatz schätzen wir, dass sich der Betrag von **110 Mio. Euro** aus dem Jahr 2009 verdoppeln ließe.

#### 4.1.4 Studierende – Studienbeiträge und Stipendien

In Österreich findet – wie in anderen europäischen Ländern – eine Quersubventionierung von bildungsfernen zu bildungsnahen Schichten statt. Bei den Universitäten ist die Quersubventionierung sogar etwas ausgeprägter als bei den Fachhochschulen, die eine bessere soziale Durchmischung aufweisen. Die Überrepräsentanz der bildungsnahen Schichten beträgt an Universitäten das rund Zweieinhalbfache, an Fachhochschulen das Eineinhalbfache<sup>78</sup>. Insgesamt kamen im WS 2008/09 40,9 % aller inländischen Studienanfänger(innen) an Universitäten aus eher bildungsfernen Schichten, was bedeutet, dass keiner der beiden Elternteile über eine Matura verfügt<sup>79</sup>. Die bessere soziale Durchmischung an Fachhochschulen ist umso erstaunlicher, als im Fachhochschulbereich Studienbeiträge bezahlt werden, während sie an den Universitäten weitgehend abgeschafft wurden. Dies bedeutet, dass die Studienbeiträge für die soziale Durchmischung in Österreich keine signifikante Rolle spielen, was für uns ein wichtiger Hinweis dafür ist, dass in Österreich moderate Studienbeiträge offensichtlich nicht dazu führen, talentierte junge Menschen von einer akademischen Ausbildung fernzuhalten.

Dies bringt uns dazu, die Wiedereinführung von Studienbeiträgen an den Universitäten mit Nachdruck zu empfehlen. Angesichts der schwierigen finanziellen Situation, in der sich eini-

---

<sup>78</sup> BMWF: Materialien zur sozialen Lage der Studierenden 2010, Wien 2010, Seite 52.

<sup>79</sup> Unger, M./Zaussinger, S./Angel, St./Dünser, L./Grabher, A./Hartl, J./Paulinger, G./Brandl, J./Wejwar, P./Gottwald, R.: Studierenden-Sozialerhebung 2009, Bericht zur sozialen Lage der Studierenden, Wien 2009, Seite 55.

ge österreichische Universitäten befinden, erachten wir es als angezeigt, auch von den Studierenden an den Universitäten einen Beitrag zu verlangen, zumal die Studierenden an den Fachhochschulen bereits solche entrichten. Es ist schwer nachvollziehbar, weshalb die Studierenden im österreichischen Hochschulsystem je nach Hochschultypus unterschiedlich behandelt werden. Studienbeiträge sind übrigens überall auf der Welt – nicht nur in Amerika und Asien, sondern auch in Europa<sup>80</sup> – eine nicht mehr wegzudenkende Realität. Um einen Anreiz für eine möglichst kurze Studiendauer zu schaffen, könnten Studienbeiträge auch gestaffelt und mit zunehmender Studiendauer erhöht werden.

*Zusätzliche Mittel durch Studienbeiträge:* Insgesamt studierten im WS 2009/10 255.561 Personen an Universitäten und 36.085 an Fachhochschulen<sup>81</sup>. Da die Studierenden an Fachhochschulen bereits weitgehend Studienbeiträge entrichten, werden diese nicht in die Berechnung aufgenommen. Das Gleiche gilt für diejenigen Teil der Studierenden, die aufgrund ihrer finanziellen Situation staatliche Beihilfen für ihr Studium erhalten und von der Entrichtung von Studienbeiträgen ausgenommen sind. Von allen Studierenden erhielten im Studienjahr 2009/10 40.978 Studierende Studienförderung (Studienbeihilfen oder Studienzuschuss), wobei die Universitätsstudierenden insgesamt 32.552 Studierende ausmachten<sup>82</sup>.

Geht man von einem bescheidenen Semesterbeitrag von 500 Euro aus, beläuft sich die zusätzliche Belastung für einen Studierenden im Jahr auf 1.000 Euro. Im Verhältnis zu den Lebenskosten, die in Wien im Durchschnitt 878 Euro<sup>83</sup> pro Monat betragen, müssten die Studierenden zusätzliche Ausgaben von 9,5 % pro Jahr tätigen. Vergleicht man die Kosten eines Bachelor- und Masterstudiums mit dem monatlichen Bruttoeinkommen in der ersten Beschäftigung nach Studienabschluss, das im Durchschnitt 2.100 Euro beträgt, würden sich die gesamten Kosten auf rund 2,4 Monatseinkommen belaufen<sup>84</sup>.

Gemäß ersten Abschätzungen ergäbe sich durch eine flächendeckende Einführung von Studienbeiträgen an den Universitäten in der Höhe von 1.000 Euro pro Jahr ein Betrag von rund **220 Mio. Euro**. Um möglichst allen studierwilligen und studierfähigen jungen Leuten ein Studium zu ermöglichen, ist das Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung daran,

---

<sup>80</sup> Gemäß BMWF haben Belgien, Deutschland, England, Frankreich, Italien, Irland, Luxemburg, die Niederlande, Portugal, die Schweiz und Spanien für Graduates die Studiengebühren eingeführt, Angaben des BMWF, siehe dazu Quelldokument.

<sup>81</sup> Statistik Austria, Wien 2011 (nur ordentliche Studierende):

[http://www.statistik.at/web\\_de/statistiken/bildung\\_und\\_kultur/formales\\_bildungswesen/universitaeten\\_studium](http://www.statistik.at/web_de/statistiken/bildung_und_kultur/formales_bildungswesen/universitaeten_studium).

<sup>82</sup> BMWF: Statistisches Taschenbuch 2010, Wien 2010, Seite 90.

<sup>83</sup> Angaben des BMWF, siehe dazu Quelldokument.

<sup>84</sup> Schomburg, H./Flöther, Ch./Wolf, V./Kolb, K./Guggenberger, H.: Arbeitssituation von Universitäts- und FachhochschulabsolventInnen, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wissenschaft und Forschung, Internationales Zentrum für Hochschulforschung, Kassel 2010, Seite 22.

das Stipendienwesen anzupassen und zu modernisieren (Drei-Säulen-Modell). Dieser Schritt wird von uns sehr begrüßt<sup>85</sup>.

Im Zusammenhang mit dem Stipendienwesen könnte man auch die Rückzahlbarkeit von Studienbeihilfen thematisieren. Die Studienbeihilfen belasten das Haushaltsbudget mit insgesamt rund 180 Mio. Euro. Dieses Geld ist zurzeit im Gegensatz zur deutschen Studienförderung nicht rückzahlbar. Die deutsche Förderung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAFÖG) geht von einer verpflichtenden Rückzahlung von 50 % der Förderungsgelder aus, wobei die maximal rückzuzahlende Summe 10.000 Euro beträgt und erst nach Aufnahme einer ordentlichen Beschäftigung nach einem erfolgreich abgeschlossenen Studium in monatlichen Raten erfolgt<sup>86</sup>. Übertragen auf den österreichischen Hochschulraum würde bei einer Rückzahlung von ebenfalls 50 % der Fördergelder eine zusätzliche Summe von rund **80 Mio. Euro** (abzüglich 10 Mio. Euro Verwaltungsaufwand) resultieren.

*Fazit:* Obwohl ein Finanzierungspotenzial vorhanden ist, werden die in diesem Kapitel diskutierten Mittel dem Hochschulsystem nicht von heute auf morgen zur Verfügung stehen. Die Erschließung eines großen Teils der zusätzlichen Finanzierungsquellen benötigt politische Verhandlungen oder komplizierte Verträge, deren Aushandlung eine gewisse Zeit in Anspruch nimmt. Aus diesem Grund wird der österreichische Staat nicht umhinkommen, die heute fehlenden Mittel dem Bildungs- und Wissenschaftssystem zur Verfügung zu stellen. Wir sind uns bewusst, dass aufgrund der notwendigen Haushaltskonsolidierung in der EU im Hinblick auf die Stabilität der Währung die öffentlichen Mittel knapper werden, und gehen davon aus, dass die Finanzierung vonseiten des Bundes in den nächsten Jahren nur dann ausgebaut werden kann, wenn auf Regierungsebene Prioritäten neu verhandelt werden.

#### **4.2 Studienplatzfinanzierung**

Um den Universitäten eine bessere Planungsgrundlage zu ermöglichen und die Finanzierungssysteme der beiden Hochschultypen einander anzugleichen, wird zurzeit im Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung ein Modell einer Studienplatzfinanzierung für den universitären Bereich entwickelt. Die Fachhochschulen verfügen bereits über eine Studienplatzfinanzierung und Studienplatzkontingente.

Eine Studienplatzfinanzierung soll eine Hochschule für diejenigen Kosten, die ihr für die Ausbildung der Studierenden entstehen, transparent und nachvollziehbar berechnet entschä-

---

<sup>85</sup> Angaben des BMWF, siehe dazu Quellendokument.

<sup>86</sup> <http://www.bafög-aktuell.de>; insgesamt wurden 2008 2,3 Mia. Euro für rund 510.000 Studierende ausgegeben.

digen. Es liegt im offensichtlichen Interesse des Staates bzw. des Geldgebers, diese Kosten genau zu kennen, um auch eine richtige Finanzierungsgrundlage zu ermitteln. Ist der Betrag zu hoch, fallen für den Steuerzahler unnötige Kosten an; ist er hingegen zu niedrig, verliert das System an Qualität. Die „richtigen“ Kosten, welche die Realität entsprechend abbilden, werden in der betrieblichen Kostenrechnung auch als Norm- oder Standardkosten bezeichnet und geben dem Geldgeber, aber auch den Hochschulen, einen Hinweis auf den finanziellen Aufwand für eine gute Ausbildung. Eine auf Normkosten basierende Studienplatzfinanzierung kann außerdem als Steuerungsinstrument dienen, das die Hochschulen befähigt, die Kapazitäten richtig zu planen und entsprechend auszuschöpfen, um eine qualitativ hochstehende Ausbildung anzubieten.

*Normkosten:* Die Definition von Normkosten – verstanden als Produktion unter einer Normalbeschäftigung oder Normalauslastung – kann nicht eins zu eins aus der betrieblichen Produktion, aus der sie ursprünglich stammt, für den Hochschulbereich übernommen werden. Zur Definition der Normalbeschäftigung oder Normalauslastung – gleichbedeutend mit dem Fehlen von Über- oder Unterkapazitäten – muss im Hochschulbereich ein Hilfskonstrukt herangezogen werden. Dieses Hilfskonstrukt basiert auf einem Soll-Betreuungsverhältnis, welches für eine gute Qualität der Ausbildung steht. Generell gilt, dass gute Betreuungsverhältnisse eine zweckmäßige Auslastung der Infrastruktur sowie eine gute Interaktion mit dem Lehrkörper bedeuten.

Auf der Basis von Istkosten lassen sich die Normkosten mittels eines angestrebten Soll-Betreuungsverhältnisses berechnen. Bei den Istkosten handelt es sich um eine aggregierte Größe, welche alle Universitäten mit ihren unterschiedlichen Kostenstrukturen berücksichtigt.

*Betreuungsverhältnis als Normierungselement:* Obwohl das Betreuungsverhältnis an vielen Orten immer noch als „Anzahl Professoren:Anzahl Studierender“ definiert wird, empfehlen wir, dieses veraltete Verständnis des Betreuungsverhältnisses nicht mehr in die Berechnungen einzubeziehen. Für eine kontinentaleuropäische, staatlich finanzierte Universität müssten alle Kategorien des Lehrkörpers in die Berechnungen einbezogen werden, um die – insbesondere nach der Umsetzung der Bologna-Reform – gelebte Realität an den Universitäten abzubilden. Wird z.B. an der Universität Wien das klassische Betreuungsverhältnis angegeben, erhält man eine sehr ungünstige Relation von 1:214,7<sup>87</sup>. Berücksichtigt man hingegen alle Lehrpersonen, verbessert sich das Betreuungsverhältnis auf 1:70,4<sup>88</sup>. Bei der Wirt-

---

<sup>87</sup> BMWF: Statistisches Taschenbuch 2010, Wien 2010, Seite 114.

<sup>88</sup> Angaben des BMWF, siehe dazu Quellendokument.

schaftsuniversität Wien, die das schlechteste Betreuungsverhältnis von allen Universitäten in Österreich aufweist, beträgt das klassische Betreuungsverhältnis 1:393,6;<sup>89</sup> bei entsprechender Berücksichtigung des Mittelbaus verbessert es sich auf 1:89,4<sup>90</sup>.

Parallel zur Aufnahme von zusätzlichen Personalkategorien in die Berechnung des Betreuungsverhältnisses sollte eingehend überprüft werden, wie die Betreuungsverhältnisse in den einzelnen Fachbereichen ausgestaltet werden müssen, um die Lehraktivitäten korrekt abzubilden. Praktika in Labors oder Bedside-Teaching verlangen nach anderen Betreuungsverhältnissen als Vorlesungen, Übungen und Seminare. Aufgrund der Vielfalt der Unterrichtsmethoden können die Soll-Betreuungsverhältnisse in den einzelnen Fachbereichen sehr stark variieren.

*Einbezug von Forschung:* Ein Charakteristikum der Hochschulen, insbesondere der Universitäten, ist die Kuppelproduktion von Forschung und Lehre. Diese Kuppelproduktion entspricht einem genuinen Selbstverständnis der Hochschulen, welche Forschung als einen unverzichtbaren Bestandteil der Lehre betrachtet. Aus diesem Grund müsste bei einer Studienplatzfinanzierung die Forschung zwingend in die Überlegungen einfließen. In Irland und England wurde die Forschung lange nicht als Bestandteil der Lehre angesehen, was dazu führte, dass bei einer nur auf die Lehre ausgerichteten Finanzierung die Infrastruktur vernachlässigt wurde und keine Investitionen in langfristige Forschungsprojekte erfolgten.

Die Kosten für die forschungsgeleitete Lehre könnten im Wesentlichen wie folgt in die Berechnungen aufgenommen werden:

- Die Forschungskosten (nur diejenigen, die von der Hochschule selbst getragen werden müssen) werden zu den Lehrkosten addiert und entsprechend im Betrag für einen Studienplatz berücksichtigt (Vollkosten).
- Die Forschungskosten werden mit einem arbiträren Zuschlag abgegolten (politischer Preis) und zu den Lehrkosten addiert (Teilkosten). Beide Kosten werden im Betrag für einen Studienplatz berücksichtigt.

Um dem Selbstverständnis der Hochschulen gerecht zu werden, müsste zumindest ein Teil der Forschungskosten der Lehre zugeschlagen werden. Parallel dazu müsste neben dem Budget, das vor allem für die Lehre (Studienplatzfinanzierung) bestimmt ist, ein zweites Budget für die Forschung (Grundfinanzierung) vorgesehen werden, das zum Beispiel nach Kriterien des Forschungserfolgs verteilt werden könnte. Diese Kriterien sind allerdings nicht für alle Fachbereiche die gleichen und wären differenziert zu evaluieren. Soll das Forschungsbudget

---

<sup>89</sup> BMWF: Statistisches Taschenbuch 2010, Wien 2010, Seite 114.

<sup>90</sup> Angaben des BMWF, siehe dazu Quellendokument.

zu Steuerungszwecken eingesetzt werden, darf es nicht allzu viele Indikatoren enthalten. Da es aufgrund der bestehenden Budgetsituation nicht realistisch erscheint, dass sowohl die Normkosten der Lehre als auch die Kosten der Forschung in vollem Ausmaß abgegolten werden, empfehlen wir, in einem ersten Schritt auf ein allzu komplexes Modell zu verzichten.

*Abgeltung über Preis- oder Verteilungsmodell:* Beim Preismodell werden die Hochschulen nach zuvor festgesetzten, nach Fächergruppen abgestuften Beträgen pro Studierendem/pro Studierender entschädigt. Das Preismodell ist ohne Kapazitätsbeschränkung nach oben offen und hat theoretisch zwei Nachteile. Steigen die Studierendenzahlen unerwartet, muss ein zusätzlicher Kredit beim Parlament beantragt und beschlossen werden. Gehen hingegen die Studierendenzahlen zurück, geht dem System Geld verloren. Dies ist in jenen Fällen besonders ungünstig, in denen der Hochschulbereich unterfinanziert ist. Im Gegensatz zum Preismodell müssen beim Verteilungsmodell die Gelder nach bestimmten Kriterien an die Hochschulen verteilt werden, wie dies heute bereits bei 20 % des Universitätsbudgets der Fall ist. Da Österreich im Begriff ist, die Studienplatzfinanzierung für die Lehre einzuführen, steht das Preismodell im Vordergrund. Bei diesem Modell müssen jedoch die zuvor erwähnten Nachteile eliminiert werden. Dies bedeutet konkret, dass nicht nur der Betrag pro Studienplatz festgesetzt, sondern auch die Ausbildungskapazitäten zu bestimmen wären. Wie bereits erwähnt, müsste neben dem Budget für die forschungsgeleitete Lehre (Lehre und Anteil Forschung) ein zusätzliches Budget für die Forschung (Grundfinanzierung) festgelegt werden. Dieses könnte als Verteilungsmodell konzipiert werden und gleichzeitig als Puffer dienen, der dem tatsächlichen Haushalt angepasst wird. Damit kann den Universitäten eine gewisse Planungssicherheit für die Lehre gewährt werden. Gleichzeitig hat der Puffer eine Ausgleichsfunktion, indem allzu große Veränderungen der Zahlungsströme in den einzelnen Fachbereichen, die sich aufgrund der Studienplatzfinanzierung ergeben, ausgeglichen werden können. Aufgrund der Situation in den Massenfächern an den Universitäten Österreichs muss damit gerechnet werden, dass bei einer Studienplatzfinanzierung nach Normkosten ohne Abfederungsmechanismen beträchtliche Geldmengen von den Naturwissenschaften in die Geisteswissenschaften verschoben würden. Dies ist in erster Linie auf die hohe Anzahl Studierender sowie die schlechteren Betreuungsverhältnisse in den Geistes- und Sozialwissenschaften im Vergleich zu den technischen Wissenschaften und den Naturwissenschaften zurückzuführen.

Als Fazit empfehlen wir, ein gemischtes Finanzierungssystem zu prüfen. Die Lehre wäre gemäß einem nach Fächergruppen gestuften Preismodell abzugelten, mit einem Zuschlag für

einen Teil der Forschung (forschungsgelieferte Lehre). Zusätzlich wäre die universitätseigene Forschung über ein Forschungsbudget zu finanzieren, das leistungsorientiert verteilt werden könnte. Wir sind uns bewusst, dass Beträge, die für die Lehre und einen Teil der Forschung mit den bestehenden Budgets ausgerichtet werden können, nicht den noch zu definierenden Normkosten entsprechen. Sie wären jedoch im Laufe der Zeit an diese anzupassen.

Um die langen Studienzeiten etwas zu verringern, sollten nur Studienplätze für Studierende in der Toleranzstudienzeit und prüfungsaktive Studierende finanziert werden. Die Schwelle von 8 ECTS-Punkten pro Semester erscheint uns allerdings relativ niedrig für die Definition einer Mindestaktivität. Eine Aktivität von 8 ECTS-Wochenstunden entspricht einer Studienintensität von etwas mehr als einem Tag pro Woche und Semester oder einer Auslastung von 25 %<sup>91</sup>.

Wird das Finanzierungssystem umgestellt, so müssten den Universitäten Übergangsfristen gewährt werden, um sich an die neue Regelung anzupassen (zwei Leistungsvereinbarungsperioden). Da die Ausgaben der Hochschulen zum größten Teil gebunden sind, können allzu große Schwankungen im Finanzierungssystem eine Hochschule destabilisieren, im schlimmsten Fall sogar handlungsunfähig machen. Das Ministerium sollte deshalb sicherstellen, dass die Schwankungsbreiten nicht allzu groß werden (um die 2–5 %), und während der Umstellung des Systems einen Ausgleichsfonds zur Stabilisierung einführen. Wenn eine Studienplatzfinanzierung auf der Basis einer Normkostenfinanzierung umgesetzt werden soll, müssten die österreichischen Universitäten ihre Kostenrechnungen zumindest teilweise adaptieren und eine Kostenträgerrechnung mit Lehre und Forschung für die einzelnen Fachbereiche vorsehen. Ein sinnvolles Clustering zur Bestimmung derjenigen Fachbereiche, die sich ähnlich sind und mit dem gleichen Preis abgegolten werden sollen, lässt sich erst aufgrund dieser Datenbasis erstellen.

Im Gegensatz zum Universitätssystem kennt das Fachhochschulsystem in Österreich die Studienplatzfinanzierung (Preismodell mit Kapazitätsregelungen) seit Beginn. Im Fachhochschulsystem werden bisher nur die reinen Lehrkosten abgegolten. Da die Fachhochschulen jedoch ebenfalls Forschung betreiben müssen, empfehlen wir, zumindest mittelfristig auch für diesen Hochschultypus eine gewisse Finanzierung für die Forschung vorzusehen.

Abschließend muss bemerkt werden, dass die Umstellung von Finanzierungssystemen immer eine heikle Angelegenheit ist. Aus diesem Grund müssen vor einer Umstellung eine Reihe von Simulationen erstellt werden, die verschiedene Szenarien enthalten und die mit den

---

<sup>91</sup> Vollzeit entspricht 30 ECTS pro Semester.

Stakeholdern im Detail abgesprochen werden. Erst auf der Basis solcher Simulationsrechnungen kann schließlich der Entscheid gefällt werden, welche Parameter für das neue System gelten sollen.

## **5. Empfehlungen zu Autonomie und Wettbewerb**

Basierend auf einer Studie von Aghion et al.<sup>92</sup> stellen wir die These auf, dass die internationale Wettbewerbsfähigkeit eine unabdingbare Voraussetzung für die Sichtbarkeit und Reputation von Hochschulen darstellt. Deshalb wollen wir in diesem Abschnitt diejenigen Elemente kurz skizzieren, die notwendig sind, um die angestrebte Kompetitivität zu erreichen. Konkret haben Aghion et al. eine positive Korrelation von Autonomie und Wettbewerb zur universitären Performance festgestellt und nachgewiesen, dass Produktivität und Sichtbarkeit und damit die Kompetitivität von Hochschulen steigen, wenn Autonomie und Wettbewerb vorhanden sind. Autonomie und Wettbewerb sind gemäß der erwähnten Studie dann am größten, wenn die Hochschulen ihre Studierenden aussuchen, ihre Mitarbeitenden frei wählen, ihre Studienangebote selbst bestimmen können und ein Wettbewerb um Finanzierungsquellen herrscht. Bezüglich der Finanzierungsquellen hat sich gezeigt, dass sich kompetitiv eingeworbene Forschungsdrittmittel sehr günstig auf die Produktivität einer Hochschule auswirken.

Vor allem in kleineren Ländern wie Österreich oder der Schweiz ist die Frage der internationalen Wettbewerbsfähigkeit immer auch mit derjenigen nach der kritischen Größe verbunden. Aus diesem Grund spielt in diesen Ländern auch die Kooperation, die eine Erhöhung der Qualität und der internationalen Sichtbarkeit ermöglichen soll, eine wichtige Rolle. Die Steigerung der Kooperation kann sowohl durch strukturbildende Programme in der Forschung als auch in der Lehre (School-Bildung) gefördert werden, wie wir dies in Kapitel 3.2 und 6.3 beschreiben.

### **5.1 Autonomie**

Die Autonomie der österreichischen Hochschulen wurde im Fachhochschulgesetz und im Universitätsgesetz festgelegt und gewährt den Hochschulen vor allem in den Bereichen Studienangebote<sup>93</sup> und Mitarbeiterrekrutierung weitgehende Freiheiten. Während die Fachhochschulen ihre Studierenden in allen Studiengängen aussuchen dürfen, ist dies den Universitäten nicht erlaubt, was diese zunehmend als schwierig und gegenüber den Fachhochschulen als

---

<sup>92</sup> Aghion, Ph./Dewatripont, M./Hoxby, C./Mas-Colell, A./Sapir, A.: The governance and performance of universities: evidence from Europe and the US, *Economic Policy*, Vol. 25, Nr. 61, 2010.

<sup>93</sup> Die Fachhochschulen haben im Bereich des Studienangebots wenig Autonomie, da sie alle Curricula dem Fachhochschulrat vorlegen müssen.

ungerecht empfinden<sup>94</sup>. Dies wird auch von uns als systemischer Widerspruch verstanden. Insbesondere in den geistes- und sozialwissenschaftlichen Massenfächern erweist sich das Fehlen von Zulassungsregeln als ein schlechtes Geschäft für das Individuum und die Gesellschaft. Da die Studierenden ihr Studium nicht mehr in der dafür vorgesehenen Zeit absolvieren können, weil sie keinen Platz in den Lehrveranstaltungen finden, verlängert sich das Studium unnötig. Dadurch entgehen dem Gemeinwesen Steuereinnahmen und Einzahlungen in die Rentensysteme, die aus ordentlichen Beschäftigungsverhältnissen stammen.

Speziell in Österreich wird der freie Zugang zu den Universitäten mit großen Emotionen diskutiert, obwohl auch hier nicht mehr generell von einem freien Zugang zu den Hochschulen gesprochen werden kann. Zugangsbeschränkungen sind – wie bereits erwähnt – in allen Fachhochschulstudiengängen sowie den Kunstuniversitäten und für das Sportstudium implementiert. An den Universitäten sind sie ebenfalls für folgende Studienrichtungen möglich und weitgehend umgesetzt:

- Humanmedizin
- Psychologie
- Veterinärmedizin
- Zahnmedizin
- Publizistik und Kommunikationswissenschaft (Universität Wien)
- Kommunikationswissenschaft (Universität Salzburg)
- Medien- und Kommunikationswissenschaften (Universität Klagenfurt)

Gemäß Wissenschaftsrat<sup>95</sup> gibt es eine weitere Inkonsistenz im System, indem z.B. ein Architekturstudium, das an einer Kunstuniversität absolviert wird, eine Eignungsprüfung voraussetzt, während ein Architekturstudium an einer technischen Universität keine solche kennt. Beide Abschlüsse führen jedoch auf dem Arbeitsmarkt zur gleichen Berufsberechtigung.

Um die Performance der Universitäten zu erhöhen, die Universitäten gegenüber den Fachhochschulen nicht zu benachteiligen und den Studierenden ein produktives Studium zu ermöglichen, empfehlen wir, den „freien“ Zugang zu den Universitäten differenziert zu gestalten:

*Bachelorstufe:* Für alle Fächer müssen im Zuge der Studienplatzfinanzierung die Kapazitäten festgelegt werden, die eine qualitativ hochstehende Ausbildung garantieren. Übersteigt die Nachfrage nach Studienplätzen das Angebot, dürfen die Studierenden einem Auswahlverfahren unterzogen werden. Ist dies nicht der Fall, ist der Hochschulzugang frei.

---

<sup>94</sup> Lt. Stakeholder-Interviews.

<sup>95</sup> Österreichischer Wissenschaftsrat: Empfehlung zur Neuordnung des Universitätszugangs in Österreich, Wien 2007, Seite 16.

Auf *Master- und PhD-Stufe* sollten hingegen alle Universitäten das Recht haben, ihre Studierenden auszuwählen. Auch hier müssen selbstverständlich im Hinblick auf die Studienplatzfinanzierung Kapazitäten festgelegt werden. Wir möchten die Universitäten ermuntern, die Auswahlmöglichkeiten, die ihnen heute schon offenstehen, auch wirklich zu nützen (englischsprachige Masterstudiengänge und Doktoratsstudiengänge), um die Performance zu erhöhen. Wir sind überzeugt, dass eine gewisse Selektion einen positiven Effekt auf Studienverlauf, Erfolgsquote und Studiendauer hat. Allerdings sind wir auch der Meinung, dass die Entscheidung, wer schließlich zum Studium zugelassen wird, vor Studienbeginn zu treffen sei. Aus diesem Grund sind wir gegenüber der momentan praktizierten Studieneingangsphase eher skeptisch eingestellt. Die Studierenden, die keinen Erfolg haben, riskieren ein ganzes Jahr zu verlieren, weil sie nicht innerhalb des Semesters kurzfristig in ein anderes Fach wechseln können. Daher wäre ein Entscheid vor Beginn des Semesters für die Studierenden vorteilhafter. Außerdem bedeuten die im Moment vorgesehenen zusätzlichen Prüfungen innerhalb des ersten Semesters für die Assistierenden und die Professor(inn)en eine Belastung, die nicht zu unterschätzen ist.

Eine Auswahl vor der Zulassung zum Studiengang könnte z.B. mittels einer benoteten Eingangsprüfung in Kombination mit der Maturanote erfolgen. Man könnte auch erörtern, einen Teil der Plätze über Prüfung und Maturanote und den Rest aufgrund von Interviews zu vergeben. Es sollte jedoch im Wesentlichen den Universitäten überlassen werden, auf welche Art und Weise sie ihre Studierenden aussuchen und welche Kriterien sie anwenden möchten.

## **5.2 Wettbewerb**

Da die Studie von Aghion et al. einen positiven Einfluss von Wettbewerb um Finanzierungsquellen auf die Performance einer Hochschule feststellt, möchten wir diese Thematik hier kurz ansprechen.

Die Universitäten in Österreich werden zum größten Teil aus einer einzigen Finanzquelle – dem Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung – gespeist, im Gegensatz zu den Fachhochschulen, welche bedeutende zusätzliche Mittel von den Ländern und Gemeinden sowie über Studienbeiträge erhalten. Damit weist der universitäre Bereich ein gewisses Defizit im Hinblick auf den Wettbewerb um Finanzierungsquellen auf. Als wirklich kompetitiv im universitären Bereich kann nur die Einwerbung von Forschungsdrittmitteln und privaten Zu-

wendungen bezeichnet werden. Diese beträgt bei den Universitäten jedoch lediglich 15 %, <sup>96</sup> was auch im internationalen Vergleich als relativ niedrig gewertet werden muss.

Die Finanzierung des Hochschulbereichs sollte also kompetitiver gestaltet werden. Österreich hat bereits erste Schritte in diese Richtung vollzogen, indem die Studienplatzfinanzierung auch für die Universitäten eingeführt werden soll. Auch die in Kapitel 4.1.1 anvisierten Vereinbarungen und Verträge auf internationaler Ebene enthalten kompetitive Elemente. Wie bei der Studienplatzfinanzierung geht es dabei um einen Wettbewerb um die Studierenden: Bei der Studienplatzfinanzierung ist der Wettbewerb national, bei Vereinbarungen und Verträgen auf internationaler Ebene wäre er international. Auch die in Kapitel 3.2 erwähnte Möglichkeit einer kompetitiven Ausschreibung der Gelder für kostenintensive Infrastrukturen oder eine Erhöhung der Mittel des Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung bzw. derjenigen der strukturbildenden Programme enthalten Elemente des Wettbewerbs und könnten dazu beitragen, den Wettbewerb um die Finanzierungsquellen zu intensivieren.

## **6. Empfehlungen zur Entwicklung des Systems**

### **6.1 Entwicklung der Studierendenzahlen**

Mit den vorliegenden Studierendenprognosen aus dem Jahr 2008, die als nicht mehr aktuell gelten, war es für uns schwierig, die Entwicklung der Studierendenzahlen und die zukünftige Belastung des Hochschulsystems abzuschätzen. Um wenigstens gewisse Annahmen zur Entwicklung des Trends treffen zu können, haben wir im Sinne einer groben Abschätzung die Prognosen des Bundesamtes für Statistik in der Schweiz verwendet. Diese Prognosen gehen für die nächsten Jahre (bis 2020) immer noch von einer Zunahme der Studierenden aus, wobei dem Wachstum zwei unterschiedliche Szenarien zugrunde gelegt werden: eine Verlängerung der in den letzten Jahren beobachteten Tendenzen und eine weitere Zunahme an ausländischen Studierenden (dynamisch) sowie eine nur teilweise Fortschreibung der in den letzten Jahren beobachteten Tendenzen (nur leicht ansteigend, neutral)<sup>97</sup>. Wir gehen davon aus, dass für Österreich mit großer Wahrscheinlichkeit das Wachstumsszenario relevant sein wird, zumal die Regierung die Quote desjenigen Bevölkerungsteils, der über einen tertiären Bildungsabschluss verfügen soll, weiter erhöhen möchte<sup>98</sup>. Einen leichten Anstieg für die nächsten

---

<sup>96</sup> Dieser berechnet sich aus dem Verhältnis der universitären Drittmittel zu den gesamten Mitteln der Universitäten (Globalbudgets 2010, Drittmittel 2009), Angaben BMWF, siehe dazu Quelldokument.

<sup>97</sup> Bundesamt für Statistik, Bern 2011; Studierendenprognosen  
<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/15/08/dos/blank/15/08.html> und  
<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/15/06/key/ind1.indicator.10301.103.html>.

<sup>98</sup> Der Anteil der 30- bis 34-Jährigen, die einen tertiären Abschluss besitzen, soll bis 2020 auf 38 % erhöht werden, siehe: Österreichische Bundesregierung: Der Weg zum Innovation Leader, Strategie der Bundesregierung für Forschung, Technologie und Innovation, Wien 2011, Seite 16.

Jahre prognostiziert auch das bestehende österreichische Modell aus dem Jahr 2008,<sup>99</sup> bevor die Zahl der Studierenden leicht abnimmt, um dann im Jahr 2030 das Niveau von 2006 zu erreichen. Wie hoch der Anstieg tatsächlich sein wird, ist allerdings Gegenstand der neuen Modellierung. Auf Basis der bestehenden Prognosen nehmen wir daher an, dass der Druck auf die Hochschulen (insbesondere auf die Universitäten) in den kommenden Jahren wahrscheinlich weiter zunehmen wird. Dies wiederum wird die Budgetsituation und die Problematik der Betreuungsverhältnisse verschärfen, wenn keine Gegenmaßnahmen getroffen werden. Die Fachhochschulen befinden sich aufgrund der garantierten Studienplatzfinanzierung in einer weitaus komfortableren Lage.

Eine Besonderheit, welche uns Sorgen bereitet, ist die große Anzahl wenig prüfungsaktiver Studierenden, die im Universitätssystem ausgewiesen werden. Von den 255.561 Studierenden an österreichischen Universitäten im WS 2009/10 waren nur rund 158.000<sup>100</sup> oder 61,7% prüfungsaktiv. Dies bedeutet, dass rund 98.000 Studierende an Universitäten studieren, welche nicht einmal 8 ECTS-Punkte pro Semester absolvieren, d.h. im Maximum einen Tag pro Woche dem Studium widmen. Darunter befinden sich gemäß Erfahrungswerten des Bundesministeriums für Wissenschaft und Forschung immer rund 15 %, die keinerlei Prüfungsaktivität im betreffenden Studienjahr aufweisen. Die Doktoratsstudierenden liefern übrigens nur einen kleinen Beitrag zur Erklärung des Phänomens der geringen Prüfungsaktivität: Sie machen nur rund 12 % der Studierenden aus. Würde es gelingen, diese Studierenden besser ins System zu integrieren, wäre die Drop-out-Rate, die für Österreich rund 36,5 %<sup>101</sup> beträgt und im OECD-Durchschnitt als eine der höchsten gilt, entsprechend kleiner und die Quote derjenigen, die über einen Abschluss des tertiären Bildungsbereichs verfügten, entsprechend höher.

## **6.2 Fachhochschulen – Steigerung der akademischen Qualität**

Während die Universitäten eine jahrhundertalte Tradition vorzuweisen haben, ist der Fachhochschulsektor jung und in diesem Sinne in der Gesellschaft noch wenig etabliert. Diesem vergleichsweise jungen und kleinen Sektor (11,1 % der Studierenden) sollte aber in Zukunft ein deutlich größeres Gewicht zukommen, wenn es nach Meinung des Wissenschaftsrates, des Forschungs- und Technologieentwicklungsrates sowie der Regierung geht. Auch wir halten eine größere Sichtbarkeit und gesellschaftliche Akzeptanz eines Fachhochschulstudiums in

---

<sup>99</sup> Aktuell ist eine neue Hochschulplanungsprognose bei Statistik Austria mit einem neuen Konzept beauftragt. Die Ergebnisse werden im Dezember 2011 vorliegen. Die Zahlen sind entnommen aus: Landler, F.: Hochschulplanungsprognose 2008, Analyse und Computersimulation des österreichischen Hochschulsystems, Wien 2009, Seite 27 (Erstinskribierende).

<sup>100</sup> Angaben des BMWF, siehe dazu Quellendokument.

<sup>101</sup> BMWF: Österreichischer Hochschulraum im Vergleich. Zahlen, Daten, Fakten, Wien 2010, S. 29. zitiert nach OECD, EAG 2010.

Österreich für wünschenswert, einerseits aufgrund dessen besserer Anbindung an den Arbeitsmarkt und andererseits aufgrund der hohen Bildungserträge,<sup>102</sup> die vergleichbar mit denjenigen der Universitäten sind. Das Gleiche gilt für die Arbeitslosenquote von Absolvent(inn)en von Fachhochschulen, die sehr niedrig ist<sup>103</sup>.

Um den Fachhochschulen jedoch – vor allem vonseiten der Universitäten – die gewünschte Akzeptanz und das entsprechende Gewicht im tertiären Sektor zukommen zu lassen, müssen zuvor gewisse Voraussetzungen erfüllt werden:<sup>104</sup>

- *Höherqualifizierung des Lehrpersonals:* Da die Auswahl des akademischen Lehrkörpers nicht im Fachhochschulgesetz festgeschrieben ist, reicht an einigen Fachhochschulen ein einfacher Studienabschluss für einen Professorentitel. Dass die Universitäten in solchen Fällen Mühe haben, Fachhochschulabsolvent(inn)en ohne zusätzliche Leistungen in einer Master- oder PhD-Ausbildung zu akzeptieren, ist verständlich. Um die notwendige Anerkennung vonseiten der Universitäten zu erlangen, müssen die Fachhochschulen vermehrt eigenes Stammpersonal beschäftigen, das akademisch genügend qualifiziert ist (mind. Doktorat und Berufserfahrung im einschlägigen Bereich). Je „akademischer“ der Lehrkörper ausgebildet ist, desto geringere Akzeptanzprobleme sind vonseiten der Universitäten zu erwarten und desto größer wird die Durchlässigkeit. Selbstverständlich gilt auch für die Fachhochschulen, dass Professuren kompetitiv nach akademischen Standards ausgeschrieben werden müssen.
- *Ausbau des Fächerspektrums:* Um die Universitäten zu entlasten, sollte der Fachhochschulplan eine Diversifizierung der Fächer vorsehen. Nicht nur Wirtschaft und Technik, sondern auch andere Disziplinen sollten an den Fachhochschulen in Absprache mit den Universitäten angeboten werden. Dies bedarf allerdings einer sorgfältigen Evaluation von geeigneten Berufsbildern und einer Abklärung des Arbeitsmarkts.
- *Forschung:* Während sich die Universitäten primär in der Grundlagenforschung profilieren, müssten sich die Fachhochschulen auf die angewandte Forschung

---

<sup>102</sup> Gemäß Steiner et al. brachte ein Hochschulabschluss bei Männern im Vergleich zu einem Pflichtschulabschluss einen um 117 % bis 148 % höheren Ertrag. Bei den Frauen sind die Erträge etwas niedriger, sie liegen zwischen 92 % und 103 %. Siehe Steiner, P. M./Schuster, J./Vogtenhuber, St.: Bildungserträge in Österreich von 1999-2005, Kooperationsstudie des IHS mit Statistik Austria im Auftrag des Bundesministeriums für Unterricht, Kunst und Kultur, Projektbericht, Wien 2007, Seite 48 und 49.

<sup>103</sup> Die Arbeitslosenquote von Absolvent(inn)en von Universitäten und Fachhochschulen wird gemeinsam ausgewiesen und beträgt zusammen 2,5 %. Sie liegt damit deutlich unter dem Landesdurchschnitt; siehe [http://www.ams.at/\\_docs/001\\_am\\_bildung\\_0111.pdf](http://www.ams.at/_docs/001_am_bildung_0111.pdf), Seite 2.

<sup>104</sup> Lt. Stakeholder-Interviews.

und die experimentelle Entwicklung konzentrieren. Die Fokussierung der einzelnen Hochschultypen auf diese Forschungskategorien erachten wir deshalb als sinnvoll, weil auf diese Weise die gesamte Forschungswertschöpfungskette auf nationaler Ebene abgedeckt werden kann und Spezialisierungsvorteile zugunsten des Ganzen genutzt werden können. Beide Hochschultypen können gemäß ihrem spezifischen Auftrag Wesentliches dazu beitragen, die Innovationskraft des Landes zu stärken und die künftige Führungsschicht der Gesellschaft auszubilden.

- *Lehre:* In den Fachhochschulen sollte eine praxisnahe Ausbildung erfolgen, die einer Berufsausbildung entspricht. Im Gegensatz dazu sollten die Universitäten eine theoriegeleitete Ausbildung anbieten, die in den meisten Fächern nur als Berufsvorbildung bezeichnet werden kann.<sup>105</sup>

Was das Doktoratsstudium betrifft, möchten wir die Auffassung vertreten, dass es nicht noch zusätzlich an den Fachhochschulen eingerichtet werden sollte. Doktoratsprogramme, die international kompatibel sein müssen, würden voraussetzen, dass der Forschungsbereich an den Fachhochschulen stark ausgebaut wird. Dies wiederum würde bedeuten, dass zusätzliche Mittel in beträchtlichem Umfang ins Fachhochschulsystem investiert werden müssten, die anderweitig fehlten. Die Meinung, dass der Lehrkörper für die Fachhochschulen an den Fachhochschulen selbst ausgebildet werden müsste, teilen wir nicht. Das Doktorat als notwendige Qualifizierung des Lehrpersonals kann an den Universitäten absolviert werden; eine weitergehende Ausbildung müsste außerdem ohnehin on the job in der Wirtschaft erfolgen. Hingegen sind wir überzeugt, dass vermehrt Kooperationen mit Universitäten eingegangen werden könnten, um sicherzustellen, dass hervorragende Fachhochschulabsolvent(inn)en auch in entsprechende Doktoratsprogramme aufgenommen werden.<sup>106</sup>

Innovationscluster oder Innovationsnetzwerke, an welchen sowohl Universitäten als auch Fachhochschulen in der Forschung beteiligt sind, weisen ein großes Potenzial für Synergien auf; skeptisch beurteilen wir hingegen die Idee einer gemeinsamen Hochschulinstitution, welche sowohl eine Fachhochschule als auch eine Universität unter dem gleichen Dach beherbergen sollte. Der Hauptgrund für unsere diesbezügliche Skepsis besteht darin, dass aufgrund der unterschiedlichen Profile ein einheitlicher Auftritt nicht mehr möglich wäre. Eine solche Idee

---

<sup>105</sup> Österreichischer Wissenschaftsrat: Universität Österreich 2025, Analysen und Empfehlungen zur Entwicklung des österreichischen Hochschul- und Wissenschaftssystems, Wien, 2009, Seite 48.

<sup>106</sup> In Deutschland gibt es sogenannte kooperative Promotionen, bei denen ein Professor einer Universität Hauptgutachter, ein Professor an einer Fachhochschule Zweitgutachter ist und die Arbeiten an der Fachhochschule oder an der Universität durchgeführt werden.

würde der bereits angesprochenen notwendigen Profilbildung und internationalen Sichtbarkeit entgegenstehen. Auch in Deutschland ist man übrigens vom Konzept der Gesamthochschule abgekommen.

### **6.3 Universitäten – Schärfung der Profile**

Um im internationalen Wettbewerb bestehen und die internationale Sichtbarkeit erhöhen zu können, müssen insbesondere die Universitäten ihre Profile schärfen und entscheiden, welche Rolle sie im nationalen und internationalen Kontext spielen wollen. So kann es sein, dass sich eine bestimmte Universität als wichtigen Knotenpunkt und Impulsgeberin im regionalen Kontext versteht. Eine andere Universität wiederum kann mit Teilen ihrer Fakultäten sehr stark forschungsorientiert und international ausgerichtet sein, während sich eine dritte auf eine exzellente Lehre und/oder den Bereich Wissenstransfer fokussiert.

Hat sich eine Universität für eine bestimmte Strategie entschieden, muss diese auch konsistent umgesetzt werden. Entwicklungspläne und Forschungsinfrastruktur müssen auf dieses Ziel hin ausgerichtet werden. Auch hier gilt, dass vornehmlich in Stärken investiert werden sollte, da Investitionen in Schwächen viele Mittel verschlingen und einen ungewissen Ausgang haben. Das Verfolgen einer konsequenten Strategie bedeutet jedoch nicht nur Investitionen in Stärken, sondern auch einen Abbau der Schwächen. Es sind Investitionen in denjenigen Bereichen zu vermeiden, die nicht in die Strategie einer Hochschule passen.

Neben der Positionierung bezüglich der Forschungsaktivitäten, der Zugehörigkeit zu Innovationsnetzwerken oder Innovationsclustern sollten die Hochschulen auch ihre Lehre aktiv gestalten und durch entsprechende Master- und PhD-Studiengänge ihr Profil schärfen. Eine solche Profilbildung über Lehre und Forschung entspricht übrigens der geforderten Schwerpunktsetzung und muss – wie bereits erwähnt – im Entwicklungsplan ihren Niederschlag finden, der national abzustimmen ist.

Diese nationale Akkordierung sowie die Diskussion und Abstimmung von Forschungsschwerpunkten kann in der in Kapitel 3 beschriebenen Hochschulkonferenz erfolgen. Auch ein ev. notwendiger Disziplinenabgleich kann in diesem Rahmen und unter dem Thema „School-Bildung“ diskutiert werden. Eine „School-Bildung“, d.h. eine Ausbildung der gleichen Disziplin, an der sich verschiedene Hochschulen beteiligen, ist immer dann von Interesse, wenn die Ressourcen einer einzelnen Hochschule unterkritisch sind<sup>107</sup>. Eine solche School-Bildung als strukturbildendes Instrument im Bereich der Lehre kann sowohl für Mas-

---

<sup>107</sup> Dies kann die Anzahl Studierender, die Anzahl Lehrender oder die finanziellen Ressourcen betreffen.

ter- als auch für PhD-Studiengänge angepeilt werden und könnte auch dem Fragmentierungsprozess ein Ende setzen, der mit den über 1.000 möglichen Studiengängen, die in Österreich an Hochschulen studiert werden können, zurzeit zu beobachten ist<sup>108</sup>. Da der Arbeitsmarkt die Fülle des Angebots kaum zu differenzieren vermag, ist hier von einem Überangebot auszugehen. Um diesen notwendigen Abstimmungs- und Konsolidierungsprozess zu unterstützen, könnten entsprechende Anreize gesetzt werden.

#### **6.4 „Landesuniversitäten“ und „Privatuniversitäten“ – bessere Abgrenzung**

An privaten Universitäten beteiligt sich der Bund nicht finanziell. Dies bedeutet, dass alle Universitäten in Österreich als privat bezeichnet werden, wenn sich der Bund nicht daran beteiligt, unabhängig davon, ob andere öffentliche Gelder aus Ländern oder Kommunen mit im Spiel sind. Da das politische Gewicht einer öffentlich finanzierten Universität nicht gleich ist wie dasjenige einer privaten Universität, unterscheiden wir in unserem Bericht „Landesuniversitäten“, die hauptsächlich aus öffentlichen Mitteln finanziert sind, und „Privatuniversitäten“, die vollumfänglich privat finanziert sind.

„Landesuniversitäten“: Grundsätzlich ist das Interesse der Länder und Kommunen, sich an der Wissenschaft und Forschung in Österreich zu beteiligen, als sehr positiv zu bewerten. Denn einerseits fließen dadurch mehr Mittel ins System und andererseits führt der Einbezug der Länder zu mehr Wettbewerb. Soll jedoch eine abgestimmte Entwicklung des gesamten Tertiärbereichs erfolgen, müssen die bestehenden „Landesuniversitäten“ in das öffentliche Universitätssystem einbezogen werden, damit entsprechende Absprachen getroffen werden können. Dies ist auch der Grund, weshalb wir dafür plädieren, dass die Länder in die Governance der Hochschulen einbezogen werden. Diese Einbindung soll die Abstimmung von Plänen erleichtern und anstelle der Etablierung neuer, unterkritisch ausgestatteter Organisationseinheiten neue vielfältige Formen von Kooperationen ermöglichen.

Aufgrund der Budgetsituation eines Teils der Universitäten erachten wir es nicht als zielführend, zusätzliche Institutionen auf Landesebene zu gründen. Es wäre vorteilhafter, das bestehende System zu stärken und dessen Innovationsleistung auszubauen. Da der Österreichische Wissenschaftsrat<sup>109</sup> davon ausgeht, dass es in Europa mittelfristig nur noch 30 bis 40 sogenannte *lead universities* mit internationaler Spitzenforschung geben wird, tut jedes Land gut daran, seine Mittel zu bündeln und strategisch zu fokussieren, will es sich an diesem Wettbe-

---

<sup>108</sup> 1.014 Studiengänge: 64 Dipl., 321 BA, 532 MA, 97 PhD, in: BMWF: Österreichischer Hochschulraum im Vergleich. Zahlen, Daten, Fakten, Wien 2010, S. 29. Zitiert nach OECD, EAG 2010.

<sup>109</sup> Österreichischer Wissenschaftsrat: Perspektiven des österreichischen Hochschul- und Wissenschaftssystems, Wien 2008, Seite 10.

werb beteiligen. Sind Bund und Länder gemeinsam engagiert, verbessern sich nicht nur die finanziellen, sondern auch die strukturellen Voraussetzungen.

„Privatuniversitäten“: Da die wirklichen „Privatuniversitäten“, d.h. Universitäten, die sich vollumfänglich privat finanzieren, nur einen sehr kleinen Teil des Systems ausmachen, sehen wir hier keinen unmittelbaren Abstimmungsbedarf. Dies heißt allerdings nicht, dass dieser Bereich nicht kritisch beobachtet und wenn immer möglich Synergien gesucht werden sollten. Zu den „Privatuniversitäten“ möchten wir lediglich zwei Bemerkungen anbringen: Die eine betrifft das Promotionsrecht, das aufgrund der Kleinheit der Institutionen und der fehlenden kritischen Masse zu überdenken wäre. Die andere betrifft den Titel „Universität“, den bereits Mini-Institutionen mit nur wenigen Studiengängen und/oder einem Institut verwenden dürfen. Dies müsste im Rahmen der Neuordnung „Qualitätssicherungsrahmengesetz“ korrigiert werden.

### **6.5 Universitätssystem entlasten – Fachhochschulsystem ausbauen**

Das zurzeit stark belastete österreichische Universitätssystem sollte zum Teil entlastet werden. Das kann einerseits durch einen Ausbau der Universitäten, andererseits durch einen Ausbau des Fachhochschulsystems geschehen. Da der Anteil Studierender im Fachhochschulbereich im Vergleich zu demjenigen in Deutschland und in der Schweiz als relativ niedrig erscheint und die Nachfrage nach Fachhochschulplätzen das Angebot deutlich übersteigt (2,7-fach),<sup>110</sup> besteht nach unserer Einschätzung bei den Fachhochschulen ein Potenzial, das noch besser genutzt werden könnte. Aus diesen Gründen empfehlen wir, das Fachhochschulsystem in Österreich auszubauen<sup>111</sup> und dadurch – bei einer gleichzeitigen deutlicheren Schärfung des Profils beider Hochschultypen – die Universitäten zu entlasten. Wir sehen mittelfristig ein Verhältnis von 40:60 Fachhochschulstudierende (inkl. PH):Universitätsstudierenden.

Parallel dazu empfehlen wir, sich zu überlegen, wie mit den 98.000 wenig prüfungsaktiven Studierenden umgegangen werden soll, d.h. mit Studierenden, die weniger als 8 ECTS-Punkte pro Semester erwerben. Diese Studierenden scheinen nicht korrekt ins System eingebunden zu sein. Wir fragen uns, wie es möglich ist, dass eine so große Kohorte so wenig prüfungsaktiv ist und wie vermutete Ineffizienzen beseitigt werden könnten. Wenn diese Studierenden besser eingebunden wären, würde dies vermutlich – wie bereits erwähnt – zu einer niedrigeren Drop-out-Rate und zu einer größeren Anzahl tertiärer Bildungsabschlüsse führen. Da je-

---

<sup>110</sup> Österreichischer Fachhochschulrat: Bericht des Österreichischen Fachhochschulrates 2009 (FHR-Jahresbericht 2009), Wien 2010, Seite 6.

<sup>111</sup> Lt. Stakeholder-Interviews.

doch keine Informationen zu diesen Studierenden vorhanden sind, können wir keine Empfehlung abgeben, wie ihnen am besten geholfen werden könnte. Tatsache ist, dass diese Kohorte, wenn sie praktisch keine universitären Dienstleistungen in Anspruch nimmt, die statistischen Grunddaten viel negativer erscheinen lässt, als sie tatsächlich sind. So beträgt z.B. das Betreuungsverhältnis Vollzeitäquivalente (VZÄ) Lehre:Studierenden 1:35,3. Werden bei den Studierenden hingegen nur Vollzeitäquivalente in der Toleranzdauer berücksichtigt, wird das Verhältnis günstiger, nämlich 1:20,2<sup>112</sup>. Ähnlich verhält es sich, wenn man die Gesamtausgaben pro Studierendem/pro Studierender berechnet, basierend auf den Angaben in Kapitel 2 und der Anzahl prüfungsaktiver Studierender von ca. 158.000. In diesem Fall würde ein Betrag von 20.200 Euro resultieren, der den Abstand zu Deutschland und der Schweiz wesentlich verringern würde. Diese kurze Diskussion zeigt, dass im Zusammenhang mit dieser Studierendengruppe vertiefte Überlegungen dringend geboten sind.

## **7. Empfehlungen zu den vorhandenen Steuerungsmitteln, Reportingpflichten und Daten**

### **7.1 Steuerungsmittel**

Eine staatliche Steuerung der Universitäten erfolgt praktisch nur noch über die Leistungsvereinbarungen, da die Universitäten autonom sind und das Ministerium für Wissenschaft und Forschung lediglich die Rechtsaufsicht über die autonomen Universitäten hat. Auch die Fachhochschulen sind autonom und können vom Ministerium nicht direkt, sondern nur noch indirekt über die Studienplatzfinanzierung, die im Rahmen des Fachhochschulentwicklungs- und Finanzierungsplans die Anzahl der finanzierten Studienplätze festlegt, gesteuert werden. Im Gegensatz zur Studienplatzfinanzierung, die ein einfaches Steuerungsinstrument ist und deren Wirkung auch einfach gemessen werden kann, ist das Aushandeln einer Leistungsvereinbarung viel komplexer und hat in den letzten beiden Leistungsvereinbarungsperioden zu verschiedenen Lernprozessen und Adaptionen geführt. Aus diesem Grund möchten wir kurz darauf eingehen:

Leistungsvereinbarungen und Globalbudgetierung sind Instrumente des modernen Public Managements. Sie sind viel flexibler als die traditionelle Budgetierung und Ergebnisse eines Aushandlungsprozesses zwischen Leistungserbringer und Finanzier. Da die Universitäten in Österreich über eine große Autonomie verfügen, wurde auf einen Leistungsauftrag top-down verzichtet und ein Vertragskonstrukt – die sogenannte Leistungsvereinbarung – eingeführt. Diese macht die Steuerung des Finanziers wesentlich aufwendiger und schwieriger, da es sich

---

<sup>112</sup> Angaben des BMWF, siehe dazu Quellendokument.

nicht um einen Auftrag, sondern um einen Vertrag handelt, der von beiden Parteien unterzeichnet werden muss. Obwohl Leistungsvereinbarungen komplexe Aushandlungsprozesse bedingen und auch die Nichteinhaltung von Vertragsbestandteilen schwierig zu regeln ist,<sup>113</sup> sind sie, gekoppelt mit einer Globalbudgetierung, der vormals praktizierten starren Budgetierung mit ihrer rigorosen Rubrizierung vorzuziehen.

Da die Vergleichbarkeit der Leistungsvereinbarungen – aufgrund der unterschiedlichen Ausgestaltung – schwierig war, hat das Ministerium große Anstrengungen in Richtung einer Standardisierung unternommen. Wir empfehlen, diesen Weg weiterzugehen und die Leistungsvereinbarungen noch mehr zu standardisieren, um deren Nutzung vonseiten des Ministeriums als Steuerungsinstrument zu optimieren.

Sollte die Studienplatzfinanzierung an den Universitäten eingeführt werden, wären die von einer Hochschule zur Verfügung gestellten Studienplätze Bestandteil einer Leistungsvereinbarung.

Obwohl die Fachhochschulen private Anbieter sind, die für ihre akkreditierten Studiengänge Förderbeträge des Bundesministeriums erhalten, könnten auch für die Fachhochschulen analog zu den Universitäten Leistungsvereinbarungen vorgesehen werden. Mittelfristig könnte man sich auch vorstellen, ein gemeinsames Gesetz für den gesamten Hochschulbereich zu schaffen<sup>114</sup>.

## **7.2 Reportingpflichten**

Die Universitäten und Fachhochschulen haben eine Reihe von Reportingpflichten zu erfüllen resp. Daten zu erfassen und ans Ministerium weiterzugeben, die zur Bildung von Kennzahlen<sup>115</sup> zur Verfügung stehen. Die Reportingpflichten sind breit gefasst und umfassen folgende Bereiche (Universitäten und/oder Fachhochschulen):

- Wissensbilanz (Universitäten)
- Rechnungsabschluss (Universitäten und Fachhochschulen)
- Budgetberechnung – Formelbudget (Universitäten)
- diverse Studien- und Studierendendaten (Universitäten und Fachhochschulen)
- Unternehmenskennzahlen, Finanzkennzahlen und Beteiligungskennzahlen (Universitäten und Fachhochschulen) im Rahmen des Finanz- und Beteiligungscontrollings
- Personaldaten (Universitäten und Fachhochschulen, private Universitäten)
- Raumdaten (Universitäten, private Universitäten)

---

<sup>113</sup> Eine Hochschule kann nicht zur Rechenschaft gezogen werden, wenn sie auf das tatsächliche Geschehen keinen oder nur einen sehr geringen Einfluss hat.

<sup>114</sup> Es ist davon auszugehen, dass die Stakeholder der Fachhochschulen diese Meinung nicht ohne Weiteres teilen, da sie unter Umständen das gelebte Public Private Partnership (PPP)-Modell infrage gestellt sehen und die Regelungen des Universitätsgesetzes als zu detailliert betrachten.

<sup>115</sup> Siehe z.B. <http://www.bmwf.gv.at/unidata>.

- Leistungsvereinbarungen und Leistungsbericht (Universitäten)
- Jahresbericht (Fachhochschulen)
- Entwicklungspläne (Universitäten)
- Bericht des Universitätsrates (Universitäten)
- Jahresbericht des Fachhochschulrates (Fachhochschulen)

Neben den Berichtspflichten müssen die Fachhochschulen zweimal jährlich studienrelevante Daten an den Fachhochschulrat melden. Zusätzlich gibt es Berichtspflichten zu den finanziellen Entwicklungen in den einzelnen Fachhochschulstudiengängen aufgrund der abgeschlossenen Förderverträge.

Sowohl für die Fachhochschulen als auch für die Universitäten sind die Reportingpflichten ausgeprägt und stellen eine nicht zu vernachlässigende Belastung dar. Aus diesem Grund empfehlen wir, das Reporting einer kritischen Überprüfung zu unterziehen, zu vereinfachen und, wo immer möglich, Standardisierungselemente einzubauen. Dies erleichtert nicht nur das Erstellen eines Berichts sondern auch dessen Interpretation im Vergleich mit anderen Hochschulen oder im Zeitvergleich (Längsschnittanalyse). Parallel dazu müsste man sich auch über das Kosten-Nutzen-Verhältnis der einzelnen Reportinginstrumente Gedanken machen, besonders in denjenigen Fällen, in denen nur Informationen verfügbar gemacht werden sollen und keine Steuerung damit verbunden ist.

### **7.3 Daten**

Die Informationen und Daten, die in Österreich gesammelt werden, umfassen alle Bereiche der Hochschulpolitik inkl. der Bildungsherkunft und dem nachgelagerten Arbeitsmarkt (Personal-, Struktur-, Studierenden- und Finanzdaten sowie Daten zu Lehre, Forschung, Dienstleistung und Verwaltung). Wir waren überrascht ob der Fülle der Daten und der qualitativ hochrangigen Studien, die uns vom Ministerium zur Verfügung gestellt wurden. Wir waren allerdings auch überrascht, dass gewisse Daten aus dem hochschulpolitischen Bereich, die durchaus gängig sind, nicht zur Verfügung standen:

So ist es z.B. nicht möglich, fachspezifische Betreuungsrelationen zu berechnen, da das Universitätspersonal nicht den einzelnen Fachrichtungen zugeteilt werden kann. Auch gibt es keine Auskünfte zu den Studierendenkosten, da sich die Kostendaten erstens bei den Universitäten befinden und zweitens aufgrund unterschiedlicher Abgrenzungen oft nicht vergleichbar sind. Auch die Möglichkeit der Studierenden, sich für mehrere Studiengänge gleichzeitig einzuschreiben, vereinfacht die Statistik und vor allem die Interpretation der Studierendenzahlen nicht.

Gemäß einer Mitteilung ist sich das Ministerium durchaus bewusst, dass die aktuellen Kennzahlensysteme historisch bedingt sind und sich auch teilweise überlappen, was auf der einen Seite Lücken, auf der anderen Seite Redundanzen zur Folge haben kann. Aus diesem Grund erarbeitet das Ministerium zurzeit ein umfassendes Konzept für die Erfassung von Kennzahlen und Indikatoren. Parallel dazu soll ein MIS (Management Information System) implementiert werden, das die Aggregation von Kennzahlen und den Vergleich von Informationen erleichtert.

Wir empfehlen, diesen konzeptionellen Weg weiterzuverfolgen und das geplante MIS zu installieren. Alle Daten sollten zentral zu einem Kennzahlen-Set aufbereitet werden können, das der Hochschulkommission und der Hochschulkonferenz zur Steuerung dient. Wie geplant, müsste das MIS auch für die Hochschulen und für die Öffentlichkeit zugänglich sein. Gleichzeitig empfehlen wir, alle Daten möglichst zentral zu sammeln und zu validieren, damit für Analysen immer dieselbe Datenbasis zur Verfügung steht.

Wir gehen davon aus, dass bei der Umsetzung der Studienplatzfinanzierung größere Investitionen in eine Vereinheitlichung der universitären Kostenrechnung zu tätigen wären. Eventuell müsste bei einigen Universitäten sogar neu eine Kostenträgerrechnung eingeführt werden. Dieses Geld müsste man den Universitäten zur Verfügung stellen, will man eine qualitativ hochstehende Datenbasis erhalten, welche entsprechende Berechnungen ermöglicht und als Basis für die Studienplatzfinanzierung Akzeptanz findet.

## **8. Wirkung der Empfehlungen auf die Performance**

Die österreichische Hochschul- und Forschungslandschaft ist stark fragmentiert und je nach Gesetz, dem eine Organisationseinheit unterstellt ist, gelten unterschiedliche Regelungen. Diese unterschiedlichen Regelungen machen es nicht einfach, das System als Ganzes zu steuern, zumal ein strategischer Gesamtrahmen fehlt. Zusätzlich führt die Fragmentierung dazu, dass an den Schnittstellen eine Reihe von sogenannten Transaktionskosten entsteht, welche häufig mit Ineffizienzen verbunden sind. Da der strategische Rahmen nicht vorhanden ist, ist es auch schwierig, im konkreten Fall die Effektivität von Maßnahmen und Instrumenten zu bestimmen, d.h. sicher zu sein, dass die richtigen Maßnahmen und Instrumente ausgewählt wurden, damit eine übergeordnete, sprich strategische Zielsetzung erreicht werden kann. Um diese Schwächen zu verringern und die Performance des gesamten Systems zu verbessern, schlagen wir dem Ministerium aufgrund unserer Analyse eine Reihe unterschiedlicher Maßnahmen zur Governance, zur Erschließung neuer Finanzierungspotenziale, zur Profilbildung

und schließlich zur Entwicklung des Systems vor. Diese Maßnahmen haben ganz unterschiedliche Wirkungen auf die Performance.

Um die Wirkung unserer wichtigsten Empfehlungen auf die Performance abzuschätzen, möchten wir die unterschiedlichen Performance-Ebenen kurz diskutieren. Dabei gehen wir in unserem Bericht von drei unterschiedlichen Ebenen aus:

- das Festsetzen von Zielen und angemessenen Strategien (Angemessenheit)
- die Auswahl geeigneter Maßnahmen, um die strategischen Ziele zu erreichen (Effektivität)
- die konkrete Umsetzung dieser Maßnahmen (Effizienz)

Generell lässt sich festhalten, dass die Performance einer Organisation oder eines Systems immer dann nachhaltig gesteigert werden kann, wenn eine *angemessene* Strategie *effizient* und *effektiv* umgesetzt wird.

Um überhaupt Strategien entwickeln zu können, die einen Gesamtrahmen für das Land bilden, oder deren *Angemessenheit* zu bestimmen, empfehlen wir Maßnahmen zur Governance der Hochschulen sowie zur Forschung. Dies betrifft insbesondere die Einrichtung des strategischen Gremiums „Hochschulkommission“. Im Gegensatz dazu ist das Gremium „Hochschulkonferenz“ ein Koordinationsgremium, das darum bemüht sein sollte, die richtigen Maßnahmen oder Absprachen zu treffen (*Effektivität*), damit die von der Hochschulkommission erarbeiteten Strategien entsprechend umgesetzt werden können. Dass wir vorschlagen, die gleichen Gremien für den gesamten Wissenschafts- und Forschungsbereich zu nutzen, hat etwas mit *Effizienz* zu tun.

Die Empfehlung zum Ausbau des FWF ist eine Maßnahme, um die FTI-Strategie der Regierung zu unterstützen und gehört damit zur *Effektivität*. Das Gleiche gilt für unseren Vorschlag, den Programmfokus in der Forschung vermehrt auf die strukturbildenden Programme zu richten. Die Reduktion der Anzahl der Programme ist hingegen in erster Linie eine Maßnahme zur Verbesserung der *Effizienz*. Die Maßnahmen zu den kostenintensiven Bereichen weisen sowohl Charakteristika der *Effektivität* als auch der *Effizienz* auf (Potenzialanalyse und kompetitive Ausschreibung).

Die Empfehlungen zur Erschließung neuer Finanzierungspotenziale dienen einerseits dazu, das gesamte System finanziell besser auszustatten. Andererseits sind diese Empfehlungen – in der von uns empfohlenen Ausgestaltung – wettbewerbsfördernd und produktivitätssteigernd (Steigerung der *Effizienz*). Die Studienplatzfinanzierung unterstützt in erster Linie die Schaf-

fung von qualitativ hochstehenden Ausbildungsplätzen (*Effektivität*) als ein übergeordnetes Bildungsziel und erhöht gleichzeitig die *Effizienz* des Studienbetriebs.

Die Empfehlung zur Autonomie betrifft die Auswahl von Studierenden auf Master- und PhD-Stufe sowie eine Zugangsregelung auf Bachelorstufe, sofern die Nachfrage größer ist als das Angebot. Diese Maßnahme hat etwas mit der *Effizienz* zu tun, indem sie den Studierenden zu einem produktiveren Studium verhilft, ähnlich der Studienplatzfinanzierung. Gleichzeitig trägt sie zur Profilbildung und zur internationalen Kompetitivität – als übergeordnetes Ziel für die Universitäten – bei und ist somit der *Effektivität* zuzuordnen.

Unsere Empfehlungen zur Profilschärfung beinhalten auch einen Vorschlag für eine School-Bildung in Fächern mit unterkritischer Masse, um deren akademische Sichtbarkeit zu erhöhen und dem Fragmentierungsprozess entgegen zu wirken. Diese Empfehlung trägt analog zur Studienplatzfinanzierung zur *Effektivität* und gleichzeitig zu einer Erhöhung der *Effizienz* bei.

Der Ausbau der Fachhochschulen betrifft ebenfalls die *Effektivität* und die *Effizienz*, indem die Fachhochschulstudierenden vom Arbeitsmarkt sehr gut aufgenommen werden und deren Ausbildung den Staat weniger kostet. Der Einbezug der öffentlich finanzierten „Landesuniversitäten“ in die gesamte Governance des Landes wiederum hat etwas mit der Entwicklung von *angemessenen* Strategien zu tun.

Alle Empfehlungen zu den Steuerungsmitteln und zum Reporting zielen in erster Linie auf eine Standardisierung und sind unter dem Aspekt der *Effizienz* zu sehen.

Insgesamt geben wir Empfehlungen ab, welche sowohl einen Rahmen für die Entwicklung angemessener Strategien festsetzen als auch verschiedene Maßnahmen umfassen, die wir als effektiv und effizient bezeichnen. Unsere Empfehlungen sind in erster Linie darauf ausgerichtet, die in Kapitel 1 beschriebenen Zielsetzungen wie die Förderung einer qualitativ hochstehenden Ausbildung und einer Forschung mit internationaler Sichtbarkeit zu erreichen. Nicht alle unsere Empfehlungen haben allerdings dieselbe Wichtigkeit und einen entsprechenden hohen Impact auf die Performance. Unverzichtbar sind in unseren Augen die Empfehlungen zur Governance der Hochschulen und der Forschung sowie diejenigen zur Finanzierung. Des Weiteren ist es dringend notwendig, die Aufnahmekapazitäten in den Massenfächern, die um ein Vielfaches überschritten sind, zu definieren und ein geeignetes Zulassungsverfahren zu implementieren.

Wir sind überzeugt, dass sich das österreichische Wissenschafts- und Forschungssystem in den nächsten Jahren positiv entwickeln kann, sofern auf strategischer Seite auf eine Angemessenheit der Ziele und bei der Auswahl und Umsetzung der Maßnahmen auf Effektivität

und Effizienz geachtet wird. Das gesamte Wissenschafts- und Forschungssystem in Österreich befindet sich immer noch auf einem hohen Niveau, wie uns unsere Interviewpartner bestätigt haben<sup>116</sup>. Sie sind jedoch unisono der Ansicht, dass ein weiteres Zuwarten und ein Versuch, die allseits bekannten Probleme auszusitzen, ein kontinuierliches Abrutschen in die Mittelmäßigkeit zur Folge hätte. Dies wiederum wäre mit einem Wohlstandsverlust verbunden, der mittel- bis langfristig zu spüren wäre.

## 9. Saldierung der Finanzierungspotenziale

Nachdem wir die verschiedenen Empfehlungen vorgestellt und diskutiert haben, möchten wir am Schluss unseres Berichts die in Kapitel 4 beschriebenen Finanzierungspotenziale saldieren und gleichzeitig die unserer Meinung nach prioritären Verwendungszwecke auflisten.

*Mittelbeschaffung (Angaben in Mio. Euro, gerundet)*<sup>117</sup>

Ausland	280
Länder	100
Wirtschaft	110
Studienbeiträge	220
Rückzahlung Studienbeihilfen	80
<b>Summe</b>	<b>790</b>

Diese Mittel sollen insbesondere für die Aufstockung der Globalbudgets der Universitäten sowie des Budgets des FWF, für strukturbildende Programme in der Forschung, den Ausbau der Fachhochschulen sowie Anreizprogramme zu „School-Bildungen“ (strukturbildende Programme in der Lehre) verwendet werden.

---

<sup>116</sup> Lt. Stakeholder-Interviews.

<sup>117</sup> Bei diesen Geldern handelt es sich nicht um einmalige, sondern um jährlich wiederkehrende Beträge.

## 10. Executive Summary

Das österreichische Hochschulsystem besteht aus verschiedenen Subsystemen, die unterschiedlichen Regelungen unterworfen und nicht aufeinander abgestimmt sind. Dadurch entstehen Transaktionskosten oder Reibungsverluste, die unnötig sind. Wir erachten es daher als vordringlich, dass die einzelnen Subsysteme so aufeinander abgestimmt werden, dass das gesamte System steuerbar wird. Aus diesen Gründen sind für uns Fragen der Governance im Wissenschafts- und Forschungsbereich zentral, und wir stellen diese an den Anfang unseres Berichts. Ebenfalls sehr wichtig erscheinen uns die Finanzierung des Systems und die Erschließung neuer Finanzierungspotenziale. Empfehlungen zur Profilbildung, zur Entwicklung des Systems und zu den Steuerungsinstrumenten runden unseren Bericht ab.

### 1. Zur Governance im Hochschulbereich

1.1 *Hochschulkommission:* Um einen koordinierten Informationsaustausch und eine abgestimmte Entscheidungsfindung der unterschiedlichen Akteure aus Politik und Wissenschaft zu ermöglichen, schlagen wir zwei neue Gremien vor: die Hochschulkommission und die Hochschulkonferenz. Die Hochschulkommission ist das oberste Beratungsgremium der österreichischen Hochschullandschaft zur Befassung mit strategischen Fragen. Sie setzt die Rahmenbedingungen für die Entwicklung des österreichischen Hochschulraums fest und bestimmt die strategischen Leitlinien. Die Hochschulkommission setzt sich wie folgt zusammen:

- Vorsteher(in) des Bundesministeriums für Wissenschaft und Forschung, des Bundesministeriums für Wirtschaft, Familie und Jugend, des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie sowie des Bundesministeriums für Unterricht, Kunst und Kultur.
- 3 bis 4 Mitglieder, die aus Beratungsgremien der Regierung stammen, wie z.B. aus dem Wissenschaftsrat oder aus dem Rat für Forschung und Technologieentwicklung.
- 4 Mitglieder der Regierungen aus den österreichischen Schwerpunktregionen (Tirol/Vorarlberg; Steiermark/Kärnten; Salzburg/Oberösterreich; Wien/Niederösterreich/Burgenland), die sich an der Finanzierung des österreichischen Hochschulwesens beteiligen.

Das Gremium arbeitet unter dem Vorsitz des Bundesministers/der Bundesministerin für Wissenschaft und Forschung. Ein Vetorecht haben die Bundesministerien, wenn deren Finanzierung tangiert wird und keine einvernehmliche Lösung gefunden werden kann. Die Vertreter(innen) der österreichischen Schwerpunktregionen werden von der Landeshauptleutekonferenz nominiert und informieren dieses Gremium ihrerseits wieder über die wichtigsten Entwicklungen im Bereich Wissenschaft und Forschung.

1.2 *Hochschulkonferenz:* Zur Umsetzung der Strategie bedarf es eines Koordinationsgremiums. Aus diesem Grund empfehlen wir, eine Hochschulkonferenz zu etablieren, die sich aus 10 bis 15 Mitgliedern zusammensetzt.

- Vertreter(innen) der Universitätenkonferenz (uniko) sowie der Fachhochschulkonferenz (rund die Hälfte der Mitglieder)
- Präsident(in) der Akademie der Österreichischen Wissenschaften
- 1 Vertreter(in) der österreichischen Privatuniversitätenkonferenz
- 3 bis 5 Mitglieder aus den für Wissenschaft und Forschung, Unterricht sowie Wirtschaft und Infrastruktur zuständigen Ministerien (Ressortverantwortliche aus den entsprechenden Ministerien)
- 1 bis 2 österreichische Expert(inn)en bei internationalen Organisationen auf Vorschlag des Bundesministers/der Bundesministerin für Wissenschaft und Forschung

Der Präsident/Die Präsidentin nimmt (ohne Stimmrecht) an den Sitzungen der Hochschulkommission teil. Das Gleiche gilt auch für die Expert(inn)en bei internationalen Organisationen. Die Hochschulkonferenz nimmt Stellung zu den strategischen Vorgaben der Hochschulkommission und koordiniert diejenigen Bereiche an den Hochschulen, in denen sich die Notwendigkeit einer Harmonisierung ergeben. Beispiele dafür sind Kapazitätsplanungen, die Abstimmung von Forschung und Lehre in unterkritischen oder in kostenintensiven Bereichen (ev. durch School-Bildungen) sowie zwischen den einzelnen Hochschultypen.

## 2. *Zur Governance in der Forschung*

2.1 *Nutzung der gleichen Gremien im gesamten Wissenschaftsbereich:* Um möglichst viele Synergien zu schaffen, empfehlen wir, keine zusätzlichen Gremien für die Governance der Forschung zu schaffen, sondern für die Forschung auf den bereits in Punkt 1.1 und 1.2 skizzierten Gremien zu basieren.

2.2 *Grundfinanzierung:* Einer der wichtigsten Grundbausteine für Forschungsaktivitäten an den Universitäten und Fachhochschulen ist eine ausreichende Grundfinanzierung der Forschung. Während die österreichischen Fachhochschulen insgesamt ausreichend finanziert zu sein scheinen, trifft dies für die Universitäten nicht zu. Wir empfehlen, diese Grundfinanzierung in Zukunft über ein ausreichendes Budget für die Forschung im geplanten Modell der Studienplatzfinanzierung sicherzustellen.

2.3 *Instrumente der Forschungsförderung – Ausbau des FWF:* Zusätzlich zur ungenügenden Grundfinanzierung der Forschung ist das wichtigste Instrument zur Förderung der freien Grundlagenforschung, nämlich der Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung (FWF), sehr knapp bemessen. Da wir davon ausgehen, dass Grundlagenforschung eine zentra-

le Basis für alle Innovationen ist, im Speziellen für radikale Innovationen, empfehlen wir eine Erhöhung der Mittel des FWF, ohne die Gelder der FFG zu kürzen.

*2.4 Instrumente der Forschungsförderung – Reduktion der Programme und vermehrter Fokus auf strukturbildende Programme:* Mit rund 80 Programmen, die in Österreich alleine auf Bundesebene durchgeführt werden und die vor allem zu den thematischen Programmen gehören – die Programme auf EU-Ebene oder auf Länderebene nicht mitgerechnet – muss man befürchten, dass keine eigentlichen Schwerpunkte gesetzt werden können. Wir empfehlen daher, die Anzahl der Programme deutlich zu reduzieren, die Programme finanziell besser auszustatten, den Fokus auf die strukturbildenden Programme zu richten und das Verhältnis der strukturbildenden Programme im Vergleich zu den thematischen Programmen einer kritischen Prüfung zu unterziehen. In diesem Zusammenhang empfehlen wir auch, das geplante Exzellenzcluster-Programm umzusetzen. Das Programm könnte finanziell attraktiver gemacht werden, wenn es gemeinsam mit den Ländern ausgeschrieben und eine Ko-Finanzierung von 50 % angestrebt würde (*matching funds*).

### *3. Zu den kostenintensiven Bereichen*

*3.1 Entscheid basierend auf einer Potenzialanalyse durch die Hochschulkommission:* Aufgrund des Wachstums in einzelnen Forschungsbereichen und der immer kürzeren Halbwertszeiten wird die Finanzierung von teuren Infrastrukturen zunehmend problematisch. Aus diesem Grund muss eine gesamtösterreichische Inventarisierung erfolgen, welche neben den Hochschulen auch die außeruniversitären Forschungseinrichtungen erfasst, die zum Teil oder ganz mit öffentlichen Geldern finanziert werden, gefolgt von einer Potenzialanalyse. Basierend auf dieser Analyse muss die Hochschulkommission über die nationale Bedeutung der kostenintensiven Forschungsinfrastrukturen befinden und eine Reihung nach Dringlichkeit vornehmen.

*3.2 Gleiche Maßstäbe für alle:* Wir empfehlen, dass gleiche Maßstäbe für die nationalen und supranationalen Forschungsinfrastrukturen angewendet werden und dass beide Ebenen eng miteinander koordiniert werden. Das gilt insbesondere auch für das European Strategy Forum on Research Infrastructures (ESFRI), das eine kritische Größe von inländischen Forschergruppen verlangt.

*3.3 Kompetitive Ausschreibung:* Da Kooperationen in den kostenintensiven Bereichen zwingend sind, empfehlen wir, die Finanzierung von Infrastrukturen kompetitiv auszuschreiben und eine Kooperation zwischen mehreren Partnern (z.B. verschiedenen Universitäten/Fachhochschulen/Unternehmen) vorzusehen.

#### 4. Zur Finanzierung

Wir empfehlen, vermehrt die verschiedenen Stakeholder des Hochschulbereichs in die Finanzierung einzubeziehen und sehen ein nicht zu unterschätzendes Potenzial für zusätzliche Einnahmen.

*4.1 Initialisierung von Vereinbarungen auf EU-Ebene und bilateralen Verträgen (supra-nationaler Bildungsausgleich):* Um den Mobilitätsprozess in Europa und die Internationalisierung der Hochschulen zu unterstützen, empfehlen wir, die Problematik der Finanzierung der internationalen Studierendenströme auf die politische Agenda zu setzen und zu lösen. Dementsprechend schlagen wir dem Ministerium vor, auf EU-Ebene eine Vereinbarung anzustreben, in der die Ausgleichszahlungen, die ein Land für seine Studierenden im Ausland zu entrichten hat, geregelt und die Preise für die einzelnen Studienrichtungen festgesetzt werden. Für Länder außerhalb der EU müssten entsprechende bilaterale Verträge abgeschlossen werden. Wir schätzen, dass Mittel in Höhe von rund **280 Mio. Euro** bei erfolgreicher Verhandlung mit dem Ausland generiert werden könnten.

*4.2 Beteiligung der Länder an Infrastrukturen:* Wir empfehlen, analog zu den Fachhochschulen die Länder vermehrt in die Finanzierung der universitären Infrastrukturen einzubinden. Dies würde bedeuten, dass sich Länder und Gemeinden vermehrt an einer koordinierenden Planung mit dem Bund und an einer gemeinsamen, langfristigen Finanzierung der universitären Infrastruktur beteiligten. Wir gehen davon aus, dass rund ein Viertel der Infrastrukturkosten der Universitäten von rund 400 Mio. Euro Generalsanierungen und Großbauvorhaben betreffen und schätzen, dass durch eine entsprechende Beteiligung der Länder an den Infrastrukturkosten die Universitäten um einen Betrag von rund **100 Mio. Euro** entlastet werden könnten.

*4.3 Beteiligung der Wirtschaft:* Die österreichische Wirtschaft beteiligt sich mit rund 110 Mio. Euro an den Universitäten und mit rund 2,6 Mio. Euro an den Fachhochschulen. Diese Zahl ist im internationalen Vergleich relativ niedrig. Um die Hochschulen zu motivieren, die österreichische Wirtschaft für ein Engagement zugunsten des Hochschulbereichs zu gewinnen, könnte der Bund ein Anreizsystem schaffen und jede Einnahme, welche die Hochschulen von privater Seite einwerben, mit einem bestimmten Betrag von *matching funds* belohnen. Wir schätzen, dass bei einem entsprechenden Einsatz der Betrag von **110 Mio. Euro** aus dem Jahr 2009 ohne größere Probleme verdoppelt werden könnte.

*4.4 Beteiligung der Studierenden:* Auch in Österreich findet – wie in anderen europäischen Ländern – eine Quersubventionierung von bildungsfernen zu bildungsnahen Schichten

statt. Bei den Universitäten ist die Quersubventionierung sogar etwas ausgeprägter als bei den Fachhochschulen. Moderate Studienbeiträge führen offensichtlich nicht dazu, dass talentierte junge Menschen auf eine akademische Ausbildung verzichten müssen. Dies bringt uns dazu, die Wiedereinführung von Studienbeiträgen an den Universitäten mit Nachdruck zu empfehlen. Geht man von einem Semesterbeitrag von 500 Euro aus, ergäbe sich durch eine flächendeckende Einführung von Studienbeiträgen ein Betrag von **220 Mio. Euro**. Dazu könnte ein Teil der Studienbeihilfen analog dem deutschen BAFÖG rückzahlbar gemacht werden. Damit wären rund **80 Mio. Euro** zusätzliche Gelder für das Hochschulsystem verfügbar.

*4.5 Studienplatzfinanzierung:* Eine Studienplatzfinanzierung soll eine Hochschule für diejenigen Kosten, die ihr für die Ausbildung der Studierenden entstehen, entschädigen und den Hochschulen eine sichere Planungsgrundlage bieten. Wir empfehlen daher, auch für die Universitäten ein solches System einzuführen, unter folgenden Prämissen:

- Lehre und ein Teil der Forschung werden abgegolten, wobei die Lehre gemäß einem nach Fächergruppen gestuften Preismodell abzugelten wäre, die Forschung hingegen nach einem variablen Satz im Sinne eines politisch bestimmten Betrags.
- Zusätzlich müsste ein Budget für die Forschung (Grundfinanzierung der Forschung) vorgesehen werden, das leistungsorientiert vergeben werden könnte.
- Das Preismodell basiert auf den Vollkosten mit einem Normierungselement „Betreuungsverhältnis“, welches allerdings nicht nur die Professoren, sondern auch weiteres Lehrpersonal in den Berechnungen berücksichtigen müsste und für die verschiedenen Fachrichtungen unterschiedliche Werte aufweist.
- Das Preismodell setzt voraus, dass die finanzierten Studienplätze ex ante basierend auf einer umfassenden Kapazitätsplanung festgelegt werden.
- Wir sind uns bewusst, dass die Beträge, die für die Lehre und einen Teil der Forschung in einer ersten Phase ausgerichtet werden können, nicht den noch zu definierenden Normkosten entsprechen. Sie wären jedoch im Laufe der Zeit an diese anzupassen.
- Um die langen Studienzeiten etwas zu verringern, empfehlen wir, nur Studienplätze für Studierende in der Toleranzstudiendauer und prüfungsaktive Studierende zu finanzieren.
- Wird das Finanzierungssystem umgestellt, so müssten den Universitäten Übergangsfristen gewährt werden, damit sie sich an die neue Regelung anpassen können (zwei Leistungsvereinbarungsperioden).
- Da die Fachhochschulen angewandte Forschung betreiben, empfehlen wir, zumindest mittelfristig auch für diesen Hochschultypus eine gewisse Finanzierung für die Forschung vorzusehen.

## 5. *Zu Autonomie und Wettbewerb*

*5.1 Auswahl von Studierenden:* Um die Performance der Universitäten zu erhöhen, ihre institutionelle Autonomie derjenigen der Fachhochschulen anzugleichen und den Studieren-

den ein produktives Studium zu ermöglichen, empfehlen wir, den sogenannten „freien“ Zugang zu den Universitäten differenziert zu gestalten:

*Bachelorstufe:* Übersteigt die Nachfrage nach Studienplätzen das Angebot, das basierend auf der Studienplatzfinanzierung bereitgestellt wird, dürfen die Studierenden ausgewählt werden. Ist das nicht der Fall, ist der Hochschulzugang frei.

Auf *Master- und PhD-Stufe* sollten alle Universitäten das Recht haben, ihre Studierenden auszuwählen. Auch hier müssen selbstverständlich im Hinblick auf die Studienplatzfinanzierung Kapazitäten festgelegt werden.

Wir sind gegenüber der neu eingeführten Studieneingangsphase skeptisch, da ein Entscheid, ob Studierende zu einem bestimmten Studium zugelassen werden, vor Beginn des Studiums erfolgen müsste, um ein möglichst ungestörtes Weiterstudieren zu ermöglichen und Ineffizienzen zu vermeiden.

5.2 *Finanzierung:* Um den Wettbewerb um die Finanzierungsquellen zu erhöhen, schlagen wir vor, die Finanzierung kompetitiver zu gestalten, wie bereits in Kapitel 4 beschrieben.

## 6. *Zur Entwicklung des Systems*

6.1 *Fachhochschulen ausbauen – Universitätssystem entlasten:* Da der Anteil Studierender im Fachhochschulbereich im Vergleich zu demjenigen in Deutschland und in der Schweiz als relativ niedrig bezeichnet werden kann und die Nachfrage nach Fachhochschulplätzen das Angebot deutlich übersteigt, besteht nach unserer Einschätzung bei den Fachhochschulen ein Potenzial, das noch besser genutzt werden könnte. Aus diesen Gründen empfehlen wir, das Fachhochschulsystem in Österreich auszubauen und dadurch – bei einer gleichzeitigen deutlicheren Schärfung des Profils beider Hochschultypen – die Universitäten zu entlasten. Wir sehen mittelfristig ein Verhältnis von 40:60 Fachhochschulstudierende (inkl.

PH):Universitätsstudierenden. Im Fachhochschulsektor müsste allerdings eine Höherqualifizierung des Lehrpersonals erfolgen, vermehrt eigenes Stammpersonal angestellt und das Fächerangebot erweitert werden.

6.2 *Universitäten und Fachhochschulen – wer macht was:* Während sich die Universitäten primär in der Grundlagenforschung profilieren sollten, müssten sich die Fachhochschulen auf die angewandte Forschung und die experimentelle Entwicklung konzentrieren. In den Fachhochschulen sollte eine praxisnahe Ausbildung erfolgen, die einer Berufsausbildung entspricht. Im Gegensatz dazu sollten die Universitäten eine theoriegeleitete Ausbildung anbieten. Was das Doktoratsstudium betrifft, vertreten wir die Auffassung, dass es nicht noch zu-

sätzlich an den Fachhochschulen eingerichtet werden sollte. Insbesondere für die Universitäten ist eine Profilschärfung notwendig, um die internationale Sichtbarkeit zu erhöhen und im Wettbewerb bestehen zu können.

*6.3 „Landesuniversitäten“ und „Privatuniversitäten“ – besser abgrenzen:* In Österreich werden alle Universitäten als privat bezeichnet, solange sich der Bund nicht daran beteiligt, unabhängig davon, ob andere öffentliche Gelder aus Ländern oder Kommunen mit im Spiel sind. Da das politische Gewicht einer öffentlich finanzierten Universität nicht gleich ist wie dasjenige einer privaten Universität, unterscheiden wir „Landesuniversitäten“, die hauptsächlich aus öffentlichen Mitteln finanziert sind, und „Privatuniversitäten“, die vollumfänglich privat finanziert sind. Wir empfehlen, die „Landesuniversitäten“ in die Governance des Hochschulsystems einzubeziehen, damit entsprechende Absprachen getroffen werden können (siehe Hochschulkommission). Aufgrund der Budgetsituation eines Teils der Universitäten erachten wir es als wenig zielführend, zusätzliche Institutionen auf Landesebene zu gründen. Es wäre vorteilhafter, das bestehende System zu stärken und dessen Innovationsleistung auszubauen.

Bezüglich der „Privatuniversitäten“ empfehlen wir, die Vergabe des Promotionsrechts sowie den Titel „Universität“ zu überdenken. Heute dürfen auch sehr kleine Institutionen mit nur wenigen Studiengängen und/oder einem Institut den Titel „Universität“ verwenden und verfügen über ein Promotionsrecht.

*6.4 Ein Disziplinenabgleich* kann nicht top-down befohlen werden. Wir empfehlen, eine „School-Bildung“, d.h. eine Ausbildung der gleichen Disziplin, an der verschiedene Hochschulen partizipieren, durch ein entsprechendes Anreizsystem zu fördern. Eine solche School-Bildung kann sowohl für Master- als auch für PhD-Studiengänge angepeilt werden und könnte zusätzlich dem Fragmentierungsprozess ein Ende setzen, der mit den über 1.000 Studiengängen, die in Österreich an Hochschulen studiert werden können, zurzeit zu beobachten ist.

*6.5 Einbindung der wenig prüfungsaktiven Studierenden:* Wir empfehlen dringend, sich zu überlegen, wie mit den rund 98.000 wenig prüfungsaktiven Studierenden umgegangen werden soll, die sich im Universitätssystem befinden. Wenn diese Studierenden besser eingebunden wären, würde dies vermutlich zu einer niedrigeren Drop-out-Rate und zu einer größeren Anzahl tertiärer Bildungsabschlüsse führen.

## *7. Zu den Steuerungsmitteln, den Reportingpflichten und Daten*

*7.1 Standardisierung der Leistungsvereinbarungen:* Eine staatliche Steuerung der Universitäten erfolgt praktisch nur noch über die Leistungsvereinbarungen. Obwohl Leistungsver-

einbarungen komplexe Aushandlungsprozesse bedingen, ist das Instrument der Leistungsvereinbarung gekoppelt mit einer Globalbudgetierung der vormals praktizierten starren Budgetierung vorzuziehen. Um den Nutzen der Leistungsvereinbarung als Steuerungsinstrument zu optimieren, empfehlen wir, den bereits eingeschlagenen Weg weiter zu verfolgen und die Leistungsvereinbarungen noch mehr zu standardisieren.

*7.2 Leistungsvereinbarungen – Fachhochschulen:* Es wäre zu überprüfen, ob die Fachhochschulen analog zu den Universitäten mittels einer Leistungsvereinbarung gesteuert werden sollten. Ein gemeinsames Hochschulgesetz könnte ebenfalls mittelfristig ins Auge gefasst werden.

*7.3 Reporting:* Die Reportingpflichten sind in Österreich sehr breit gefasst und stellen eine nicht zu vernachlässigende Belastung dar. Aus diesem Grund empfehlen wir, das Reporting einer kritischen Überprüfung zu unterziehen, zu vereinfachen und, wo immer möglich, Standardisierungselemente einzubauen. Dies erleichtert nicht nur das Erstellen eines Berichts, sondern auch dessen Interpretation im Vergleich mit anderen Hochschulen oder im Zeitvergleich (Längsschnittanalyse).

*7.4 Daten – zentral sammeln und aufbereiten:* Wir empfehlen, alle Daten möglichst zentral zu sammeln und zu validieren, damit für Analysen immer dieselbe Datenbasis zur Verfügung steht. Wir unterstützen die Konzipierung eines einheitlichen Datensets sowie die Umsetzung des geplanten Management Information System (MIS). Wie geplant, sollte das MIS auch für die Hochschulen und für die Öffentlichkeit zugänglich sein.

## 8. *Fazit*

Die in Kapitel 4 vorgeschlagenen Empfehlungen ergeben folgendes Finanzierungspotenzial:

*Mittelbeschaffung (Angaben in Mio. Euro gerundet<sup>118</sup>)*

Ausland	280
Länder	100
Wirtschaft	110
Studienbeiträge	220
Rückzahlung Studienbeihilfen	80
<b>Summe</b>	<b>790</b>

Diese Mittel sollen insbesondere für die Aufstockung der Globalbudgets der Universitäten sowie des Budgets des FWF, für strukturbildende Programme in der Forschung, den Ausbau

---

<sup>118</sup> Dabei handelt es sich um jährlich wiederkehrende Beträge.

der Fachhochschulen sowie Anreizprogramme zu „School-Bildungen“ (strukturbildende Programme in der Lehre) verwendet werden.

Wie bereits in der Einleitung unseres Berichts erwähnt, stehen diese finanziellen Mittel nicht von heute auf morgen zur Verfügung, sondern können erst als Resultat von komplexen und intensiven Verhandlungen generiert werden. In diesem Sinne stellen die von uns aufgelisteten Finanzierungsquellen lediglich Potenziale dar. Solange diese Potenziale nicht erschlossen sind, muss der Bund eine Überbrückungsfunktion übernehmen und die notwendigen Mittel bereitstellen.

Als letzten Punkt möchten wir festhalten, dass alle unsere Empfehlungen regelmäßig überprüft werden müssen und lediglich als erste Schritte zur Dynamisierung und Entwicklung einer modernen Hochschullandschaft zu verstehen sind.

## 11. Literaturverzeichnis

- Aghion, Ph./Dewatripont, M./Hoxby, C./Mas-Colell, A./Sapir, A.: The governance and performance of universities: evidence from Europe and the US, *Economic Policy*, Vol. 25, Nr. 61, 2010.
- Aiginger, K./Falk, R./Reinstaller, A.: Evaluation of Government Funding in RTDI from a Systems Perspective in Austria, *Reaching out to the Future Needs Radical Change, Towards a New Policy for Innovation, Science and Technology in Austria*, Vienna 2009.
- Arbeitsmarktservice Österreich: *Arbeitsmarkt und Bildung*, Jänner 2011, Wien 2011.
- Astor, M./Heinrich, St./Klose, G./Riesenberg, D.: *Interventionslogik und Markt-/Systemversagen sowie Zusammenspiel der Institutionen und Akteure*, Wien 2009. (Teilbericht 9 der Systemevaluierung der österreichischen Forschungsförderung und -finanzierung)
- BMWF: *Materialien zur sozialen Lage der Studierenden 2010*, Wien 2010.
- BMWF: *Österreichischer Hochschulraum im Vergleich. Zahlen, Daten, Fakten*, Wien 2010. Zitiert nach OECD, EAG 2010.
- BMWF: *Statistisches Taschenbuch 2010*, Wien 2010.
- Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich: 120. Verordnung der Bundesministerin für Bildung, Wissenschaft und Kultur über das formelgebundene Budget der Universitäten (Formelbudget-Verordnung FBV, 16. März 2006).
- European Commission: *The EU contribution to the Bologna process*, Directorate-General for Education and Culture (DGEAC), Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2009.
- Falk, R./Neppl-Oswald, E./Trebicka, K./Weixlbaumer, U.: *Kohärenz des Instrumentenmix: Zusammenspiel der direkten und indirekten Forschungsförderung*, Wien 2009. (Teilbericht 8 der Systemevaluierung der österreichischen Forschungsförderung und -finanzierung)
- Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung FWF: *Jahresbericht 2010*, Wien 2011.
- Gerhardter, G./Gruber, M./Pohn-Weidinger, S./Wagner, G.: *Strategische Governance: Der Zukunft von Forschung, Technologie und Innovation ihren Möglichkeitsraum geben*, Wien 2009. (Teilbericht 2 der Systemevaluierung der österreichischen Forschungsförderung und -finanzierung)
- Gersbach, H./Schneider, M. T./Schneller, O.: *On the Design of Basic-Research Policy*, Working Paper 08/79, ETH Zürich, 2008.

- Landler, F.: Hochschulplanungsprognose 2008, Analyse und Computersimulation des österreichischen Hochschulsystems, Wien 2009.
- Leitner, K.-H./Ecker, B./Steindl, C.: Finanzierungsmodelle universitärer Lehre: Internationale Beispiele, Erfahrungen und mögliche Strategien für Österreichs Universitäten, Endbericht, AIT-F&PD-Report, Vol. 35, Februar 2011.
- Mayer, S./Fischl, I./Ruhland, S./Sheikh, S.: Das Angebot der direkten FTI-Förderung in Österreich, Wien 2009. (Teilbericht 5 der Systemevaluierung der österreichischen Forschungsförderung und -finanzierung)
- OECD: Regions Matter: Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth, Paris 2009.
- Österreichische Bundesregierung: Der Weg zum Innovation Leader, Strategie der Bundesregierung für Forschung, Technologie und Innovation, Wien 2011.
- Österreichischer Fachhochschulrat: Bericht des Österreichischen Fachhochschulrates (FHR-Jahresbericht 2009), Wien 2009.
- Österreichischer Wissenschaftsrat: Empfehlung zur Neuordnung des Universitätszugangs in Österreich, Wien 2007.
- Österreichischer Wissenschaftsrat: Perspektiven des österreichischen Hochschul- und Wissenschaftssystems, Wien 2008.
- Österreichischer Wissenschaftsrat: Universität Österreich 2025, Analysen und Empfehlungen zur Entwicklung des österreichischen Hochschul- und Wissenschaftssystems, Wien 2009.
- Rat für Forschung und Technologieentwicklung, Strategie 2020, Wien 2010.
- Rechnungshof: Bericht des Rechnungshofes, Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Wissenschaft und Forschung, 2009/2, Wien 2009.
- Schomburg, H./Flöther, Ch./Wolf, V./Kolb, K./Guggenberger, H.: Arbeitssituation von Universitäts- und FachhochschulabsolventInnen, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wissenschaft und Forschung, Internationales Zentrum für Hochschulforschung, Kassel 2010.
- Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren/Konferenz der Kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren: Interkantonale Universitätsvereinbarung (IUV) vom 20. Februar 1997, Bern 1997.

Schweizerischer Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung SNF: Die Nationalen Forschungsschwerpunkte NFS, Spitzenforschung „made in Switzerland“, Bern 2010.

Schweizerischer Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung SNF: Jahresbericht 2010, Bern 2011.

Schweizerischer Wissenschafts- und Technologierat: Empfehlungen des Schweizerischen Wissenschafts- und Technologierates zur nationalen Koordination in den besonders kostenintensiven Bereichen, SWTR Schrift 2/2009, Bern 2009.

Staatssekretariat für Bildung und Forschung: SBF News 08/10, Bern 2010.

Statistisches Bundesamt Deutschland: Finanzen der Hochschulen 2008, Wiesbaden 2010.

Steiner, P. M./Schuster, J./Vogtenhuber, St.: Bildungserträge in Österreich von 1999–2005, Kooperationsstudie des IHS mit Statistik Austria im Auftrag des Bundesministeriums für Unterricht, Kunst und Kultur, Projektbericht, Wien 2007.

Unger, M./Zaussinger, S./Angel, St./Dünser, L./Grabher, A./Hartl, J./Paulinger, G./Brandl, J./Wejwar, P./Gottwald, R.: Studierenden-Sozialerhebung 2009, Bericht zur sozialen Lage der Studierenden, Wien 2010.

Unger, M./Zaussinger, S./Brandl, J./Dünser, L./Grabher A.: Internationale Studierende, Zusatzbericht der Studierenden-Sozialerhebung 2009, Wien 2010.

### **Websites (Stand 23.6.2011):**

[http://bmwf.gv.at/uploads/tx\\_contentbox/fbv.pdf](http://bmwf.gv.at/uploads/tx_contentbox/fbv.pdf) (Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich: 120. Verordnung der Bundesministerin für Bildung, Wissenschaft und Kultur über das formelgebundene Budget der Universitäten [Formelbudget-Verordnung FBV, 16. März 2006])

[http://edudoc.ch/record/38039/files/IUV\\_d.pdf](http://edudoc.ch/record/38039/files/IUV_d.pdf) (Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren/Konferenz der Kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren: Interkantonale Universitätsvereinbarung (IUV) vom 20. Februar 1997, Bern, 1997)

<http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=PPP2008>

[http://www.ams.at/\\_docs/001\\_am\\_bildung\\_0111.pdf](http://www.ams.at/_docs/001_am_bildung_0111.pdf) (Arbeitsmarktservice Österreich: Arbeitsmarkt und Bildung, Jänner 2011, Wien 2011)

<http://www.bafoeg-aktuell.de>

<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/15/06/key/ind1.indicator.10204.102.html>

<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/15/06/key/ind1.indicator.10207.102.html>

<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/15/06/key/ind1.indicator.10301.103.html>

<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/15/06/key/ind6.indicator.60204.602.html>

<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/15/06/key/ind6.indicator.60207.602.html>

<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/15/06/key/ind6.indicator.60301.603.html>

<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/15/08/dos/blank/15/08.html>

<http://www.bmwf.gv.at/unidata>

<http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Statistiken/BildungForschungKultur/Hochschulen/Tabellen/Content50/StudierendeInsgesamtHochschulart,templateId=renderPrint.psml>

[http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/2010\\_conference/documents/Budapest-Vienna\\_Declaration.pdf](http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/2010_conference/documents/Budapest-Vienna_Declaration.pdf)

[http://www.sbf.admin.ch/htm/dokumentation/publikationen/news/2010/08.10.Newsletter.SBF\\_de.pdf](http://www.sbf.admin.ch/htm/dokumentation/publikationen/news/2010/08.10.Newsletter.SBF_de.pdf) (Staatssekretariat für Bildung und Forschung: SBF News 08/10, Bern 2010)

[http://www.statistik.at/web\\_de/statistiken/bildung\\_und\\_kultur/formales\\_bildungswesen/universitaeten\\_studium](http://www.statistik.at/web_de/statistiken/bildung_und_kultur/formales_bildungswesen/universitaeten_studium)

[http://www.statistik.at/web\\_de/statistiken/forschung\\_und\\_innovation/globalschaetzung\\_forschungsquote\\_jaehrlich](http://www.statistik.at/web_de/statistiken/forschung_und_innovation/globalschaetzung_forschungsquote_jaehrlich)