



Rechnungshof
Österreich

Unabhängig und objektiv für Sie.

Bericht des Rechnungshofes

Österreichischer Hochschulraum

III–56 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XXVI. GP

Reihe BUND 2017/54



Vorbemerkungen

Vorlage

Der Rechnungshof erstattet dem Nationalrat gemäß Art. 126d Abs. 1 Bundes–Verfassungsgesetz nachstehenden Bericht über Wahrnehmungen, die er bei einer Gebarungsüberprüfung getroffen hat.

Berichtsaufbau

In der Regel werden bei der Berichterstattung punktweise zusammenfassend die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Textzahl), deren Beurteilung durch den Rechnungshof (Kennzeichnung mit 2), die Stellungnahme der überprüften Stelle (Kennzeichnung mit 3) sowie die allfällige Gegenüberung des Rechnungshofes (Kennzeichnung mit 4) aneinandergereiht. Das in diesem Bericht enthaltene Zahlenwerk beinhaltet allenfalls kaufmännische Auf– und Abrundungen.

Der vorliegende Bericht des Rechnungshofes ist nach der Vorlage über die Website des Rechnungshofes „<http://www.rechnungshof.gv.at>“ verfügbar.

IMPRESSUM

Herausgeber: Rechnungshof
1031 Wien,
Dampfschiffstraße 2
<http://www.rechnungshof.gv.at>

Redaktion und Grafik: Rechnungshof
Herausgegeben: Wien, im Dezember 2017

AUSKÜNFTE

Rechnungshof
Telefon (+43 1) 711 71 – 8644
Fax (+43 1) 712 49 17
E-Mail presse@rechnungshof.gv.at

[facebook/RechnungshofAT](https://www.facebook.com/RechnungshofAT)
Twitter: @RHSprecher

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	6
Kurzfassung	9
Kenndaten	15
Prüfungsablauf und –gegenstand	15
Rahmenbedingungen und –vorgaben	16
Überblick	16
Rechtliche Rahmenbedingungen und Zuständigkeiten im Österreichischen Hochschulraum	17
Mitteleinsatz	24
Ausgaben Österreichs für den tertiären Bereich im internationalen Vergleich (2 %-Ziel)	24
Bildungsausgaben je Studierenden im Tertiärbereich	30
Verteilung der staatlichen Bildungsausgaben	31
Entwicklung der Universitätsbudgets	35
Entwicklung der Globalbudgets je Studierenden und Jahr	37
Hochschulraum–Strukturmittel	41
Kosten– und Leistungsrechnung an Universitäten	42
Strategien und Modelle zur Studienplatzfinanzierung an Universitäten	45
Fachhochschulen	47
Private und öffentliche Bildungsrendite	50
Hochschulstrategie des BMWFW	53
Strategische Rahmenbedingungen	53
Strategien zum Österreichischen Hochschulraum	55
Österreichische Hochschulkonferenz	58
Mittelfristplanung	61
Kapazitäts– und Bedarfsplanungen/Zugangsregelungen	62
Aufnahmeverfahren an Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen	67
Steuerungsinstrumente des BMWFW	67

Hochschulplan _____	73
Aufbau und Ziele des Hochschulplans _____	73
Bauleitplan _____	76
Weiterentwicklung des Hochschulplans _____	82
Unterkritische Studien – Abgleich von Lehrangeboten _____	84
Rankings _____	84
Vergleich des Österreichischen Hochschulraums mit der Schweiz _____	89
Zuständigkeiten _____	89
Hochschulen _____	90
Zugangsvoraussetzungen, Maturitätsquote und Hochschul- übertrittsquote _____	98
Kostenstruktur der Schweizer Hochschulen _____	99
Schlussempfehlungen _____	101
Anhang 1 _____	104
Anhang 2 _____	107

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Zuständigkeiten und Steuerung des Österreichischen Hochschulraums _____	20
Tabelle 2:	Gesetzliche Einrichtungen im Österreichischen Hochschulraum _____	21
Tabelle 3:	Entwicklung der öffentlichen und privaten Ausgaben für Bildungseinrichtungen im Tertiärbereich als Anteil am BIP im internationalen Vergleich _____	26
Tabelle 4:	Jährliche Ausgaben (ohne F&E-Aktivitäten) von Bildungseinrichtungen im Tertiärbereich je Studierenden ____	30
Tabelle 5:	Staatliche Bildungsausgaben nach Quellen und Bildungsbereichen _____	32
Tabelle 6:	Entwicklung der Universitätsbudgets _____	36
Tabelle 7:	Entwicklung der Globalbudgets je Studierenden und Jahr ____	38
Tabelle 8:	Zusammensetzung der Hochschulraum-Strukturmittel _____	42
Tabelle 9:	Entwicklung der Bundes-Fördersätze für den Fachhochschulbereich im Zeitraum 2007 bis 2018 _____	48
Tabelle 10:	Entwicklung der bundesgeförderten Fachhochschul-Studienplätze 2007 bis 2018 _____	48
Tabelle 11:	Entwicklung der Kosten pro Fachhochschul-Gesamtplatz 2010 bis 2013 _____	49
Tabelle 12:	Über- und Unterkapazitäten der Universitäten, Studienjahr 2013/2014 _____	63
Tabelle 13:	Auszug aus dem Bauleitplan West als Teil des Hochschulplans _____	77
Tabelle 14:	Mitteleinsatz des BMWFW für universitäre Bau- und Sanierungsvorhaben _____	81

Tabelle 15:	Studierende an Schweizer Hochschulen 2010 bis 2015 (ohne Weiterbildung) _____	93
Tabelle 16:	Studierende an österreichischen Universitäten und Hochschulen 2010 bis 2015 (ohne Weiterbildung) _____	94
Tabelle 17:	Anteil ausländischer Studierender an Schweizer Hochschulen 2010 bis 2015 (ohne Weiterbildung) _____	95
Tabelle 18:	Anteil ausländischer Studierender an österreichischen Universitäten und Hochschulen 2010 bis 2015 (ohne Weiterbildung) _____	95
Tabelle 19:	Absolventinnen und Absolventen an Schweizer Hochschulen 2010 bis 2014 (ohne Weiterbildung) _____	96
Tabelle 20:	Absolventinnen und Absolventen an österreichischen Universitäten und Hochschulen 2010/2011 bis 2014/2015 (ohne Weiterbildung) _____	97

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Sektoren des Österreichischen Hochschulraums _____	16
Abbildung 2:	Hochschulen in Österreich _____	17
Abbildung 3:	Entwicklung der öffentlichen und privaten Ausgaben für Bildungseinrichtungen im Tertiärbereich als Anteil am BIP im internationalen Vergleich _____	27
Abbildung 4:	Jährliche Ausgaben (ohne F&E-Aktivitäten) von Bildungseinrichtungen im Tertiärbereich je Studierenden __	31
Abbildung 5:	Mittelaufbringung der Fachhochschulen 2013 _____	34
Abbildung 6:	Privater Nettoertrag und Bildungsrendite bei Frauen und Männern mit einem Abschluss im Tertiärbereich in Österreich und anderen OECD-Staaten (2012) _____	51
Abbildung 7:	Öffentlicher Nettoertrag und Bildungsrendite bei Frauen und Männern mit einem Abschluss im Tertiärbereich in Österreich und anderen OECD-Staaten (2012) _____	52
Abbildung 8:	Strategiedokumente und Steuerungsinstrumente des BMWFW _____	68
Abbildung 9:	Universitäre Hochschulen (Lage und Größe, 2015) _____	92
Abbildung 10:	Fachhochschulen (Lage und Größe, 2015) _____	93

Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AQ Austria	Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria
Art.	Artikel
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMB	Bundesministerium für Bildung
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMLFUW	Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
BMLVS	Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport
BMVIT	Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie
BMWFW	Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft
bspw.	beispielsweise
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz, BGBL. Nr. 1/1930
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
DUK-Gesetz 2004	Bundesgesetz über die Universität für Weiterbildung Krems, BGBL. I Nr. 22/2004
ECTS	European Credit Transfer System
EG	Europäische Gemeinschaft
ERA	European Research Area
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUR	Euro
exkl.	exklusive
F&E	Forschung und Entwicklung
(f)f.	folgend(e) (Seite, Seiten)
FHStG	Fachhochschul-Studiengesetz, BGBL. Nr. 340/1993
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GP	Gesetzgebungsperiode
GZ	Geschäftszahl

HG	Hochschulgesetz 2005, BGBl. I Nr. 30/2006
Hg.	Herausgeber
HSG 14	Hochschülerinnen- und Hochschülerschaftsgesetz 2014, BGBl. I Nr. 45/2014
HS-QSG	Hochschul-Qualitätssicherungsgesetz, BGBl. I Nr. 74/2011
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
inkl.	inklusive
ISCED	International Standard Classification of Education
KLR-VO	Kosten- und Leistungsrechnungs-Verordnung
MINT	Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften und Technik
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
Nr.	Nummer
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
PUG	Privatuniversitätengesetz, BGBl. I Nr. 74/2011
rd.	rund
RH	Rechnungshof
S.	Seite
SZ	Systemziel(e)
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
UG	Universitätsgesetz 2002, BGBl. I Nr. 120/2002
UNESCO	Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur
USD	US-Dollar
v.a.	vor allem
vgl.	vergleiche
VZÄ	Vollzeitäquivalent(e)
z.B.	zum Beispiel

Bericht des Rechnungshofes

Österreichischer Hochschulraum



Wirkungsbereich

Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft

Bundesministerium für Bildung

Österreichischer Hochschulraum

Kurzfassung

Prüfungsziel

Der RH überprüfte von November 2015 bis April 2016 den Österreichischen Hochschulraum, der aus der Gesamtheit der tertiären Bildungseinrichtungen in Österreich gebildet wird. Er bestand aus 21 öffentlichen Universitäten, der Donau-Universität Krems, zwölf Privatuniversitäten, 21 Fachhochschulen und 14 Pädagogischen Hochschulen. (TZ 1, TZ 2)

Ziel der Gebarungsüberprüfung war es, die rechtlichen Rahmenbedingungen und –vorgaben, die Hochschulstrategie des BMWFW, den Österreichischen Hochschulplan als Steuerungsinstrument sowie die finanziellen Rahmenbedingungen des Österreichischen Hochschulraums anhand ausgewählter Indikatoren zu beurteilen und einen Vergleich mit der Schweiz herzustellen. Der überprüfte Zeitraum umfasste im Wesentlichen die Jahre 2010 bis 2015. (TZ 1)

Rechtliche Rahmenbedingungen und Zuständigkeiten

Die einzelnen Sektoren des Österreichischen Hochschulraums (öffentliche Universitäten, Privatuniversitäten, Fachhochschulen und öffentliche bzw. private Pädagogische Hochschulen) fußten aufgrund der jeweiligen Ausrichtung und der Entwicklung auf unterschiedlichen Rechtsgrundlagen und stellten nebeneinander bestehende, historisch gewachsene Systeme dar. Die Zuständigkeit hinsichtlich der Wahrnehmung der Vollziehungsaufgaben im Österreichischen Hochschulraum war auf mehrere Ressorts aufgeteilt: Die Verantwortung für den Hochschulbereich lag nicht bei einem Bundesministerium, sondern beim BMWFW, hinsichtlich der Pädagogischen Hochschulen aber beim BMB und für eine Pädagogische Hochschule beim BMLFUW. Für die zukünftige Pädagogenausbildung bestand eine geteilte Zu-

ständigkeit zwischen BMB und BMWFW. Außerdem gab es Tendenzen zu einer unkoordinierten Verländerung der Hochschulstrategie. (TZ 3, TZ 4, TZ 19)

In der Schweiz dagegen hatten der Bund und die Kantone gemeinsam für einen qualitativ hochwertigen Hochschulraum zu sorgen; beiden kamen Rechtssetzungsbefugnisse zu. Ab Jänner 2015 waren drei gemeinsame hochschulpolitische Organe von Bund und Kantonen — nämlich die Schweizerische Hochschulkonferenz, die Rektorenkonferenz und der Akkreditierungsrat — für einen koordinierten Schweizer Hochschulraum zuständig. (TZ 36)

Hochschulstrategie des BMWFW

Der Österreichische Hochschulplan

Der Österreichische Hochschulplan war ein zentrales Dokument der Hochschulstrategie. Seine übergeordnete Zielsetzung lag darin, den Österreichischen Hochschulraum weiterzuentwickeln, die internationale Sichtbarkeit zu erhöhen und höchste Qualität in Lehre und Forschung unter Beachtung der gegebenen Rahmenbedingungen und einer effizienten Erbringung von Leistungen nach internationalen Standards sicherzustellen. Der Hochschulplan wurde im Dezember 2011 fertiggestellt. Eine formale Beschlussfassung im Ministerrat, die ihm eine von der gesamten Bundesregierung getragene Verbindlichkeit gäbe, lag jedoch nicht vor; er blieb somit ein Strategieinstrument des BMWFW. (TZ 29, TZ 30)

Der Hochschulplan sah zur koordinierten Weiterentwicklung des Österreichischen Hochschulraums die Einrichtung der Österreichischen Hochschulkonferenz vor, in der ab Anfang 2012 mit den wichtigsten Akteuren des Hochschulraums zentrale Aspekte der Hochschulentwicklung gemeinsam erarbeitet und abgestimmt werden sollten. Die Kerngruppe der Hochschulkonferenz war zwar „breiter“ als ursprünglich im Hochschulplan vorgesehen aufgestellt, die Pädagogischen Hochschulen — als ein wesentlicher Sektor des Österreichischen Hochschulraums — waren jedoch nicht in der Hochschulkonferenz vertreten. (TZ 20)

Im Gegensatz dazu war die Schweizerische Hochschulkonferenz ein Koordinationsgremium für den gesamten Hochschulbereich (universitäre Hochschulen, Fachhochschulen und Pädagogische Hochschulen), in das die Träger der Hochschulen (Kantone, Bund, Private) eingebunden waren. (TZ 36)

In der Österreichischen Hochschulkonferenz hatte jedes Mitglied der Kerngruppe — mit Ausnahme der Bundesministerin bzw. des Bundesministers — ein Stimmrecht; die Beschlüsse zu den Empfehlungen, die teilweise in Gesetzesnovellierungen und Verordnungen, wie die Hochschulraumstrukturmittelverordnung, sowie in

die Leistungsvereinbarungsverhandlungen einfließen, hatten im Einvernehmen zu erfolgen, womit den kleinen Sektoren (z.B. Privatuniversitäten) der gleiche Stellenwert wie größeren Sektoren (z.B. Universitäten) eingeräumt wurde. Eine Geschäftsordnung, wie sie bspw. im Hochschulplan vorgesehen war, lag nicht vor. (TZ 20)

Seit dem Jahr 2011 war der Hochschulplan nicht mehr aktualisiert worden. Dadurch flossen weder zwischenzeitliche Ergebnisse der Arbeitsgruppen der Hochschulkonferenz in das Dokument ein, noch erfolgte die vorgesehene Präzisierung der quantitativen und qualitativen Umsetzungsziele sowie deren Priorisierung. Im Rahmen des Projekts „Zukunft Hochschule“ sollte bis zu dessen geplantem Abschluss im Jahr 2017 der Hochschulplan entsprechend adaptiert und darin den Privatuniversitäten und den Pädagogischen Hochschulen größeres Augenmerk geschenkt werden. (TZ 33)

Das BMWFW erstellte im Rahmen des Hochschulplans einen Bauleitplan. Diese Festlegung einer Prioritätenreihung für absehbare Bau- und Sanierungsvorhaben von Universitätsbauten, die im Einvernehmen mit den beteiligten Institutionen – den Universitäten und der Österreichischen Akademie der Wissenschaften – erstellt wurde, war grundsätzlich zweckmäßig. Die in einer Novelle des Universitätsgesetzes Anfang 2015 für den Bauleitplan festgelegten inhaltlichen Vorgaben über die Darstellung der Investitionskosten berücksichtigte das BMWFW jedoch nicht. Die Veröffentlichung des Bauleitplans als Teil des mehrere Sektoren des Hochschulraums betreffenden Hochschulplans war nicht stimmig, weil der Bauleitplan nur universitäre Immobilienprojekte umfasste. (TZ 31)

Mittelfristplanung, Zugangsregelungen

Während an den Universitäten mit dem gesamtösterreichischen Universitätsentwicklungsplan und an den Fachhochschulen mit dem Fachhochschulentwicklungs- und Finanzierungsplan umfassende Planungsdokumente für die Mittelfristplanung vorlagen, wurde ein solches zur Zeit der Gebarungsüberprüfung vom BMB für die Pädagogischen Hochschulen erst erstellt. Die Privatuniversitäten waren in den gesamtösterreichischen Universitätsentwicklungsplan 2016–2021 nicht einbezogen. (TZ 21)

Der gesamtösterreichische Universitätsentwicklungsplan 2016–2021 listete für alle Universitäten (exkl. Donau-Universität Krems) kalkulatorische Über- bzw. Unterkapazitäten nach deutschen bzw. schweizerischen Richtwerten je Fächergruppe auf. Österreichweit gab es 61 Studienfelder, wobei 37 überlastet waren, während 20 noch freie Kapazitäten hatten. Nicht für alle im gesamtösterreichischen Universitätsentwicklungsplan 2016–2021 dargestellten, überlasteten Studienfelder an Universitäten waren Zugangsregelungen erlassen. Eine Ausweitung der Zugangsre-

gelungen auf weitere Studienfelder war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht angedacht, obwohl bspw. die Rechtswissenschaften an allen österreichischen Universitäten mit juristischen Fakultäten überlastet waren. (TZ 22)

Mitteleinsatz

Ausgaben im internationalen Vergleich

Für den tertiären Bereich galt auf nationaler und internationaler Ebene das sogenannte „2 %-Ziel“, also der öffentliche und private Mitteleinsatz von 2 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP). Österreich war von seinem Ziel, die öffentlichen und privaten Bildungsausgaben für den Tertiärbereich auf 2 % bis zum Jahr 2020 zu steigern, mit 1,7 % im Jahr 2013 noch deutlich entfernt. (TZ 6, TZ 7)

Insbesondere der Anteil der privaten Ausgaben für tertiäre Bildungseinrichtungen war in Österreich mit rd. 0,1 % (0,3 Mrd. EUR) im Vergleich zum OECD-Durchschnitt (0,5 %) und dem EU-Durchschnitt (0,3 %) sehr gering. Gleichzeitig lag in Österreich die private Bildungsrendite (412.700 USD) deutlich über jener des Staates (272.100 USD). Somit profitierte man als Privatperson stärker von Investitionen in den tertiären Bereich als der Staat als Hauptinvestor in die Bildung. Der RH empfahl in diesem Kontext, bei künftigen den Hochschulraum betreffenden Steuerungsentscheidungen auf eine Verbreiterung der Finanzierungsbasis Bedacht zu nehmen. (TZ 6, TZ 7, TZ 17)

Österreich war im Jahr 2013 mit seinen öffentlichen und privaten Ausgaben für Bildungseinrichtungen im Tertiärbereich mit einem Anteil am BIP von 1,7 % über dem OECD-Durchschnitt von 1,5 % platziert und nahm den 9. Rang jener 32 OECD-Länder ein, die Daten meldeten (im Jahr 2011: 17. Rang). Auch innerhalb der EU lag Österreich mit einem Anteil von 1,7 % über dem Durchschnitt von 1,4 % und belegte den 4. Rang (im Jahr 2011: 9. Rang). Diese Verbesserung gegenüber dem Jahr 2011 war auch auf eine geänderte Berechnungsweise zurückzuführen. (TZ 6)

Das 2 %-Ziel sollte allerdings nicht isoliert, sondern im Zusammenhang mit quantifizierbaren Wirkungsindikatoren gesehen werden. Für sich allein ist es weder ein geeigneter noch ein aussagekräftiger und steuerungsrelevanter Wirkungsindikator, weil es eine reine Input-Größe darstellt und auch von der Entwicklung des BIP bestimmt wird, das seinerseits von vielen nicht hochschulrelevanten Faktoren abhängt. (TZ 6)

Verteilung der staatlichen Bildungsausgaben

Im Durchschnitt über die Bereiche Universitäten, Fachhochschulen und Pädagogische Hochschulen entfielen gemäß Daten der Statistik Austria im Zeitraum 2010 bis 2014 rd. 88 % der staatlichen Bildungsausgaben auf Universitäten, rd. 7 % auf Fachhochschulen und rd. 5 % auf Pädagogische Hochschulen. Die höchste Steigerung wiesen im Zeitraum 2010 bis 2014 die Pädagogischen Hochschulen mit rd. +38 % auf. Die staatlichen Bildungsausgaben für Fachhochschulen nahmen um rd. 15 % und jene für Universitäten um rd. 8 % zu. (TZ 9)

Wesentliche Teile des Fachhochschul- sowie des Privatuniversitätensektors wurden — unabhängig von den für Fachhochschul-Studienplätze steuernden Bundesförderungen — mit öffentlichen Mitteln finanziert. Bei nicht bundesgeförderten Fachhochschulplätzen und bei Privatuniversitäten hatte das BMWFW keine Steuerungsmöglichkeit bzw. es bestand keine zentrale Koordination zwischen den einzelnen öffentlichen Geldgebern. Somit setzten verschiedene Gebietskörperschaften ohne Abstimmung mit dem BMWFW Mittel für Bildungseinrichtungen des tertiären Sektors ein. Bei der Finanzierung tertiärer Bildungseinrichtungen durch mehrere Gebietskörperschaften bestanden Regelungen, welche die Komplexität der Zahlungsströme zwischen den Gebietskörperschaften weiter erhöhten. (TZ 10)

Das Universitätsbudget stieg von rd. 6,95 Mrd. EUR (2007–2009) auf rd. 9,73 Mrd. EUR (2016–2018) oder um rd. 40,1 %. Der Prozentanteil des Grundbudgets an der Gesamtsumme stieg von 74,6 % (2007–2009) auf 84,8 % (2016–2018), also um rd. 13,7 %, während der Prozentanteil der Hochschulraum-Strukturmittel (bis 2012 Formelbudget) im selben Zeitraum um 52,5 % zurückging. International war eine klare Tendenz zu erkennen, dass der Staat den Anteil jener Mittel, die er als aufgabenorientierte Basisfinanzierung bereitstellte, verringerte und den Anteil jener Mittel, die er leistungsbezogen auf Basis von spezifischen Indikatoren vergab, steigerte. Zusätzlich wurden Forschungsmittel verstärkt über kompetitive Verfahren ausgeschüttet. In Österreich hingegen sank der Anteil der indikatorgebundenen Mittel (Formelbudget bis 2012 bzw. Hochschulraum-Strukturmittel ab 2013) am Universitätsbudget (Gesamtsumme). (TZ 11, TZ 13)

Kosten- und Leistungsrechnung an Universitäten

Der RH hatte bereits in seinem Bericht „Leistungsvereinbarungen“ (Reihe Bund 2012/11) eine Vereinheitlichung der Kosten- und Leistungsrechnung an den Universitäten empfohlen. Obwohl ein diesbezügliches Studienergebnis bereits seit 2013 vorlag, gab es die entsprechende Kosten- und Leistungsrechnungs-Verordnung bis Ende 2016 noch nicht, obwohl eine einheitliche Kosten- und Leistungsrechnung Voraussetzung sowohl für eine allfällige kostenorientierte Studienplatzfi-

nanzierung als auch für die Beurteilung der wirtschaftlichen Folgen einer Verlagerung von Studienplätzen von den Universitäten zu den Fachhochschulen ist; immerhin wären davon bei einem angestrebten Verhältnis von 40 (Universitäten) zu 60 (Fachhochschulen) nicht weniger als rd. 149.000 Studierende betroffen. In der Schweiz konnte — aufgrund einer harmonisierten Kostenrechnung — hingegen ein Kostenvergleich zwischen den Hochschulbereichen angestellt werden. Der Empfehlung des RH entsprechend trat die Verordnung des Bundesministers für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft über einheitliche Standards für die Kosten- und Leistungsrechnung an Universitäten am 1. März 2017 in Kraft. (TZ 14, TZ 42)

Rankings, Bildungsausgaben je Studierenden im Tertiärbereich, Absolventenzahlen

Hochschulrankings bewerteten die Qualität von Hochschulen anhand von Kriterien aus Forschung und Lehre und stellten somit ein Klassifikationssystem im hochschulischen Bildungswesen dar. Die Universitäten nutzten Rankingergebnisse für ihre Öffentlichkeitsarbeit und stellten auch zunehmend einen Einfluss von Rankings auf die Attraktivität ihrer Universität für Forschungspersonal, Forschungskooperationen und für Studierende fest. (TZ 35)

Österreich lag zwar beim Mitteleinsatz für den Hochschulbereich im Spitzenfeld der OECD- und EU-Staaten — die Bildungsausgaben je Studierenden lagen bspw. im Jahr 2013 um 13,4 % über dem OECD-Durchschnitt und 17,4 % über dem EU-Durchschnitt —, die österreichischen Universitäten waren in den Rankings auf Ebene der Gesamtuniversität aber trotzdem kaum sichtbar. Nach Fachbereichen — bspw. im Times Higher Education World University Ranking (THE-Ranking) 2015/16, wo weltweit nur die ersten 100 Universitäten gereiht wurden — erreichten die Universität Wien Platz 47 in den Geisteswissenschaften, die Medizinische Universität Wien Platz 58 in den klinischen/medizinischen Wissenschaften und die Technische Universität Wien Platz 91 in den Ingenieur-/Technologiewissenschaften. (TZ 8, TZ 35)

Die österreichischen öffentlichen Universitäten kamen bei den Absolventinnen und Absolventen nur auf einen Anteil von rd. 64 %, obwohl sie einen Studierendenanteil im tertiären Sektor von rd. 80 % aufwiesen. Im Vergleich zur Schweiz zeigte sich, dass die österreichischen öffentlichen Universitäten trotz rund doppelt so hoher Studierendenzahlen kaum mehr Absolventinnen und Absolventen hervorbrachten. Im Jahr 2014 lag die Absolventenzahl in der Schweiz bei 31.500, in Österreich bei 34.000. (TZ 40)

Kenndaten

Österreichischer Hochschulraum	
Rechtsgrundlagen	Bundes-Verfassungsgesetz, BGBl. 1/1930 Universitätsgesetz 2002, BGBl. I Nr. 120/2002 Bundesgesetz über die Universität für Weiterbildung Krems, BGBl. I Nr. 22/2004 Fachhochschul-Studiengesetz, BGBl. Nr. 340/1993 Privatuniversitätengesetz, BGBl. I Nr. 74/2011 Hochschulgesetz, BGBl. I Nr. 30/2006 Hochschul-Qualitätssicherungsgesetz, BGBl. I Nr. 74/2011

staatliche Bildungsausgaben nach Bildungsbereichen	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Veränderung 2010 bis 2015
	in Mio. EUR						in %
Universitäten	3.605,1	3.609,0	3.798,5	3.837,1	3.885,3	4.098,6	13,7
Fachhochschulen	295,6	308,1	320,6	327,6	338,9	360,9	22,1
Pädagogische Hochschulen	160,2	173,8	206,2	220,8	221,4	209,8	31,0
Summe	4.060,9	4.090,9	4.325,3	4.385,5	4.445,6	4.669,3	15,0
ordentliche Studierende	Anzahl						
öffentliche Universitäten	265.030	272.061	275.523	273.280	277.508	280.550	5,9
Fachhochschulen	37.564	39.276	41.366	43.593	45.660	48.051	27,9
Pädagogische Hochschulen	11.400	13.696	15.025	15.393	15.356	14.454	26,8
Privatuniversitäten	5.661	6.555	6.778	7.643	8.777	9.682	71,0
Summe	319.655	331.588	338.692	339.909	347.301	352.737	10,3

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: BMWFV, uni:data; Statistik Austria; RH

Prüfungsablauf und –gegenstand

1 Der RH überprüfte von November 2015 bis April 2016 den Österreichischen Hochschulraum. Der überprüfte Zeitraum umfasste im Wesentlichen die Jahre 2010 bis 2015.

Ziel der Gebarungsüberprüfung war es, die rechtlichen Rahmenbedingungen und –vorgaben, die Hochschulstrategie des BMWFV, den Österreichischen Hochschulplan (**Hochschulplan**) als Steuerungsinstrument sowie die finanziellen Rahmenbedingungen des Österreichischen Hochschulraums zu beurteilen und anhand ausgewählter Indikatoren einen Vergleich mit der Schweiz herzustellen.

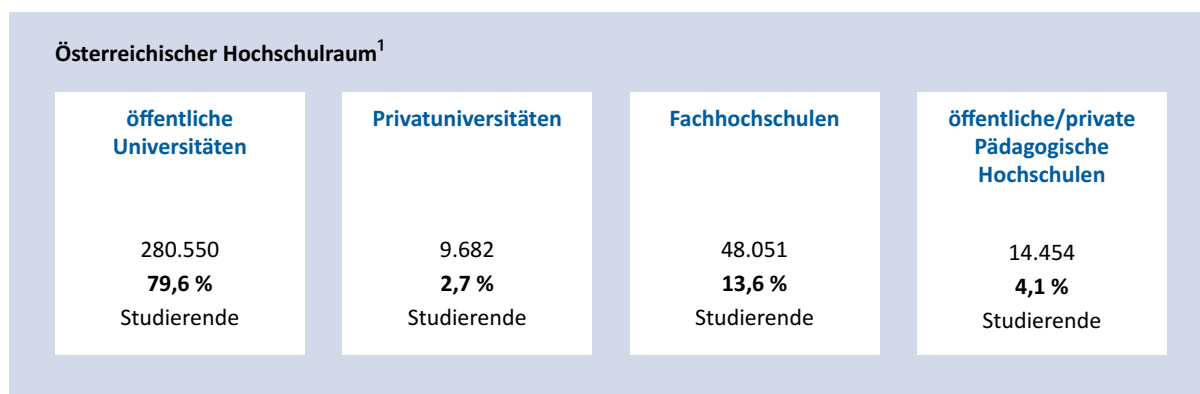
Zu dem im März 2017 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das BMB sowie das BMWFV im Juni 2017 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im November 2017.

Rahmenbedingungen und –vorgaben

Überblick

- 2 Die Gesamtheit der tertiären Bildungseinrichtungen bildet den Österreichischen Hochschulraum. Innerhalb des Hochschulraums sind verschiedene Sektoren zu unterscheiden: Universitäten, Privatuniversitäten, Fachhochschulen¹ und Pädagogische Hochschulen:

Abbildung 1: Sektoren des Österreichischen Hochschulraums



¹ 2015/2016, ohne Weiterbildung

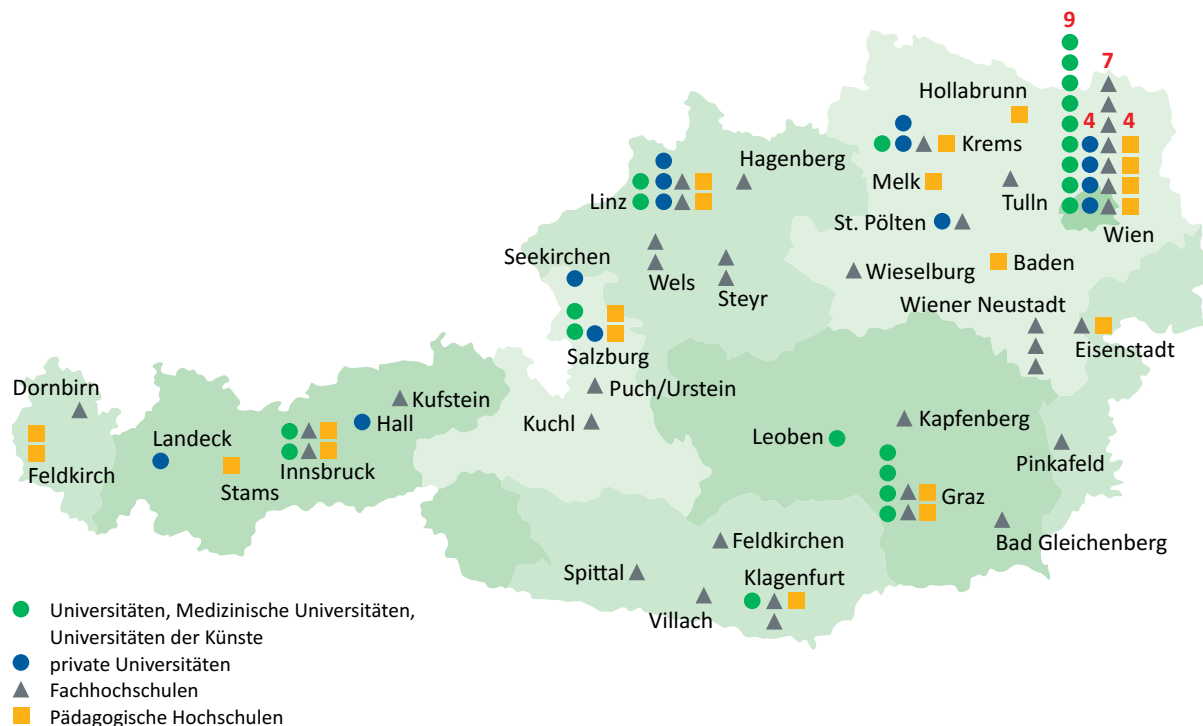
Quellen: BMWF, uni:data; BMB

Der Österreichische Hochschulraum bestand zur Zeit der Gebarungsüberprüfung aus 21 öffentlichen Universitäten nach § 6 Abs. 1 Universitätsgesetz 2002 (UG), der Universität für Weiterbildung Krems (Donau-Universität Krems)², 21 Fachhochschulen, zwölf Privatuniversitäten und 14 Pädagogischen Hochschulen. Die folgende Abbildung zeigt die geografische Verteilung der Hochschulen:

¹ bzw. Erhalter von Fachhochschullehrgängen

² Rechtsgrundlage für 21 öffentliche Universitäten war das UG, die Donau-Universität Krems, die ebenfalls vom Bund getragen ist, hatte ihre Rechtsgrundlage im Bundesgesetz über die Universität für Weiterbildung Krems (DUK-Gesetz 2004).

Abbildung 2: Hochschulen in Österreich



Anmerkung: Hochschulen teilweise mit mehreren Standorten

Quelle: BMWFV

Rechtliche Rahmenbedingungen und Zuständigkeiten im Österreichischen Hochschulraum

3.1

(1) Die Kompetenzverteilung gemäß Bundes-Verfassungsgesetz (**B-VG**) ordnete das Hochschulwesen in Gesetzgebung und Vollziehung dem Bund zu.³ Die Regelungen der Sektoren fanden sich in verschiedenen Bundesgesetzen, zur Vollziehung waren unterschiedliche Organe berufen.

(2) Die einzelnen Sektoren des Österreichischen Hochschulraums stellten sich wie folgt dar:

Die 21 **öffentlichen Universitäten** sind selbstständige Bildungseinrichtungen, die mit dem UG als juristische Personen des öffentlichen Rechts eingerichtet wurden. Zu ihren Hauptaufgaben zählen insbesondere die Forschung und die forschungsgeleitete Lehre. Die Studien dienen zu einem wesentlichen Teil der wissenschaftlichen und künstlerischen Berufsvorbildung. Die Universität für Weiterbildung Krems

³ Der maßgebliche Art. 14 B-VG, BGBl. 1/1930, regelte die Kompetenzverteilung im Bereich des Schulwesens, das in diesem Zusammenhang den Begriff des Hochschulwesens mitumfasst. Während die zitierte Norm im Schulbereich einzelne sachliche Zuständigkeiten zwischen dem Bund und den Ländern aufspaltete, war die Zuständigkeit des gesamten Hochschulbereichs dem Bund zugeordnet.

(**Donau–Universität Krems**) ist eine vom Bund gesetzlich (DUK–Gesetz 2004)⁴ eingerichtete öffentliche Universität, die der im Zusammenhang mit Weiterbildung stehenden wissenschaftlichen Lehre und Forschung diene. Die Universitäten nach UG und die Donau–Universität Krems sind berechtigt, Doktoratsstudien abzuhalten.⁵

Die öffentlichen Universitäten und die Donau–Universität Krems sind weisungsfreie (autonome) juristische Personen des öffentlichen Rechts, die ihre Aufgaben im Rahmen der Gesetze und Verordnungen zu erfüllen hatten. Die Finanzierung hatte durch den Bund zu erfolgen. Das Instrument der Steuerung und Finanzierung war die alle drei Jahre zwischen dem BMWFW und jeder Universität abzuschließende Leistungsvereinbarung, in der die Leistungspflichten des Bundes und der jeweiligen Universität festgelegt wurden. Darüber hinaus erhielten die Universitäten ab 2013 sogenannte Hochschulraumstrukturmittel.⁶ Diese wurden einerseits anhand von Indikatoren, die das BMWFW im Einvernehmen mit dem BMF festlegte, und andererseits nach einem Ausschreibungsverfahren zugewiesen (siehe **TZ 13**).

Privatuniversitäten sind private Bildungseinrichtungen, die nach den Regelungen des Privatuniversitätengesetzes (**PUG**) im Zusammenhang mit dem Hochschul–Qualitätssicherungsgesetz (**HS–QSG**) als Privatuniversität akkreditiert wurden. An Privatuniversitäten konnten Studiengänge akkreditiert werden, die materiellen, fachlichen und formalen Anforderungen nach internationalen Standards entsprachen. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung bestanden zwölf Privatuniversitäten. Die Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria (**AQ Austria**) hatte bei Vorliegen der Akkreditierungsvoraussetzungen⁷ die Akkreditierung zu erteilen. Vor Akkreditierung der Bildungseinrichtung hatte das BMWFW die Möglichkeit, die Genehmigung zu versagen, wenn die in Aussicht genommene Entscheidung rechtswidrig war oder im Widerspruch zu nationalen bildungspolitischen Interessen stand. Seitens des BMWFW erfolgte keine nähere Bestimmung des Begriffs der nationalen bildungspolitischen Interessen; eine Verweigerung der Genehmigung einer Akkreditierung erfolgte im überprüften Zeitraum nicht.

⁴ BGBl. I Nr. 22/2004; die Einrichtung erfolgte im Jahr 1994 mittels Bundesgesetz über die Errichtung des Universitätszentrums für Weiterbildung mit der Bezeichnung Donau–Universität Krems, BGBl. Nr. 269/1994; Grundlage für die Errichtung war eine Vereinbarung gemäß Art. 15a B–VG zwischen dem Bund und dem Land Niederösterreich, die auch eine Beteiligung des Landes Niederösterreich vorsah.

⁵ Die Donau–Universität Krems konnte Doktoratsstudien aufgrund einer Novelle des DUK–Gesetzes 2004 im Jahr 2014, BGBl. I Nr. 15/2014, anbieten.

⁶ Hochschulraumstrukturmittel betrafen nur Universitäten gemäß UG.

⁷ gemäß Privatuniversitätengesetz, Hochschul–Qualitätssicherungsgesetz und der darauf basierenden Verordnung der AQ Austria

Fachhochschul–Studiengänge sind Studiengänge auf Hochschulniveau, die einer wissenschaftlich fundierten Berufsausbildung dienen. Die Akkreditierung erfolgte nach den Regelungen des Fachhochschul–Studiengesetzes⁸ (**FHStG**) im Zusammenhang mit dem Hochschul–Qualitätssicherungsgesetz. Fachhochschulen⁹ waren juristische Personen, die aufgrund der Akkreditierung der AQ Austria berechtigt waren, Fachhochschulstudienlehrgänge anzubieten. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung bestanden 21 Fachhochschulen.

Die Akkreditierung war bei Vorliegen der Akkreditierungsvoraussetzungen zu gewähren. Analog der Verfahren bei Privatuniversitäten hatte das BMWF die Möglichkeit, die Genehmigung zu versagen. Auf Basis eines von der Bundesregierung beschlossenen Fachhochschulentwicklungs– und Finanzierungsplans, der jeweils für mehrere Jahre¹⁰ erlassen wurde, förderte das BMWF im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung die überwiegende Anzahl¹¹ der angebotenen Studienplätze mit einem nach Kategorien von Studienplätzen vorgesehenen Betrag.

Das Hochschulgesetz richtete neun **öffentliche Pädagogische Hochschulen** ein, die Lehramtsstudien für den Pflichtschulbereich und den berufsbildenden Bereich sowie Weiterbildungsangebote für Lehrpersonen durchführten. Die öffentlichen Pädagogischen Hochschulen sind Einrichtungen des Bundes (nachgeordnete Dienststellen des BMB), denen in bestimmten Bereichen Rechtspersönlichkeit zukam. Sie hatten dem BMB¹² alle drei Jahre einen Ziel– und Leistungsplan und jährlich einen Ressourcenplan, jeweils unter Beachtung der vom BMB¹³ vorgegebenen Rahmenbedingungen, vorzulegen.

Private Pädagogische Hochschulen konnten auf Grundlage des Hochschulgesetzes vom BMB anerkannt werden. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung bestanden fünf private Pädagogische Hochschulen¹⁴, drei weitere private Anbieter waren zur Ab-

⁸ BGBl. Nr. 340/1993

⁹ bzw. die Träger von Fachhochschul–Studiengängen; die Bezeichnung Fachhochschule dürfen Träger derartiger Lehrgänge unter bestimmten Voraussetzungen führen (vgl. § 22 FHStG). In weiterer Folge wird generell von Fachhochschulen gesprochen.

¹⁰ Der Fachhochschulentwicklungs– und Finanzierungsplan 2010/2011 bis 2012/2013 wurde im August 2010, der Fachhochschulentwicklungs– und Finanzierungsplan bis 2017/2018 im Mai 2015 in den Ministerrat eingebracht, für den Zwischenzeitraum bestand kein entsprechendes Dokument.

¹¹ Für Lehrgänge zweier Fachhochschulen erfolgte generell keine Förderung, weil das BMWF keine Förderung für Lehrgänge im Gesundheitsbereich ausschüttete; keine Förderung erhielt auch ein Fachhochschulstudien-gang des BMLVS; insgesamt förderte das BMWF 2014/2015 rd. 83 % der rd. 45.000 Plätze (**TZ 10, TZ 16**).

¹² hinsichtlich der Hochschule für Agrar– und Umweltpädagogik: BMLFUW

¹³ hinsichtlich der Hochschule für Agrar– und Umweltpädagogik: BMLFUW

¹⁴ vier kirchliche Einrichtungen; Führung einer Pädagogischen Hochschule durch eine Stiftung

haltung einzelner Lehramtsstudiengänge¹⁵ berechtigt. Den Rechtsträgern privater Pädagogischer Hochschulen stellte der Bund die Lehrpersonen zur Verfügung, die zur Erfüllung der Aufgaben erforderlich waren.

(3) Die nachstehende Tabelle gibt einen Überblick über Zuständigkeiten und Steuerung des Österreichischen Hochschulraums:

Tabelle 1: Zuständigkeiten und Steuerung des Österreichischen Hochschulraums

Bildungseinrichtungen	Zuständigkeit (laut Bundesministerien-gesetz)	Akkreditierung/ Anerkennung	Steuerungsinstrument	Rechtsgrundlage
öffentliche Universitäten	BMWF	–	Leistungsvereinbarung Hochschulraumstruktur-mittel ¹	UG, DUK-Gesetz 2004
Privatuniversitäten	BMWF	AQ Austria	–	PUG, HS-QSG
Fachhochschulen	BMWF	AQ Austria	Förderverträge ²	FHStG, HS-QSG
öffentliche Pädagogische Hochschulen	BMB/BMLFUW ³	–	Ziel- und Leistungsplan Ressourcenplan ⁴	HG
private Pädagogische Hochschulen	BMB	BMB	–	HG

¹ Hochschulraumstrukturmittel waren nur für Universitäten gemäß UG relevant.

² Es bestanden auch Fachhochschul-Studienplätze bzw. Fachhochschulen, die nicht vom Bund gefördert waren.

³ In Bezug auf die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik war das BMLFUW in Angelegenheiten der Erhaltung zuständig.

⁴ Die öffentlichen Pädagogischen Hochschulen waren nachgeordnete Dienststellen des Bundes.

Quelle: RH

3.2

Der RH hielt fest, dass die einzelnen Sektoren des Hochschulbereichs aufgrund ihrer Ausrichtung und aufgrund der Entwicklung des jeweiligen Sektors auf unterschiedlichen Rechtsgrundlagen fußten und somit historisch gewachsene, nebeneinander bestehende Systeme darstellten.

Eine über die einzelnen Sektoren reichende Regelung, die den Hochschulraum in seiner Gesamtheit zum Gegenstand hatte, wie bspw. Koordination oder Steuerung, bestand auf gesetzlicher Ebene nicht.

Der RH erachtete daher sektorenübergreifende strategische Planungen im Hochschulraum bzw. eine entsprechende sektorenübergreifende Koordination für zweckmäßig (siehe [TZ 4](#)).

¹⁵ Studiengänge für konfessionelle Lehrämter

4.1 Aufgrund der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung war der Bund zur Gesetzgebung und zur Vollziehung im Hochschulbereich berufen. Die hoheitliche Vollziehung war somit dem Bund vorbehalten; außerhalb der Kompetenzzuordnung waren Maßnahmen des Bundes oder der Länder im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung zulässig.

Neben den Bundesministerien und den Bildungseinrichtungen selbst bestanden Einrichtungen, die weitere Aufgaben im Österreichischen Hochschulraum ausübten:

Tabelle 2: Gesetzliche Einrichtungen im Österreichischen Hochschulraum

Organisation	Zuständigkeit	Aufgabenbereich	Rechtsgrundlage
AQ Austria	Privatuniversitäten und Fachhochschulen	Akkreditierung, Auditierung ¹	HS-QSG
Wissenschaftsrat ²	Beratung des BMWFW und der Gesetzgebung	Beratung hinsichtlich Universitäten, Wissenschaftspolitik und Kunst	UG
Österreichische Hochschülerinnen- und Hochschülerschaften ³	Interessenvertretung der Studierenden	Vertretung der Studierenden öffentlicher/privater Universitäten, öffentlicher/privater Pädagogischer Hochschulen, Fachhochschulen ²	HSG 2014
Qualitätssicherungsrat für Pädagoginnen- und Pädagogenbildung ⁴	Beratung, Mitwirkung bei Einführung der Lehramtsstudien	Universitäten, Pädagogische Hochschulen	HG, HS-QSG

¹ Daneben bestanden weitere Aufgaben im Bereich der externen Qualitätssicherung, wie die begleitende Aufsicht akkreditierter Bildungseinrichtungen und Studien oder die Zertifizierung der Bildungseinrichtungen nach Audit (vgl. § 3 Abs. 2 HS-QSG).

² von der Bundesregierung auf Vorschlag des BMWFW bestellt

³ Die Einbeziehung von Studierenden an Privatuniversitäten in die Österreichischen Hochschülerinnen- und Hochschülerschaften erfolgte mit der Neufassung des Gesetzes im Jahr 2014. Ebenso wurden im Zuge dieses Gesetzgebungsvorhabens auch die Studierenden in Fachhochschul-Studiengängen in die Regelung einbezogen.

⁴ von BMWFW und BMB beschickt

Quelle: RH

Daneben bestanden Einrichtungen zur Beratung oder Koordinierung und zur Vertretung einzelner Interessengruppen. Dazu zählten:

- die Österreichische Hochschulkonferenz (**Hochschulkonferenz**), ein zur Beratung des BMWFW eingerichtetes Gremium, deren Kerngruppe aus Vertreterinnen und Vertretern des BMWFW, der Universitäten¹⁶ sowie ihrer Senate, der Privatuniversitäten¹⁷, der Fachhochschulen und der Österreichischen Hochschülerinnen- und Hochschülerschaft bestand (siehe **TZ 20**),
- die Universitätenkonferenz, Privatuniversitätenkonferenz, Fachhochschulkonferenz, die Konferenz der Senatsvorsitzenden der Universitäten als Zusammenschluss der jeweiligen Interessengruppen sowie
- eine unter der Bezeichnung Austauschplattform eingerichtete Arbeitsgruppe, an der das BMB, das BMWFW, die betroffenen Universitäten und die Pädagogischen Hochschulen beteiligt waren.¹⁸ Diese hatte die neuen von den Pädagogischen Hochschulen in Kooperation mit den Universitäten anzubietenden Lehramtsstudien zu koordinieren.

Die Verantwortung für den Hochschulbereich war zwischen mehreren Ressorts zersplittert. Die Hauptverantwortung lag beim BMWFW, die Verantwortung hinsichtlich der Pädagogischen Hochschulen beim BMB, für eine einzige Pädagogische Hochschule allerdings beim BMLFUW. Im Bereich der zukünftigen Pädagogenausbildung¹⁹ bestand ebenso eine geteilte Ressortzuständigkeit.

4.2

Der RH wies kritisch auf die aufgeteilte Zuständigkeit hinsichtlich der Wahrnehmung der Vollziehungsaufgaben im Österreichischen Hochschulraum hin. Diese Zuständigkeitsaufteilung war in großem Ausmaß auf die historisch gewachsenen Strukturen und die Entwicklung der einzelnen Sektoren (siehe **TZ 3**) zurückzuführen.

Unter Bezugnahme auf eine anzustrebende gesamthafte Koordinierung der Hochschulsektoren (siehe **TZ 3**) und auf die Beteiligung der Länder durch die Trägerschaft von Privatuniversitäten und Fachhochschulen (siehe **TZ 10**) wäre es aus Sicht

¹⁶ Als Vertretung der Universitäten waren Vertreterinnen und Vertreter des Vereins Österreichische Universitätenkonferenz – Die Österreichische Rektorenkonferenz eingebunden. Ordentliche Mitglieder des Vereins waren die öffentlichen Universitäten (ohne die Donau-Universität Krems).

¹⁷ Vertreterinnen und Vertreter der Privatuniversitäten nahmen erstmals im Mai 2014 an der Sitzung der Kerngruppe der Hochschulkonferenz teil.

¹⁸ vgl. dazu Bericht des RH, Reihe Bund 2016/2 (TZ 2) hinsichtlich der Parallelstrukturen im Bereich der neuen Pädagogenausbildung

¹⁹ vgl. Bundesrahmengesetz zur Einführung einer neuen Ausbildung für Pädagoginnen und Pädagogen, BGBl. I Nr. 124/2013

des RH zweckmäßig, die Zuständigkeit für den Österreichischen Hochschulraum bei einem Bundesministerium anzusiedeln.

5.1

Neben dem Wissenschaftsrat und der Hochschulkonferenz waren für den Forschungssektor weitere Beratungsorgane eingerichtet:

- Auf gesetzlicher Grundlage bestand der Rat für Forschungs- und Technologieentwicklung als juristische Person des öffentlichen Rechts.²⁰ Die Aufgabe dieser Einrichtung war die strategische Beratung der Bundesregierung im Bereich der Forschungs- und Technologieentwicklung.
- Das ERA-Council, ein im Jahr 2014 vom BMWFW eingesetztes,²¹ aus Expertinnen und Experten bestehendes Beratungsgremium sollte Stärken und Zukunftschancen des österreichischen Forschungsraums insbesondere im internationalen Kontext analysieren.

Die Aufgaben der zur Beratung der Bundesministerinnen und –minister eingerichteten Organe — des Wissenschaftsrats, des Rats für Forschungs- und Technologieentwicklung und des ERA-Councils — betrafen unterschiedliche Themenbereiche. Dennoch gaben sie mitunter Empfehlungen zu denselben Themen ab. So veröffentlichte bspw. sowohl der Wissenschaftsrat als auch der Rat für Forschungs- und Technologieentwicklung Empfehlungen zur Governance an Universitäten; sowohl vom Wissenschaftsrat als auch vom ERA-Council kamen Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Hochschul- und Wissenschaftssystems.

Im Einzelfall gaben diese Beratungsorgane auch gegenläufige Einschätzungen ab: So hielt der RH im Rahmen der Gebarungsüberprüfung „Medizinische Fakultät Linz, Planung“ fest, dass die Hochschulkonferenz die Einrichtung einer zusätzlichen medizinischen Hochschulausbildung unter bestimmten Bedingungen befürwortete; gleichzeitig hob der Wissenschaftsrat in seiner Stellungnahme zum Konzept der Medizinischen Fakultät hervor, dass der entscheidungsrelevanten Studie ein Ärztemangel in Österreich nicht zu entnehmen war.²²

5.2

Der RH kritisierte, dass die Beratungsorgane trotz ihrer unterschiedlichen Ausrichtung ihre Beratungstätigkeiten in einander überschneidenden Themengebieten wahrnahmen.

²⁰ Forschungs- und Technologieförderungsgesetz, BGBl. Nr. 434/1982; die Bestellung des beratenden Organs erfolgte je zur Hälfte durch den BMWFW und den BMVIT. Vertreterinnen und Vertreter dieser Bundesministerien und des BMF gehörten dem Gremium ohne Stimmrecht an.

²¹ Die Einrichtung erfolgte im Jahr 2014 für einen Zeitraum von drei Jahren.

²² vgl. Berichte des RH, Reihe Bund 2015/17 bzw. Land Oberösterreich 2015/10 (TZ 8, TZ 19)

Der RH empfahl dem BMWFW in diesem Zusammenhang, eine klare Abgrenzung der Aufgabenwahrnehmung der Beratungsorgane sicherzustellen.

- 5.3** Das BMWFW teilte in seiner Stellungnahme mit, dass eine klare Abgrenzung der Aufgabenwahrnehmung der Beratungsorgane auch in seinem Interesse gelegen sei. Die zuständigen Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner des BMWFW würden darauf hinwirken.

Mitteleinsatz

Ausgaben Österreichs für den tertiären Bereich im internationalen Vergleich (2 %-Ziel)

- 6.1** (1) Als Indikator für die Priorität, die der Staat einem Bereich zuwandte, galt der Anteil am Bruttoinlandsprodukt (**BIP**). Für den tertiären Bereich gab er hierfür auf nationaler und internationaler Ebene das sogenannte „2 %-Ziel“ vor:
- Die Europäische Kommission²³ schlug im Februar 2007 den Mitgliedstaaten eine Benchmark vor, derzufolge mindestens 2 % des BIP (öffentliche und private Mittel) bis 2015 in ein modernisiertes Hochschulwesen fließen sollten.
 - Der Nationalrat nahm in seiner Sitzung vom Juli 2009 die EntschlieÙung²⁴ betreffend „Anstreben eines Budgetwerts von 2 % des BIP durch öffentliche und private Investitionen für den tertiären Bildungssektor als längerfristiges Ziel“ an. Weitere dementsprechende EntschlieÙungen des Nationalrats gab es bspw. im Juni 2012.²⁵

²³ Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 21. Februar 2007 (Brüssel), KOM(2007) 61 endgültig, „Ein kohärenter Indikator- und Benchmark-Rahmen zur Beobachtung der Fortschritte bei der Erreichung der Lissabon-Ziele im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung“

²⁴ Nr. 43/E, XXIV. GP

²⁵ EntschlieÙung Nr. 252/E (XXIV. GP) vom 14. Juni 2012 betreffend Fortsetzung des Bildungsreformprozesses im tertiären Bildungssektor – 2. durch öffentliche und private Investitionen das Budget für den tertiären Bildungssektor von 2 % des BIP zu erreichen

- Im Regierungsprogramm 2013–2018²⁶ erklärte die Bundesregierung, konkrete budgetäre Maßnahmen setzen zu wollen, um das Ziel 2 % des BIP für tertiäre Bildungseinrichtungen bis 2020 zu erreichen. Bereits das Regierungsprogramm für 2008–2013²⁷ hatte das 2 %-Ziel beinhaltet.
- Im Österreichischen Hochschulplan vom Dezember 2011²⁸ bekannte sich der Bundesminister für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft zu einer an internationalen Standards orientierten und angemessenen Hochschulfinanzierung. Diese umfasste auch das von der Bundesregierung deklarierte 2 %-Ziel.
- Auch in den gesamtösterreichischen Universitätsentwicklungsplan 2016–2021²⁹ vom Dezember 2015 fand das Ziel, 2 % des BIP für tertiäre Bildungseinrichtungen bis 2020 zu erreichen, Eingang.

(2) Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (**OECD**) veröffentlichte jedes Jahr einen internationalen Vergleich der Hochschulausgaben,³⁰ die Hochschulausgabenquote (Ausgaben für Hochschulen in % des BIP). Um die nationalen Bildungsangebote international vergleichen zu können, genehmigte die UNESCO im Jahr 1997 die ISCED 1997 (International Standard Classification of Education)³¹. Nach ISCED 1997 umfasste der Tertiärbereich

- die Bildungsstufen 5A und 6 (Abschluss eines Studiums an einer Universität, Fachhochschule, Pädagogischen Hochschule) und
- die Stufe 5B (hochschulverwandte Bildungseinrichtungen wie Kolleg, Akademie, Meister- und Werkmeisterausbildung bzw. Lehrgang einer tertiären Bildungseinrichtung).

Nach einer Änderung der ISCED im Jahr 2011 (**ISCED 2011**) umfasste der Tertiärbereich die Bildungsstufen 5 (u.a. Meister- und Werkmeisterausbildungen, Kollegs, berufsbildende höhere Schulen), 6 (Bachelorstudien), 7 (Diplomstudien, Masterstudien) und 8 (Doktoratsstudien).

²⁶ Arbeitsprogramm der österreichischen Bundesregierung 2013–2018 vom Dezember 2013, S. 44 (Wissenschaft)

²⁷ Regierungsprogramm für die XXIV. GP von 2008 (Präsentation November 2008), S. 210, 212 und 213 (Wissenschaft)

²⁸ Österreichischer Hochschulplan „Der Gestaltungsprozess zur Weiterentwicklung des Österreichischen Hochschulraums“ vom Dezember 2011, S. 7 und 8

²⁹ gesamtösterreichischer Universitätsentwicklungsplan vom Dezember 2015, S. 31 und 32 (Finanzierung)

³⁰ Publikation „Bildung auf einen Blick“

³¹ ISCED war ein Instrument der Statistik und diente dem internationalen Vergleich von Bildungsabschlüssen.

Während berufsbildende mittlere und höhere Schulen unter ISCED 1997 zur Gänze der Bildungsstufe 3 („Sekundarbildung Oberstufe“) zugerechnet wurden, wurden in ISCED 2011 die 4. und 5. Jahrgänge der berufsbildenden höheren Schulen nunmehr der Bildungsstufe 5 (kurzes tertiäres Bildungsprogramm) zugeordnet. Diese Berechnung kam erstmals im Zuge der Berechnungen für das Berichtsjahr 2012 zur Anwendung. Die Statistik Austria gab gegenüber dem RH an, dass die Rückrechnung für die Jahre vor 2012 umfangreiche Gegenrechnungen erfordere; diese waren schrittweise geplant und lagen zur Zeit der örtlichen Gebarungsüberprüfung noch nicht vor.

(3) Die öffentlichen und privaten Ausgaben für Bildungseinrichtungen im Tertiärbereich als Anteil am BIP entwickelten sich auf Basis von ISCED im internationalen Vergleich wie folgt:

Tabelle 3: Entwicklung der öffentlichen und privaten Ausgaben für Bildungseinrichtungen im Tertiärbereich als Anteil am BIP im internationalen Vergleich

	2010	2011	2012	2013	davon private Aus- gaben 2013	EU-Rang 2013	OECD-Rang 2013
Länder	in % des BIP						
Deutschland	1,2	1,2	1,2	1,2	0,2	17/21	28/32
Schweiz ¹	1,2	1,2	1,2	1,2	–	–	–
Norwegen ²	1,7	1,6	1,6	1,6	0,1	–	16/32
Österreich ³	1,5	1,5	1,8	1,7	0,1	4/21	9/32
Niederlande	1,6	1,6	1,7	1,7	0,5	6/21	11/32
Schweden	1,7	1,7	1,7	1,7	0,2	7/21	12/32
Finnland	1,8	1,9	1,8	1,8	0,1	3/21	7/32
Großbritannien und Nordirland	–	–	1,8	1,8	0,8	2/21	6/32
Republik Korea	2,4	2,4	2,3	2,3	1,3	–	4/32
Kanada	2,7	2,5	2,5	–	1,2	–	2/32
Vereinigte Staaten	2,6	2,7	2,7	2,6	1,7	–	1/32
EU-Durchschnitt	1,4	1,4	1,4	1,4	0,3	–	–
OECD-Durchschnitt	1,6	1,6	1,5	1,5	0,5	–	–

¹ nur öffentliche Ausgaben im Tertiärbereich

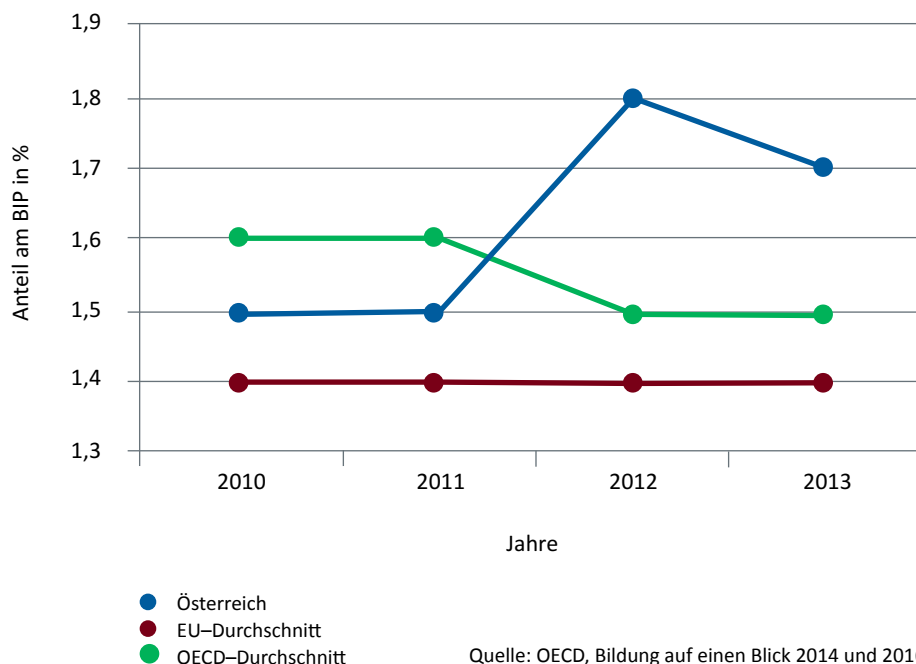
² nur öffentliche Ausgaben (nur im Primar-, Sekundar- und postsekundären, nicht tertiären Bereich)

³ 2010 und 2011: OECD, Bildung auf einen Blick 2014;
2012 und 2013: OECD, Bildung auf einen Blick 2016

Quellen: OECD, Bildung auf einen Blick 2014 und 2016; BMWF, uni:data

Somit stellte sich die Entwicklung der öffentlichen und privaten Ausgaben für Bildungseinrichtungen im Tertiärbereich als Anteil am BIP in Österreich im Vergleich folgendermaßen dar:

Abbildung 3: Entwicklung der öffentlichen und privaten Ausgaben für Bildungseinrichtungen im Tertiärbereich als Anteil am BIP im internationalen Vergleich



Die öffentlichen und privaten Ausgaben Österreichs für Bildungseinrichtungen im Tertiärbereich als Anteil am BIP lagen 2010 bei 1,5 %; der EU-Durchschnitt bei 1,4 %. Der OECD-Durchschnitt lag im Jahr 2010 bei 1,6 %.

Österreich war im Jahr 2013 mit seinen öffentlichen und privaten Ausgaben für Bildungseinrichtungen im Tertiärbereich als Anteil am BIP mit 1,7 % über dem OECD-Durchschnitt von 1,5 % platziert und nahm den 9. Rang jener 32 OECD-Länder ein, die Daten meldeten. Auch innerhalb der EU lag Österreich mit 1,7 % über dem Durchschnitt von 1,4 % und belegte den 4. Rang.³²

Nach der ISCED 2011-Berechnung war Österreich im Jahr 2013 sowohl 0,2 Prozentpunkte über dem OECD-Durchschnitt als auch 0,3 Prozentpunkte über dem EU-Durchschnitt platziert.

³² von 21 Staaten, die ihre Daten gemeldet hatten

6.2

(1) Österreich verbesserte sich gegenüber dem Jahr 2011, als es noch auf dem 17. Rang der 32 datenmeldenden OECD-Länder und auf dem 9. Rang der 20 datenmeldenden EU-Mitgliedstaaten gelegen war, vordergründig deutlich. Der RH wies jedoch darauf hin, dass dies auch auf die nunmehr erfolgende Einrechnung der 4. und 5. Jahrgänge der berufsbildenden höheren Schulen in die Tertiärstufe zurückzuführen war.

(2) Unter Hinweis auf seinen Bericht „Forschungsfinanzierung in Österreich“, Reihe Bund 2016/8, TZ 6, gab der RH auch in diesem Zusammenhang zu bedenken, dass das 2 %-Ziel an sich weder ein geeigneter noch ein aussagekräftiger und steuerung relevanter Wirkungsindikator war, weil es eine reine Input-Größe darstellte und die Quote auch als Verhältniszahl von der Entwicklung des BIP bestimmt wurde, das seinerseits von vielen nicht hochschulrelevanten Faktoren abhängt.

Der RH empfahl daher dem BMWFW, die Hochschulausgabenquote nicht isoliert, sondern vielmehr im Zusammenhang mit quantifizierbaren Wirkungsindikatoren zu betrachten.

6.3

Laut Stellungnahme des BMWFW sei die Hochschulausgabenquote („2 %-Ziel“) eine internationale Benchmark, insbesondere der EU, der die Forderung nach einer Erhöhung des aktuellen Hochschulbudgets unterstütze. Die Mehrforderung erfolge jedoch nicht isoliert, sondern in Verbindung mit Wirkungsindikatoren: Im Bereich der Fachhochschulen seien die Anzahl der Studienplätze und die Höhe des Förderatzes des Bundes maßgebend, im Bereich der Universitäten gebe es eine direkte Verknüpfung der Hochschulraum-Strukturmittel mit den prüfungsaktiv betriebenen ordentlichen Studien, den Absolventinnen und Absolventen dieser Studien, den Erlösen aus Drittmitteln sowie den Doktoratsausbildungen. Im Zuge der geplanten neuen Universitätsfinanzierung solle der indikatorgebundene Budgetanteil überdies stark angehoben werden. Im Hinblick auf zusammenhängende Wirkungsindikatoren werde auch auf den gesamtösterreichischen Universitätsentwicklungsplan mit unterschiedlichen Indikatoren (z.B. Erhöhung prüfungsaktiver Studierender) verwiesen.

7.1

(1) Der Anteil der öffentlichen Ausgaben Österreichs für tertiäre Bildungseinrichtungen betrug laut Statistik Austria im Jahr 2013 rd. 1,7 % (rd. 5,4 Mrd. EUR), der private Anteil rd. 0,1 % (rd. 0,3 Mrd. EUR) des BIP. Im Vergleich lag der OECD-Durchschnitt der privaten Ausgaben bei 0,5 % und der EU-Durchschnitt bei 0,3 %. Private Ausgaben waren bspw. auch Studienbeiträge.

(2) Unterschiedliche Dokumente³³ sahen die Erreichung des 2 %-Ziels bis 2020 gefährdet.

7.2

(1) Der RH hielt fest, dass der Anteil der privaten Ausgaben für tertiäre Bildungseinrichtungen in Österreich vergleichsweise sehr gering war. In diesem Zusammenhang verwies er auf seinen Bericht „Studienbeiträge“, Reihe Bund 2011/1, TZ 8 und 9, wonach die Erlöse der öffentlichen Universitäten aus Studienbeiträgen im Jahr 2008 153,78 Mio. EUR ausmachten.

In diesem Bericht hatte er auch festgestellt, dass sich mit der Einführung von Studienbeiträgen im Wintersemester 2001/2002 wesentliche Studien-/Erfolgsindikatoren positiv verändert hatten. Der Anteil der prüfungsaktiven Studierenden erhöhte sich, wogegen der Anteil der Studierenden, die keine Prüfungen im Studienjahr abgelegt hatten, sank; weiters zeigte sich bei ausgewählten Diplomstudien auch eine Verkürzung der durchschnittlichen Studiendauer. Ebenso stieg damals der Anteil jener Studierenden an, die einen Studienabschluss erreichten.

Der RH empfahl dem BMWFV vor dem Hintergrund dieser bereits festgestellten positiven Auswirkungen, bei künftigen den Hochschulraum betreffenden Steuerungsentscheidungen auf eine Verbreiterung der Finanzierungsbasis Bedacht zu nehmen.

(2) Kritisch sah der RH, dass die Bundesregierung von ihrem Ziel, die öffentlichen und privaten Bildungsausgaben für den Tertiärbereich auf 2 % bis zum Jahr 2020 zu steigern, mit 1,7 % im Jahr 2013 noch deutlich entfernt war. Der Anstieg von 2011 auf 2012 um 0,3 Prozentpunkte war u.a. auf eine ISCED-Umstellung (Abschlüsse an berufsbildenden höheren Schulen wurden ab 2012 der Bildungsstufe 5 zugeordnet) zurückzuführen.

7.3

Laut Stellungnahme des BMWFV werde eine Verbreiterung der Finanzierungsbasis mit dem Ziel der Erschließung zusätzlicher privater Mittel für den Tertiärbereich seit Langem angestrebt. So seien im Gemeinnützigkeitsgesetz 2015 steuerliche Begünstigungen und verbesserte Rahmenbedingungen für gemeinnützige Aktivitäten vorgesehen worden, um entsprechende Anreize für die Bereitstellung von mehr privaten Mitteln für die Wissenschaft zu bieten. Das Thema Studienbeiträge sei in der XXV. Gesetzgebungsperiode nicht auf der politischen Agenda (Regierungsprogramm) gestanden, für die Zukunft solle aus Sicht des BMWFV (insbesondere auf-

³³ gesamtösterreichischer Universitätsentwicklungsplan 2016–2021 des BMWFV vom Dezember 2015 (S. 31 und 32), Analyse des Bundesfinanzrahmens 2016–2019 des Budgetdiensts des Parlaments vom Mai 2015 (S. 14 und 39), Monatsbericht 2/2013 eines Österreichischen Wirtschaftsforschungsinstituts – „Hochschulfinanzierung im internationalen Vergleich“ (S. 173, 177 und 179), Österreichischer Wissenschaftsrat – „Universität 2025“ von 2010 (S. 239 und 240) sowie Interview mit dem Präsidenten der Österreichischen Universitätenkonferenz vom Juni 2016

grund international erfolgreicher Systeme) aber eine Neuregelung angestrebt werden.

Bildungsausgaben je Studierenden im Tertiärbereich

8.1 Der Indikator „Bildungsausgaben je Studierenden“ spiegelte die direkten öffentlichen und privaten Ausgaben von öffentlichen und privaten Bildungsinstitutionen im Verhältnis zur Anzahl der Studierenden wider. Dieser entwickelte sich im internationalen Vergleich wie folgt:

Tabelle 4: Jährliche Ausgaben (ohne F&E-Aktivitäten) von Bildungseinrichtungen im Tertiärbereich je Studierenden

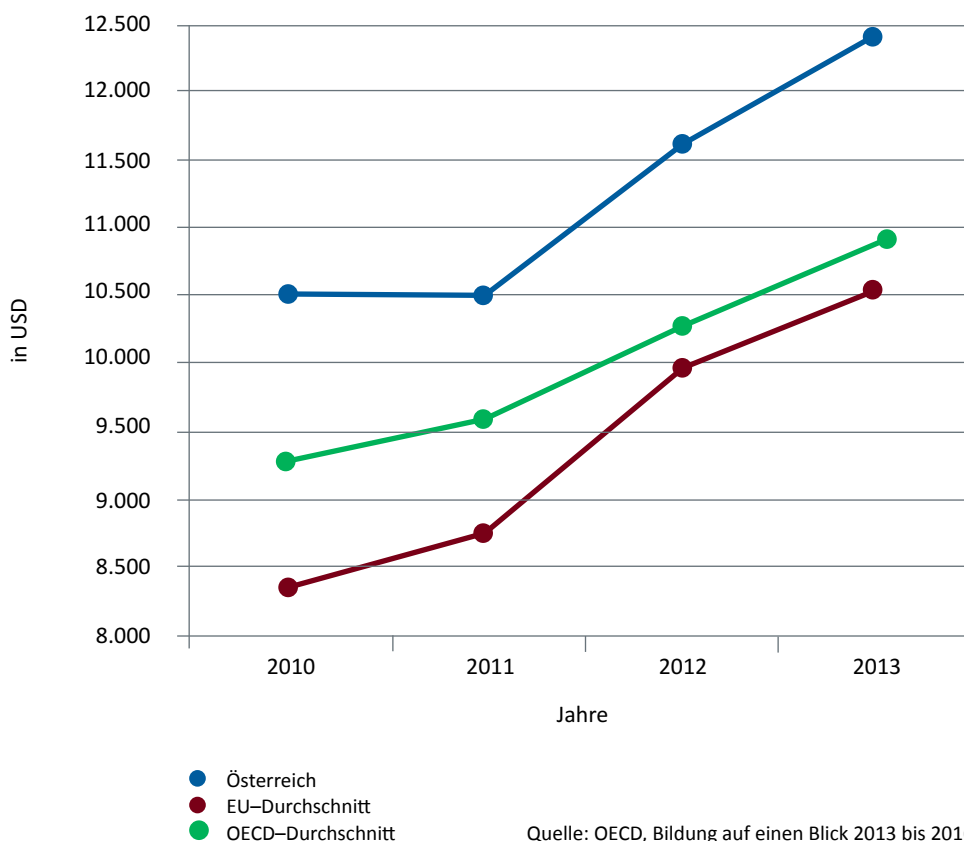
	2010	2011	2012	2013	Veränderung 2010 bis 2013
Länder	in USD				in %
Österreich	10.488	10.487	11.616	12.398	18,2
Norwegen	10.933	11.036	12.010	11.857	8,5
Niederlande	10.818	10.665	12.505	11.856	9,6
Schweiz ¹	9.620	10.017	11.632	11.005	14,4
Finnland	9.802	10.973	10.728	10.882	11,0
Schweden	9.143	9.922	10.589	10.814	18,3
Deutschland	–	10.164	10.025	9.880	–
Vereinigte Staaten	22.744	23.094	23.706	24.849	9,3
Großbritannien und Nordirland	10.546	10.570	18.593	20.720	96,5
Kanada ¹	16.300	17.006	15.788	14.914	-8,5
Republik Korea	8.226	8.168	8.026	7.553	-8,2
EU-Durchschnitt	8.334	8.741	9.963	10.560	26,7
OECD-Durchschnitt	9.274	9.635	10.309	10.935	17,9

¹ nur öffentliche Bildungseinrichtungen

Quelle: OECD, Bildung auf einen Blick 2013 bis 2016

Somit stellten sich die Entwicklung der jährlichen Ausgaben (ohne F&E-Aktivitäten) Österreichs sowie die durchschnittlichen EU- bzw. OECD-Ausgaben von Bildungseinrichtungen im Tertiärbereich je Studierenden im Zeitraum 2010 bis 2013 wie folgt dar:

Abbildung 4: Jährliche Ausgaben (ohne F&E-Aktivitäten) von Bildungseinrichtungen im Tertiärbereich je Studierenden



8.2

Der RH wies darauf hin, dass Österreich bei den jährlichen Bildungsausgaben je Studierenden im gesamten untersuchten Zeitraum über dem OECD-Durchschnitt (bspw. im Jahr 2013 um 13,4 %) bzw. über dem EU-Durchschnitt (bspw. im Jahr 2013 um 17,4 %) lag. Allerdings stagnierten die jährlichen Bildungsausgaben je Studierenden 2010 und 2011. Erst 2012 kam es v.a. wegen der beschriebenen ISCED-Umstellung (siehe [TZ 6](#)) zu einer deutlichen Steigerung.

Verteilung der staatlichen Bildungsausgaben

9.1

Die staatlichen Bildungsausgaben entwickelten sich im Bereich der Universitäten, Fachhochschulen und der Pädagogischen Hochschulen wie folgt:

Tabelle 5: Staatliche Bildungsausgaben nach Quellen und Bildungsbereichen

	2010	2011	2012	2013	2014	Veränderung 2010 bis 2014
	in Mio. EUR					in %
Universitäten	3.605,1	3.609,0	3.798,5	3.837,1	3.885,3	7,8
<i>davon</i>						
<i>Bund</i>	3.589,1	3.593,8	3.780,1	3.821,8	3.868,6	7,8
<i>Land</i>	16,0	15,2	18,4	15,3	16,7	4,4
Fachhochschulen	295,6	308,1	320,6	327,6	338,9	14,6
<i>davon</i>						
<i>Bund</i> ¹	218,7	227,0	239,2	245,8	255,4	16,8
<i>Land</i>	77,0	81,0	81,4	81,7	83,5	8,4
Pädagogische Hochschulen ²	160,2	173,8	206,2	220,8	221,4	38,2
<i>davon</i>						
<i>Bund</i>	159,9	173,6	205,8	220,5	221,0	38,2
<i>Land</i>	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	33,3
Summe	4.060,9	4.090,9	4.325,3	4.385,5	4.445,6	9,5
<i>davon</i>						
<i>Bund</i>	3.967,7	3.994,4	4.225,1	4.288,1	4.345,0	9,5
<i>Land</i>	93,3	96,5	100,2	97,4	100,6	7,8

Rundungsdifferenzen möglich

Die von der Statistik Austria publizierten Daten boten kein umfassendes Bild der staatlichen Bildungsausgaben; bspw. waren in diesen Daten Zahlungen der Länder für Privatuniversitäten und Zahlungen des Bundes für private Pädagogische Hochschulen nicht enthalten.

¹ Studienplatzfinanzierung

² öffentliche Pädagogische Hochschulen

Quellen: Statistik Austria, Bildung in Zahlen 2011/2012 bis 2014/2015; RH

Im Durchschnitt über die Bereiche Universitäten, Fachhochschulen und Pädagogische Hochschulen entfielen im Zeitraum 2010 bis 2014 rd. 88 % der staatlichen Bildungsausgaben auf Universitäten, rd. 7 % auf Fachhochschulen und rd. 5 % auf Pädagogische Hochschulen.

Die höchste Steigerung wiesen im Zeitraum 2010 bis 2014 die Pädagogischen Hochschulen mit rd. +38 % auf. Die staatlichen Bildungsausgaben für Fachhochschulen nahmen um rd. 15 % und jene für Universitäten um rd. 8 % zu.

Nach Angabe der Statistik Austria kamen die staatlichen Bildungsausgaben mehrheitlich vom Bund.

9.2

Im Hinblick darauf, dass der Bund den mehrheitlichen Anteil der staatlichen Bildungsausgaben trug, sollte ihm nach Auffassung des RH auch die Steuerung des Österreichischen Hochschulraums zukommen.

10.1

(1) Nach den gesetzlichen Bestimmungen durften nur juristische Personen eine Fachhochschule bzw. einen Fachhochschul-Studiengang oder eine Privatuniversität betreiben. Im Bereich der Fachhochschulen waren verschiedene rechtliche Konstruktionen vertreten. Die betreibenden juristischen Personen bzw. die dahinter stehenden Einrichtungen waren

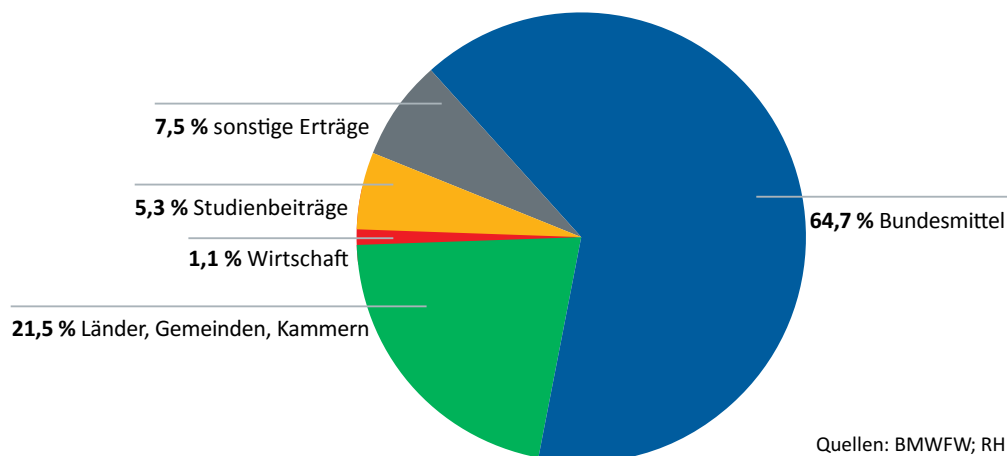
- bei 13 Fachhochschulen überwiegend öffentliche Stellen (Bund, Länder, Gemeinden und gesetzliche Interessenvertretungen);
- an vier Fachhochschulen waren öffentliche Stellen untergeordnet beteiligt und
- vier Fachhochschulen waren durch Vereine getragen.

Im Studienjahr 2014/2015 wurden von rd. 45.000 Fachhochschul-Studienplätzen rd. 83 % durch das BMWFW gefördert. Von den 21 Fachhochschulen verzichteten fünf auf die Einhebung eines Studienbeitrags.³⁴ Die dem BMWFW gemeldeten Daten zur Mittelherkunft der Fachhochschulen für das Jahr 2013 zeigten, dass die Finanzierung des Fachhochschulsektors zu 64,7 % aus Bundesmitteln, zu 5,3 % aus Studienbeiträgen, zu 1,1 % aus der Wirtschaft und zu 21,5 % aus Mitteln der Länder, Gemeinden und gesetzlichen Interessenvertretungen erfolgte.³⁵

³⁴ Fachhochschulen waren berechtigt, von den Studierenden Studienbeiträge in Höhe von 363 EUR je Semester einzuheben; die Mehrzahl der Fachhochschulen machten von dieser Möglichkeit Gebrauch.

³⁵ 7,5 % entfielen auf sonstige Erträge.

Abbildung 5: Mittelaufbringung der Fachhochschulen 2013



(2) Privatuniversitäten erhielten keine Finanzierung durch den Bund.³⁶ Über die Mittelaufbringung der Privatuniversitäten lagen dem BMFWF keine Daten vor. Aus einer Parlamentarischen Anfrage aus dem Jahr 2016³⁷ ging hervor, dass an der überwiegenden Anzahl der Privatuniversitäten eine öffentliche Beteiligung bestand bzw. öffentliche Mittel (etwa der Länder und Gemeinden) zur Verfügung gestellt wurden.

(3) Die Länder waren daneben in verschiedener Form im Hochschulbereich engagiert. Beispielhaft hob der RH folgenden Fall hervor:

Der RH hielt im Rahmen der Gebarungsprüfung über die Planung einer Medizinischen Fakultät an der Universität Linz³⁸ fest, dass die Fakultät in der Aufbauphase neben den Mitteln des Bundes mit Landesmitteln finanziert werden sollte. Um die Beteiligung des Landes zu ermöglichen, war der Abschluss einer Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG erforderlich, wodurch vom Grundsatz der Einheitlichkeit der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverpflichtung abgegangen und die Anzahl der Finanzierungsströme zwischen den Gebietskörperschaften weiter erhöht wurde.

10.2

Der RH wies darauf hin, dass wesentliche Teile des Fachhochschul- sowie des Privatuniversitätensektors — unabhängig von den Fachhochschulen bzw. Fachhochschul-Studienplätze steuernden Bundesförderungen — mit öffentlichen Mitteln finanziert wurden bzw. dass für öffentliche Universitäten Landesmittel eingesetzt wurden. Dies war insbesondere vor dem Hintergrund bedeutsam, als dem BMFWF

³⁶ vgl. § 5 Privatuniversitätengesetz, der ein Finanzierungsverbot des Bundes für Privatuniversitäten festlegt

³⁷ XXV. GP, 9404/AB

³⁸ vgl. Berichte des RH, Reihe Bund 2015/17 bzw. Reihe Oberösterreich 2015/10 (TZ 17, TZ 24)

bei Privatuniversitäten keine Steuerungsmöglichkeit zukam bzw. keine zentrale Koordination zwischen den einzelnen öffentlichen Geldgebern gegeben war und weil verschiedene Gebietskörperschaften ohne Abstimmung mit dem BMWFW Mittel für Einrichtungen des tertiären Sektors einsetzten. Gleichzeitig bestanden bei gemeinsamer Finanzierung tertiärer Bildungseinrichtungen Regelungen, die die Komplexität der Zahlungsströme zwischen den Gebietskörperschaften weiter erhöhten. Der Abschluss von Vereinbarungen nach Art. 15a B-VG ersetzte für den RH nicht eine langfristige strategische Planung.

Entwicklung der Universitätsbudgets

11.1 (1) Gemäß § 12 UG waren die Universitäten vom Bund zu finanzieren, wobei die finanziellen Leistungsmöglichkeiten des Bundes, seine Anforderungen an die Universitäten sowie die Aufgabenerfüllung der Universitäten zu berücksichtigen waren.

Die Universitäten erhielten also jeweils ein Globalbudget, das sich aus ihrem Grundbudget und ihren Hochschulraum-Strukturmitteln zusammensetzte.³⁹ Ihr Grundbudget wurde für die dreijährige Periode im Voraus festgelegt. Die Hochschulraum-Strukturmittel wurden entsprechend den Bestimmungen der Verordnung gemäß § 12 Abs. 9 UG ermittelt.

Zum Gesamtbetrag gemäß § 12 Abs. 2 UG kamen weitere Budgetpositionen, wie das Generalsanierungsprogramm 2005, die Hochschulraumschaffung, sonstige Transfers (Bezugserhöhungsvorsorge und Universität für Weiterbildung Krems) sowie die Studienbeitragsersätze.

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Entwicklung der Universitätsbudgets:

³⁹ Demnach hatte die Bundesministerin bzw. der Bundesminister für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft im Einvernehmen mit der Bundesministerin bzw. dem Bundesminister für Finanzen den für die nächste Leistungsvereinbarungsperiode zur Finanzierung der Universitäten zur Verfügung stehenden Gesamtbetrag und dessen Aufteilung auf einen Teilbetrag für die Grundbudgets und einen Teilbetrag für die Hochschulraum-Strukturmittel festzusetzen.

Tabelle 6: Entwicklung der Universitätsbudgets

	Leistungsvereinbarung 2007–2009		Leistungsvereinbarung 2010–2012		Leistungsvereinbarung 2013–2015		Leistungsvereinbarung 2016–2018		Veränderung des Prozentanteils 2007–2009 bis 2016–2018
	in Mio. EUR	in %	in Mio. EUR	in %	in Mio. EUR	in %	in Mio. EUR	in %	in %
Grundbudgets	5.178,52	74,6	6.193,14	74,1	7.941,11	87,4	8.247,50	84,8	13,7
Formelbudgets bis 2012/ Hochschulraum–Strukturmittel ab 2013	1.127,58	16,2	1.322,40	15,8	450,00	5,0	750,00	7,7	-52,5
Gesamtbetrag § 12 Abs. 2 UG	6.306,10	90,8	7.515,54	89,9	8.391,11	92,4	8.997,50	92,5	1,9
Generalsanierungsprogramm 2005	14,22	0,2	147,23	1,8	136,59	1,5	136,59	1,4	600,0
Hochschulraumschaffung	136,80	2,0	136,60	1,6	37,83	0,4	–	–	–
sonstige Transfers (Bezugserhöhungsvorsorge und Donau–Universität Krems)	331,34	4,8	88,79	1,1	49,24	0,5	125,60	1,3	-73,0
Studienbeitragsersätze	157,00	2,3	471,00	5,6	471,00	5,2	471,00	4,8	114,2
Gesamtsumme	6.945,46	100,0	8.359,16	100,0	9.085,77	100,0	9.730,69	100,0	–

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: BMWFW; RH

Das Universitätsbudget stieg von rd. 6,95 Mrd. EUR (2007–2009), davon Grundbudget rd. 5,18 Mrd. EUR, auf rd. 9,73 Mrd. EUR (2016–2018), davon Grundbudget rd. 8,25 Mrd. EUR, oder um rd. 40,1 % (Grundbudget rd. 59,3 %). Dabei stieg der Prozentanteil des Grundbudgets an der Gesamtsumme von 74,6 % (2007–2009) auf 84,8 % (2016–2018), also um rd. 13,7 %, während der Prozentanteil der Hochschulraum–Strukturmittel (bis 2012 Formelbudget) im selben Zeitraum um 52,5 % zurückging.

(2) Nach Andeßner⁴⁰ war international eine klare Tendenz zu erkennen, dass der Staat den Anteil jener Mittel, die er als aufgabenorientierte Basisfinanzierung bereitstellte, verringerte und den Anteil jener Mittel, die er auf Basis von spezifischen Indikatoren vergab, steigerte. Diese Indikatoren knüpften nicht nur am Input, sondern v.a. auch am Output der Forschungs– und Lehraktivitäten an. Zusätzlich würden Forschungsmittel verstärkt über kompetitive Verfahren ausgeschüttet. In Österreich hingegen ging der Anteil der indikatorgebundenen Mittel (Formelbudget bis 2012 bzw. Hochschulraum–Strukturmittel ab 2013) am Universitätsbudget (Gesamtsumme) von 16,2 % in der Leistungsvereinbarungsperiode 2007–2009 auf 7,7 % in der Leistungsvereinbarungsperiode 2016–2018 zurück.

⁴⁰ Andeßner, „Finanzierungsmodelle für Universitäten aus betriebswirtschaftlicher Sicht“ in: Funk, (Hg.): Rechtliche und ökonomische Fragen der Finanzierung öffentlicher Universitäten in Österreich, Wien 2014, S. 58

11.2 Der RH wies kritisch auf den starken Rückgang im Bereich des Formelbudgets/der Hochschulraum–Strukturmittel im Verlauf der Leistungsvereinbarungsperioden hin. Er anerkannte jedoch die Anhebung der Hochschulraum–Strukturmittel von 450 Mio. EUR (2013–2015) auf 750 Mio. EUR (2016–2018).

Der RH empfahl deshalb dem BMWFW, den Anteil jener Mittel, die es auf Basis von spezifischen Indikatoren bzw. über kompetitive Verfahren vergibt, weiterhin zu steigern (siehe TZ 13).

11.3 Laut Stellungnahme des BMWFW habe das Arbeitsprogramm der Bundesregierung aus der XXV. Gesetzgebungsperiode die Einführung eines „Studienplatzfinanzierungsmodells“ vorgesehen, das mit Beginn der neuen Leistungsvereinbarungsperiode am 1. Jänner 2019 starten solle. Ein entsprechendes Umsetzungskonzept mit einer signifikanten Anhebung der nach Indikatoren bzw. über kompetitive Verfahren zu vergebenden Mittel sei unter der Bezeichnung „Universitätsfinanzierung NEU“ in Ausarbeitung.

Entwicklung der Globalbudgets je Studierenden und Jahr

12.1 Der RH ermittelte für die dreijährigen Leistungsvereinbarungsperioden aufgrund der Globalbudgets und der Studierendenzahlen den Budgetanteil je Studierenden und Jahr. Um die Unterschiede betreffend Universitäten bestimmter Ausrichtung zu berücksichtigen, nahm er eine Gruppierung nach medizinischen Universitäten, technischen Universitäten, Kunstuniversitäten und den anderen Universitäten vor, wobei die „anderen Universitäten“ mit rd. 44 % den größten Anteil der Budgetmittel erhielten. Dabei wurde das Globalbudget der entsprechenden Leistungsvereinbarungsperioden für die Berechnung gedrittelt, um das Globalbudget je Studierenden und Jahr zu erhalten. Für die Zahl der Studierenden zog der RH die Werte des Wintersemesters 2006/2007 bzw. 2015/2016 heran, weil diese in etwa dem Beginn der jeweiligen Leistungsvereinbarungsperioden entsprachen.

Tabelle 7: Entwicklung der Globalbudgets je Studierenden und Jahr

	Globalbudget ¹			Studierende			Globalbudget je Studierenden und Jahr		
	Leistungsvereinbarungsperiode		Veränderung	Wintersemester		Veränderung	Leistungsvereinbarungsperiode		Veränderungsperiode 2007–2009 bis 2016–2018
	2007–2009	2016–2018		2006/2007	2015/2016		2007–2009	2016–2018	
	in Mio. EUR		in %	Anzahl		in %	in EUR		in %
andere Universitäten									
Universität Wien	833,98	1.207,50	44,8	69.489	94.759	36,4	4.001	4.248	6,2
Universität Graz	386,57	537,17	39,0	21.304	28.789	35,1	6.048	6.220	2,8
Universität Innsbruck	430,52	598,20	38,9	20.961	28.560	36,3	6.846	6.982	2,0
Universität Salzburg	262,19	355,72	35,7	13.100	17.757	35,5	6.672	6.678	0,1
Wirtschaftsuniversität Wien	199,01	362,79	82,3	22.176	23.310	5,1	2.991	5.188	73,5
Universität Linz	222,15	386,88	74,2	13.100	19.409	48,2	5.653	6.644	17,5
Universität Klagenfurt	119,93	167,62	39,8	7.838	10.321	31,7	5.100	5.414	6,1
Medizinische Universitäten									
Med. Universität Wien	705,81	1.091,74	54,7	9.009	7.914	-12,2	26.115	45.983	76,1
Med. Universität Graz	253,85	404,51	59,4	4.175	4.166	-0,2	20.267	32.366	59,7
Med. Universität Innsbruck	254,74	357,70	40,4	3.374	2.973	-11,9	25.167	40.105	59,4
Veterinär–Med. Universität Wien	232,50	290,53	25,0	2.313	2.255	-2,5	33.506	42.946	28,2
Technische Universitäten									
Techn. Universität Wien	505,81	688,23	36,1	18.118	29.141	60,8	9.306	7.872	-15,4
Techn. Universität Graz	285,83	407,24	42,5	9.396	13.772	46,6	10.140	9.857	-2,8
Montanuniversität Leoben	99,33	147,75	48,7	2.206	3.942	78,7	15.008	12.494	-16,8
Universität für Bodenkultur Wien	228,67	347,53	52,0	6.309	12.696	101,2	12.082	9.124	-24,5
Kunstuniversitäten									
Universität für angewandte Kunst Wien	75,96	113,95	50,0	1.434	1.679	17,1	17.657	22.623	28,1
Universität für Musik und darstellende Kunst Wien	200,40	274,57	37,0	3.093	3.028	-2,1	21.597	30.226	40,0
Universität Mozarteum Salzburg	109,89	151,54	37,9	1.620	1.741	7,5	22.610	29.014	28,3
Universität für Musik und darstellende Kunst Graz	105,89	146,89	38,7	1.743	1.959	12,4	20.251	24.994	23,4
Universität für künstlerische und industrielle Gestaltung Linz	35,78	61,34	71,4	1.036	1.187	14,6	11.513	17.225	49,6
Akademie der bildenden Künste Wien	61,31	86,44	41,0	1.005	1.412	40,5	20.334	20.406	0,4
Summe aller Universitäten²	5.610,12	8.185,84	45,9	232.799	310.770	33,5			9,3
Durchschnitt							8.033	8.780	

Rundungsdifferenzen möglich

¹ nur Grund- und Formelbudget/Hochschulraum–Strukturmittel (ohne Kooperationen und Doktorat); ohne Klinischen Mehraufwand, Hochschulraumbeschaffung, Generalsanierungen etc.

² Die Anzahl der Studierenden gemäß „uni:data“ betrug inkl. der Donau–Universität Krems im Wintersemester 2006/2007 insgesamt 224.063 Personen bzw. im Wintersemester 2015/2016 insgesamt 309.172 Personen. Die Werte 232.799 für das Wintersemester 2006/2007 bzw. 310.770 für das Wintersemester 2015/2016 in der Tabelle ergaben sich aus der Aufsummierung der Werte der einzelnen Universitäten – ohne die Donau–Universität Krems –, weil „bereinigte“ Werte für die einzelnen Universitäten nicht vorlagen.

Quellen: BMWFV; Hochschulstatistisches Informationssystem (uni:data)

Aus den vorliegenden Budget- und Studierendenzahlen ergab sich Folgendes:

- An allen Universitäten war das Globalbudget von der Leistungsvereinbarungsperiode 2007–2009 zur Leistungsvereinbarungsperiode 2016–2018 angestiegen, die Studierendenzahlen waren hingegen an fünf Universitäten gesunken (medizinische Universitäten, Veterinärmedizinische Universität Wien und Universität für Musik und darstellende Kunst Wien).
- An Universitäten mit Auswahlverfahren — also den medizinischen Universitäten, der Veterinärmedizinischen Universität Wien und den Kunstuniversitäten — stieg das Globalbudget je Studierenden und Jahr zwischen der Leistungsvereinbarungsperiode 2007–2009 und der Leistungsvereinbarungsperiode 2016–2018 stärker an als an Universitäten ohne Auswahlverfahren. Eine der höchsten Steigerungsraten verzeichneten die Medizinische Universität Wien und die Medizinische Universität Innsbruck. Dies korrelierte in beiden Fällen mit den höchsten Rückgängen der Studierendenzahlen.
- An der Wirtschaftsuniversität Wien stieg das Globalbudget je Studierenden und Jahr zwischen der Leistungsvereinbarungsperiode 2007–2009 und der Leistungsvereinbarungsperiode 2016–2018 stärker an.
- (a) An den technischen Universitäten sank das Globalbudget je Studierenden und Jahr im selben Zeitraum – am stärksten an der Universität für Bodenkultur Wien (-24,5 %), der Technischen Universität Wien (-15,4 %) und der Montanuniversität Leoben (-16,8 %). Hier waren die stärksten Rückgänge des Globalbudgets je Studierenden ein Spiegelbild der stärksten Zuwächse der Studierendenzahlen (+101,2 %/+60,8 %/+78,7 %).
- (b) Gemäß dem gesamtösterreichischen Universitätsentwicklungsplan 2016–2021⁴¹ wurden etwa in MINT⁴²-Studien weitere Steigerungen angestrebt, wie sie bereits in den vorausgegangenen Jahren gegeben waren.

12.2

Der RH wies darauf hin, dass

- sich steigende Studierendenzahlen nicht im selben Ausmaß in Budgetsteigerungen auswirkten,⁴³ weshalb er vor dem Hintergrund der Entwicklung des Hochschulraums auf seine Ausführungen in **TZ 15** verwies;

⁴¹ S. 40; 18

⁴² Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften und Technik

⁴³ siehe dazu auch den RH-Bericht „Leistungsvereinbarungen“, Reihe Bund 2012/11, TZ 9

- Studierende in Studien mit Auswahlverfahren hinsichtlich der für sie zur Verfügung stehenden Budgetmittel profitierten,
- sich das Bekenntnis zur Förderung der MINT-Studien nicht in steigenden budgetären Mitteln für die einzelnen Studierenden widerspiegelte.

12.3

Zum Hinweis des RH, dass sich das Bekenntnis zur Förderung der MINT-Studien nicht in steigenden budgetären Mitteln für die einzelnen Studierenden widerspiegelte, merkte das BMWF in seiner Stellungnahme an, dass im Vergleich der Perioden 2007–2009 und 2016–2018 (Tabelle 7) zwar der klinische Mehraufwand, die Mittel der Hochschulraumbeschaffung und des Generalsanierungsprogramms 2005 nicht berücksichtigt seien, die ebenfalls nur einzelne Universitäten betreffenden Mehraufwendungen für die Großprojekte Neubau Wirtschaftsuniversität Wien, Medizinische Fakultät Linz und Mehraufwendungen Krankenanstalten–Arbeitszeitgesetz aber nicht herausgerechnet worden seien. Würde man den Vergleich auch um diese Positionen in Höhe von insgesamt 224,9 Mio. EUR bereinigen, betrage die durchschnittliche Steigerung des Globalbudgets von der Leistungsvereinbarungsperiode 2007–2009 auf das Globalbudget der Periode 2016–2018 über alle Universitäten +41,9 %. Die Erhöhung des Globalbudgets der technischen Universitäten läge mit 42,1 % leicht darüber. Der Rückgang des Globalbudgets je einzelnen Studierenden bei den technischen Universitäten erkläre sich daraus, dass die Anzahl der Studierenden an den technischen Universitäten vom Wintersemester 2006/2007 bis Wintersemester 2015/2016 mit +65,3 % etwa doppelt so stark gestiegen sei wie an den Universitäten insgesamt. Diese deutlich sichtbare Erhöhung der Studierendenzahlen an den technischen Universitäten werte das BMWF als Erfolg der Bemühungen um einen Ausbau der MINT-Fächer.

12.4

Der RH erwiderte, dass bei den dem RH zur Verfügung gestellten Unterlagen bspw. die Posten Medizinische Fakultät Linz (gemäß § 15a-Vereinbarung), Mehraufwendungen Krankenanstalten–Arbeitszeitgesetz und Neubau Wirtschaftsuniversität Wien im jeweiligen Grundbudget, das Teil des Globalbudgets war, enthalten waren. Die Mittel bspw. für Generalsanierungen waren zusätzlich ausgewiesen.

Unter Heranziehung der Berechnungsmethode des BMWF war die prozentuelle Steigerung bei der Summe der Globalbudgets der Technischen Universitäten geringfügig höher als die prozentuelle Steigerung bei der Summe der Globalbudgets aller Universitäten. Der RH stellte weiters klar, dass — auch wenn bei den fünf betroffenen Universitäten die Positionen Medizinische Fakultät Linz (gemäß § 15a-Vereinbarung), Mehraufwendungen Krankenanstalten–Arbeitszeitgesetz und Neubau Wirtschaftsuniversität Wien herausgerechnet würden — sich die Prüfungsaussagen des RH, wonach

- sich steigende Studierendenzahlen nicht im selben Ausmaß in Budgetsteigerungen auswirkten,
- Studierende in Studien mit Auswahlverfahren hinsichtlich der für sie zur Verfügung stehenden Budgetmittel profitierten und
- sich das Bekenntnis zur Förderung der MINT-Studien nicht in steigenden budgetären Mitteln für die einzelnen Studierenden widerspiegelte,

dem Grunde nach nicht ändern würden.

Der RH verwies dazu auf ähnliche Feststellungen in seinen Berichten „Leistungsvereinbarungen“ (Reihe Bund 2012/11) und „Technische Universität Wien – Finanzsituation“ (Reihe Bund 2015/15).

Hochschulraum–Strukturmittel

13.1

Die Hochschulraum–Strukturmittel⁴⁴ waren Teil des Globalbudgets, das für die Universitäten im Rahmen ihrer Aufgaben und der Leistungsvereinbarung frei disponierbar war. Mit dieser Form der Universitätsfinanzierung sollte gemäß BMWFW die Transparenz und die Studien– und Prüfungsaktivität gesteigert werden.⁴⁵

Während die Grundbudgets der Universitäten in den Leistungsvereinbarungen auf drei Jahre im Vorhinein festgelegt wurden, wurden vier der fünf Teilbeträge der Hochschulraum–Strukturmittel jährlich über klar definierte, leistungsbezogene Indikatoren verteilt.

Sobald die aktuellen Indikatorwerte vorlagen, erfolgte eine entsprechende Anpassung der indikatorbasierten Teilbeträge. Ein besonderer Schwerpunkt lag dabei auf dem Indikator der prüfungsaktiv betriebenen ordentlichen Studien, über den 60 % der Mittel vergeben wurden.

Der Teilbetrag für Kooperationen wurde im Ausschreibungsweg kompetitiv vergeben und entsprechend dem Projektverlauf zugeteilt. Auf diese Weise wurden bspw. Kooperationsprojekte zwischen den Universitäten initiiert.⁴⁶ Die Hochschulraum–

⁴⁴ § 12 UG

⁴⁵ siehe dazu auch Universitätsbericht 2014, 2.1.2 Finanzierung der Leistungsvereinbarungsperioden 2010–2012 und 2013–2015, Hochschulraum–Strukturmittel, S. 55

⁴⁶ z.B. das Kooperationsprojekt „VSC–Research Center (ViennaScienceCluster)“ der Technischen Universität Wien, der Universität Wien, der Universität für Bodenkultur Wien, der Technischen Universität Graz und der Universität Innsbruck oder das Projekt „Masterstudium AstroMundus“ der Universität Innsbruck, der Universität Padua, der Universität Roma Tor Vergata, der Universität Göttingen, der Universität Belgrad und der Europäischen Kommission

Strukturmittel lösten ab 2013 das Formelbudget ab, dessen Neugestaltung der RH in seinem Bericht „Leistungsvereinbarungen“, Reihe Bund 2012/11 (TZ 6), empfohlen hatte.

Die Hochschulraum–Strukturmittel setzten sich wie folgt zusammen:

Tabelle 8: Zusammensetzung der Hochschulraum–Strukturmittel

Teilbetrag für Indikator	Leistungsvereinbarung 2013–2015		Leistungsvereinbarung 2016–2018	
	in Mio. EUR	in %	in Mio. EUR	in %
Teilbetrag für prüfungsaktiv betriebene ordentliche Studien ¹	270,0	60,0	450,0	60,0
Teilbetrag für eingeworbene Drittmittel – Wissenstransfer ¹	63,0	14,0	112,5	15,0
Teilbetrag für Kooperationen ²	63,0	14,0	97,5	13,0
Teilbetrag für Absolventinnen und Absolventen ordentlicher Studien ¹	45,0	10,0	60,0	8,0
Teilbetrag für private Spenden ¹	9,0	2,0	–	–
Teilbetrag zur Förderung strukturierter Doktoratsausbildung ¹	–	–	30,0	4,0
Summe	450,0	100,0	750,0	100,0

¹ Verteilung der Teilbeträge über Indikatoren

² kompetitive Vergabe des Teilbetrags im Ausschreibungsweg

Quellen: BMWFV; RH

13.2 Der RH verwies auf seine unter **TZ 11** vorgebrachte Kritik, dass die indikatorgebundenen Mittel gesunken sind, was in der Leistungsvereinbarungsperiode 2016–2018 nur teilweise wieder rückgängig gemacht wurde.

Er anerkannte, dass durch die für den Teilbetrag Kooperationen reservierten Mittel auch gemeinsame Projekte zwischen den Universitäten sowie zwischen Wissenschaft und Wirtschaft initiiert wurden.

Kosten– und Leistungsrechnung an Universitäten

14.1 (1) Der RH hatte in seinem Bericht „Leistungsvereinbarungen“, Reihe Bund 2012/11 (TZ 15), dem BMWFV empfohlen, der Ausgestaltung bzw. Vereinheitlichung der Kosten– und Leistungsrechnungen an den Universitäten im Zuge der Verhandlungen zur Leistungsvereinbarung 2013–2015 bzw. in diesen besonderes Augenmerk zu schenken. Insbesondere sollte das BMWFV Vorgaben für eine österreichweit einheitliche Kosten– und Leistungsrechnung an den Universitäten erstellen, um die Vergleichbarkeit von Leistungen unterschiedlicher Universitäten (wie bspw. die Kosten eines Studienplatzes) zu ermöglichen.

(2) Im Regierungsprogramm zur XXIV. Gesetzgebungsperiode (2008 bis 2013) war die Einführung von vollständigen Kostenrechnungen an den Universitäten als Beitrag zu einer weiteren Hebung von inneruniversitären Effizienzreserven vorgesehen. Im Regierungsprogramm zur XXV. Gesetzgebungsperiode (2013–2018) war angeführt, dass u.a. im Bereich der Wissenschaft eine qualitätsorientierte Governance (z.B. Kosten– und Leistungsrechnung) ein wesentlicher Eckpfeiler war.

(3) Der Expertenbericht „Zur Entwicklung und Dynamisierung der österreichischen Hochschullandschaft – eine Außensicht“ vom August 2011 hielt fest, dass — wenn eine Studienplatzfinanzierung auf der Basis einer Normkostenfinanzierung umgesetzt werden sollte — die österreichischen Universitäten ihre Kostenrechnung zumindest teilweise adaptieren und eine Kostenträgerrechnung für Lehre und Forschung für die einzelnen Fachbereiche vorsehen müssten.

(4) Auch die Arbeitsgruppe Studienplatzfinanzierung des BMWFW und der Österreichischen Universitätenkonferenz stellte fest, dass die Kostenträgerrechnung an den Universitäten sehr differenziert gehandhabt wurde und unterschiedlich weit gediehen war.

(5) Bereits durch das Universitäts–Organisationsgesetz 1993 waren die Universitäten verpflichtet, eine Kostenrechnung einzuführen. Auch das UG sah die Einrichtung einer Kosten– und Leistungsrechnung vor.

Mit der UG–Novelle im Jahr 2013⁴⁷ wurde die Bestimmung bezüglich der Kosten– und Leistungsrechnung an den Universitäten dahingehend ergänzt, dass nunmehr das BMWFW nach Anhörung der Universitäten im Einvernehmen mit der Bundesministerin bzw. dem Bundesminister für Finanzen durch Verordnung einheitliche Standards für die Kosten– und Leistungsrechnung der Universitäten sicherzustellen hatte (§ 16 Abs. 2a UG).

Zur Vorbereitung einer entsprechenden Kosten– und Leistungsrechnungs–Verordnung (**KLR–VO**) verpflichteten sich die Universitäten in der Leistungsvereinbarungsperiode 2013–2015 — wie auch vom RH in seinem Bericht „Leistungsvereinbarungen“, Reihe Bund 2012/11 (TZ 15), empfohlen — zur Teilnahme an einem Projekt, das als ersten Schritt für die Gestaltung der künftigen KLR–VO eine Erhebung der aktuell in Verwendung befindlichen Kosten– und Leistungsrechnungssysteme zum Ziel hatte. Das Ergebnis dieser Studie lag im November 2013 vor. In die Leistungsvereinbarungen 2016–2018 fand dieses Thema keinen Eingang mehr, weil das BMWFW aufbauend auf dem Ergebnis der Studie seit Herbst 2014 ein mehrstufiges Projekt zur Erstellung einer KLR–VO für Universitäten bzw. deren Implementierung verfolgte.

⁴⁷ BGBl. I Nr. 52/2013

Die Veröffentlichung von Kennzahlen gemäß der Verordnung soll nach Abschluss eines Validierungsprozesses, spätestens aber fünf Jahre nach Inkrafttreten der Verordnung, erfolgen.

(6) Das BMWFV versandte Mitte November 2016 einen Entwurf für eine Verordnung über einheitliche Standards für die Kosten- und Leistungsrechnung an Universitäten (KLRV-Universitäten).⁴⁸ Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung lag diese Verordnung noch nicht vor.

(7) Der Österreichische Wissenschaftsrat empfahl in seiner Studie „Das österreichische Hochschul- und Wissenschaftssystem – Ein Weißbuch und eine konkrete Utopie“ vom Oktober 2015⁴⁹ hinsichtlich der Anzahl an Studienplätzen eine Relation zwischen den Universitäten und den Fachhochschulen von 40 : 60.

Weiters war es ein Ziel des Projekts „Zukunft Hochschule“⁵⁰, eine regionale Grundversorgung bei gleichzeitiger Abstimmung des bundesweiten Studienangebots an Universitäten und Fachhochschulen sicherzustellen. Am Ende des Prozesses könnte ein Fächerabgleich von derzeitigen universitären Fächern auf andere Universitäten oder hin zu Fachhochschulen erfolgen.

Eine „langfristige“ Verlagerung der Studierenden von den Universitäten auf die Fachhochschulen würde — im Sinne des angestrebten Verhältnisses von 40 : 60 — einen „Übergang“ von rd. 149.000 Studierenden⁵¹ auf die Fachhochschulen bedeuten (bei gleichbleibender Gesamtzahl aller Studierenden). Unter Außerachtlassung allfälliger Änderungen hinsichtlich des Globalbudgets der Universitäten entspräche die damit verbundene Aufstockung der Studienplätze an Fachhochschulen — unter Zugrundelegung eines durchschnittlichen Bundesfördersatzes für Fachhochschul-Studienplätze — einem Volumen von 1,13 Mrd. EUR.⁵²

⁴⁸ Entwurf einer Verordnung des Bundesministers für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft vom 15. November 2016, mit der die Verordnung über einheitliche Standards für die Kosten- und Leistungsrechnung an Universitäten (KLRV-Universitäten) erlassen werden soll (GZ BMWFV-52.220/0009-WF/IV/6a/2016); Stellungnahmefrist bis längstens 27. Dezember 2016

⁴⁹ S. 43

⁵⁰ Pressegespräch am 15. Februar 2016 mit Vertreterinnen und Vertretern des BMWFV zur Weiterentwicklung der beiden größten Hochschulsektoren „Zukunft Hochschule – strategische Ausrichtung von Universitäten und Fachhochschulen“

⁵¹ hochgerechnet

⁵² Studierende 2015/2016: 328.601 (Universitäten 280.550 + Fachhochschulen 48.051, ohne Weiterbildung); Aufteilung im Verhältnis 40 % Universitäten (131.440) und 60 % Fachhochschulen (197.161), dies würde einen Anstieg im Fachhochschulbereich um 149.110 Studierende bedeuten. Der durchschnittliche Bundesfördersatz betrug 7.605 EUR (Wert ab Wintersemester 2016/2017). Die Aufstockung im Fachhochschulbereich entspräche damit einem Volumen von 1,13 Mrd. EUR.

14.2

Der RH wies kritisch darauf hin, dass die Verordnung für eine einheitliche Kosten- und Leistungsrechnung der Universitäten drei Jahre nach Vorliegen des Ergebnisses der diesbezüglichen Studie noch nicht in Kraft gesetzt war.

Er hielt fest, dass eine einheitliche universitäre Kosten- und Leistungsrechnung eine unabdingbare Voraussetzung für die Entscheidung über eine Verlagerung von Studierenden zu den Fachhochschulen sowie für eine allfällige kostenorientierte Studienplatzfinanzierung ist.

Der RH empfahl daher dem BMWFw, die Verordnung betreffend Vorgaben für eine österreichweit einheitliche Kosten- und Leistungsrechnung an den Universitäten ehestmöglich in Kraft zu setzen.

14.3

Das BMWFw teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Verordnung des Bundesministers für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft über einheitliche Standards für die Kosten- und Leistungsrechnung an Universitäten (KLRV-Universitäten) am 1. März 2017 in Kraft getreten sei (BGBl. II Nr. 69/2017).

Strategien und Modelle zur Studienplatzfinanzierung an Universitäten

15.1

(1) Das Regierungsprogramm 2008–2013 sah hinsichtlich der neuen universitären Budgetgestaltung „eine künftige Teilung der Finanzierung der Universitäten nach studierendenbezogenen Mitteln (Lehre) und Forschung“ vor, wobei international übliche Modelle untersucht und die Eckpunkte eines „österreichischen Modells“ entwickelt werden sollten. Zu diesem Zweck wurde Anfang 2011 die vom BMWFw und der Universitätenkonferenz besetzte Arbeitsgruppe „kapazitätsorientierte Universitätsfinanzierung“ eingerichtet.⁵³ Das von der Arbeitsgruppe entwickelte und in den Hochschulplan (siehe **TZ 29**) aufgenommene Modell der Studienplatzfinanzierung sollte aus den drei Säulen Lehre, Forschung/Entwicklung und Erschließung der Künste sowie Infrastruktur bestehen:

⁵³ Ergebnis des „Universitätengipfels“ vom 22. November 2010 zwischen der Bundesregierung und der Universitätenkonferenz

- Im Bereich **Lehre** sollten die Universitäten je prüfungsaktiv betriebenes Studium („Studienplatz“) einen bestimmten Betrag — abhängig von der fachlichen Ausrichtung des Studiums („Fächerpreis“) — erhalten. Die Anzahl der in den einzelnen Fächergruppen auszubildenden Studierenden wäre zwischen dem BMWFW und den Universitäten mittels Leistungsvereinbarung festzulegen. Überstieg die Nachfrage der Studierenden in einem bestimmten Ausbildungsfeld die Anzahl der mit den verfügbaren Lehrkapazitäten bewältigbaren Studienplätze (Betreuungsverhältnisse), sollten die Universitäten die Möglichkeit erhalten, Zugangsregelungen einzuführen.
- Die Finanzierung der **Forschung/Entwicklung** und der **Erschließung der Künste** setzte sich aus einem bestimmten Betrag bzw. Zuschlag pro Studienplatz, einer Wettbewerbskomponente (indikatorgestützte Mittelvergabe) sowie einer strategischen Komponente (Vergabe der Mittel im Rahmen der Leistungsvereinbarungen) zusammen.
- Die gesondert angeführte Finanzierung der **Infrastruktur** (Gebäudekosten) ergab sich aufgrund der unterschiedlichen Eigentums- und Vertragsverhältnisse an den einzelnen Universitätsstandorten.

Im Vollausbau des Modells der Studienplatzfinanzierung wäre für Lehre sowie für Forschung/Entwicklung und Erschließung der Künste⁵⁴ — im Vergleich zum Globalbudget 2010 (rd. 1,759 Mrd. EUR)⁵⁵ — mit jährlichen Mehrkosten von rd. 1,182 Mrd. EUR zu rechnen.

(2) Erste Schritte in Richtung Studienplatzfinanzierung erfolgten 2013 mit der UG–Novelle zur kapazitätsorientierten, studierendenbezogenen Universitätsfinanzierung. Gemäß UG⁵⁶ sollten die Universitäten zwar weiterhin ein durch die Leistungsvereinbarungen festgelegtes Globalbudget erhalten, das sich jedoch größtenteils indikatorbezogen auf die Teilbeträge Lehre, Forschung/Entwicklung und Erschließung der Künste sowie Infrastruktur verteilte. Das BMWFW berechnete für die Leistungsvereinbarungsperiode 2016–2018, dass für eine Finanzierung der Universitäten — aufbauend auf die im Gesetz verankerte kapazitätsorientierte, studierendenbezogene Universitätsfinanzierung⁵⁷ — zu der vereinbarten Aufstockung des

⁵⁴ ohne Infrastruktur und klinischem Mehraufwand

⁵⁵ Globalbudget 2010 für Lehre und Forschung/Entwicklung und Erschließung der Künste; ohne Gebäudeinfrastruktur und Sonstiges, wie bspw. Klinischer Mehraufwand und Aufwand für Generalsanierungen

⁵⁶ § 14b Abs. 2 UG i.d.F. BGBl. I Nr. 52/2013

⁵⁷ Für seine Berechnungen adaptierte das BMWFW teilweise die Vorgaben der gesetzlich verankerten Universitätsfinanzierung, wie bspw. die Verteilung der Forschungsbasisleistung anhand des in der Forschung tätigen wissenschaftlichen und künstlerischen Personals in Vollzeitäquivalenten.

Universitätsbudgets um 615 Mio. EUR weitere 485 Mio. EUR notwendig gewesen wären.

Die Regelungen zur kapazitätsorientierten, studierendenbezogenen Universitätsfinanzierung traten jedoch mit 31. März 2014 wieder außer Kraft, weil die für eine Umsetzung notwendigen Gesetzesanpassungen nicht durchgeführt wurden.

15.2

Der RH hielt fest, dass zwar Schritte in Richtung kapazitätsorientierter, studierendenbezogener Studienplatzfinanzierung gesetzt wurden, jedoch noch keine Umsetzung erfolgte. Er kritisierte, dass, wie unter **TZ 11** und **TZ 12** dargestellt, die Universitätsfinanzierung für die Leistungsvereinbarungsperiode 2016–2018 weiterhin im Wesentlichen aus einem in den Leistungsvereinbarungen festgelegten Grundbudget ohne direkten Bezug zu den Studierendenzahlen bestand.

Der RH empfahl daher, den Kosten der Leistungserbringung, wie bspw. den Kosten eines Studienplatzes, beim Abschluss künftiger Leistungsvereinbarungen einen höheren Stellenwert einzuräumen.

15.3

Laut Stellungnahme des BMWFW bereite es die Einführung eines neuen Universitätsfinanzierungssystems ab 1. Jänner 2019 vor. Die Empfehlung werde insofern umgesetzt, als der Großteil der Mittel im Bereich Lehre künftig über die Anzahl der prüfungsaktiv betriebenen ordentlichen Studien nach Fächergruppen verteilt und dadurch ein direkter Bezug zwischen Budgetierung und Studierenden gegeben sein werde.

Fachhochschulen

16.1

(1) Wie der RH bereits in seinem Bericht „Fachhochschulwesen“, Reihe Bund 2010/1 (TZ 8), festgestellt hatte, förderte der Bund die Fachhochschul–Studiengänge auf Basis eines Normkostenmodells. Dieses berücksichtigte die laufenden Kosten eines Studienplatzes (Personal– und Betriebskosten). Investitionen in Gebäude und sonstige Infrastruktur hatte der Erhalter aus anderen Finanzquellen aufzubringen.

Das BMWFW hatte die Normkosten anlässlich der Einführung des Fachhochschulsystems aufgrund einer Kostenschätzung im Schul– und Universitätsbereich festgelegt. Davon ausgehend berechnete der Bund seine Fördersätze (90 % der Normkosten). Je nach Studienbereich gab es bspw. ab Oktober 2016 unterschiedliche Fördersätze je Studienplatz (zwischen 6.970 EUR und 8.850 EUR).

(2) Gemäß Fachhochschulentwicklungs– und Finanzierungsplan 2010/2011 bis 2012/2013 sollte der Bereich Schwerpunkt Technik, Naturwissenschaften und techniknahe Dienstleistungen weiter ausgebaut werden. Dies überprüfte der RH

anhand der Entwicklung der Bundes-Fördersätze und der bundesgeförderten Studienplätze im Zeitraum 2007 bis 2018.

(3) Die Höhe der Bundes-Fördersätze für den Fachhochschulbereich entwickelte sich wie folgt:

Tabelle 9: Entwicklung der Bundes-Fördersätze für den Fachhochschulbereich im Zeitraum 2007 bis 2018

Bundes-Fördersätze	2007	ab Oktober 2009	ab Oktober 2016 bis Ende 2018	Veränderung 2007 bis 2018
für Studienplätze in Studiengängen	in EUR			in %
mit einem Technikanteil von mindestens 50 %	6.904	7.940	8.850	28,2
mit einem Technikanteil von mindestens 25 %	6.105	6.990	7.550	23,7
mit dem Schwerpunkt Tourismus	5.887	6.580	7.050	19,8
alle anderen	5.814	6.510	6.970	19,9

Quellen: BMWFV; RH

(4) Die bundesgeförderten Fachhochschul-Studienplätze entwickelten sich im Zeitraum 2007 bis 2018 wie folgt:

Tabelle 10: Entwicklung der bundesgeförderten Fachhochschul-Studienplätze 2007 bis 2018

Normplatzzahl ¹	bundesgeförderte Fachhochschul-Studienplätze	davon MINT-Fachhochschul-Studienplätze	Anteil
	Anzahl		in %
2007	29.426	13.554	46,1
2008	32.279	13.981	43,3
2009	33.322	14.372	43,1
2010	31.940	14.401	45,1
2011	32.675	14.812	45,3
2012	33.958	15.464	45,5
2013	34.967	16.038	45,9
2014	36.253	16.522	45,6
2015	37.642	16.998	45,2
2016	38.937	17.585	45,2
2017	39.846	18.207	45,7
2018	40.237	18.391	45,7
	Anzahl/in %		
Veränderung 2007 bis 2018	+10.811/+36,7 %	+4.837/+35,7 %	

¹ Die Normplatzzahl war die vom BMWFV geförderte Maximalzahl an Studienplätzen. Die Normplatzzahl ergab sich aus der Beilage der Förderverträge, in der für die einzelnen Fachhochschul-Studiengänge die Anzahl der maximal geförderten Studienplätze festgelegt waren.

Quellen: BMWFV; RH

(5) Das BMWFW ermittelte anlassbezogen⁵⁸ aus den jährlich von den Fachhochschulen zu meldenden Finanzdaten die Kosten pro Fachhochschul-Gesamtplatz.⁵⁹ Diese entwickelten sich wie folgt:

Tabelle 11: Entwicklung der Kosten pro Fachhochschul-Gesamtplatz 2010 bis 2013

Kosten pro Gesamtplatz	2010	2011	2012	2013	Veränderung 2010 bis 2013
für Studienplätze in Studiengängen	in EUR				in %
mit einem Technikanteil von mindestens 50 %	11.028	11.212	11.502	11.826	7,2
mit einem Technikanteil von mindestens 25 %	10.083	10.171	10.754	11.141	10,5
mit dem Schwerpunkt Tourismus	9.422	9.558	9.686	9.159	-2,8
für alle anderen Studienplätze	8.474	8.719	9.053	9.179	8,3
Summe	9.746	9.953	10.280	10.495	7,7

Quellen: BMWFW; RH

16.2

Die Bundes-Fördersätze für Studienplätze im Fachhochschulbereich stiegen für den Zeitraum 2007 bis 2018 um rd. 20 % bis rd. 28 % an; dabei wiesen die Bundes-Fördersätze für Studienplätze in technischen Studiengängen höhere Steigerungsraten auf als alle anderen bzw. als touristische Studiengänge.

Weniger stark als die Studienplätze insgesamt stieg die Anzahl der MINT-Studienplätze an, weshalb deren Anteil an den bundesgeförderten Fachhochschul-Studienplätzen sogar geringfügig sank. Der RH hielt fest, dass der als Zielvorstellung formulierte weitere Ausbau des Bereichs Schwerpunkt Technik, Naturwissenschaften und technikleistungsnahe Dienstleistungen sich also nur bedingt in den Fachhochschul-Förderungen widerspiegelte.

16.3

Laut Stellungnahme des BMWFW vermische der RH bei der Beurteilung der Zielerreichung des im Fachhochschul-Entwicklungs- und Finanzierungsplan 2010/2011 bis 2012/2013 formulierten Ziels des weiteren Ausbaus von Studiengängen mit dem Schwerpunkt Technik, Naturwissenschaften und technikleistungsnahe Dienstleistungen den Ausbau in absoluten Zahlen (Studienplätze) mit einer Steigerung der Studienplatzzahlen im MINT-Bereich in Relation zur Gesamtsteigerung der Studienplatzzahlen. Diese beiden Fragestellungen (absolute Steigerung der MINT-Plätze und relative Steigerung in Relation zur Steigerung der Gesamtplätze) wären jedoch sowohl in der Darstellung als auch in der Beurteilung klar zu trennen. Es stelle sich auch die Frage, ob die Zielsetzung eine relative Steigerung gewesen sei. Eine Erhö-

⁵⁸ bspw. für Verhandlungen mit dem BMF

⁵⁹ Die Gesamtplatzzahl war die in den Akkreditierungsbescheiden festgelegte Zahl der Studienplätze der einzelnen Fachhochschul-Studiengänge. Da das BMWFW nicht alle Fachhochschul-Studiengänge förderte (z.B. Hebammen), war die Summe der Gesamtplätze höher als die Summe der Normplätze.

hung in relationaler Hinsicht als Zielsetzung sei aus der Formulierung im Fachhochschul–Entwicklungs– und Finanzierungsplan 2010/2011 bis 2012/2013 nicht ableitbar. Was es sehr wohl gebe, sei eine kontinuierliche Steigerung der Studiengänge und der Studierenden in diesem Studiensegment (siehe Evaluierung des Fachhochschul–Entwicklungs– und Finanzierungsplans 2010/2011 bis 2012/2013). Grundsätzlich sei darauf aufmerksam zu machen, dass es immer auch die Nachfrageseite seitens potenzieller Studierender für derartige Studienangebote zu bedenken gelte und damit immer auch außerhochschulische Systemkomponenten zum Tragen kämen.

- 16.4** Der RH erwiderte, dass sich der als Zielvorstellung formulierte weitere Ausbau des Bereichs Schwerpunkt Technik, Naturwissenschaften und techniknahe Dienstleistungen gesamthaft betrachtet nur bedingt in den Fachhochschul–Förderungen widerspiegelte.

Private und öffentliche Bildungsrendite

- 17.1** (1) Unter Bildungsrendite versteht man den Zinssatz zum Ausgleich von Kosten und Nutzen einer Investition in die Bildung; Investitionen in die Bildung können sowohl Private als auch der Staat tätigen; demnach unterschied man zwischen privater und öffentlicher Bildungsrendite. Die OECD erhob in „Bildung auf einen Blick 2016“, welchen finanziellen Nettoertrag bzw. welche Bildungsrendite im Laufe eines Lebens ein Abschluss im tertiären Bereich — im Vergleich zu einem Abschluss im Sekundarbereich II bzw. postsekundären, nicht tertiären Bereich⁶⁰ — Privatpersonen sowie dem Staat brachte.

(2) Beim privaten Nettoertrag wurden die Gesamtkosten⁶¹ für Bildung dem Gesamtnutzen (Einkommensvorteil)⁶² gegenübergestellt. Die nachfolgende Abbildung stellt den Nettoertrag sowie die Bildungsrendite bei Frauen und Männern⁶³ mit einem Abschluss im Tertiärbereich in Österreich und anderen OECD–Staaten dar:

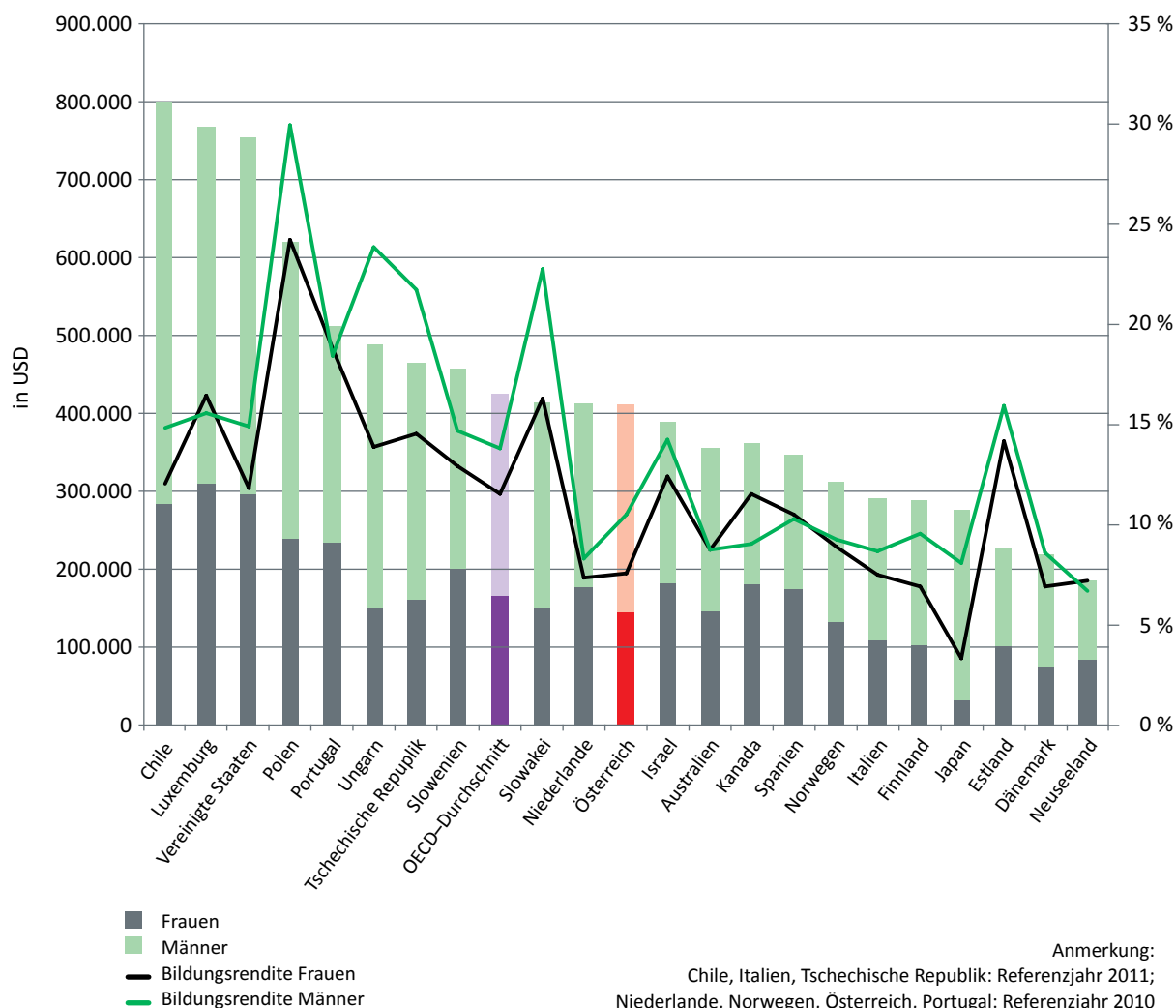
⁶⁰ Sekundarbereich II bzw. postsekundärer, nicht tertiärer Bereich: allgemein bildende höhere Schulen Oberstufe (ISCED 3A), berufsbildende höhere Schulen (ISCED 3A/4A), berufsbildende mittlere Schulen bis zu vier Jahren (ISCED 3B), Polytechnische Schule (ISCED 3C) und Berufsschulen bis zu vier Jahren (ISCED 3B)

⁶¹ Die Gesamtkosten setzten sich aus den direkten Kosten und dem entgangenen Einkommen zusammen. Die direkten Kosten umfassten die Ausgaben für Bildung pro Bildungsteilnehmerin bzw. –teilnehmer während der Dauer der Bildungsteilnahme. Das entgangene Einkommen stellte jenes Nettoeinkommen dar, das der Einzelne verdient hätte, wenn er die Ausbildung nicht fortgesetzt hätte, sondern in den Arbeitsmarkt eingetreten wäre und einen Arbeitsplatz gefunden hätte.

⁶² Der Nutzen war die gewichtete Summe aus dem (höheren) Bruttoeinkommensvorteil abzüglich der Effekte der (höheren) Einkommensteuer, der (höheren) Sozialversicherungsbeiträge und der (geringeren) Transferleistungen, die durch den höheren Bildungsstand bedingt waren.

⁶³ Die OECD führte die Berechnungen getrennt nach Frauen und Männern durch, um den geschlechtsspezifischen Einkommensunterschieden und Erwerbslosenquoten Rechnung zu tragen.

Abbildung 6: Privater Nettoertrag und Bildungsrendite bei Frauen und Männern mit einem Abschluss im Tertiärbereich in Österreich und anderen OECD-Staaten (2012)

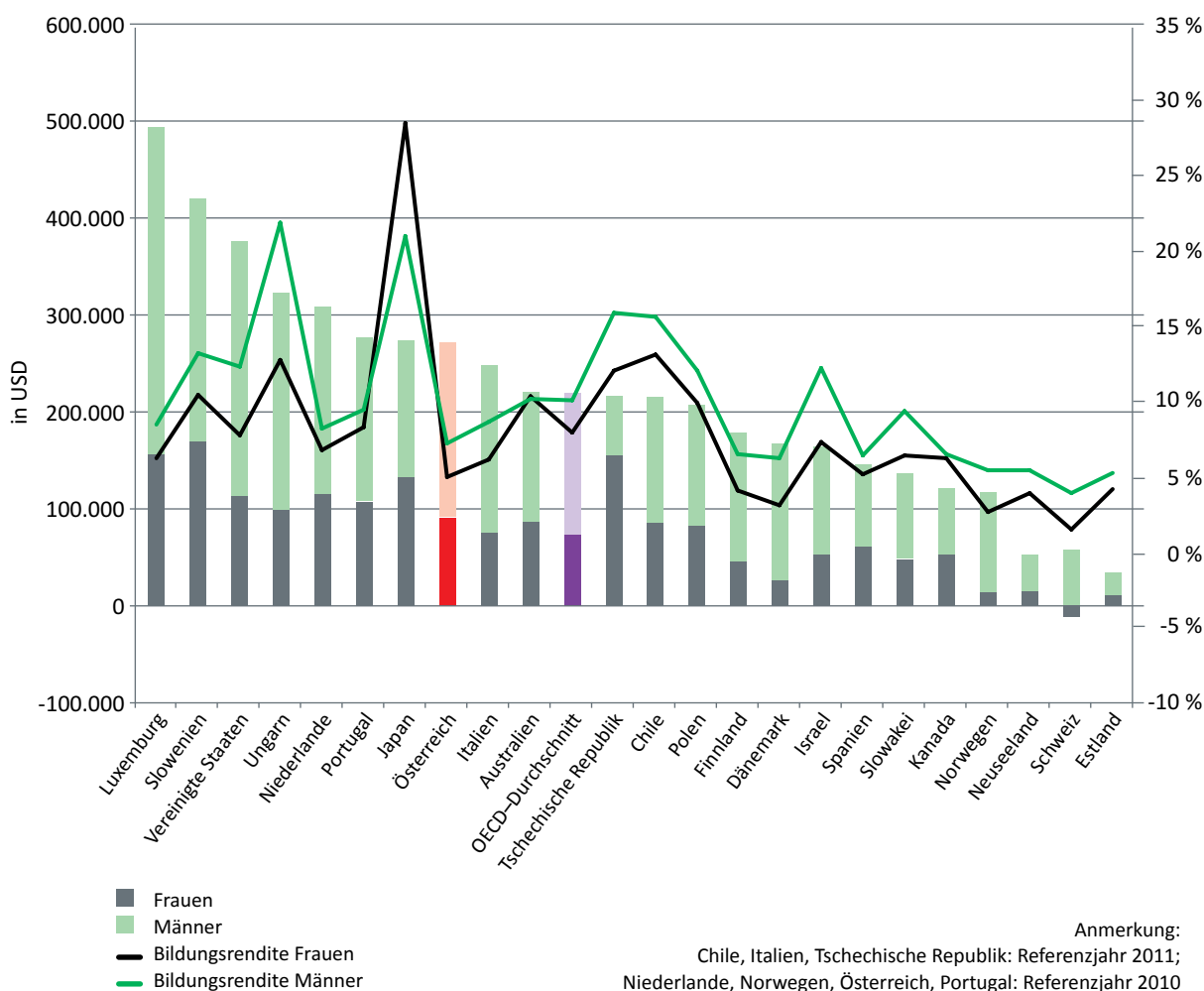


In allen Ländern mit verfügbaren Daten überstieg der private Nutzen die privaten Kosten der tertiären Bildung. Der private Nettoertrag betrug im OECD-Durchschnitt gesamt rd. 426.000 USD. Österreich lag mit einem privaten Nettoertrag von gesamt rd. 412.700 USD unter dem OECD-Durchschnitt.

Was die private Bildungsrendite betraf, so betrug der OECD-Durchschnitt bei Frauen rd. 11,6 % bzw. bei Männern rd. 13,9 %. In Österreich lag die private Bildungsrendite der Frauen bei rd. 7,6 % und der Männer bei rd. 10,5 %.

(3) Auch im Jahr 2016⁶⁴ ermittelte die OECD den staatlichen finanziellen Nettoertrag — eine Gegenüberstellung der staatlichen Bildungskosten⁶⁵ und des staatlichen Nutzens⁶⁶ — sowie die staatliche Bildungsrendite bei Frauen und Männern mit einem Abschluss im Tertiärbereich in Österreich und anderen OECD-Staaten:

Abbildung 7: Öffentlicher Nettoertrag und Bildungsrendite bei Frauen und Männern mit einem Abschluss im Tertiärbereich in Österreich und anderen OECD-Staaten (2012)



⁶⁴ Bildung auf einen Blick 2016

⁶⁵ Die staatlichen Bildungskosten setzen sich aus den staatlichen direkten Kosten und den entgangenen Einkommensteuern zusammen: Die **staatlichen direkten Kosten** umfassten die staatlichen Ausgaben für die Bildungsteilnahme einer Bürgerin oder eines Bürgers. Diese beinhalteten die direkten öffentlichen Ausgaben für Bildungseinrichtungen, staatliche Stipendien und sonstige Zuschüsse für Studierende und Haushalte sowie Transferzahlungen und sonstige Zahlungen an andere private Einheiten für Unterrichtszwecke. Die **entgangenen Einkommensteuern** stellten jene Steuereinnahmen dar, die dem Staat zugeflossen wären, wenn eine Bürgerin oder ein Bürger seine Ausbildung nicht fortgesetzt hätte, sondern in den Arbeitsmarkt eingetreten wäre und einen Arbeitsplatz gefunden hätte.

⁶⁶ Der staatliche Nutzen ergab sich aus Effekten der (höheren) Einkommensteuer, (höheren) Sozialversicherungsbeiträge und (geringeren) Transferleistungen, die durch einen höheren Bildungsstand bedingt waren.

Im Durchschnitt der OECD-Länder betrug der staatliche Nettoertrag gesamt rd. 217.800 USD. Österreich wies einen staatlichen Nettoertrag von gesamt rd. 272.100 USD aus.

Hinsichtlich der öffentlichen Bildungsrendite betrug der OECD-Durchschnitt bei Frauen rd. 7,9 % bzw. bei Männern rd. 10 %; in Österreich lag die staatliche Bildungsrendite der Frauen bei rd. 5 % und der Männer bei rd. 7,2 %.

17.2

Der RH hielt fest, dass der Staat mit Investitionen in die Bildung einen Ertrag, wie bspw. höhere Einkommensteuern, höhere Sozialversicherungsbeiträge bzw. geringere sozialstaatliche Transferleistungen, erzielte; für Österreich bedeuteten Investitionen in den tertiären Bereich — im Laufe eines Lebens einer Frau oder eines Mannes — einen staatlichen Nettoertrag von gesamt rd. 272.100 USD.

In Bildung zu investieren, bedeutete aber v.a. für Privatpersonen u.a. verbesserte Beschäftigungschancen, Verringerung des Risikos der Erwerbslosigkeit und zumeist ein höheres Erwerbseinkommen. Der private Nutzen von rd. 412.700 USD überstieg in Österreich jenen des Staates wesentlich, nämlich um rd. 140.600 USD. Somit profitierte eine Privatperson stärker von Investitionen in den tertiären Bereich als der Staat als Hauptinvestor in die Bildung.

In diesem Zusammenhang verwies der RH — wie bereits in **TZ 7** — auf seinen Bericht „Studienbeiträge“, Reihe Bund 2011/1, in dem er feststellte, dass die Einführung der Studienbeiträge wesentliche Studien-/Erfolgsindikatoren, wie bspw. den Anteil an prüfungsaktiven Studierenden sowie die Verkürzung der durchschnittlichen Studiendauer, positiv veränderte.

Hochschulstrategie des BMWFW

Strategische Rahmenbedingungen

18

(1) Hinsichtlich der Zuständigkeit im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung wies der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (**AEUV**) die Verantwortung für die Gestaltung des Bildungssystems den Mitgliedstaaten zu. Aufgabe der Europäischen Union (**EU**) war es, in diesem Bereich die Förderung der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten sowie deren Tätigkeit in diesem Bereich zu ergänzen und zu unterstützen.⁶⁷ Somit konnten die Organe der Europäischen Union

⁶⁷ vgl. Art. 165 AEUV, ABl. C 2012/326, 47. Die EU setzte Maßnahmen im Bildungsbereich durch finanzielle Förderungen (Erasmus+, als Programm der EU zur Unterstützung der Bildung, Ausbildung, Jugend und Sport in Europa, vgl. Verordnung (EU) Nr. 1288/2013 zur Einrichtung von „Erasmus+“, dem Programm der Union für allgemeine und berufliche Bildung, Jugend und Sport, und zur Aufhebung der Beschlüsse Nr. 1719/2006/EG, Nr. 1720/2006/EG und Nr. 1298/2008/EG).

keine Rechtsakte mit verbindlichen Vorgaben für die nationalen Hochschulräume in den Mitgliedstaaten erlassen.

Daneben erstellten die Organe der Europäischen Union Strategiepapiere, die auch die europäischen Hochschulsysteme betrafen, wie bspw. die Strategie Europa 2020 der Europäischen Kommission für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum. Dort waren auch Empfehlungen an die Mitgliedstaaten für den Hochschulbereich enthalten.⁶⁸

(2) Im Rahmen des sogenannten Bologna–Prozesses etablierte sich eine Konferenz der für die Hochschulbildung zuständigen Ministerinnen und Minister. Beginnend mit der gemeinsamen Erklärung der Bildungsministerinnen und –minister 29 europäischer Staaten im Jahr 1999 legten die beteiligten Staaten gemeinsame Ziele fest, um den Europäischen Hochschulraum zu harmonisieren. An den regelmäßig stattfindenden Nachfolgekonferenzen nahmen zuletzt 47 Staaten teil.

Die im Zuge des Bologna–Prozesses festgelegten Ziele waren insbesondere auf die Vergleichbarkeit der Abschlüsse, auf ein Leistungspunktesystem (ECTS), auf die Förderung der Mobilität und der Zusammenarbeit gerichtet. Im Zuge der weiteren Konferenzen wurden auch darüber hinausgehende Maßnahmen, wie bspw. die Einbeziehung der sozialen Dimension und die Qualitätsverbesserung, vereinbart. In den im Rahmen des Monitoringprozesses veröffentlichten Berichten war die Umsetzung der einzelnen Maßnahmen in den teilnehmenden Ländern ersichtlich.

(3) Im Regierungsprogramm 2013 bis 2018 waren für den Bereich Wissenschaft die einzelnen Maßnahmen drei übergeordneten Projekten zugeordnet:

- Gesamtstrategie für Universitäten und Forschung in Österreich,
- Ausbau der Fachhochschul–Studienplätze auf 50.000 (bis 2018) und
- Qualitäts– und Leistungspaket für Studierende und Jungforscherinnen und –forscher.

⁶⁸ bspw. die Stärkung der Zusammenarbeit zwischen Hochschulen, Forschung und Unternehmen oder für eine ausreichende Zahl an Absolventinnen und Absolventen in den Bereichen Naturwissenschaften, Mathematik und Ingenieurwesen zu sorgen; es wurde auch ein 40 %iger Akademikeranteil an 30– bis 34–Jährigen als europäisches Ziel festgelegt.

Innerhalb dieser Projekte waren Maßnahmen festgelegt:

- Mittelzuteilung für bestimmte Bereiche (bspw. Karrieremaßnahmen, Ausbau des Fachhochschulsektors) – auch unter dem Hinweis auf das Ziel bis zum Jahr 2020, 2 % des BIP für tertiäre Bildungseinrichtungen aufzubringen⁶⁹ (siehe [TZ 6](#), [TZ 7](#));
- bestimmte Gesetzgebungsvorhaben (bspw. weitere Schritte zur Studienplatzfinanzierung (siehe [TZ 15](#)), Anpassungen im Studienrecht⁷⁰) und
- die Strategien betreffende Maßnahmen, wie die Weiterentwicklung von Planungsdokumenten.

Die einzelnen Maßnahmen waren dabei unterschiedlich konkret definiert. Im gesamtösterreichischen Universitätsentwicklungsplan des BMWFW war das Arbeitsprogramm der Bundesregierung als ein Dokument bezeichnet, auf das Bedacht zu nehmen war.

Strategien zum Österreichischen Hochschulraum

19.1

Strategien zum Hochschulraum waren in unterschiedlichen Dokumenten niedergelegt. Eine zentrale Rolle nahm dabei der 2011 erstellte Hochschulplan ein.

Die übergeordnete Zielsetzung des Hochschulplans lag darin,

- den Österreichischen Hochschulraum weiterzuentwickeln,
- die internationale Sichtbarkeit zu erhöhen und
- höchste Qualität in Lehre und Forschung unter Beachtung der gegebenen Rahmenbedingungen und einer effizienten Erbringung von Leistungen nach internationalen Standards sicherzustellen.

Als strategische Maßnahmen zur Realisierung waren insbesondere vorgesehen:

- bessere Koordinierung des Österreichischen Hochschulraums:

Siehe hierzu die Ausführungen in [TZ 20](#).

⁶⁹ zum Ziel, 2 % des BIP für den Bereich tertiäre Bildung einzusetzen, vgl. auch die Mitteilung der Kommission, Kom(2007) 61 endgültig vom 21. Februar 2007 sowie die Entschlüsse des Nationalrats vom 9. Juli 2009, 43/E XXIV. GP, und vom 14. Juni 2012, 252/E XXIV. GP

⁷⁰ vgl. dazu auch die Empfehlungen im Bericht des RH „Studienvoranmeldung sowie Studieneingangs- und -orientierungsphase“, Reihe Bund 2013/8

- abgestimmte Profil- und Schwerpunktsetzung zwischen den Hochschulen und den Hochschultypen in Lehre und Forschung:

Die Grundprofile der Hochschultypen waren gesetzlich und in den Leitlinien des Hochschulplans festgelegt. Die abgestimmte Profil- und Schwerpunktsetzung zwischen den Hochschulen und den Hochschultypen wurde vom BMWFW über die Leistungsvereinbarungen gesteuert und war ebenfalls Thema des Projekts „Zukunft Hochschule“. So hatte die Universität Klagenfurt bspw. in ihren Entwicklungsplänen 2013–2015 sowie 2016–2018 ihr Forschungsprofil geschärft dargestellt und damit eine diesbezügliche Empfehlung des RH (Bericht „Leistungsvereinbarungen; Follow-up-Überprüfung“, Reihe Bund 2015/15) umgesetzt.

- Erhöhung der Durchlässigkeit zwischen den Hochschultypen:

Dazu wurden in einer Arbeitsgruppe der Hochschulkonferenz 2013 Empfehlungen erarbeitet, deren Umsetzungsstand durch eine Umfrage des BMWFW evaluiert wurde. Aktuell wurden dazu Aktionsfeldziele für Rechtswissenschaften sowie Informatik und Wirtschaftswissenschaften im Projekt „Zukunft Hochschule“ erarbeitet.

- abgestimmter Fächerabgleich in Lehre und Forschung bzw. Entwicklung und Erschließung der Künste:

In den Leistungsvereinbarungen 2016–2018 sahen einige Universitäten Maßnahmen zum Abgleich bestimmter Lehrangebote vor; Handlungsbedarf bestand insbesondere bei Studien, die nur von wenigen Studierenden gewählt wurden (siehe [TZ 34](#)).

- Standortoptimierung und Balance zwischen regionalen Bildungsangeboten:

Beispielsweise verfolgte die Medizinische Universität Graz das Ziel, durch die Einbettung der Wissenschaft in den regionalen Kontext die internationale Sichtbarkeit und Positionierung weiter anzuheben. Dieses Kooperationskonzept bedeutete konkret die enge Zusammenarbeit in der Forschung mit der Universität Graz und der Technischen Universität Graz im Konsortium BioTechMed, die Verbindung mit allen neun steirischen Universitäten, Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen in der Steirischen Hochschulkonferenz und eine Zusammenarbeit mit der Steiermärkischen Krankenanstalten-GmbH.

In Innsbruck wurde bspw. eine stärkere Vernetzung und Kooperation der Hochschulen am Standort vorangetrieben. Dieser „Campus Tirol“ hatte zum Ziel, die internationale Sichtbarkeit gemeinsam mit den anderen Hochschulen, der Wirtschaft und Industrie zu steigern und optimale Rahmenbedingungen für die Universitätsentwicklung zu schaffen.

Die Errichtung der Medizinischen Fakultät der Universität Linz förderte hingegen nicht das Entstehen von kritischen Größen im Bereich der medizinischen Forschung Österreichs (Bericht „Medizinische Fakultät Linz – Planung“, Reihe Bund 2015/17). In Tirol war außerdem die Einrichtung einer Medical School geplant.

- verstärkte Zusammenarbeit der Hochschulen:

Das Bekenntnis zur Kooperation auf nationaler und internationale Ebene fand sich in allen Entwicklungsplänen und Leistungsvereinbarungen.

So konnte bspw. die Universität Graz bei der Reformierung der Pädagogenbildung auf eine langjährige Kooperation mit den beiden Pädagogischen Hochschulen in Graz aufbauen. Seit 2013 war die Universität Graz Mitglied im Entwicklungsverbund Süd–Ost, in dem die Universitäten und Pädagogischen Hochschulen aus dem Burgenland, Kärnten und der Steiermark in der Lehrerbildung intensiv kooperierten und ein gemeinsames Lehramtsstudium entwickelt hatten.

Die Medizinische Universität Innsbruck trat 2010 dem Netzwerk „Eurolife“ bei. In diesem Netzwerk waren neun medizinische Fakultäten und Universitäten vertreten.⁷¹

Kooperationen wurden durch die Hochschulraum–Strukturmittel gefördert. Hiefür standen in der Leistungsvereinbarungsperiode 2016–2018 insgesamt 97,5 Mio. EUR zur Verfügung (siehe [TZ 13](#)).

- gemeinsame und koordinierte Infrastrukturplanungen:

Siehe hierzu die Ausführungen betreffend den Bauleitplan in [TZ 32](#).

- Entwicklung neuer Budgetstrukturen und Finanzierungsinstrumentarien:

Siehe hierzu die Ausführungen in [TZ 15](#) und [TZ 16](#).

19.2

Der RH sah die im Hochschulplan festgelegten Strategien insgesamt als zweckmäßig an. Er anerkannte auch deren Umsetzung in den Leistungsvereinbarungen und Finanzierungsinstrumenten. Kritisch sah er die noch ungelöste Frage des Fächerabgleichs und die drohende Verländerung der Hochschulstrategie durch Projekte, wie die Errichtung der Medizinischen Fakultät der Universität Linz (Reihe Bund 2015/17) und einer Tiroler Medical School.

⁷¹ Medizinische Universität Innsbruck, Karolinska Institutet, Leids Universitair Medisch Centrum, The University of Edinburgh, Trinity College Dublin, Universitat de Barcelona, Universitätsmedizin Göttingen, Université de Strasbourg, Semmelweis University Budapest

Österreichische Hochschulkonferenz

20.1

(1) Der Hochschulplan sah zur koordinierten Weiterentwicklung des Österreichischen Hochschulraums die Einrichtung einer Österreichischen Hochschulkonferenz vor, in der ab Anfang 2012 mit den wichtigsten Akteuren des Hochschulraums zentrale Aspekte der Hochschulentwicklung gemeinsam erarbeitet und abgestimmt werden sollten. Auf Vorschlag der jeweiligen Institution benannte die Bundesministerin bzw. der Bundesminister die Mitglieder der Hochschulkonferenz, die „Kerngruppe“. Abweichend vom Hochschulplan⁷² setzte sich die Kerngruppe aus Mitgliedern folgender Institutionen zusammen:

- BMWFW (zwei Vertreterinnen bzw. Vertreter),
- Österreichische Universitätenkonferenz (zwei Vertreterinnen bzw. Vertreter),
- Fachhochschulkonferenz (zwei Vertreterinnen bzw. Vertreter),
- Konferenz der Senatsvorsitzenden der österreichischen Universitäten (eine Vertreterin bzw. ein Vertreter),
- Österreichischer Wissenschaftsrat (eine Vertreterin bzw. ein Vertreter) und
- Österreichische Hochschülerschaft (eine Vertreterin bzw. ein Vertreter).

Die Bundesministerin oder der Bundesminister gehörte ebenfalls der Kerngruppe an. Im März 2014 erfolgte die Erweiterung des Beratungsgremiums um eine Vertreterin oder einen Vertreter der Österreichischen Privatuniversitätenkonferenz. Im Anlassfall konnte die Hochschulkonferenz Expertinnen und Experten, die „wissenschaftsbezogene Öffentlichkeit“⁷³ und regionenbezogene Institutionen in die Beratungen einbeziehen. Zudem setzte die Hochschulkonferenz zur tiefergehenden Be-

⁷² Der Hochschulplan sah als Mitglieder der Hochschulkonferenz Vertreterinnen bzw. Vertreter der Österreichischen Universitätenkonferenz, der Fachhochschulkonferenz, der Senate und des BMWFW vor.

⁷³ AQ Austria, Austrian Institute of Technology, Bologna-Follow-up-Gruppe, Bundesministerium für Finanzen, Bundesministerium für Bildung, Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, Christian Doppler Forschungsgesellschaft, Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft, FTI-Taskforce, Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung, Institute of Science and Technology Austria, Landeshauptleuterkonferenz/Wissenschafts-Landesräte, Ludwig Boltzmann Gesellschaft, Österreichische Akademie der Wissenschaften (ÖAW), OeAD (Österreichische Austauschdienst-GmbH), Österreichischer Bibliothekenverband, Pädagogische Hochschulen, Rat für Forschung und Technologieentwicklung, Sozialpartner und Industriellenvereinigung, Universitätsräte, UniversitätslehrerInnenverband, UniversitätsprofessorInnenverband

handlung von Themen Arbeitsgruppen⁷⁴ ein, die sich aus den jeweils betroffenen Institutionen zusammensetzten.

(2) Im Mai 2012 wurden in der konstituierenden Sitzung der Hochschulkonferenz die Organisation und Arbeitsweise sowie das Arbeitsprogramm festgesetzt. Jedes Mitglied der Kerngruppe — mit Ausnahme der Bundesministerin oder des Bundesministers — hatte ein Stimmrecht; die Beschlüsse zu den Empfehlungen der Hochschulkonferenz hatten im Einvernehmen zu erfolgen. Die Kerngruppe tagte generell viermal jährlich; die Koordination und Kommunikation zwischen den Gruppen der Hochschulkonferenz sowie die Protokollführung führte die im BMWFW eingerichtete Geschäftsstelle „Hochschulplan–Koordination“ durch. Eine Geschäftsordnung, wie sie bspw. im Hochschulplan angeführt war, lag nicht vor.

Die Aufgabe der Hochschulkonferenz war es, sich als beratendes Gremium mit sektorenübergreifenden Problemstellungen aus dem Hochschulbereich zu befassen und Empfehlungen an die Bundesministerin oder den Bundesminister für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft bzw. zur Weiterentwicklung des Hochschulraums zu erarbeiten.

(3) Die Empfehlungen der Hochschulkonferenz an die Bundesministerin oder an den Bundesminister waren unverbindlich; die Entscheidungsverantwortung lag bei der ressortverantwortlichen Bundesministerin oder dem ressortverantwortlichen Bundesminister. Die Ergebnisse der Arbeitsgruppen bzw. die Empfehlungen der Hochschulkonferenz flossen jedoch teilweise in Gesetzesnovellierungen und Verordnungen⁷⁵ wie die Hochschulraum–Strukturmittelverordnung, sowie in die Leistungsvereinbarungsverhandlungen ein. Zudem fanden sie in neuen Projekten, wie z.B. „Zukunft Hochschule“ (siehe **TZ 33**), ihren Niederschlag; Beispiele für umgesetzte Empfehlungen der Hochschulkonferenz waren u.a. die Einrichtung der Website „www.gutelehre.at“⁷⁶, eine Sammlung von Good Practice–Beispielen in der Lehre, sowie die Vergabe des Lehrpreises „Ars Docendi“⁷⁷ durch das BMWFW.

20.2

(1) Der RH anerkannte, dass mit der Hochschulkonferenz ein Gremium geschaffen wurde, in dem die wesentlichen Akteure des Österreichischen Hochschulraums hochschulpolitische Themen bearbeiteten und themenbezogene Empfehlungen

⁷⁴ Im Zeitraum 2012 bis 2015 wurden fünf Arbeitsgruppen eingesetzt, die Ergebnisse zu den Themen soziale Absicherung Studierender, Durchlässigkeit im tertiären Sektor, Stärkung der Qualität der hochschulischen Lehre, Profilbildung über Studieninhalte und Förderung von nicht-traditionellen Zugängen im gesamten Hochschulsektor erarbeiteten.

⁷⁵ z.B. Novellierung des Studienförderungsgesetzes, Hochschulraum–Strukturmittelverordnung

⁷⁶ Empfehlungen der Österreichischen Hochschulkonferenz zur Verbesserung der Qualität der hochschulischen Lehre, S. 13

⁷⁷ Empfehlungen der Österreichischen Hochschulkonferenz zur Verbesserung der Qualität der hochschulischen Lehre, S. 17

erarbeiteten. In diesem Zusammenhang wies der RH jedoch darauf hin, dass zwar die Kerngruppe „breiter“ aufgestellt war als ursprünglich im Hochschulplan vorgesehen, dass jedoch die Pädagogischen Hochschulen — als ein wesentlicher Sektor des Österreichischen Hochschulraums — nicht in der Hochschulkonferenz vertreten waren.

Er empfahl daher dem BMWF, auf eine Berücksichtigung der Pädagogischen Hochschulen in der Hochschulkonferenz hinzuwirken.

Zudem hielt der RH fest, dass durch die einstimmige Beschlussfassung in der Hochschulkonferenz den kleinen Sektoren (z.B. Privatuniversitäten) der gleiche Stellenwert wie größeren Sektoren (z.B. Universitäten) eingeräumt wurde.

(2) Der RH anerkannte, dass die Empfehlungen der Hochschulkonferenz für eine Weiterentwicklung des Hochschulraums aufgegriffen und teilweise umgesetzt wurden. Er wies jedoch darauf hin, dass die Organisation und Arbeitsweise der Hochschulkonferenz nur formlos in der konstituierenden Sitzung festgehalten wurden. Nach Ansicht des RH könnten in einer Geschäftsordnung die wesentlichen Eckpunkte zur Hochschulkonferenz, wie bspw. die Aufnahme neuer Mitglieder, ihre Organisation und Arbeitsweise sowie der Einsatz von Arbeitsgruppen, transparent und nachvollziehbar geregelt werden.

Der RH empfahl daher dem BMWF, auf eine Geschäftsordnung für die Hochschulkonferenz hinzuwirken.

20.3

Das BMWF teilte in seiner Stellungnahme mit, dass einer Berücksichtigung der Pädagogischen Hochschulen in der Hochschulkonferenz die unterschiedlichen Rahmenbedingungen entgegenstünden. So seien Pädagogische Hochschulen als nachgeordnete Dienststellen geführt, Universitäten und Fachhochschulen jedoch als eigenständige Rechtspersonlichkeiten.

Sowohl bei der Gründung als auch in der Folge des Ministerwechsels im Jahr 2014 hätten es die Mitglieder der Hochschulkonferenz einvernehmlich abgelehnt, die Organisation und Arbeitsweise der Konferenz in einer Geschäftsordnung zu regeln. Das BMWF sagte jedoch zu, das Thema Geschäftsordnung erneut auf die Agenda der Hochschulkonferenz zu setzen.

20.4

Der RH betonte, dass es sich bei der Hochschulkonferenz um ein Beratungsgremium handelte. Die wichtigsten Akteure des Hochschulraums — zu denen wären nach Ansicht des RH die Pädagogischen Hochschulen zu zählen — sollten in diesem Gremium zentrale Aspekte der Hochschulentwicklung gemeinsam erarbeiten, abstimmen und Empfehlungen an den Bundesminister abgeben. Nach Ansicht des RH

sollte die organisatorische Eingliederung einer Institution kein Hindernis für die Ausübung der beratenden Funktion in der Hochschulkonferenz darstellen.

Mittelfristplanung

21.1

(1) Die Mittelfristplanung an den Universitäten erfolgte im Rahmen

- des gesamtösterreichischen Universitätsentwicklungsplans (**göUEP**),
- der Entwicklungspläne der Universitäten,
- der Leistungsvereinbarungen und
- der Zielvereinbarungen.

(2) An den Fachhochschulen erfolgte die Mittelfristplanung im Rahmen

- des Fachhochschulentwicklungs- und Finanzierungsplans,
- der Förderverträge (Finanzierungsvereinbarungen) und
- der Strategiedokumente der Fachhochschulen.

Die Zielsetzung, Profilierung und Entwicklungsplanung erfolgte im Rahmen der Akkreditierung neuer Fachhochschul-Einrichtungen und –Studiengänge.

Die Umsetzung der Ziele erfolgte in Form von Zuteilungen neuer Studienplätze. Es bestand keine Verpflichtung zum Abschluss von internen Zielvereinbarungen.

Im Arbeitsprogramm der Österreichischen Bundesregierung 2013–2018 wurde die Zielgröße hinsichtlich des Ausbaus von Fachhochschulen mit 50.000 Gesamtplätzen bis 2018 festgelegt. Im Fachhochschulentwicklungs- und Finanzierungsplan 2017–2018 wurde von 48.539 Gesamtplätzen im Jahr 2018 ausgegangen; abhängig vom Einsatz privater und anderer öffentlicher Mittel wäre aber bei konservativer Schätzung das Erreichen der Zielgröße von 50.000 trotzdem möglich.

(3) An den Pädagogischen Hochschulen waren Aufgaben und leitende Grundsätze in §§ 8 und 9 Hochschulgesetz 2005 geregelt. Die Rektorate der Pädagogischen Hochschulen hatten

- gemäß § 30 ff. Hochschulgesetz 2005 einen Ziel- und Leistungsplan (strategische Ziele, Schwerpunkte, Profilbildung, notwendige Maßnahmen) sowie

- nach § 31 Hochschulgesetz 2005 einen Ressourcenplan zu erstellen und dem Hochschulrat zur Beschlussfassung vorzulegen.

Die Ziel- und Leistungspläne waren für die jeweils folgenden drei Studienjahre, die Ressourcenpläne für das kommende Jahr zu erstellen. Ein den Universitäten oder Fachhochschulen entsprechendes strategisches Dokument für Pädagogische Hochschulen gab es nach Mitteilung des BMB nicht.

(4) Privatuniversitäten waren in den gesamtösterreichischen Universitätsentwicklungsplan nicht einbezogen.

21.2 Der RH kritisierte, dass die Pädagogischen Hochschulen über kein übergreifendes strategisches Dokument verfügten, wie es der gesamtösterreichische Universitätsentwicklungsplan für die Universitäten war.

Der RH empfahl daher dem BMB die Erstellung eines solchen strategischen Dokuments.

Hinsichtlich des Erreichens der Zielgröße von 50.000 Gesamtplätzen an Fachhochschulen wies der RH darauf hin, dass wegen der Unwägbarkeit der Anzahl der nicht bundesfinanzierten Plätze möglicherweise dieses Ziel um rd. 1.500 Plätze verfehlt werden könnte.

21.3 Laut Stellungnahme des BMB werde seit Anfang 2017 an der Erstellung eines gesamtösterreichischen Entwicklungsplans für die Pädagogischen Hochschulen gearbeitet. Das Vorliegen eines Ergebnisses sei bis Ende 2017 in Aussicht genommen.

Laut Stellungnahme des BMWFV habe die Zielgröße von 50.000 Plätzen bereits im Studienjahr 2016/2017 erreicht werden können.

21.4 Der RH nahm vom Erreichen der Zielgröße Kenntnis. Er hielt fest, dass er auf die Diskrepanz zwischen dem Arbeitsprogramm der Österreichischen Bundesregierung 2013–2018 und dem Fachhochschulentwicklungs- und Finanzierungsplan 2017–2018 lediglich hingewiesen, das Erreichen der Zielgröße von 50.000 Plätzen jedoch als trotzdem möglich dargestellt hatte.

Kapazitäts- und Bedarfsplanungen/Zugangsregelungen

22.1 (1) Der gesamtösterreichische Universitätsentwicklungsplan listete für alle Universitäten (exkl. Donau-Universität Krems) kalkulatorische Über- bzw. Unterkapazitäten (nach deutschen bzw. schweizerischen Richtwerten) je Fächergruppe auf. Ös-

terreichweit gab es 61 Studienfelder⁷⁸, wobei 37 überlastet waren, 20 noch freie Kapazitäten hatten und vier gerade ausgelastet waren. Es ergab sich folgendes Bild:

Tabelle 12: Über- und Unterkapazitäten der Universitäten, Studienjahr 2013/2014

	Universität Wien	Universität Graz	Universität Innsbruck	Medizinische Univ. Wien	Medizinische Univ. Graz	Medizinische Univ. Innsbruck	Universität Salzburg	Techn. Universität Wien	Techn. Universität Graz	Montanuniversität Leoben	Univ. für Bodenkultur Wien	Veterinärmed. Univ. Wien	Wirtschaftsuniv. Wien	Universität Linz	Universität Klagenfurt	Univ. für angewandte Kunst Wien	Univ. f. Musik u. darstellende Kunst Wien	Univ. Mozarteum Salzburg	Univ. f. Musik u. darstellende Kunst Graz	Univ. f. Künstler u. industr. Gestaltung Linz	Akad. d. bildenden Künste Wien	Gesamtergebnis
Fächergruppe 1																						
142 Erziehungswissenschaft																						
146 Ausbildung von Lehrkräften in berufsbildenden Fächern																						
211 Bildende Kunst																						
212 Musik und darstellende Kunst																						
220 Geisteswissenschaften, allgemein																						
221 Religion																						
223 Muttersprache																						
225 Geschichte und Archäologie																						
226 Philosophie und Ethik																						
310 Sozial- und Verhaltenswissenschaften, allgemein																						
312 Soziologie und Kulturwissenschaften																						
313 Politikwissenschaft und Staatsbürgerkunde																						
314 Wirtschaftswissenschaft																						
321 Journalismus und Berichterstattung																						
322 Bibliothek, Informationswesen, Archiv																						
340 Wirtschaft und Verwaltung, allgemein																						
342 Marketing und Werbung																						
343 Kredit- und Versicherungswesen																						
344 Steuer- und Rechnungswesen																						
345 Management und Verwaltung																						
380 Recht, allgemein																						
723 Krankenpflege und Pflege von Personen																						
Fächergruppe 2																						
222 Fremdsprachen																						
311 Psychologie																						
461 Mathematik																						
462 Statistik																						
481 Informatik																						
541 Ernährungsgewerbe																						
581 Architektur und Städteplanung																						
813 Sport																						
850 Umweltschutz, allgemein																						
851 Umweltschutztechnologien																						

⁷⁸ fachliche Zuordnung der Studien nach der internationalen Bildungsklassifikation

Bericht des Rechnungshofes

Österreichischer Hochschulraum



	Universität Wien	Universität Graz	Universität Innsbruck	Medizinische Univ. Wien	Medizinische Univ. Graz	Medizinische Univ. Innsbruck	Universität Salzburg	Techn. Universität Wien	Techn. Universität Graz	Montanuniversität Leoben	Univ. für Bodenkultur Wien	Veterinärmed. Univ. Wien	Wirtschaftsuniv. Wien	Universität Linz	Universität Klagenfurt	Univ. für angewandte Kunst Wien	Univ. f. Musik u. darstellende Kunst Wien	Univ. Mozarteum Salzburg	Univ. f. Musik u. darstellende Kunst Graz	Univ. f. künstler. u. industr. Gestaltung Linz	Akad. d. bildenden Künste Wien	Gesamtergebnis
Fächergruppe 3																						
421 Biologie und Biochemie																						
422 Umweltforschung																						
441 Physik																						
442 Chemie																						
443 Geowissenschaften																						
520 Ingenieurwesen und technische Berufe, allgemein																						
521 Maschinenbau und Metallverarbeitung																						
522 Elektrizität und Energie																						
523 Elektronik und Automation																						
524 Chemie und Verfahrenstechnik																						
540 Herstellung und Verarbeitung, allgemein																						
543 Werkstoffe (Holz, Papier, Kunststoff, Glas)																						
544 Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden																						
582 Baugewerbe, Hoch- und Tiefbau																						
621 Pflanzenbau und Tierzucht																						
622 Gartenbau																						
623 Forstwirtschaft																						
727 Pharmazie																						
852 Natürliche Lebensräume und Wildtierschutz																						
Fächergruppe 4																						
721/724 Medizin und Zahnmedizin																						
Fächergruppe 5																						
641 Veterinärmedizin																						
Fächergruppe 6																						
210 Künste, allgemein																						
211 Bildende Kunst																						
213 Audiovisuelle Techniken und Medienproduktion																						
214 Design																						
581 Architektur und Städteplanung																						
Fächergruppe 7																						
146 Ausbildung von Lehrkräften in berufsbildenden Fächern																						
212 Musik und darstellende Kunst (inkl. La.)																						
726 Therapie und Rehabilitation																						
Gesamtergebnis																						

- kalkulatorische freie Kapazität
- ausgewogene kalkulatorische Kapazität
- kalkulatorische Unterkapazität

Quellen: VZÄ-Erhebung des BMFW und Datenmeldungen der Universitäten gemäß Universitäts-Studienevidenzverordnung; gesamtösterreichischer Universitätsentwicklungsplan

(2) Das UG sah drei verschiedene Typen von Zugangsregelungen vor:

Mindeststudienplätze für Studienanfänger waren gemäß § 71c UG bei den besonders stark nachgefragten Studien — wie Architektur und Städteplanung, Biologie und Biochemie, Informatik, Management und Verwaltung/Wirtschaft und Verwaltung, allgemein/Wirtschaftswissenschaft, Pharmazie sowie Publizistik und Kommunikationswissenschaft — und gemäß § 71d UG für die vom deutschen Numerus Clausus betroffenen Studien der Human- und Zahnmedizin, Psychologie und Veterinärmedizin festgelegt.

Darüber hinaus gab es gemäß § 63 UG Zulassungsregelungen hinsichtlich der künstlerischen Eignung (Universitäten der Künste), der körperlich-motorischen Eignung (Lehramtsstudium im Unterrichtsfach Bewegung und Sport und Studium der Sportwissenschaften) und der Eignung für das Lehramt an Schulen.

Nicht für alle im gesamtösterreichischen Universitätsentwicklungsplan dargestellten, überlasteten Studienfelder an Universitäten waren Zugangsregelungen erlassen. Eine Ausweitung auf weitere Studienfelder (z.B. Rechtswissenschaften) war nach Angaben des BMFWF zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht geplant. In einer Umfrage des BMFWF sprachen sich die Rektorinnen und Rektoren der wissenschaftlichen Universitäten — ohne Kunstuniversitäten und Donau-Universität Krems — überwiegend⁷⁹ für die Beibehaltung der bisherigen Zugangsregelungen aus.

22.2

Für den RH war nicht nachvollziehbar, dass bspw. für die Rechtswissenschaften die Einführung von Zugangsregelungen nicht angedacht war, obwohl diese an allen sechs österreichischen Universitäten mit juristischen Fakultäten überlastet waren. Ein eindeutiger Zusammenhang zwischen Überlastungssituation und geplanten Zugangsregelungen bestand in Österreich nicht.

[Der RH empfahl dem BMFWF daher, hinsichtlich der Regelung des Zugangs zu Studien an Universitäten einen stärkeren Zusammenhang zur Überlastungssituation herzustellen und Umgehungs-fächer in die Überlegungen miteinzubeziehen.](#)

22.3

Laut Stellungnahme des BMFWF habe das überarbeitete Arbeitsprogramm der Bundesregierung 2017/2018 bis Juni 2017 die Vorlage eines Umsetzungskonzepts zur Einführung eines Studienplatzfinanzierungsmodells an öffentlichen Universitäten (inklusive Aufnahmeverfahren und Zugangsregeln, wo erforderlich) vorgesehen. Das in diesem Zusammenhang für die weitere politische Diskussion entwickelte Umsetzungskonzept beinhalte ein Modell zur Festlegung bundesweiter/

⁷⁹ mit Ausnahme der Universität Wien und der Universität für Bodenkultur Wien

universitätsbezogener Studienplatzzahlen mit folgenden Kriterien für den Regulierungsbedarf:

- bundesweit (verpflichtend):

Die Durchführung von bundesweiten mehrstufigen Aufnahmeverfahren und damit die Festlegung von Studienplatzzahlen für Anfängerinnen und Anfänger werde notwendig, wenn der bundesweite Durchschnittswert der Betreuungsrelation der letzten drei bzw. fünf Jahre (je nach Verfügbarkeit der Daten) in einem Studienfeld das 1,75-Fache des Betreuungsrichtwerts übersteige (z.B.: Richtwert 1:40 => 1:70), in diesem Studienfeld im Durchschnitt der letzten drei/fünf Jahre österreichweit mehr als 1.000 Prüfungsaktive zu verzeichnen seien und das Kapazitätsproblem zumindest an zwei Universitäten bestehe.

- universitätsbezogen (als Möglichkeit):

Die Durchführung von universitätsbezogenen mehrstufigen Aufnahmeverfahren und damit die Festlegung von Studienplatzzahlen für Anfängerinnen und Anfänger werde möglich, wenn

entweder (= ex post „sanierend“)

die durchschnittliche Betreuungsrelation der letzten drei/fünf Jahre in einem Studienfeld bzw. in einer Studienrichtung das 1,75-Fache des Betreuungsrichtwerts an einer Universität übersteige und in diesem Studienfeld bzw. in dieser Studienrichtung in den letzten drei/fünf Jahren mehr als 500 Prüfungsaktive zu verzeichnen seien

oder (= ex ante „präventiv“)

die Zahl der Studienanfängerinnen und –anfänger in einem Studienfeld bzw. in einer Studienrichtung binnen zweier Studienjahre um mehr als 50 % zunehme und dabei die absolute Zahl von 200 Studienanfängerinnen und –anfängern überschritten werde und gleichzeitig die Zahl der Prüfungsaktiven in einem Studienfeld bzw. in einer Studienrichtung binnen zweier Studienjahre um mehr als 25 % zunehme und dabei die absolute Zahl von 500 Prüfungsaktiven überschritten werde.

Dieser Ansatz reagiere sowohl explizit auf bestehende Überlastungssituationen als auch präventiv, indem Entstehungen möglicher „By-Pass-Situationen“ in das Modell integriert seien und somit „Umgehungsfächer“ automatisch in das Zugangsreglement miteinbezogen würden.

Aufnahmeverfahren an Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen

23

An Fachhochschulen wurden gemäß § 11 Fachhochschul-Studiengesetz Aufnahmeverfahren jedenfalls durchgeführt, wenn die Zahl der Bewerberinnen und Bewerber für einen Studiengang die Zahl der vorhandenen Plätze überstieg. Dabei wurden den Ausbildungserfordernissen des jeweiligen Studiengangs entsprechend leistungsbezogene Kriterien festgelegt. Nach Maßgabe organisatorischer Möglichkeiten waren mit allen Bewerberinnen und Bewerbern Aufnahmegespräche vorzusehen und bei der Reihung zu berücksichtigen. Bei Bachelor- und Diplomstudiengängen hatte eine Einteilung der Bewerbungsgruppen mit unterschiedlicher Vorbildung zu erfolgen, wobei zumindest eine Gruppe von Bewerberinnen und Bewerbern mit einschlägiger beruflicher Qualifikation zu bilden war. Es war vorzusehen, dass die Bewerbungsgruppen aliquot auf die Zahl der Aufnahmeplätze aufgeteilt werden. Die zur Reihungsliste führenden Bewertungen waren überprüfbar und nachvollziehbar zu dokumentieren.

Für die Durchführung des Aufnahmeverfahrens waren von den Bewerberinnen und Bewerbern keine Gebühren zu entrichten.

An Pädagogischen Hochschulen konnten Rektorate gemäß § 50 (2) HG 2005 „für den Fall, dass aus Platzgründen nicht alle Antragsteller zugelassen werden können, für alle in gleicher Weise geltenden Zulassungskriterien durch Verordnung festlegen“.⁸⁰

Steuerungsinstrumente des BMWFW

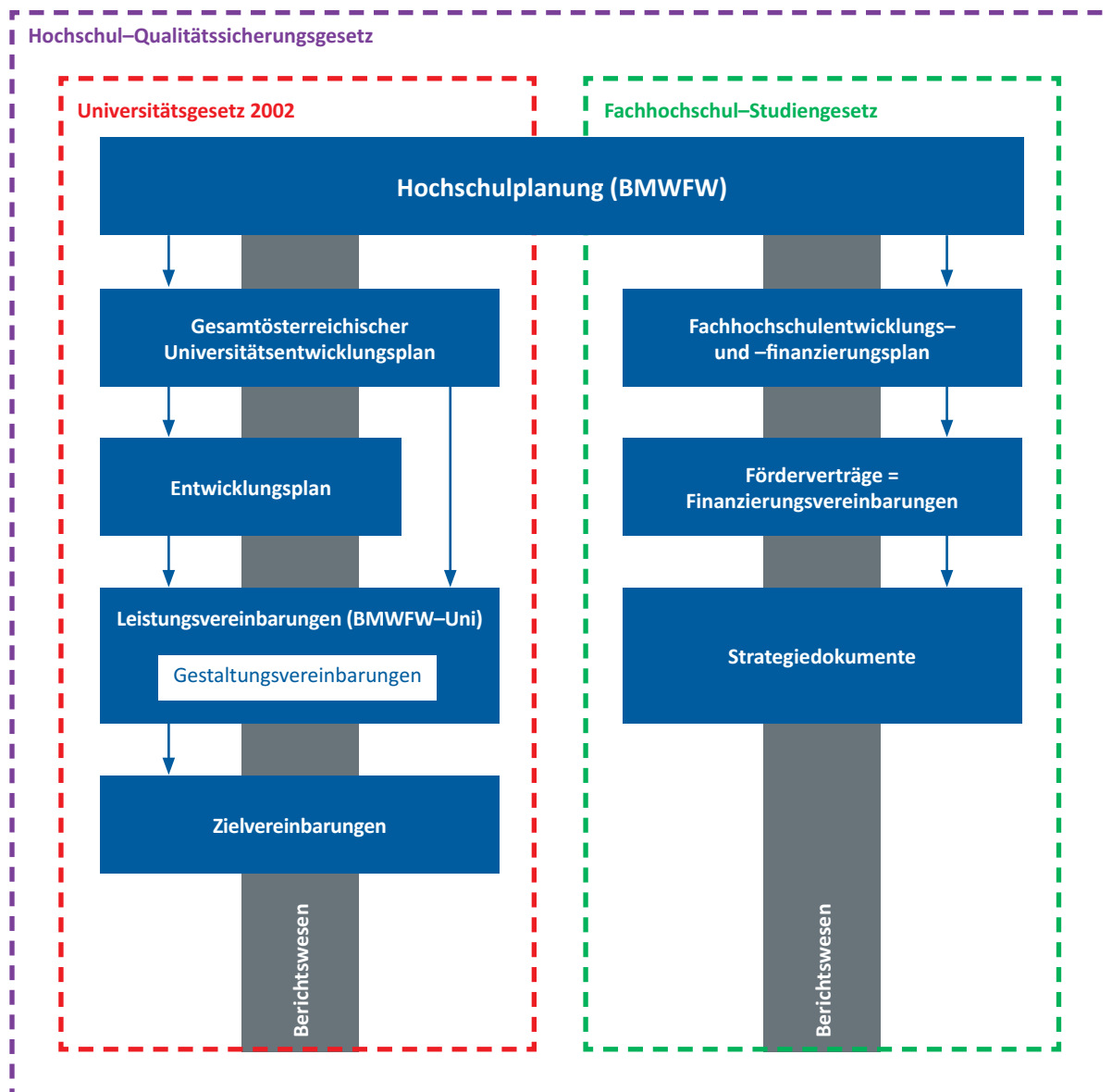
Überblick

24

Die nachfolgende Abbildung stellt die Strategiedokumente und Steuerungsinstrumente des BMWFW einschließlich der gesetzlichen Rahmenbedingungen dar:

⁸⁰ zu den Aufnahmeverfahren an Pädagogischen Hochschulen siehe auch den RH-Bericht „Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik“, Reihe Bund 2016/2 (TZ 15)

Abbildung 8: Strategiedokumente und Steuerungsinstrumente des BMWFW



Quelle: BMWFW

Die Hochschulplanung des BMWFW war in europäische sowie nationale Dokumente, wie bspw. die Strategie Europa 2020, das Arbeitsprogramm der Österreichischen Bundesregierung 2013–2018, die Wirkungsziele nach dem Bundeshaushaltsgesetz 2013 und den Hochschulplan (siehe [TZ 29](#)), eingebettet.

Im Bereich der Universitäten war der gesamtösterreichische Universitätsentwicklungsplan 2016–2021 das strategische Planungsdokument des BMWFW. Die Umsetzung der Ziele erfolgte im Wesentlichen über die Leistungsvereinbarungen, die zwischen dem BMWFW und den einzelnen Universitäten abgeschlossen wurden.

Die Universitäten legten ihre Strategien und Zielsetzungen im Rahmen ihres Entwicklungsplans fest; die Ziele der Leistungsvereinbarung gaben die Rektorate wiederum durch Zielvereinbarungen an die Organisationseinheiten weiter.

Im Fachhochschulbereich enthielt der Fachhochschulentwicklungs- und Finanzierungsplan die Entwicklungsplanung und strategischen Zielsetzungen des BMWFW. Die Umsetzung dieser Ziele erfolgte durch die Finanzierung von Studienplätzen; die Zuteilung und Verlängerung der Förderung von Studienplätzen waren jedoch an Kriterien, wie bspw. Maßnahmen zur nachhaltigen Entwicklung von Studiengängen sowie zum Ausbau berufsbegleitender Studiengänge, gebunden. Diese beeinflussten u.a. die Strategien der Fachhochschulen.

Leistungsvereinbarungen

25.1

Mit den Leistungsvereinbarungen wurde in einem dreijährigen Rhythmus festgelegt, welche Schwerpunktsetzungen, Ziele und Vorhaben die Universitäten und welche finanziellen Gegenleistungen der Bund zu erbringen hatte. Die Inhalte der Leistungsvereinbarungen waren grundsätzlich im UG⁸¹ geregelt; zudem setzte das BMWFW zur Präzisierung und Priorisierung der Inhalte nachfolgende Instrumente im Leistungsvereinbarungsprozess ein:

- Muster-Leistungsvereinbarung und Arbeitsbehelf
Im Arbeitsbehelf konkretisierte das BMWFW seine Erwartungen an die inhaltlichen Schwerpunkte⁸² der Leistungsvereinbarung.
- Information zur Vorbereitung der Leistungsvereinbarung („Rektorenbrief“)
Mit dem „Rektorenbrief“ kommunizierte das BMWFW u.a. jene inhaltlichen Schwerpunkte, die — unter Berücksichtigung des mit dem BMF festgelegten Gesamtbudgets für die Leistungsvereinbarungsperiode 2016–2018 sowie des gesamtösterreichischen Universitätsentwicklungsplans — eine besondere Relevanz für das BMWFW darstellten.
- Stellungnahme des BMWFW zu den Leistungsvereinbarungsentwürfen
In seiner Stellungnahme ging das BMWFW detailliert auf die strategische Ausrichtung, die Ziele und Vorhaben der Universitäten ein und wies auf erwünschte Änderungen in der Leistungsvereinbarung hin.

⁸¹ § 13 UG

⁸² Die im Arbeitsbehelf formulierten Schwerpunkte waren zum Teil Ergebnisse aus den Begleitgesprächen zur Leistungsvereinbarung 2013–2015 und den Gesprächen mit der Universitätskonferenz bzw. stellten Inhalte aus dem zu diesem Zeitpunkt als Prototyp vorliegenden gesamtösterreichischen Universitätsentwicklungsplan dar.

- Verhandlungsgespräche zur Leistungsvereinbarung
Auf Basis der geänderten Entwürfe führte das BMWFW mit den Universitäten Gespräche zu den Leistungsvereinbarungen, in denen u.a. über Zusatzmittel für einzelne neue Vorhaben bzw. über die Streichung von Maßnahmen aufgrund fehlender Mittel verhandelt wurde.

25.2 Nach Ansicht des RH stellten die Leistungsvereinbarungen das zentrale Steuerungsinstrument des BMWFW im Universitätsbereich dar; das BMWFW verfügte mit der Unterlage „Muster–Leistungsvereinbarung und Arbeitsbehelf“, dem „Rektorenbrief“, der Stellungnahme zum Leistungsvereinbarungsentwurf und den Verhandlungsgesprächen über wirksame Instrumente, um seine Strategien und Ziele in den Leistungsvereinbarungen zu verankern.

Förderungsverträge im Fachhochschulbereich

26.1 (1) Wie in **TZ 3** dargestellt, steuerte das BMWFW den Fachhochschulbereich durch die Finanzierung von Studienplätzen.

Im Rahmen der ihm zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel förderte das BMWFW zusätzliche Anfängerstudienplätze für Fachhochschul–Studiengänge. Die Kriterien der Zuteilung von Studienplätzen durch das BMWFW orientierte sich – wenn vorhanden – an den Schwerpunkten der Fachhochschulentwicklungs- und Finanzierungspläne⁸³; diese waren bspw. für zusätzliche Studienplätze des Studienjahres 2017/2018

- Maßnahmen zur nachhaltigen Entwicklung von Studiengängen,
- Kooperationen und
- berufsbegleitende Studiengänge.

Weitere Kriterien des BMWFW für die Zuteilung von Studienplätzen waren bspw. die Auslastung der Fachhochschule in fachverwandten Studiengängen, die Umsetzung von Maßnahmen für Menschen mit besonderen Bedürfnissen und der Ausbau von Anfängerplätzen für Masterstudiengänge.

(2) Das BMWFW schloss mit dem Träger bzw. Erhalter der Fachhochschulen für die Dauer von fünf Jahren Förderverträge zu den akkreditierten Studiengängen ab. Für eine Verlängerung von Fachhochschul–Studiengängen bewertete das BMWFW die

⁸³ Für die Studienjahre 2013/2014, 2014/2015 und 2015/2016 lagen keine Fachhochschulentwicklungs- und Finanzierungspläne vor.

Studiengänge u.a. hinsichtlich ihrer Entwicklung („Trend“)⁸⁴, Akzeptanz, Abschlussquote und ihres Bedarfs.

Für Änderungen bzw. Anpassungen von genehmigten Förderplätzen und Studiengängen reichten die Erhalter der Fachhochschulen Umschichtungsvorhaben beim BMWFW ein. Für das Studienjahr 2014/2015 wurden bspw. 32 Umschichtungsvorhaben eingereicht; acht davon wurden vom BMWFW abgelehnt bzw. den Erhaltern zur Überarbeitung freigegeben. Ein wesentlicher Faktor für die Zustimmung des BMWFW zu einer Umschichtung war zudem die Kostenneutralität des Vorhabens. Sowohl die Zuteilung von zusätzlichen Studienplätzen als auch deren Umschichtung setzten eine Akkreditierung bzw. die Zustimmung der AQ Austria voraus (siehe **TZ 3**).

26.2

Der RH hielt fest, dass das BMWFW den Fachhochschulsektor über die Finanzierung der Studienplätze – insbesondere mit der Zuteilung von zusätzlichen Studienplätzen und deren Umschichtung – steuerte; so stärkte es mit der Förderung von zusätzlichen Studienplätzen bspw. Fachhochschulstandorte bzw. förderte es mit seiner Zustimmung zu Umschichtungsvorhaben bspw. berufs begleitende Studienangebote.

Maßnahmen zur Zielerreichung

27.1

(1) Die Umsetzung der Ziele aus den strategischen Dokumenten erfolgte im Universitätsbereich im Wesentlichen über die Leistungsvereinbarungen. Der RH überprüfte anhand von drei Beispielen, wie das BMWFW im Universitätsbereich Ziele aus den Strategiedokumenten Hochschulplan 2011⁸⁵ und gesamtösterreichischen Universitätsentwicklungsplan 2016–2021 zu konkreten Vorhaben und Maßnahmen in den Leistungsvereinbarungen 2016–2018 mit der Technischen Universität Wien sowie den Universitäten Graz und Innsbruck ableitete (siehe Anhang 1, Tabelle A).

(2) Im Fachhochschulbereich erfolgte die Umsetzung der strategischen Ziele mit der Zuteilung von neuen zusätzlichen bzw. mit der Umschichtung von bestehenden Studienplätzen. Im Anhang 1 (Tabelle B) zeigt der RH exemplarisch auf, wie Ziele aus den Strategiedokumenten Hochschulplan 2011 und Fachhochschulentwick-

⁸⁴ Für die Trendbewertung wurden folgende Kennzahlen eines Studiengangs in einer Zeitreihe herangezogen: Bewerberinnen bzw. Bewerber, Anfängerinnen bzw. Anfänger, Studierende, Absolventinnen und Absolventen und Normplätzahlen (= maximale Anzahl der geförderten Plätze).

⁸⁵ Der Hochschulplan 2011 enthielt insgesamt 13 Systemziele zu den Themenfeldern Forschung, Lehre, Studierende und Wissenstransfer. Diesen 13 Systemzielen waren rd. 70 Umsetzungsziele zugeordnet. Aus diesen Umsetzungszielen leiteten sich in weiterer Folge Institutionsziele für den Universitäts- und Fachhochschulbereich ab, die mit den Universitäten über die Leistungsvereinbarungen bzw. im Fachhochschulbereich über den Fachhochschulentwicklungs- und Finanzierungsplan thematisiert wurden.

lungs- und Finanzierungsplan 2017/2018 in der Ausschreibung von neuen Studienplätzen für das Studienjahr 2016/2017 konkretisiert wurden.

- 27.2** Nach Ansicht des RH leiteten sich die Vorhaben und Maßnahmen der Leistungsvereinbarungen 2016–2018 und die Zuteilungskriterien für zusätzliche Studienplätze für das Studienjahr 2016/2017 schlüssig aus den Zielen der einzelnen Strategiedokumente des BMWFW ab.

Monitoring der Zielerreichung

- 28.1** (1) Das Monitoring zu den Leistungsvereinbarungen erfolgte auf Basis der Wissensbilanzen, welche die Universitäten jährlich zu erstellen hatten. Im Zuge dessen erstellte die Universität einen Bericht über die Umsetzung der Ziele und Vorhaben der Leistungsvereinbarung; dabei wurde jedes Vorhaben und Ziel hinsichtlich der Umsetzung mit einem Kommentar sowie einer Ampelbewertung dargestellt. Im Anhang 1 (Abbildung A) stellt der RH exemplarisch drei Vorhaben⁸⁶ aus dem Bericht über die Umsetzung der Ziele und Vorhaben der Leistungsvereinbarung 2013–2015⁸⁷ der Universität Innsbruck dar.

Weiters verfolgte das BMWFW die Umsetzung der Leistungsvereinbarung durch sogenannte Begleitgespräche. Diese fanden zweimal pro Jahr zwischen dem BMWFW und den jeweiligen Universitäten statt. Dabei wurde erörtert, ob es Probleme bei der Umsetzung von Vorhaben gab und inwiefern die vereinbarten Meilensteine eingehalten bzw. die Ziele erreicht wurden. Der von der Universität gesetzte Ampelstatus sowie die zu setzenden Maßnahmen bei Nichterreichung der Vorhaben und Ziele waren ebenso Teil der Begleitgespräche.

(2) Im Fachhochschulplan 2010/2011–2012/2013 war erstmalig — vor der Erstellung des nächsten Planungsdokuments im Fachhochschulbereich — eine Evaluierung der Kriterien für die Umschichtung und Vergabe von Studienplätzen vorgesehen. Das BMWFW führte diese Evaluierung als Basis für die Erstellung des Fachhochschulentwicklungs- und Finanzierungsplan 2017/2018 durch. Von den elf untersuchten Kriterien erfüllten neun Kriterien⁸⁸ vollständig und ein Kriterium teil-

⁸⁶ Bereich D3. Kooperationen

⁸⁷ Wissensbilanz 2015

⁸⁸ z.B. weiterer Ausbau des Schwerpunkts Technik, Naturwissenschaften und techniknahe Dienstleistungen: in den Studienjahren 2009/2010 bis 2012/2013 Steigerung der Anzahl an Studiengängen im Bereich Technik von 137 auf 165 (+20,4 %), an Studierenden von 12.794 auf 14.891 (+16,4 %)

Förderung von berufsbegleitenden Bildungsangeboten: in den Studienjahren 2009/2010 bis 2012/2013 Steigerung der Anzahl an berufsbegleitenden Studiengängen von 144 auf 188 (+30,6 %), an Studierenden von 11.027 auf 15.315 (+38,9 %)

weise die Ziele des Fachhochschulplans 2010/2011–2012/2013; ein Kriterium blieb bei der Evaluierung unerwähnt.⁸⁹

28.2

(1) Der RH anerkannte das Monitoring im Bereich der Leistungsvereinbarungen; durch die zweimal jährlich stattfindenden Begleitgespräche sowie den jährlichen Bericht über die Umsetzung der Ziele und Vorhaben der Leistungsvereinbarung jeder Universität bestand ein regelmäßiges Monitoring hinsichtlich der Erreichung der in der Leistungsvereinbarung angestrebten Vorhaben und Ziele.

(2) Weiters anerkannte der RH, dass vor der Erstellung des nächsten Fachhochschulentwicklungs- und Finanzierungsplans eine Evaluierung hinsichtlich der Zielerreichung der Schwerpunkte des vorhergehenden Fachhochschulplans stattfand. Er bemängelte jedoch, dass die Evaluierung des Fachhochschulplans 2010/2011–2012/2013 nicht alle Kriterien enthielt bzw. keine weitere Vorgehensweise bei Nichterreichung von Zielen dargelegt wurde. Nach Ansicht des RH sollten auch nicht erreichte Ziele dargestellt, die Gründe der Nichterfüllung dokumentiert und weitere Maßnahmen bzw. Vorgehensweisen formuliert werden.

Der RH empfahl daher dem BMWF, nicht erreichte Ziele sowie die weitere Vorgehensweise bei Nichterfüllung von Zielen in der Evaluierung des Fachhochschulentwicklungs- und Finanzierungsplans transparent darzustellen.

28.3

Das BMWF teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die transparente Darstellung der Konsequenzen im Falle der Nichterfüllung von Zielen im Zuge der Evaluierung im kommenden Fachhochschul-Entwicklungs- und Finanzierungsplan verstärkt berücksichtigt werde.

Hochschulplan

Aufbau und Ziele des Hochschulplans

29.1

(1) In seinem Bericht „Leistungsvereinbarungen“, Reihe Bund 2012/11, TZ 16, hatte der RH kritisiert, dass der Hochschulplan zum ursprünglich vorgesehenen Termin Mitte 2011 nicht vorlag, weshalb die Universitäten zu Beginn ihrer Vorbereitung der bereits dritten Leistungsvereinbarungsperiode noch immer nicht über die erforderlichen übergreifenden strategischen Vorstellungen des BMWF verfügten, auf denen sie ihre Entwicklungspläne hätten aufbauen können. Der RH hatte dem BMWF daher empfohlen, die Erarbeitung des Hochschulplans unverzüglich abzuschließen.

⁸⁹ In der Evaluation des Fachhochschulplans 2010/2011–2012/2013 fehlte das Kriterium 2.1.8. Identifikation der Berufsfelder. Auf Anfrage des RH teilte das BMWF mit, dass zum Zeitpunkt der Erstellung des aktuellen Fachhochschulentwicklungs- und Finanzierungsplans diese Daten noch nicht verfügbar waren.

Dies geschah Ende 2011: Der Österreichische Hochschulplan wurde im Jahr 2011 in den vier Teilprojekten

- Koordinierungsmaßnahmen
- Bauleitplan
- Großforschungsinfrastruktur/Internationales
- Finanzierung/Finanzierungsmodell

erarbeitet und im Dezember 2011 fertiggestellt.⁹⁰

(2) Ebenfalls Ende 2011 legte das BMWFW einen Vortrag an den Ministerrat bezüglich der Entwicklung des Österreichischen Hochschulraums (Hochschulplan) vor. Diesen Bericht — nicht jedoch der Hochschulplan selbst — nahm die Bundesregierung zur Kenntnis. Auch eine spätere Beschlussfassung durch die Bundesregierung lag nicht vor. Der Hochschulplan blieb damit ein Strategiedokument des BMWFW. Dies stand bspw. der Empfehlung des Wissenschaftsrats entgegen, der hinsichtlich des Hochschulplans eine politische Entscheidung durch die Bundesregierung empfahl, um diesem eine belastbare Verbindlichkeit zu geben.⁹¹

29.2 Der RH bemängelte — insbesondere vor dem Hintergrund der unter **TZ 4** beschriebenen aufgeteilten Ressortzuständigkeiten im tertiären Sektor —, dass der Hochschulplan als Grundsatzdokument zur Gestaltung des Österreichischen Hochschulraums nicht von der gesamten Bundesregierung formal getragen wurde.

30.1 Der Hochschulplan definierte eingangs seine übergeordnete Zielsetzung, nämlich, den Österreichischen Hochschulraum weiterzuentwickeln, die internationale Sichtbarkeit zu erhöhen sowie höchste Qualität in Lehre und Forschung unter Beachtung der gegebenen Rahmenbedingungen und einer effizienten Erbringung von Leistungen nach internationalen Standards sicherzustellen.

Im Folgenden legte er Leitlinien der vier Hochschulsektoren öffentliche Universitäten, Fachhochschulen, Privatuniversitäten und Pädagogische Hochschulen als deren vorrangige Ziele und strategischen Überbau dar. Im Bereich der Universitäten waren dies bspw. die Entwicklung der Wissenschaften und der Kunst und die Heranbildung und Förderung des wissenschaftlichen und künstlerischen Nachwuchses; im Bereich der Fachhochschulen die praxisbezogene Ausbildung auf Hoch-

⁹⁰ Die Genesis des Hochschulplans beschrieb der RH ausführlich in seinem Bericht „Leistungsvereinbarungen“, Reihe Bund 2012/11 (TZ 16).

⁹¹ Konzept „Universität Österreich 2025“

schulniveau, die Erschließung von Zielgruppen mit nicht traditionellem Hochschulzugang und die Sicherstellung des Innovationstransfers durch anwendungsbezogene Forschung; im Bereich der Privatuniversitäten das Angebot von Studien, die internationalen Standards entsprachen; sowie im Bereich der Pädagogischen Hochschulen die Durchführung von wissenschaftlich fundierten berufsfeldbezogenen Bildungsangeboten in den Bereichen der Aus-, Fort- und Weiterbildung in pädagogischen Berufsfeldern.

Aufbauend auf diesen Leitlinien definierte der Hochschulplan in den Themenfeldern Forschung, Lehre, Studierende und Wissenstransfer Systemziele mit langfristiger Perspektive sowie Umsetzungsziele als Mittel zur Erreichung der Systemziele. Aus den Umsetzungszielen leiteten sich wiederum die Institutionsziele ab, die mit den Universitäten in den Leistungsvereinbarungen (siehe **TZ 25**) und mit den Fachhochschulen im Fachhochschulentwicklungs- und Finanzierungsplan thematisiert wurden. Der RH überprüfte die Übereinstimmung der Wirkungsziele des BMWFV mit den Systemzielen des Hochschulplans (siehe Anhang 2).

Was die Umsetzungsziele betraf, so fanden sich im Hochschulplan konkrete Zielsetzungen ebenso wie nicht konkretisierte Absichtserklärungen. Beispiele für konkrete Zielsetzungen waren die Erhöhung der Forschungsquote von 2,76 % auf 3,76 % bis 2020 und die Erhöhung des Anteils von 30- bis 34-Jährigen, die ein Hochschulstudium abgeschlossen hatten, auf 38 % bis 2020. Im Bereich der Lehre fanden sich hingegen überhaupt keine konkreten Zielsetzungen: Angestrebt wurden die Senkung der Studiendauer, die Senkung der Drop-out-Quoten ebenso wie etwa die Steigerung der Zahl der Doktoratskollegs. Insgesamt überwogen die nicht konkretisierten Ziele bei Weitem.

30.2

Der RH anerkannte, dass jedes Systemziel des Hochschulplans mit mindestens einem Wirkungsziel des BMWFV korrespondierte. Er bemängelte jedoch, dass die überwiegende Anzahl von Umsetzungszielen des Hochschulplans nicht quantifiziert bzw. konkretisiert war.

Er empfahl dem BMWFV daher, in einer Neufassung des Hochschulplans die Umsetzungsziele in einem deutlich erhöhten Ausmaß mit konkreten Zahlen zu unterlegen.

Die Erreichung eines der wenigen konkreten Ziele, nämlich der Erhöhung der Forschungsquote, schien überdies gefährdet (siehe auch den RH-Bericht „Forschungsfinanzierung in Österreich“, Reihe Bund 2016/8). Der RH verwies außerdem kritisch darauf, dass sich die Zielsetzung der Erhöhung der internationalen Sichtbarkeit kaum in den internationalen Rankings widerspiegelte (siehe **TZ 35**).

30.3 Laut Stellungnahme des BMFWF werde das Anliegen des RH, Ziele vermehrt so zu formulieren, dass deren Umsetzung überprüfbar ist, begrüßt. Künftig werde darauf bei der Formulierung der Ziele verstärkt geachtet werden.

Was die Rankings betreffe, so seien diese keinesfalls der einzige Indikator für internationale Sichtbarkeit; Indikatoren seien vor allem der rege internationale Austausch von Studierenden und Lehrenden, die Mitgliedschaften in internationalen Netzwerken oder die vielfachen, erfolgreichen Kooperationen bzw. Beteiligungen österreichischer Hochschulen.

30.4 Der RH erwiderte, er habe kritisch darauf verwiesen, dass sich das Ziel der internationalen Sichtbarkeit kaum in den Rankings widerspiegle, aber nicht behauptet, dass diese der einzige Indikator wären.

Bauleitplan

31.1 Der Bauleitplan war Teil des Hochschulplans. Gemäß einer Anfang 2015 in das UG⁹² eingefügten Bestimmung hatte er alle Immobilienprojekte der Universitäten zu enthalten. Bauprojekte der Fachhochschulen, der Privatuniversitäten und der Pädagogischen Hochschulen waren nicht im Bauleitplan enthalten.

Hinsichtlich des Raumbedarfs der Universitäten gemäß UG und der Österreichischen Akademie der Wissenschaften legte er für absehbare Projekte eine Prioritätenreihung fest; die Planung enthielt keine Kosten– bzw. Budgetangaben und keine zeitliche Komponente.⁹³ Der Bauleitplan war in drei Planungsregionen — Ost, Süd und West — unterteilt, die jeweils die darin gelegenen Institutionen⁹⁴ umfassten.

⁹² § 118a Abs. 2

⁹³ Lediglich das Standortkonzept der Grazer Universitäten, eine Beilage des Bauleitplans, wies jeweils einen Planungs– und Realisierungszeitraum aus.

⁹⁴ Planungsregion Ost: Wien; Planungsregion Süd: Graz, Leoben, Klagenfurt; Planungsregion West: Innsbruck, Salzburg, Linz; die Österreichische Akademie der Wissenschaften war in alle Regionen eingebunden.

Tabelle 13: Auszug aus dem Bauleitplan West als Teil des Hochschulplans

Österreichischer Hochschulplan Bauleitplan ¹ Version 0.1 Planungsregion: WEST	
Bauleitplan WEST:	
WEST 0 Innsbruck GS1/1	Generalsanierung der Fakultätsgebäude für Architektur und Bauingenieurwissenschaften Dieses Projekt gehört noch als Letztes zur Gruppe der Generalsanierung 1 – Bauprojekte (500 Mio. EUR Liste).
WEST 1 Salzburg 1	Itzling Die Finanzierung ist mit Schreiben der Frau Bundesministerin Dr. Beatrix Karl vom April 2011 abschließend geregelt.
WEST 2 Innsbruck 1	Ersatzbau Innrain 52a Die endgültige Festlegung der Nutzer dieses Ersatzneubaus soll bzw. kann erst nach Bestellung des neuen Rektorates der LFU Innsbruck erfolgen, wobei die hochschulpolitischen Rahmenbedingungen und die Bedürfnisse der beteiligten Institutionen zu berücksichtigen sein werden.
WEST 3 Linz 1	Brückenkopfgebäude (KUL) Eine Realisierung dieses Projektes für die Kunstuniversität Linz ist nur bei einer wesentlichen und existenziellen Beteiligung von Stadt Linz und Land Oberösterreich möglich. Vonseiten des Bundes stehen maximal die Finanzmittel zur Verfügung, die für eine sicherheitstechnische Sanierung des bestehenden Standortes Urfahr notwendig wären, sowie die durch die Übersiedlung freiwerdende Urfahr-Miete.
WEST 4 Innsbruck 2	Generalsanierung Komplex Fritz Pregl-Straße Die Festlegung der Nutzung richtet sich nach dem Ergebnis bei Innsbruck 1 (Ersatzneubau Innrain 52a) und sollte gleichzeitig mit dieser Entscheidung erfolgen. Das ÖAW-Projekt „Institut für biomedizinische Altersforschung“ ist in einem der beiden Projekte räumlich zu versorgen.
WEST 5 Innsbruck 3	Ersatzbau „Haus der Musik“ Dieses Projekt entspricht dem artikulierten Wunsch der Partner, die lokalen Musikinstitutionen in einem gemeinsamen Projekt baulich zusammenzuführen. Diese Maßnahme erzeugt neben der notwendigen kritischen Masse auch die Chance zu inhaltlich-synergetischen Kooperationen.
WEST 6 Salzburg 2	Universitäts- und Landessportzentrum Rif Das Projekt „Tribüne neu“ würde gemäß Vertrag gemeinsam mit dem Land Salzburg abgewickelt.
WEST 7 Linz 2	Sanierung Hörsaalzentrum (JKU) Hier wird nur die Sanierung der bestehenden Hörsäle gereiht.

¹ Bauleitplan WEST Stand 28. November 2011

Quelle: BMWFVW

Im Hochschulplan war zum Verständnis des Bauleitplans u.a. festgehalten:

- Im Rahmen des Hochschulplans wurde vom damaligen Status quo ausgegangen. Danach sollte er rollierend weiterentwickelt werden.

- Die Erstellung und künftige Änderungen sollten im Konsens der Institutionen der jeweiligen Planungsregion erfolgen.
- Die Umsetzung sollte nach Maßgabe der budgetären Möglichkeiten erfolgen, weshalb der Bauleitplan keine zeitliche Komponente enthielt.
- Der Bauleitplan enthielt nur Projekte, die mit finanzieller Unterstützung des BMWFW umgesetzt werden sollen.

Im Zuge der Novellierung des UG Anfang 2015⁹⁵ fügte der Gesetzgeber eine Regelung über den Bauleitplan in das UG ein. Demnach waren alle Immobilienprojekte der Universitäten über einer bestimmten finanziellen Bedeutung⁹⁶ in die Prioritätenreihung aufzunehmen. Der Bauleitplan musste die entsprechenden Investitionskosten samt aller Einmal- und Folgekosten enthalten. Hinsichtlich der Realisierung der Immobilienprojekte sah die Novelle Verfahrensvorgaben einschließlich einer Verordnungsermächtigung für die Bundesministerin oder den Bundesminister für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft⁹⁷ zur näheren Regelung des Verfahrens vor.

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung bestand für die Regionen Süd⁹⁸ und West⁹⁹ jeweils eine informelle Abstimmung zwischen den Institutionen und dem BMWFW über die Aktualisierung des Bauleitplans für die jeweilige Planungsregion. Diese Dokumente enthielten eine Liste der fertigen Projekte und jener, die sich in der Phase der Realisierung (Planung bzw. Bau) befanden, sowie eine Liste nach Priorität gereihter und eine Liste nicht gereihter offener Projekte. Eine zeitliche Planung und eine Kostenschätzung waren auch in den aktualisierten Versionen nicht enthalten.

Bei der Reihenfolge der Realisierung der universitären Immobilienprojekte war die Prioritätenreihung nicht in allen Fällen¹⁰⁰ eingehalten worden. Die Vorziehung von Projekten war mit der Finanzierung von dritter Seite begründet, die Rückstellung von Projekten erfolgte aufgrund von Ergebnissen der Planungsphase.

31.2

(1) Aufgrund des hohen Finanzmittelbedarfs und der längerfristigen Dauer der Projektrealisierung erachtete der RH eine gesonderte Planung und Koordinierung hin-

⁹⁵ BGBl. I Nr. 21/2015

⁹⁶ wenn für das Projekt nach haushaltsrechtlichen Bestimmungen das Einvernehmen mit dem BMF erforderlich war

⁹⁷ im Einvernehmen mit der Bundesministerin oder dem Bundesminister für Finanzen

⁹⁸ als Ergebnis einer Besprechung am 14. Jänner 2016

⁹⁹ als Bauleitplan West 2015 bezeichnet

¹⁰⁰ Die Gründe waren bspw. eine Finanzierung von dritter Seite oder bei der Planung auftretende Schwierigkeiten.

sichtlich der universitären Immobilienprojekte, wie sie im Rahmen des Bauleitplans erfolgte, grundsätzlich als zweckmäßig. Er wies darauf hin, dass der Bauleitplan ein grundsätzliches Instrument darstellte, wovon, wenn auch begründet, abgewichen wurde.

(2) Der RH hielt kritisch fest, dass die mit der Regelung des Bauleitplans im UG festgelegten inhaltlichen Vorgaben über die Darstellung der entsprechenden Investitionskosten bisher nicht berücksichtigt wurden.

Er empfahl dem BMWFW, den Prozess der Bauleitplanung, einschließlich der Erlassung der im Gesetz vorgesehenen Verordnung, entsprechend voranzutreiben. Weiters empfahl der RH dem BMWFW den auf dieser Basis erstellten Bauleitplan, nach formeller Genehmigung, wie im UG vorgesehen, zu veröffentlichen, und zwar als eigenständiges Dokument außerhalb des Hochschulplans oder als Teil des gesamtösterreichischen Universitätsentwicklungsplans.

31.3

Das BMWFW teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Österreichische Akademie der Wissenschaften aufgrund der erwähnten UG–Novelle in Zukunft nicht mehr in diese Bauleitplanung eingebunden sein werde. Betreffend die fehlenden budgetären Kennzahlen und die zeitliche Komponente sei festzuhalten, dass die Angabe von finanziellen Kennwerten erst ab einem gewissen Planungsstand sinnvoll und belastbar machbar sei. Weiters erscheine es extrem problematisch, in einem Planungsdokument Werte zu publizieren, die mit dem BMF nicht akkordiert seien. Dies würde haushaltsrechtlichen Vorgaben (Verpflichtung zur Herstellung des Einvernehmens mit dem BMF gemäß Bundeshaushaltsgesetz) widersprechen und die Universitäten könnten sich berechtigt sehen, Bauprojekte mit einem gleichen bzw. ähnlichen Finanzbedarf auszutauschen. Der Zeitplan sei primär von den zur Verfügung stehenden Finanzmitteln abhängig. Die Einhaltung der Reihenfolge sei allein deswegen nicht möglich, weil mehrere Projekte gleichzeitig bearbeitet werden müssten, um einen entsprechenden Umsetzungsfaktor zu erreichen. Weiters dürfe ein Problem bei einem Projekt nicht zu einem Gesamtstillstand führen können.

Das BMWFW sagte zu, den Prozess der Bauleitplanung kontinuierlich fortzusetzen. Die Verordnung gemäß § 118b Abs. 3 UG sei mit dem BMF akkordiert und werde im Juli 2017 in Begutachtung gehen.

Der gesamtösterreichische Bauleitplan, in den die über den Betragsgrenzen liegenden Bauprojekte nach Herstellung des Einvernehmens mit dem BMF aufgenommen würden, werde als eigenständiges Dokument im Internet unter www.bauleitplan.at mit allen geforderten Kennzahlen veröffentlicht werden.

31.4

Der RH anerkannte, dass die Bauleitplanung kontinuierlich fortgesetzt werden soll und die Vorarbeiten für die Erlassung der Verordnung zur Regelung der Projektplanungen geleistet wurden. Hinsichtlich der fehlenden budgetären Angaben entgegnete der RH, dass den voraussichtlichen Kosten der Projekte wesentliche Bedeutung für die Planung zukommt. Er wies darauf hin, dass die Anfang 2015 erlassene Novelle des UG formelle Regelungen für die Bauleitplanung sowie die Darstellung der jeweiligen Projektkosten festlegte.

Auch wenn der Bauleitplan als grundsätzliches Planungsdokument anzusehen ist, das einzelne ein Projekt verzögernde Schwierigkeiten nicht vorwegnehmen kann, sollte von der Prioritätenreihung nach Ansicht des RH nicht ohne wesentliche Gründe abgegangen werden, zumal die Prioritätenreihung den Universitäten eine entsprechende Planungsperspektive ermöglichen sollte.

32.1

Das BMWFW setzte regelmäßig Mittel zur Planung und Verwirklichung universitärer Bau- oder Sanierungsvorhaben¹⁰¹ ein. Ein wesentlicher Bestandteil der Aufgaben des BMWFW war neben dem Mitteleinsatz die Koordination der beteiligten Partner sowie gegebenenfalls weiterer Mittelgeber. Das BMWFW leistete dabei in der Regel Einmalzahlungen oder Mietzahlungen nach Fertigstellung. Nach Projektabschluss stellte es den Universitäten die Mittel über die Leistungsvereinbarungen zur Verfügung.

Zum Zeitpunkt der Festschreibung der Prioritäten der Bauleitplanung 2011 waren entsprechende Mittel auch für bereits laufende Bau- und Sanierungsvorhaben bzw. damit in Zusammenhang stehende Mietzahlungen gebunden. Deshalb setzte das BMWFW nur einen Teil der für Bauangelegenheiten gewidmeten Mittel für Projekte im Rahmen der Bauleitplanung ein¹⁰², nämlich:

¹⁰¹ Die Umsetzung der Projekte erfolgte in unterschiedlicher Weise (bspw. Mitfinanzierung von Ländern; Einmalzahlungen oder Mietkonstruktionen und dergleichen, teilweise auch ohne finanzieller Beteiligung des BMWFW).

¹⁰² In den Bauleitplan wurden Projekte aufgenommen, für die noch keine Baufreigabe des BMWFW erteilt wurde; aufgrund von Überschneidungen waren zwei Projekte im Bauleitplan angeführt, deren Finanzierung bereits sichergestellt war.

Tabelle 14: Mitteleinsatz des BMWFW für universitäre Bau- und Sanierungsvorhaben

	2012	2013	2014	2015	2012 bis 2015
	in Mio. EUR				
Projekte Bauleitplan ²	16,2	38,5 ¹	16,0	11,0	81,7
Projekte vor 2011 ³	62,6	47,8	75,1	78,3	263,8
Summe	78,8	86,3	91,1	89,3	345,5

Rundungsdifferenzen möglich

¹ noch nicht verausgabt, zur Zeit der Gebarungüberprüfung in Rücklage

² Die bei Erstellung des Bauleitplans bereits freigegebenen Projekte wurden der Gruppe der Projekte vor 2011 zugeschlagen.

³ Projekte, die aus dem sogenannten Generalsanierungsprogramm und dem Konjunkturpaket II finanziert wurden, einschließlich der in die Leistungsvereinbarungen übertragenen Mittel

Quelle: BMWFW

32.2

Der RH zeigte auf, dass aufgrund der Projektumsetzungsdauer im Baubereich — bei konstantem Mitteleinsatz — der finanzielle Fokus bisher nicht auf die Umsetzung der Bauleitplanung gerichtet werden konnte. In den Jahren 2012 bis 2015 lag der Anteil dieser Mittel lediglich bei rd. 24 %. Er wies darauf hin, dass die angestrebte Steuerungswirkung von einer konsequenten Umsetzung der Prioritätenreihung abhing. Diesbezüglich sollte die Verwirklichung der einzelnen Vorhaben in einem berechenbaren Zeitraum realistisch sein, um den Bildungseinrichtungen planbare Perspektiven zu ermöglichen.

Der RH empfahl dem BMWFW daher, die Umsetzung der Bauleitplanung kontinuierlich fortzuführen, um den Universitäten eine entsprechende Planungsperspektive zu ermöglichen.

32.3

Laut Stellungnahme des BMWFW werde die Umsetzung der Bauleitplanung bereits jetzt kontinuierlich nach Maßgabe der zur Verfügung stehenden Finanzmittel fortgesetzt. Die Umsetzung sei von den zur Verfügung gestellten zusätzlichen Finanzmitteln abhängig. Die Paktierung der entsprechend benötigten Finanzmittel sei schwierig, weil im Regelfall die Finanzbelastung erst in der übernächsten Leistungsvereinbarungsperiode erfolgen würde und hierfür noch keine Finanzmittel zugesagt werden könnten.

32.4

Der RH teilte die Ansicht des BMWFW, dass die Langfristigkeit der Finanzierung von Bauprojekten eine Herausforderung für derartige Planungen darstellt. Er wies jedoch darauf hin, dass auch noch von 2012 bis 2015 wesentliche für Bauprojekte zur Verfügung stehende Mittel außerhalb der Bauleitplanung eingesetzt wurden. Der RH hatte nicht empfohlen, finanzielle Belastungen für Zeiträume einzugehen, für die aus haushaltsrechtlichen Gründen keine Zusagen gemacht werden können. Er hielt fest, dass im Sinne der Planungssicherheit für die Universitäten und der Steu-

erungswirkung der Blauleitplanung eine konsequente Umsetzung der Prioritätenreihung erforderlich ist.

Weiterentwicklung des Hochschulplans

33.1

(1) Seit Erstellung des Hochschulplans erbrachten die Arbeitsgruppen der Hochschulkonferenz die in **TZ 19** näher dargestellten Ergebnisse. Da der Hochschulplan zwischenzeitlich nicht adaptiert wurde, flossen die Ergebnisse dieser Arbeitsgruppen nicht in das Gesamtdokument ein.

(2) Obwohl der Hochschulplan den gesamten Österreichischen Hochschulraum im Blick hatte, adressierte er als Strategiedokument des BMWFW nicht die Pädagogischen Hochschulen – abgesehen von der Darstellung ihrer Leitlinien.

(3) Auch der wachsende Sektor der Privatuniversitäten spielte eine untergeordnete Rolle.

(4) Der Hochschulplan sah hinsichtlich des weiteren Vorgehens die Präzisierung der quantitativen und qualitativen Umsetzungsziele sowie deren Priorisierung vor. Weiters sollte die Hochschulkonferenz verschiedene Kennzahlen- und Indikatorensysteme auf ihre Auswirkungen und Sinnhaftigkeit hin prüfen. Dies geschah in dieser Form bisher nicht.

(5) Die Weiterentwicklung des Hochschulplans war ein Vorhaben des Regierungsprogramms für die XXV. Gesetzgebungsperiode (2013–2018).

(6) Anfang 2016 rief das BMWFW das Projekt „Zukunft Hochschule“ ins Leben. Zur Zeit des Abschlusses der Gebarungsüberprüfung des RH befand sich das Projekt am Beginn der Planungsphase. Dieses sollte sich in fünf Aktionsfelder gliedern:

- Abstimmung des Studienangebots im Bereich Life Science unter Berücksichtigung des Forschungskontextes v.a. im Großraum Wien
- Informatik
- Durchlässigkeit im tertiären Sektor
- Abstimmung des Studienangebots zwischen den Hochschulen
- Geistes-, Sozial- und Kulturwissenschaften

Der Abschluss des Projekts war für 2017 geplant, die Ergebnisse sollten in die Leistungsvereinbarungen 2019–2021 einfließen.

33.2

Der RH wies darauf hin, dass der Hochschulplan seit dem Jahr 2011 nicht mehr aktualisiert worden war.

Der RH empfahl dem BMWFW spätestens am Ende des Projekts „Zukunft Hochschule“ die Erarbeitung eines aktualisierten Hochschulplans, wobei

- die Ergebnisse der Arbeitsgruppen der Hochschulkonferenz geeignetenfalls einzuarbeiten wären,
- im Hinblick darauf, dass der Schwerpunkt des Hochschulplans bei den Universitäten und Fachhochschulen lag, die Privatuniversitäten und die Pädagogischen Hochschulen stärker zu berücksichtigen wären,
- darin die in Aussicht genommene Präzisierung der quantitativen und qualitativen Umsetzungsziele sowie deren Priorisierung vorzunehmen bzw. diese Ziele verstärkt zu quantifizieren und mit Zeitplänen zu hinterlegen wären,
- die Ergebnisse des Projekts „Zukunft Hochschule“, insbesondere zu den Themen „Durchlässigkeit im tertiären Sektor“ und „Abstimmung des Studienangebots“ geeignetenfalls darin einfließen zu lassen wären und
- dieser Hochschulplan von der gesamten Bundesregierung formal zu tragen wäre.

33.3

Das BMWFW sagte zu, eine Neuauflage des Hochschulplans in Vormerkung zu nehmen. Dafür spreche eine Erhöhung der Transparenz in der Governance, verbunden mit dem Anspruch, dadurch eine Verbesserung der Abstimmung der Hochschulinstitutionen untereinander zu bewirken. Dagegen spreche, dass dieses Dokument im Wesentlichen nur eine zusammenfassende und bestenfalls priorisierende Darstellung jener bestehenden Strategiepapiere darstellen könne, die ohnehin bereits durch Steuerungsmechanismen in ihrer Umsetzung erfasst seien. Daher sei fraglich, ob Aufwand und Nutzen in Relation zueinander stünden.

33.4

Der RH bekräftigte unter Hinweis auf die von ihm aufgezeigten Schwächen des aktuellen Hochschulplans — vor dem Hintergrund der seit dem Jahr 2011 eingetretenen Entwicklungen und des auch vom BMWFW relevierten Arguments transparenterer Governance und verbesserter Abstimmung der Hochschulinstitutionen — seine Empfehlung, spätestens am Ende des Projekts „Zukunft Hochschule“ einen aktualisierten Hochschulplan zu erarbeiten.

Unterkritische Studien – Abgleich von Lehrangeboten

34.1 Das BMWFV analysierte im Vorfeld der Erstellung der Leistungsvereinbarungen 2013–2015 die Studienangebote der einzelnen Universitäten hinsichtlich unterkritischer Studienrichtungen, d.h. Studien mit sehr geringer Anzahl an prüfungsaktiven Studierenden bzw. sehr geringer Anzahl an Absolventinnen und Absolventen. In weiterer Folge wurden die betroffenen Universitäten in den Stellungnahmen des BMWFV zum Leistungsvereinbarungsentwurf 2013–2015 aufgefordert, sich umfassend mit dieser Thematik im zu überarbeitenden Leistungsvereinbarungsentwurf auseinanderzusetzen.

In den Leistungsvereinbarungen 2016–2018 sahen nun einige Universitäten Maßnahmen zum Abgleich bestimmter Lehrangebote vor.

Ebenso plante das BMWFV, im Projekt „Zukunft Hochschule“ im Rahmen des Aktionsfeldes „Abgleich des Studienangebots zwischen den Hochschulen“ diese Thematik zu behandeln.

34.2 Der RH hielt fest, dass das Thema unterkritische Studien Eingang in die Leistungsvereinbarungen gefunden hat.

Er empfahl dem BMWFV, im Rahmen des Projekts „Zukunft Hochschule“ diese Thematik weiterzuerfolgen mit dem langfristigen Ziel, in den derzeit unterkritischen Studien zweckmäßige Studierenden- und Absolventenzahlen zu erzielen, bspw. durch Kooperationen in der Lehre zwischen Universitäten, durch die Veränderung der Studieninhalte in Richtung Interdisziplinarität oder bei Mehrfachangeboten letztendlich durch das Auflösen von Studienrichtungen an dem einen oder anderen Standort.

34.3 Laut Stellungnahme des BMWFV arbeite die Fokusgruppe Geistes- und Kulturwissenschaften derzeit genau in diese Zielrichtung, und zwar mit dem Fokus auf die Bereiche Altertumswissenschaften, Philosophie, Slawistik und Musikwissenschaften. Bis Ende Juni 2017 solle ein mit den Universitäten abgestimmtes Konzeptpapier vorliegen.

Rankings

35.1 (1) Hochschulrankings bewerteten die Qualität von Hochschulen anhand von Kriterien aus Forschung und Lehre. International wurde die Bewertung von Hochschulrankings und ihr Nutzen kontrovers gesehen; für die einen stellten sie eine unverzichtbare Grundlage zur Einschätzung der Leistungsfähigkeit von einzelnen

Universitäten oder des gesamten Hochschulsystems eines Landes dar, für die anderen waren sie mangels Vergleichbarkeit der Hochschulsysteme und Hochschultypen und der verwendeten Indikatoren wenig sinnvoll bis irreführend.

Die österreichischen Universitäten nutzten laut Universitätenkonferenz Rankingergebnisse für ihre Öffentlichkeitsarbeit und stellten auch zunehmend einen Einfluss von Rankings auf die Attraktivität ihrer Universität für Forschungspersonal, Forschungsk Kooperationen und für Studierende fest.

(2) Die etablierten Rankings, wie das Times Higher Education World University Ranking (**THE–Ranking**) bzw. das Academic Ranking of World Universities (**Shanghai–Ranking**), listeten nur rd. 200 bis 500 der insgesamt rd. 17.000 Universitäten. In der Regel betrachteten diese Rankings die Universität als Gesamtheit. Zunehmend wurden jedoch auch Fachbereichs–/Fächerrankings angeboten.

Im THE–Ranking 2015/2016 (Reihung der besten 800 Hochschulen) erreichten von den österreichischen Universitäten laut Auswertungen des BMWFW die Universität Wien Platz 142, weitere Universitäten lagen in folgenden Rangbereichen: Medizinische Universität Wien (201–250), Technische Universität Wien (251–300), Universität Innsbruck (301–350), Technische Universität Graz (351–400), Universität Graz und Linz (401–500).

In den Beobachtungszeiträumen 2013/2014 bzw. 2014/2015 erreichten dieselben Universitäten ähnliche Plätze. Dabei zeigten die österreichischen Universitäten¹⁰³ v.a. bei den beiden Indikatoren Ausbildung und Forschung niedrige Werte (beide Indikatoren basierten auf Umfragen) und erreichten bei den Zitationen und v.a. beim Indikator Internationale Perspektive deutlich höhere Werte, teilweise höhere als jene der Top–3–gereihten Universitäten.

Nach Fachbereichen wurden im THE–Ranking weltweit nur die ersten 100 Universitäten gereiht; hier erreichte die Universität Wien Platz 47 in den Geisteswissenschaften, die Medizinische Universität Wien Platz 58 in den klinischen/medizinischen Wissenschaften und die Technische Universität Wien Platz 91 in den Ingenieur–/Technologiewissenschaften.

Verglichen mit anderen Nationen erreichte im THE–Ranking 2015/2016 nur eine der österreichischen Universitäten (Universität Wien) einen Rang unter den Top 200 Universitäten, ähnlich wie Finnland (1) und Norwegen (2); Deutschland platzierte 20 Universitäten, die Niederlande zwölf, die Schweiz sieben und Schweden sechs unter den ersten 200 Universitäten.

¹⁰³ laut dem Forschungs– und Technologiebericht 2014

Im Shanghai-Ranking (weltweit 500 Universitäten) erreichten im Jahr 2015 laut Auswertungen des BMWFW die österreichischen Universitäten folgende Rangbereiche: Universität Wien (151–200), Medizinische Universität Wien und Universität Innsbruck (201–300), Medizinische Universität Graz, Technische Universität Wien und Universität Graz (401–500). Im Jahr 2013 bzw. 2014 belegten diese Universitäten jeweils den gleichen Rang. Auch in den Fachbereich- bzw. Fächerrankings fanden sich dieselben Universitäten wieder.

(3) In bibliometrischen Rankings¹⁰⁴ wie bspw. dem Leiden-Ranking (**CWTS**) des Centre for Science and Technology Studies der Universität Leiden schienen 2013 vier österreichische Universitäten in den Rängen bis 200 (Medizinische Universitäten Innsbruck und Wien) bzw. bis 300 (Technische Universität Wien, Universität Wien) auf. In den Field-Rankings erreichten Fachbereiche österreichischer Universitäten auch Platzierungen unter den ersten 100¹⁰⁵ bzw. auch in den Rängen bis 200, bis 300 und bis 400.¹⁰⁶

(4) Einen anderen Ansatz Hochschulen zu klassifizieren unterstützte die Europäische Kommission seit 2005. Basierend auf „U-Map. The European Classification of Higher Education Institutions“ mit 29 Indikatoren zu den Dimensionen Lehrprofil, Wissenstransfer, Studierendenprofil, internationale Orientierung, Forschungsorientierung und Regionales Engagement gestattete „U-Multirank“¹⁰⁷ die Erstellung eines multidimensionalen Profils sowohl auf Hochschul- wie auch Fachbereichs- und Studienprogramm-Ebene, das mit anderen Hochschulen verglichen werden konnte.¹⁰⁸ Das Profil wurde dabei nicht mittels eines Gesamtindikators dargestellt — es gab somit auch keine Rangfolge —, sondern es wurde jeder Indikator für jede Hochschule mit einer fünfteiligen Skala von „sehr gut“ bis „schwach“ bewertet. Ein Vergleich gesamter, nationaler Hochschulsysteme war durch U-Multirank nicht möglich.

Die Teilnahme einzelner Universitäten und Fachhochschulen an dem multidimensionalen Ranking „U-Multirank“ erfolgte dabei freiwillig. 2015 umfasste der Hochschulvergleich 1.200 Hochschulen aus 83 Ländern. Aus Österreich hatten 16 öffentliche und private Universitäten bzw. Fachhochschulen teilgenommen.

¹⁰⁴ Diese fokussierten nur auf Forschungsleistungen und operationalisierten diese ausschließlich über bibliometrische Indikatoren wie der Anzahl von wissenschaftlichen Publikationen und deren Zitierungen.

¹⁰⁵ Universität Wien, Field „Mathematics and Computer Science“

¹⁰⁶ Medizinische Universitäten Innsbruck und Wien, Universität Wien, Technische Universität Wien

¹⁰⁷ „European Multidimensional Global University Ranking“

¹⁰⁸ mittels „web tool“

(5) Um nun die Öffentlichkeit für das Thema „Rankings“ zu sensibilisieren sowie anhand von Hintergrundinformationen zu den einzelnen Rankings eine differenziertere Wahrnehmung zu erreichen, initiierte das BMWFW im September 2013 das Projekt „Österreichische Universitäten und Universitätsrankings“. Im Rahmen dieses Projektes sollten geeignete Maßnahmen und Empfehlungen entwickelt werden, die sowohl auf der Ebene der einzelnen Universitäten als auch universitätsübergreifend umgesetzt werden sollten, um im Rahmen von geltenden Strategien eine Verbesserung der Position österreichischer Universitäten in den Hochschulrankings zu erzielen. Eine Präsentation der Projektergebnisse war für den Herbst 2016 geplant.

Eine dazu im Auftrag des BMWFW im Vorfeld an der Technischen Universität Graz durchgeführte Analyse kam, basierend auf den Daten mit Stand Mai/Juni 2013, zu folgenden Ergebnissen:

„Die Österreichischen Universitäten waren in allen Rankings vertreten, aber wenig sichtbar. Alle betrachteten Rankings listeten auf gesamtuniversitärer Ebene mindestens vier österreichische Universitäten, zumeist jedoch auf weiter hinten liegenden und damit weniger gut sichtbaren Rängen. Bis auf einzelne Ausnahmen werden keine Plätze unter den Top 100 erzielt und jene Rankings, bei denen dies der Fall ist, sind Verfahren mit einem vergleichsweise geringen Bekanntheitsgrad.

Die Universität für Bodenkultur Wien und die Wirtschaftsuniversität Wien waren die einzigen beiden nationalen Universitäten, die in Rankings der Gesamtuniversität unter die Top 50 kommen, allerdings in Verfahren, die weniger gut bekannt waren.

Die in diesen Verfahren am häufigsten und am weitesten vorne gelisteten Universitäten waren die Universität Wien, die Technische Universität Wien und die Universität Innsbruck.

Weiters zeigte sich, dass die Größe der Universität im Vergleich der österreichischen Universitäten untereinander ein wichtiger Faktor im Hinblick auf das Auftreten in Rankings bzw. die erzielten Platzierungen war.“

35.2

Die Positionierung der österreichischen Universitäten in den internationalen Rankings — zumindest auf Ebene der Gesamtuniversität — veränderte sich seit der 2013 durchgeführten Analyse nicht wesentlich. Der RH hielt dazu kritisch fest, dass Österreich zwar beim Mitteleinsatz durchaus im Spitzenfeld der OECD- und EU-Staaten lag (siehe [TZ 6](#)), die österreichischen Universitäten auf Ebene der Gesamtuniversität in den Rankings aber trotzdem kaum sichtbar waren.

Er anerkannte die Maßnahme des BMWFW, sich einen Überblick über die Teilnahme wie auch die Präsenz österreichischer Universitäten in internationalen Ranking-Verfahren zu verschaffen, die Ranking-Verfahren nach ihren Methoden zu analysieren sowie mutmaßliche Gründe für die unterschiedlichen Platzierungen der unterschiedlichen Universitätstypen herauszuarbeiten.

Er empfahl dem BMWFW, gemeinsam mit den Universitäten im Sinne des im September 2013 initiierten Projekts Maßnahmen zu treffen, um in der Öffentlichkeit eine differenziertere Wahrnehmung des Themas „Rankings“ zu erreichen, sowie geeignete Empfehlungen zu entwickeln, die mittelfristig bspw. durch eine weiter forcierte Zusammenarbeit zu einer Verbesserung der Position österreichischer Universitäten in den Hochschulrankings führen. Auch sollte das BMWFW auf die österreichischen Hochschulen dahingehend hinwirken, möglichst vollständig bei dem von der Europäischen Kommission forcierten multidimensionalen Ranking „U-Multirank“ sowohl auf Institutionenebene als auch an den von „U-Multirank“ angebotenen Fächer-Rankings teilzunehmen, um sich einem nationalen wie auch internationalen Vergleich zu stellen.

35.3

Laut Stellungnahme des BMWFW sei auf Basis des Projekts „Österreichische Universitäten und Universitätsrankings“ vonseiten der Universitätenkonferenz das Vademecum „Internationale Hochschulrankings und ihre Bedeutung für die österreichischen Universitäten“ erarbeitet und im Februar 2017 auf der Webseite der Universitätenkonferenz vorgestellt worden, um eine differenzierte Einführung in das Thema Hochschulrankings und deren Interpretation zu ermöglichen. Dort werde dargelegt, dass die „Qualität“ einer Hochschule durch Rankings nur beschränkt dargestellt werden könne, weil die Indikatoren einzelne Leistungsbereiche adressierten und damit nur bedingt auf die Gesamtleistung einer Universität in Forschung und Lehre geschlossen werden könne.

Die Empfehlung des RH bezüglich Teilnahme möglichst aller Universitäten an U-Multirank würde jedoch die Bemühungen um eine differenzierte Wahrnehmung dieses Themas in der Öffentlichkeit konterkarieren. U-Multirank wäre nicht als Systemranking zu verstehen und könne aufgrund seiner methodischen Konzeption nicht als solches genutzt werden. Vor diesem Hintergrund sei die Empfehlung eines Hinwirkens auf eine möglichst vollständige Teilnahme der Hochschulen abzulehnen bzw. nicht zielführend.

35.4

Der RH erwiderte dem BMWFW, dass er im Sachverhalt explizit festgestellt hatte, dass durch U-Multirank ein Vergleich gesamter, nationaler Hochschulsysteme nicht möglich war. Der RH stellte deshalb klar, dass seine Empfehlung nicht darauf ausgerichtet war, mittels U-Multirank einen Vergleich gesamter, nationaler Hochschulsysteme herzustellen. Vielmehr intendierte die Empfehlung des RH, durch eine

möglichst vollständige Teilnahme der Universitäten an U–Multirank nationale wie auch internationale Vergleiche des multidimensionalen Profils einer Hochschule sowohl auf Hochschul– als auch auf Fachbereichs– und Studienprogramm–Ebene zu ermöglichen.

Vergleich des Österreichischen Hochschulraums mit der Schweiz

Zuständigkeiten

36.1 (1) Gemäß der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (Art. 63a) sorgten Bund und Kantone gemeinsam für einen qualitativ hochwertigen Hochschulraum. Nach einem als „kooperativer Föderalismus“ bezeichneten Prinzip kamen sowohl dem Bund als auch den Kantonen Rechtssetzungsbefugnisse zu. Mit Inkrafttreten des Hochschulförderungs– und –koordinationsgesetzes am 1. Jänner 2015 wurden drei gemeinsame hochschulpolitische Organe von Bund und Kantonen — nämlich die Schweizerische Hochschulkonferenz, die Rektorenkonferenz und der Akkreditierungsrat — für einen koordinierten Schweizer Hochschulraum zuständig. Sie ersetzen die Vielzahl der bisherigen Organe der universitären Hochschulen, Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen.

Das Hochschulförderungs– und –koordinationsgesetz regelte die Ziele und die Grundsätze von Organisation und Verfahren der Koordination. Eine Interkantonale Vereinbarung (Hochschulkonkordat) regelte die Zusammenarbeit der Vereinbarungskantone untereinander und mit dem Bund bei der Koordination im schweizerischen Hochschulbereich. Mit einer Zusammenarbeitsvereinbarung wurden die gemeinsamen Organe geschaffen. Jede Hochschule und jede Hochschulinstitution des Bundes und der Kantone verfügte jedoch weiterhin über eine eigene Gesetzesgrundlage des jeweiligen Trärgemeinwesens.

Die Schweizerische Hochschulkonferenz war das oberste hochschulpolitische Organ und sorgte für die gesamtschweizerische Koordination der Tätigkeiten von Bund und Kantonen im Hochschulbereich. Sie verfügte über rechtsetzende Kompetenzen, gab Empfehlungen und Stellungnahmen ab und war für die gesamtschweizerische hochschulpolitische Koordination und Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen zuständig. Als Plenarversammlung behandelte sie dabei Geschäfte¹⁰⁹, welche die Rechte und Pflichten des Bundes und aller Hochschulkon-

¹⁰⁹ Festlegen von Referenzkosten und Beitragskategorien oder Empfehlungen für die Gewährung von Stipendien und Darlehen

kordatskantone, als Hochschulrat dagegen Geschäfte, welche die Aufgaben der Hochschulträger¹¹⁰ betrafen.

Der Bund hatte das Präsidium in der Hochschulkonferenz inne und war für die Geschäftsführung zuständig.

Der Verein *swissuniversities* — ein Zusammenschluss der drei ehemaligen Rektorenkonferenzen (CRUS für Universitäten, KFH für Fachhochschulen und COHEP für Pädagogische Hochschulen) im Jahr 2012 — bildete die neue Rektorenkonferenz der schweizerischen Hochschulen gemäß Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz. In ihm waren die Hochschulen durch ihre Rektoren bzw. Präsidenten vertreten.

Das dritte Organ gemäß Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz, der Schweizerische Akkreditierungsrat, bestand aus einem Expertengremium, das alle Schweizer Hochschulen nach einem einheitlichen Verfahren akkreditieren sollte. Die dazugehörigen Akkreditierungsverfahren wurden von der ihm unterstellten Akkreditierungsagentur geführt.

(2) Hinsichtlich der Zuständigkeiten in Österreich siehe [TZ 4](#).

36.2

Unter Hinweis auf seine Prüfungsfeststellungen in [TZ 3](#) und [TZ 4](#) hielt der RH fest, dass in der Schweiz — im Gegensatz zu Österreich — mit der Schweizerischen Hochschulkonferenz ein Koordinationsgremium für den gesamten Hochschulbereich (universitäre Hochschulen, Fachhochschulen und Pädagogische Hochschulen) geschaffen wurde, in das die Träger der Hochschulen (Kantone, Bund, Private) eingebunden waren.

Hochschulen

37

(1) In der Schweiz gab es folgende Kategorien von Hochschulen:

- die universitären Hochschulen (zwölf): die kantonalen Universitäten (zehn) und die vom Bund getragenen Eidgenössischen Technischen Hochschulen in Zürich und Lausanne (ETHZ¹¹¹ und EPFL¹¹²);

¹¹⁰ Vorschriften über die Studienstufen und deren Übergänge, die einheitliche Benennung der Titel, die Durchlässigkeit und Mobilität, die Anerkennung von Abschlüssen; für die gesamtschweizerische Anerkennung der Abschlüsse an Pädagogischen Hochschulen blieb jedoch die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) zuständig.

¹¹¹ Eidgenössische Technische Hochschule Zürich

¹¹² École polytechnique fédérale de Lausanne

- die Fachhochschulen (neun): sieben kantonal bzw. interkantonal getragene Fachhochschulen, die in weitere Teilhochschulen untergliedert waren, sowie zwei privat getragene Fachhochschulen¹¹³;
- die kantonalen bzw. interkantonalen Pädagogischen Hochschulen (14): Einige der vormaligen Institutionen der Lehrerausbildung wurden in Fachhochschulen integriert. Zusätzlich betrieb der Bund zwei Hochschulinstitutionen für die Ausbildung der Berufsschullehrkräfte und für Sport.¹¹⁴

Weiters gehörten dem Verband Schweizerischer Privatschulen rd. 15 Hochschulen an. Da allerdings der Titelschutz in der Schweiz kantonal geregelt war, führte dies in der Praxis dazu, dass nur eine Minderheit der privaten Hochschulen auch tatsächlich als Universität auf nationaler Ebene institutionell akkreditiert war. Laut Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz müssen private Anbieter künftig dieselbe Akkreditierung wie öffentliche Institutionen durchlaufen, wenn sie die Bezeichnung „Universität“, „Fachhochschule“ oder „Pädagogische Hochschule“ führen wollen. Zur Zeit der örtlichen Gebarungsüberprüfung waren fünf Institutionen vom Schweizerischen Akkreditierungsrat als Hochschule bzw. Fachhochschule anerkannt.¹¹⁵

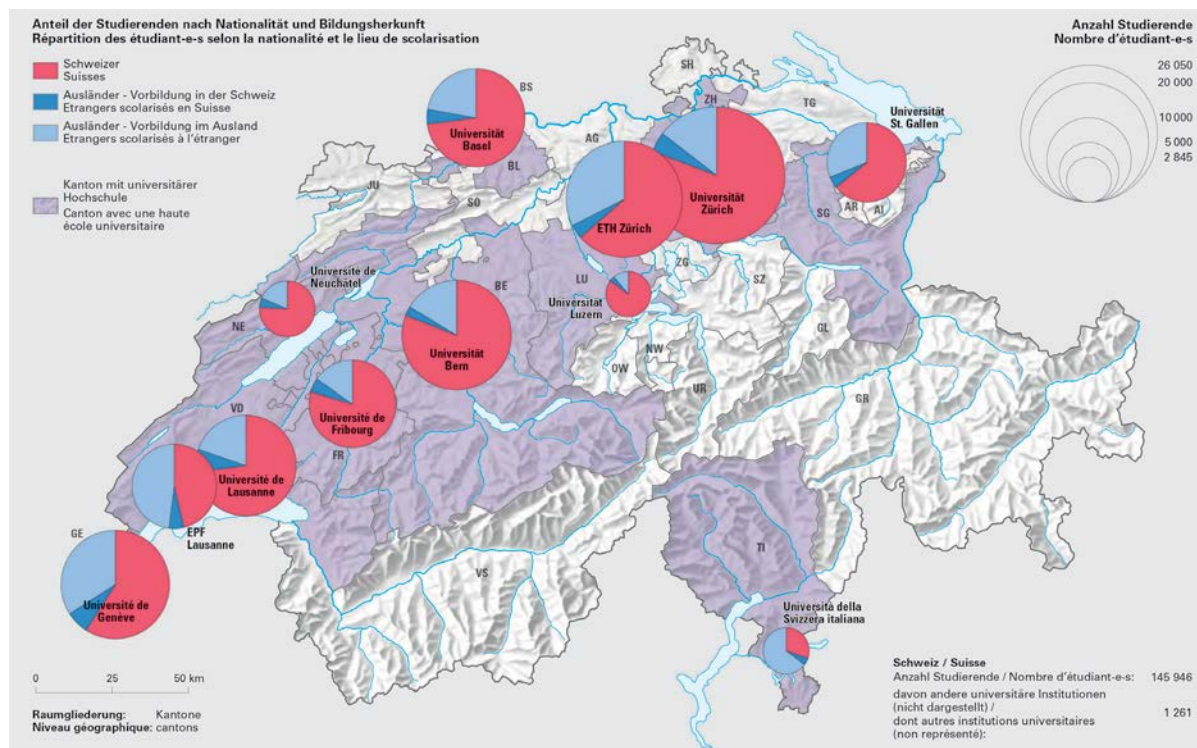
Die folgenden Abbildungen zeigen die Lage und Größe der universitären Hochschulen und der Fachhochschulen der Schweiz für das Jahr 2015.

¹¹³ Eine davon nahm allerdings ab Herbstsemester 2014 keine Neueintritte mehr auf und soll ihren Betrieb im Sommer 2016 einstellen.

¹¹⁴ Eidgenössisches Hochschulinstitut für Berufsbildung (EHB), Eidgenössische Hochschule für Sport Magglingen (EHSM)

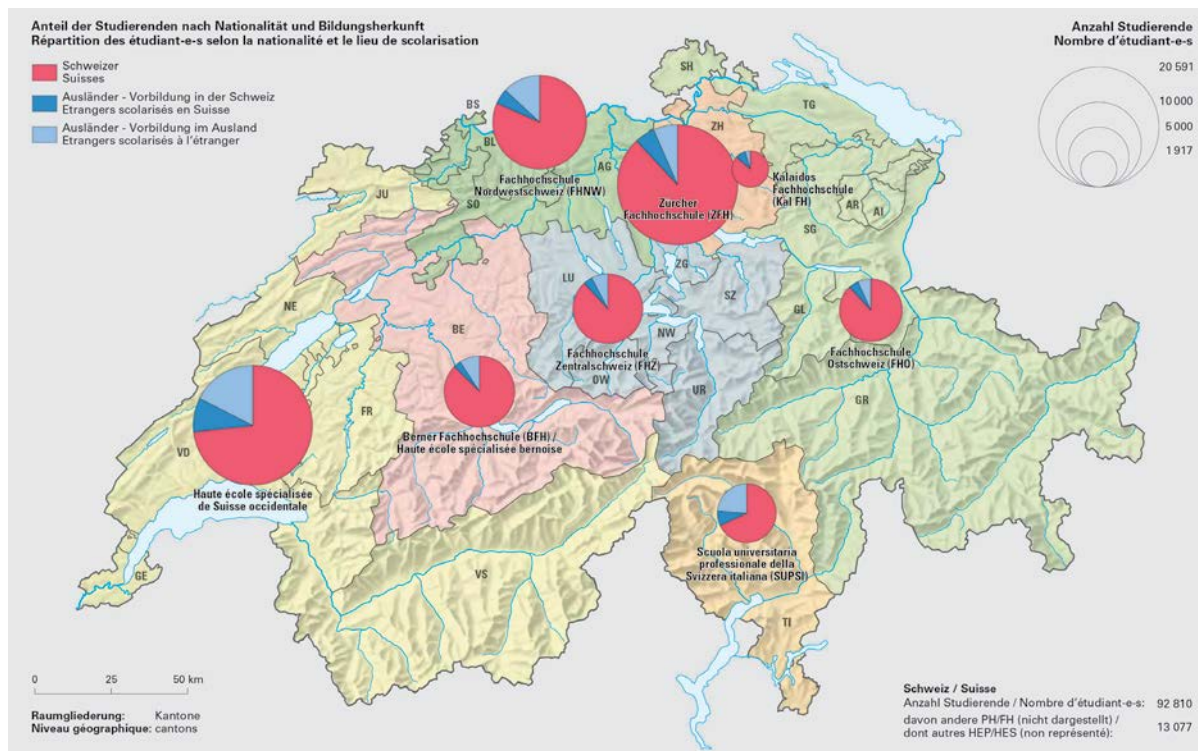
¹¹⁵ Facoltà di Teologia di Lugano (FTL), Franklin University, Kalaidos FH, Staatsunabhängige Theologische Hochschule Basel (STH), Theologische Hochschule Chur (THC)

Abbildung 9: Universitäre Hochschulen (Lage und Größe, 2015)



Quellen: Bundesamt für Statistik, Schweizerisches Hochschulinformationssystem

Abbildung 10: Fachhochschulen (Lage und Größe, 2015)



Quellen: Bundesamt für Statistik, Schweizerisches Hochschulinformationssystem

38.1

Die Entwicklung der Schweizer Studierendenzahlen und der Anteil in den einzelnen Hochschulkategorien stellte sich für den Zeitraum 2010 bis 2015 wie folgt dar:

Tabelle 15: Studierende an Schweizer Hochschulen 2010 bis 2015 (ohne Weiterbildung)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Veränderung 2010 bis 2015	2010 Anteil	2015 Anteil	
	Anzahl						in %			
1 universitäre Hochschulen	125.348	128.230	131.751	134.755	136.612	138.348	10,4	65,0	62,0	
2 Fachhochschulen	53.638	56.629	59.521	61.531	63.073	65.133	21,4	27,8	29,2	
3 Pädagogische Hochschulen	13.923	14.991	16.832	18.185	19.081	19.747	41,8	7,2	8,8	
Summe	192.909	199.850	208.104	214.471	218.766	223.228	15,7	100,0	100,0	

Stand Herbstsemester

Quellen: Bundesamt für Statistik, Schweizerisches Hochschulinformationssystem

Im Jahr 2015 gab es in der Schweiz rd. 223.000 Studierende. Im Vergleich zu den universitären Hochschulen (rd. +10 %) stiegen die Studierendenzahlen an den Fachhochschulen mit rd. 21 % und an den Pädagogischen Hochschulen mit sogar rd. 42 % deutlich stärker.

Demgegenüber ergab sich in Österreich für den Zeitraum 2010 bis 2015 folgendes Bild:

Tabelle 16: Studierende an österreichischen Universitäten und Hochschulen 2010 bis 2015 (ohne Weiterbildung)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Veränderung 2010 bis 2015	2010 Anteil	2015 Anteil
	Anzahl						in %		
1 öffentliche Universitäten	265.030	272.061	275.523	273.280	277.508	280.550	5,9	82,9	79,6
2 Fachhochschulen	37.564	39.276	41.366	43.593	45.660	48.051	27,9	11,7	13,6
3 Pädagogische Hochschulen	11.400	13.696	15.025	15.393	15.356	14.454	26,8	3,6	4,1
4 Privatuniversitäten	5.661	6.555	6.778	7.643	8.777	9.682	71,0	1,8	2,7
Summe	319.655	331.588	338.692	339.909	347.301	352.737	10,3	100,0	100,0

Stand Wintersemester

Quellen: BMWFW, uni:data; BMB

Seit 2010 stieg die Gesamtzahl der Studierenden in Österreich auf rd. 352.700 Studierende im Jahr 2015. Das größte Wachstum verzeichneten die Privatuniversitäten (71 %), gefolgt von den Fachhochschulen (rd. 28 %) und den Pädagogischen Hochschulen (rd. 27 %). An den öffentlichen Universitäten betrug das Wachstum rd. 6 %. An den Pädagogischen Hochschulen gingen die Studierendenzahlen 2015 gegenüber 2014 leicht zurück.

38.2

Der RH hielt fest, dass bei einer ähnlichen Einwohnerzahl — in Österreich: 8,7 Mio.; in der Schweiz: 8,3 Mio. — Österreich im betrachteten Zeitraum um rd. 66 % (2010) bzw. rd. 58 % (2015) mehr Studierende aufwies. Seit 2010 nahm die Zahl der Studierenden in Österreich um rd. 10 % zu, in der Schweiz stieg sie um rd. 16 %. In beiden Ländern zeigte sich bei den öffentlichen Universitäten bzw. den universitären Hochschulen der geringste Studierendenzuwachs, während die Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen ihre Anteile steigern konnten.

Vor dem Hintergrund der österreichischen Diskussion über eine Verlagerung von Universitätsstudien an die Fachhochschulen wies der RH darauf hin, dass in Österreich — im Vergleich zur Schweiz — ein größerer Anteil an Studierenden an Universitäten, hingegen ein geringerer Anteil an den Fachhochschulen zugelassen war.

39.1

Der Anteil ausländischer Studierender betrug in der Schweiz im Jahr 2015 an den universitären Hochschulen 28,4 %. Jener an Fachhochschulen lag im betrachteten Zeitraum konstant bei rd. 19 %, an den Pädagogischen Hochschulen stieg er bis 2015 leicht auf 9,5 % an.

Tabelle 17: Anteil ausländischer Studierender an Schweizer Hochschulen 2010 bis 2015 (ohne Weiterbildung)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Veränderung 2010 bis 2015	2010 Anteil	2015 Anteil
	Anzahl						in %		
1 universitäre Hochschulen	125.348	128.230	131.751	134.755	136.612	138.348	10,4	100,0	100,0
Schweiz	92.811	94.287	95.838	97.216	98.185	99.037	6,7	74,0	71,6
Ausland	32.537	33.943	35.913	37.539	38.427	39.311	20,8	26,0	28,4
2 Fachhochschulen	53.638	56.629	59.521	61.531	63.073	65.133	21,4	100,0	100,0
Schweiz	43.504	45.948	48.348	49.988	51.215	52.768	21,3	81,1	81,0
Ausland	10.134	10.681	11.173	11.543	11.858	12.365	22,0	18,9	19,0
3 Pädagogische Hochschulen	13.923	14.991	16.832	18.185	19.081	19.747	41,8	100,0	100,0
Schweiz	12.761	13.615	15.189	16.394	17.240	17.862	40,0	91,7	90,5
Ausland	1.162	1.376	1.643	1.791	1.841	1.885	62,2	8,3	9,5
Summe	192.909	199.850	208.104	214.471	218.766	223.228	15,7		

Stand Herbstsemester

Quellen: Bundesamt für Statistik, Schweizerisches Hochschulinformationssystem

In Österreich stieg der Anteil an ausländischen Studierenden an den öffentlichen Universitäten im Zeitraum 2010 bis 2015 um rd. 4 Prozentpunkte auf rd. 26 %. Ebenso erhöhte sich jener Anteil an Fachhochschulen auf rd. 17 % und jener an Privatuniversitäten auf 40 %. An Pädagogischen Hochschulen lag er konstant bei rd. 7 %.

Tabelle 18: Anteil ausländischer Studierender an österreichischen Universitäten und Hochschulen 2010 bis 2015 (ohne Weiterbildung)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Veränderung 2010 bis 2015	2010 Anteil	2015 Anteil
	Anzahl						in %		
1 öffentliche Universitäten	265.030	272.061	275.523	273.280	277.508	280.550	5,9	100,0	100,0
1 Inländer	205.972	208.280	207.813	204.539	206.242	206.616	0,3	77,7	73,6
2 Ausländer	59.058	63.781	67.710	68.741	71.266	73.934	25,2	22,3	26,4
2 Fachhochschulen	37.564	39.276	41.366	43.593	45.660	48.051	27,9	100,0	100,0
1 Inländer	32.819	34.092	35.481	36.905	38.325	39.991	21,9	87,4	83,2
2 Ausländer	4.745	5.184	5.885	6.688	7.335	8.060	69,9	12,6	16,8
3 Pädagogische Hochschulen	11.400	13.696	15.025	15.393	15.356	14.454	26,8	100,0	100,0
1 Inländer	10.590	12.846	14.033	14.416	14.354	13.467	27,2	92,9	93,2
2 Ausländer	810	850	992	977	1.002	987	21,9	7,1	6,8
4 Privatuniversitäten	5.661	6.555	6.778	7.643	8.777	9.682	71,0	100,0	100,0
1 Inländer	3.620	3.976	4.023	4.594	5.261	5.808	60,4	63,9	60,0
2 Ausländer	2.041	2.579	2.755	3.049	3.516	3.874	89,8	36,1	40,0
Summe	319.655	331.588	338.692	339.909	347.301	352.737	10,3		

Stand Wintersemester

Quellen: BMWFV, uni:data; BMB

39.2

Der RH hielt fest, dass beide Länder in allen Sektoren im betrachteten Zeitraum einen leicht steigenden Anteil an ausländischen Studierenden aufwiesen, ausgenommen bei den Pädagogischen Hochschulen in Österreich, wo der Anteil konstant blieb. Tendenziell war der Anteil ausländischer Studierender in der Schweiz um rd. 2 Prozentpunkte höher. Auffallend war, dass an den österreichischen öffentlichen Universitäten die Zahl der inländischen Studierenden von 2010 bis 2015 nahezu konstant blieb, wogegen die Zahl der inländischen Studierenden an den universitären Hochschulen der Schweiz stetig zunahm.

40.1

Die Zahl der Absolventinnen und Absolventen im tertiären Sektor lag in der Schweiz im Jahr 2014 bei rd. 51.000. Anteilsmäßig konnten die Fachhochschulen und die Pädagogischen Hochschulen dazugewinnen.

Tabelle 19: Absolventinnen und Absolventen an Schweizer Hochschulen 2010 bis 2014 (ohne Weiterbildung)

	2010	2011	2012	2013	2014	Veränderung 2010 bis 2014	2010 Anteil	2014 Anteil
	Anzahl					in %		
1 universitäre Hochschulen	26.416	27.699	28.827	29.603	31.478	19,2	64,3	61,3
2 Fachhochschulen	10.858	12.235	13.480	14.106	14.842	36,7	26,4	28,9
3 Pädagogische Hochschulen	3.812	3.951	4.170	4.534	5.016	31,6	9,3	9,8
Summe	41.086	43.885	46.477	48.243	51.336	24,9	100,0	100,0

Anzahl je Kalenderjahr

Quellen: Bundesamt für Statistik, Schweizerisches Hochschulinformationssystem

In Österreich nahmen die Absolventenzahlen im betrachteten Zeitraum bei einem zwischenzeitlichen Rückgang im Studienjahr 2013/2014 um rd. 17 % zu.

Rund 64 % der Absolventinnen und Absolventen entfielen im Studienjahr 2014/2015 auf die öffentlichen Universitäten, rd. 24 % auf die Fachhochschulen, rd. 9 % auf die Pädagogischen Hochschulen und rd. 3 % auf die Privatuniversitäten.

Die Verteilung der Studierendenzahlen und der Absolventenzahlen auf die einzelnen Hochschulkategorien war in Österreich — im Gegensatz zur Schweiz — verschieden (siehe Tabelle 16: Studierende an österreichischen Universitäten und Hochschulen 2010 bis 2015 (ohne Weiterbildung)).

Tabelle 20: Absolventinnen und Absolventen an österreichischen Universitäten und Hochschulen 2010/2011 bis 2014/2015 (ohne Weiterbildung)

	2010/ 2011	2011/ 2012	2012/ 2013	2013/ 2014	2014/ 2015	Veränderung 2010/2011 bis 2014/2015	2010/ 2011 Anteil	2014/ 2015 Anteil
	Anzahl					in %		
1 öffentliche Universitäten	31.115	34.460	37.312	34.300	33.968	9,2	67,9	63,7
2 Fachhochschulen	11.905	11.955	12.323	12.721	13.114	10,2	26,0	24,6
3 Pädagogische Hochschulen	1.912	2.776	3.315	3.788	4.649	143,1	4,2	8,7
4 Privatuniversitäten	892	1.207	1.236	1.389	1.635	83,3	1,9	3,1
Summe	45.824	50.398	54.186	52.198	53.366	16,5	100,0	100,0

Anzahl je Studienjahr

Quellen: BMWFW, uni:data; BMB

40.2

Der RH wies kritisch darauf hin, dass die universitären Hochschulen in der Schweiz Absolventenzahlen (2014: rd. 31.500) in ähnlicher Größenordnung aufwiesen wie die österreichischen öffentlichen Universitäten (2014/2015: rd. 34.000), obwohl die Studierendenzahlen der österreichischen öffentlichen Universitäten (2014/2015: rd. 277.500) rund doppelt so hoch waren wie jene der universitären Hochschulen der Schweiz (2014: rd. 136.600). Dies korrespondierte damit, dass die österreichischen öffentlichen Universitäten bei einem Studierendenanteil im tertiären Sektor von rd. 80 % nur einen Anteil von rd. 64 % bei den Absolventinnen und Absolventen erzielten. Die Absolventenzahlen im tertiären Sektor in der Schweiz wiesen eine wesentlich höhere Dynamik auf als in Österreich.

[Der RH empfahl dem BMWFW, die Ursachen bzw. Einflussfaktoren dafür zu untersuchen und Steuerungsmaßnahmen zur Verbesserung des Absolventen-Outputs der Universitäten zu setzen.](#)

Weiters hielt der RH zu den Hochschulkategorien fest, dass sich in der Schweiz kein ähnlicher Markt an national akkreditierten privaten Hochschulen wie in Österreich etabliert hatte. Bislang waren erst fünf private Hochschulen national akkreditiert worden.

40.3

Laut Stellungnahme des BMWFW seien die Steigerung der Prüfungsaktivität der Studierenden an den öffentlichen Universitäten und die Steigerung der Zahl der Studienabschlüsse wesentliche Kriterien des gesamtösterreichischen Universitätsentwicklungsplans 2016–2021 und der wirkungsorientierten Steuerung des BMWFW. Für die Leistungsvereinbarungsperiode 2019–2021 sehe das Teilheft zum Bundesvoranschlag 2017 (UG 31) vor, dass insbesondere die Zahl der prüfungsaktiv

betriebenen Studien durch Anreizsysteme und Strukturoptimierungen erhöht werden sollte.

Weiters sollten in den derzeit laufenden Arbeiten zur Einführung eines Studienplatzfinanzierungsmodells an öffentlichen Universitäten die prüfungsaktiv betriebenen Studien und die Studienabschlüsse (als Output-Größe) als zentral budgetwirksame Indikatoren des Bereichs Lehre umgesetzt werden.

Zugangsvoraussetzungen, Maturitätsquote und Hochschulübertrittsquote

41.1 Schweiz

In der Schweiz gab es für die Zulassung zu Hochschulstudien drei unterschiedliche Maturitäts-Typen: die gymnasiale Maturität, die Berufsmaturität und die Fachmaturität.

Die **gymnasiale Maturität** war in der Regel für den Eintritt in eine universitäre Hochschule Voraussetzung. Ebenso berechtigte sie zum Eintritt in eine Pädagogische Hochschule und — nach vorgängigem Abschluss eines Berufspraktikums — zum Studium an einer Fachhochschule.

Demgegenüber war die **Berufsmaturität** als Zulassungsausweis für die Fachhochschule konzipiert. Die vergleichsweise neu eingeführte **Fachmaturität** wiederum öffnete in den jeweiligen Berufsfeldern den direkten Zugang oder den Zugang zum Aufnahmeverfahren zu Ausbildungen an den Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen.

Die Maturitätsquote¹¹⁶ insgesamt betrug im Jahr 2012 gut ein Drittel (36 %) gemessen an der entsprechenden Altersklasse der Bevölkerung. Insgesamt wurden im Jahr 2012 rd. 33.930 Maturitätszeugnisse ausgestellt, davon rd. 18.230 gymnasiale, rd. 13.540 Berufs- und rd. 2.160 Fachmaturitäten.

Die Hochschulübertrittsquote aus dem Gymnasium betrug rd. 93 %. Bei den Berufsmaturantinnen und -maturanten war die Übertrittsquote deutlich niedriger (56 %) und deren Eintritt in die Fachhochschule fand stark verzögert statt.

¹¹⁶ Anteil der Personen, die ein Maturitätszeugnis erworben haben, gemessen an der entsprechenden Altersklasse der Bevölkerung

Österreich

Voraussetzung für die Zulassung zu einem ordentlichen Studium war in Österreich grundsätzlich die Reifeprüfung.¹¹⁷ An Fachhochschulen waren alternativ auch mit einer einschlägigen beruflichen Qualifikation die Zugangsvoraussetzungen erfüllt, an Pädagogischen Hochschulen konnte für das Lehramt für die Sekundarstufe (Berufsbildung) auch mittels Meisterbrief oder einer gleichzuhaltenden Qualifikation in Verbindung mit einer Berufspraxis die Zulassung erreicht werden.

Die der Maturitätsquote entsprechende Reifeprüfungsquote betrug 2012 insgesamt rd. 41 %. Im Jahr 2012 bestanden insgesamt rd. 43.670 Schülerinnen und Schüler die Reifeprüfung, davon rd. 18.100 in allgemein bildenden höheren Schulen, rd. 23.270 in berufsbildenden höheren Schulen und rd. 2.300 in höheren Schulen der Lehrer- und Erzieherbildung.

Die Übertrittsrate der Maturantinnen und Maturanten des Jahres 2012 an öffentliche Universitäten betrug insgesamt 49,3 %, wobei aus allgemein bildenden höheren Schulen 68,7 %, aus berufsbildenden höheren Schulen 34,5 % und aus höheren Schulen der Lehrer- und Erzieherbildung 23,3 % der Maturantinnen und Maturanten innerhalb der drei folgenden Semester zu einem ordentlichen Studium an einer öffentlichen Universität zugelassen wurden. Die Übertrittsrate an Fachhochschulen betrug insgesamt 10,5 %, von allgemein bildenden höheren Schulen 9 %, von berufsbildenden höheren Schulen 11,9 % und von höheren Schulen der Lehrer- und Erzieherbildung 4,9 %.

41.2 Der RH hielt fest, dass die Reifeprüfungsquote in Österreich mit rd. 41 % um rd. 5 Prozentpunkte über der entsprechenden Maturitätsquote in der Schweiz lag.

Kostenstruktur der Schweizer Hochschulen

42.1 (1) Im Jahr 2014 beliefen sich die Gesamtkosten der universitären Hochschulen der Schweiz auf 6,487 Mrd. EUR. Dieser Betrag verteilte sich auf die Leistungsbereiche Lehre in der Grundausbildung und der vertieften Ausbildung (32 %), auf die Forschung und Entwicklung (57 %), auf Dienstleistungen (8 %) und auf die Weiterbildung (über 3 %). Bei den Fachhochschulen lagen die Kosten bei 2,121 Mrd. EUR, wobei 65 % für die Lehre in der Grundausbildung, 24 % für die angewandte Forschung und Entwicklung, 7 % für die Weiterbildung und 4 % für die Dienstleistungen verwendet wurden. Die Pädagogischen Hochschulen kosteten 536,5 Mio. EUR. Die Lehre in der Grundausbildung hatte 66 % dieser Kosten verursacht, die Forschung und die Weiterbildung je 12 % und die Dienstleistungen fast 10 %.

¹¹⁷ einschließlich der Berufsreifeprüfung bzw. die Zuerkennung der Studienberechtigung für ein bestimmtes Studium

(2) Für die österreichischen Universitäten lagen mangels einer einheitlichen Kostenrechnung keine Auswertungen über die Verteilung auf die Bereiche vor (siehe [TZ 14](#)).

42.2 Der RH hielt kritisch fest, dass in Österreich — im Gegensatz zur Schweiz — mangels einer harmonisierten Kostenrechnung keine Möglichkeit bestand, Kostenvergleiche wie bspw. über die Kosten eines Studienplatzes, für ein Studium, für eine Absolventin oder einen Absolventen anzustellen. Er verwies in diesem Zusammenhang auf seine Empfehlung in [TZ 14](#).

42.3 Das BMWFW teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Verordnung des Bundesministers für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft über einheitliche Standards für die Kosten- und Leistungsrechnung an Universitäten (KLRV-Universitäten) am 1. März 2017 in Kraft getreten sei (BGBl. II Nr. 69/2017).

Schlussempfehlungen

43 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BMWFW

- (1) Es wäre eine klare Abgrenzung der Aufgabenwahrnehmung der Beratungsorgane sicherzustellen. (TZ 5)
- (2) Die Hochschulausgabenquote wäre nicht isoliert, sondern vielmehr im Zusammenhang mit quantifizierbaren Wirkungsindikatoren zu betrachten. (TZ 6)
- (3) Bei künftigen den Hochschulraum betreffenden Steuerungsentscheidungen wäre auf eine Verbreiterung der Finanzierungsbasis Bedacht zu nehmen. (TZ 7)
- (4) Der Anteil jener Mittel, die das BMWFW auf Basis von spezifischen Indikatoren bzw. über kompetitive Verfahren vergibt, wäre weiterhin zu steigern. (TZ 11)
- (5) Die Verordnung betreffend Vorgaben für eine österreichweit einheitliche Kosten- und Leistungsrechnung an den Universitäten wäre ehestmöglich in Kraft zu setzen. (TZ 14, TZ 42)
- (6) Den Kosten der Leistungserbringung, wie bspw. den Kosten eines Studienplatzes, wäre beim Abschluss künftiger Leistungsvereinbarungen ein höherer Stellenwert einzuräumen. (TZ 15)
- (7) Auf eine Berücksichtigung der Pädagogischen Hochschulen in der Hochschulkonferenz wäre hinzuwirken. (TZ 20)
- (8) Auf eine Geschäftsordnung für die Hochschulkonferenz wäre hinzuwirken. (TZ 20)
- (9) Hinsichtlich der Regelung des Zugangs zu Studien an Universitäten wäre ein stärkerer Zusammenhang zur Überlastungssituation herzustellen und Umgehungsfächer wären in die Überlegungen miteinzubeziehen. (TZ 22)
- (10) Nicht erreichte Ziele sowie die weitere Vorgehensweise bei Nichterfüllung von Zielen wären in der Evaluierung des Fachhochschulentwicklungs- und Finanzierungsplans transparent darzustellen. (TZ 28)

- (11) In einer Neufassung des Hochschulplans wären die Umsetzungsziele in einem deutlich erhöhten Ausmaß mit konkreten Zahlen zu unterlegen. (TZ 30)
- (12) Der Prozess der Bauleitplanung, einschließlich der Erlassung der im Gesetz vorgesehenen Verordnung, wäre entsprechend voranzutreiben. (TZ 31)
- (13) Der Bauleitplan wäre nach formeller Genehmigung, wie im Universitätsgesetz vorgesehen, zu veröffentlichen, und zwar als eigenständiges Dokument außerhalb des Hochschulplans oder als Teil des gesamtösterreichischen Universitätsentwicklungsplans. (TZ 31)
- (14) Die Umsetzung der Bauleitplanung wäre kontinuierlich fortzuführen, um den Universitäten eine entsprechende Planungsperspektive zu ermöglichen. (TZ 32)
- (15) Spätestens am Ende des Projekts „Zukunft Hochschule“ wäre ein aktualisierter Hochschulplan zu erarbeiten, wobei
 - die Ergebnisse der Arbeitsgruppen der Hochschulkonferenz geeignetenfalls einzuarbeiten wären,
 - im Hinblick darauf, dass der Schwerpunkt des Österreichischen Hochschulplans bei den Universitäten und Fachhochschulen lag, die Privatuniversitäten und die Pädagogischen Hochschulen stärker zu berücksichtigen wären,
 - darin die in Aussicht genommene Präzisierung der quantitativen und qualitativen Umsetzungsziele sowie deren Priorisierung vorzunehmen bzw. diese Ziele verstärkt zu quantifizieren und mit Zeitplänen zu hinterlegen wären,
 - die Ergebnisse des Projekts „Zukunft Hochschule“, insbesondere zu den Themen „Durchlässigkeit im tertiären Sektor“ und „Abstimmung des Studienangebots“ geeignetenfalls darin einfließen zu lassen wären und
 - dieser Hochschulplan von der gesamten Bundesregierung formal zu tragen wäre. (TZ 33)

- (16) Im Rahmen des Projekts „Zukunft Hochschule“ wäre die Thematik der unterkritischen Studien weiterzuverfolgen mit dem langfristigen Ziel, in den derzeit unterkritischen Studien zweckmäßige Studierenden- und Absolventenzahlen zu erzielen, bspw. durch Kooperationen in der Lehre zwischen Universitäten, durch die Veränderung der Studieninhalte in Richtung Interdisziplinarität oder bei Mehrfachangeboten letztendlich durch das Auflösen von Studienrichtungen an dem einen oder anderen Standort. (TZ 34)
- (17) Gemeinsam mit den Universitäten wären im Sinne des im September 2013 initiierten Projekts Maßnahmen zu treffen, um in der Öffentlichkeit eine stärker differenzierte Wahrnehmung des Themas „Rankings“ zu erreichen, sowie geeignete Empfehlungen zu entwickeln, die mittelfristig bspw. durch eine weiter forcierte Zusammenarbeit zu einer Verbesserung der Position österreichischer Universitäten in den Hochschulrankings führen. Auch sollte das BMWF auf die österreichischen Hochschulen dahingehend hinwirken, möglichst vollständig bei dem von der Europäischen Kommission forcierten multidimensionalen Ranking „U-Multirank“ sowohl auf Institutionenebene als auch an den angebotenen Fächer-Rankings teilzunehmen, um sich einem nationalen wie auch internationalen Vergleich zu stellen. (TZ 35)
- (18) Die Ursachen bzw. Einflussfaktoren auf die in ähnlicher Größenordnung wie in der Schweiz liegenden Absolventenzahlen wären zu untersuchen und Steuerungsmaßnahmen zur Verbesserung des Absolventen-Outputs der Universitäten zu setzen. (TZ 40)

BMB

- (19) Ein strategisches Dokument für die Pädagogischen Hochschulen, wie es bspw. der gesamtösterreichische Universitätsentwicklungsplan für die Universitäten war, wäre zu erstellen. (TZ 21)

Anhang 1

Maßnahmen zur Zielerreichung

Tabelle A: Ableitung von Zielen der Strategiedokumente im Universitätsbereich zu konkreten Vorhaben und Maßnahmen in den Leistungsvereinbarungen 2016 bis 2018

Strategiedokumente	Systemziel	Umsetzungsziel
Hochschulplan 2011	Forschung – Systemziel 2: Profilschärfung und Positionierung von Forschungsschwerpunkten	verstärkte Zusammenführung von Forschungsfeldern und Forschungseinheiten im Hinblick auf die Profilschärfung (zwischen einzelnen Hochschulen sowie zwischen Hochschulen und außeruniversitären Einrichtungen)
Gesamtösterreichischer Universitätsentwicklungsplan 2016–2021	Systemziel 1: Weiterentwicklung und Stärkung des Hochschulsystems	Differenzierung und Diversifizierung des Hochschulsystems durch Abstimmung des Studienangebots und interinstitutionelle Clusterbildung im Forschungsbereich
Steuerungsinstrument	Universität	Vorhaben und Maßnahmen
Leistungsvereinbarung 2016–2018	Technische Universität Wien (TU Wien)	A5.1.2.1 Erstellung und Umsetzung eines Konzepts für ein „Smart City Lab Vienna“ (S. 17): Das „Smart City Lab Vienna“ ist eine strategische Kooperation zwischen der Stadt Wien und der TU Wien mit dem Ziel, ein „Living Lab“ für Technologien und Anwendungen aus Forschung und Entwicklung der TU Wien (in weiterer Folge auch anderer Institutionen) modellhaft und jederzeit präsentierbar aufzubauen, sowie im Rahmen der Agenda „Digital City Wien“ für die Stadt Wien und insbesondere auch für kleine und mittlere Unternehmen nutzbar zu machen.
	Universität Graz	B1.2 Vorhaben zu Forschungsstärken und deren Struktur (S. 30 ff.) (7) Integration der außeruniversitären Institute: Die Universität Graz will die im Rahmen der letzten Leistungsvereinbarung vorgenommene Eingliederung außeruniversitärer Institute (Österreichische Akademie der Wissenschaften bzw. durch das BMWFV sonderfinanzierte Einrichtungen) beibehalten; im Jahr 2016 soll über Art und Ausmaß der Fortführung einzelner Institutionen im Rahmen der Universität auf Basis des Erfolgs und des Beitrags zur Weiterentwicklung der Universität entschieden werden. Im Rahmen des Grundbudgets erhält die Universität für diese Aktivität einen gesondert ausgewiesenen Betrag von 4,76 Mio. EUR für drei Jahre.
	Universität Innsbruck	A5.1.2 Vorhaben zu Standortentwicklungen (S. 20) (2) Beteiligung an der Entwicklung eines gemeinsamen Standortkonzepts der Hochschulen Westösterreichs – „Campus Tirol“: Die Universität Innsbruck strebt an, unter dem Motto „Campus Tirol“ die Zusammenarbeit zwischen den Hochschulen am Standort noch enger aufeinander abzustimmen, Konkurrenzsituationen zu vermeiden und eine kohärente Weiterentwicklung des Tiroler Hochschulstandorts sicherzustellen, die bis hin zu einer institutionellen Verschränkung (gesellschaftlicher Beteiligung) gehen kann. Die Steigerung der internationalen Sichtbarkeit und Qualität des Lehr- und Forschungsangebots am Wissenschaftsstandort Tirol ist dabei zentrales Leitmotiv unter dem inhaltlichen Lead der Universität Innsbruck.

Quellen: BMWFV, Hochschulplan 2011, gesamtösterreichischer Universitätsentwicklungsplan 2016–2021, Leistungsvereinbarungen 2016–2018 der Technischen Universität Wien, Universität Graz und Universität Innsbruck; RH




Tabelle B: Ableitung von Zielen der Strategiedokumente im Fachhochschulbereich zu Ausschreibungen von neuen Studienplätzen

Strategiedokumente	Systemziel	Umsetzungsziel/Grundsätze
Hochschulplan 2011	Lehre – Systemziel 3: Schaffung von adäquaten Rahmenbedingungen („Governance“)	Erhöhung des Angebots an Fachhochschul–Studienplätzen
Fachhochschulentwicklungs– und Finanzierungsplan 2017/2018	–	<p>1. Quantitativer Ausbau Im Rahmen der budgetären Möglichkeiten wird es einen weiteren Ausbau des Fachhochschulsektors geben. [...] Inklusiv der nun vorgesehenen Ausschreibungsrunden für die Studienjahre 2016/2017 und 2017/2018 werden dem Fachhochschulsektor im Vollausbau rd. 5.300 zusätzliche vom Bund geförderte Studienplätze zur Verfügung stehen.</p> <p>2. Grundsätze für neue Studiengänge und Änderung bestehender Studiengänge Bei der Zuteilung von zusätzlichen Plätzen wird der Auslastungsgrad in fachverwandten Studiengängen, die Ausschöpfung der Finanzierungspotenziale der fachhochschulischen Einrichtungen sowie die Umsetzung von Maßnahmen für Menschen mit besonderen Bedürfnissen Berücksichtigung finden. Für neue Studiengänge sowie für bestehende Studiengänge, die inhaltlich geändert werden bzw. deren Studienplätze umgeschichtet werden sollen, gelten folgende Schwerpunkte: – Weiterbildung und Lebenslanges Lernen – Kooperationen – Maßnahmen zur nachhaltigen Entwicklung von Studiengängen und Standorten – Internationalisierung</p>
	Steuerungsinstrument	Zuteilungskriterien
	BMWF – Ausschreibung von 320 Studienplätzen für das Studienjahr 2016/2017	<p>– Maßnahmen zur nachhaltigen Entwicklung von Studiengängen – Kooperationen</p> <p>Es wird darauf hingewiesen, dass die Auslastung der fachhochschulischen Einrichtung in fachverwandten Studiengängen, die Ausschöpfung der Finanzierungspotenziale der fachhochschulischen Einrichtung sowie die Umsetzung von Maßnahmen für Menschen mit besonderen Bedürfnissen (z.B. Ermöglichung barrierefreien Zugangs, Anpassung der Prüfungsmodi, Verbesserung der Bedingungen für die Teilnahme an den Lehrveranstaltungen, sonstige Unterstützungen seitens der fachhochschulischen Einrichtung) berücksichtigt werden.</p>

Quellen: BMWF, Hochschulplan 2011, Fachhochschulentwicklungs– und Finanzierungsplan 2017/2018; RH

Monitoring der Zielerreichung

Abbildung A: Monitoring Leistungsvereinbarung 2013–2015, Universität Innsbruck

Nr.	Bezeichnung Vorhaben	Kurzbeschreibung aller hier beschriebenen geplanten Vorhaben	geplante Umsetzung bis	Ampelstatus 2015
7	Climate Change Centre Austria (CCCA)	Die Universität Innsbruck ist Mitglied des Climate Change Centre Austria (CCCA) und an dessen Aufbau und Aktivitäten beteiligt. Dem Climate Change Centre Austria (CCCA), gegründet im Juli 2011, gehören derzeit mehr als 20 Schlüsselinstitutionen der österreichischen Klimaforschung an, darunter etwa zur Hälfte Universitäten. Die Aktivitätsfelder des CCCA dienen der Stärkung der Klimaforschung, der Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses und der Unterstützung des Wissenstransfers. Mit seinen Organisationseinheiten will das CCCA zudem praxisorientiertes Wissen bereitstellen und Wissenschaft, Politik und Öffentlichkeit in Klimafragen beraten. Durch die kontinuierliche und dauerhafte Vernetzung und Kooperation zwischen den Mitgliedern, die Erleichterung des Zugangs zu allen relevanten Daten und den Austausch von Modellen, Werkzeugen und Forschungsansätzen zum Klimawandel leistet das CCCA wichtige Beiträge zur Steigerung der Qualität und Effizienz der Klimaforschung in Österreich sowie zu deren internationaler Profilierung. Die Universität Innsbruck trägt zur Umsetzung dieser Ziele durch Übernahme von administrativen und wissenschaftlichen Aufgaben für die universitätsübergreifende Forschungsgemeinschaft bei (z.B. Stellung des derzeitigen Vorstands des CCCA und Erstellung eines Science Plan für die Klimaforschung in Österreich).	Stellung des Obmanns bis Sommer 2013 Erstellung des Science Plan bis Frühjahr 2013 Beteiligung an der Geschäftsstelle (Personalmittel) 2013 bis 2015	
Erläuterung zum Ampelstatus: Das Projekt „Climate Change Centre Austria (CCCA)“ wurde im Rahmen der Hochschulraumstrukturmittelprojekte beantragt und vom BM:WF mit einer Fördersumme von € 2.286.626,00 genehmigt.				
8	Interuniversitäres und interdisziplinäres Doktoratkolleg des Austrian Center for Limnology (ACL)	Die Universität Innsbruck beteiligt sich am Doktoratsprogramm „Interuniversitäres und interdisziplinäres Doktoratkolleg des Austrian Center for Limnology (ACL)“. Das PhD-Kolleg wird von den Universitäten Innsbruck, Salzburg, Graz, Wien und der Universität für Bodenkultur in Wien unter Mitwirkung des Wasserclusters Lunz getragen und am Forschungsinstitut für Limnologie in Mondsee verwaltet. Die Dissertationsthemen umfassen die Bereiche Planktonökologie, Evolutionsbiologie, mikrobielle Ökologie, Biogeochemie, Biodiversitätsforschung, Paläolimnologie und Gewässermanagement.	Entwicklung des Konzeptes bis 2014 Abhaltung eines gemeinsamen PhD-Workshops in Mondsee (2015)	
Erläuterung zum Ampelstatus: Die Universität Innsbruck hat dieses Vorhaben in der Leistungsvereinbarung 2013 bis 2015 mit folgender Fußnote versehen: „Voraussichtliche Beantragung im Zuge der Ausschreibung „Kooperationen“ der Hochschulraum-Strukturmittelverordnung.“ Da das Projekt nicht genehmigt wurde, wird es aus budgetären Gründen nicht weiter verfolgt.				
9	Austrian Science Hub Singapur Smart Aging	Als Sprungbrett nach Südostasien wird eine Kooperation mit der Eliteuniversität NTU (Nanyang Technological University) in Singapur im Rahmen eines „Austrian Hub Singapur“ zum Thema „Smart Aging“ angestrebt. Kooperation mit der Eliteuniversität NTU (Nanyang Technological University) in Singapur im Rahmen eines „Austrian Science Hub Singapur“ zum Thema „Smart Aging“	2013 bis 2015	
Erläuterung zum Ampelstatus: Das Vorhaben wird seitens des Ministeriums nicht weiter verfolgt (siehe Schreiben vom Mai 2013 mit der GZ BMWF-40.023/0011-III/SKIB/2013).				

Quelle: Wissensbilanz 2015 Universität Innsbruck

Anhang 2

Systemziele (SZ) des Hochschulplans:

Forschung

- SZ F 1 Beitrag zur Zielerreichung der angestrebten Forschungsquote in Österreich/Steigerung der Forschungsinvestitionen,
- SZ F 2 Profilschärfung und Positionierung von Forschungsschwerpunkten,
- SZ F 3 Ausbau der Kooperationen in der Forschung sowohl zwischen Forschungseinrichtungen als auch zwischen Forschungseinrichtungen und der Wirtschaft und
- SZ F 4 Stärkung der Position Österreichs in der Forschung und Schaffung von adäquaten Rahmenbedingungen (Governance).

Lehre

- SZ L 1 Entwicklung und Einführung transparenter und kapazitätsorientierter Finanzierungsmodelle für die Lehre (Universitäten); Ausbau der Fachhochschulplätze,
- SZ L 2 Bildung von Profilen und Schwerpunkten in der Lehre sowie verstärkter Abgleich des Lehrangebotes zur Stärkung qualitativ hochwertiger Betreuung von Lehre und Forschung eines Faches in seinem gesamten Bereich,
- SZ L 3 Schaffung von adäquaten Rahmenbedingungen (Governance) und
- SZ L 4 Ausbau bzw. stärkere Integration der Life Long Learning–Strategien im Hochschulbereich und gegebenenfalls stärkere Anerkennung nicht formaler Qualifikationen.

Studierende

- SZ S 1 Erhöhung des Anteils an Personen in der Gesellschaft mit Hochschulabschluss oder gleichwertiger Ausbildung sowie Heranführung der Zusammensetzung der Studierenden– und Absolventenstruktur an jene der Gesamtbevölkerung (sozial, Geschlecht, Qualifikation, Migration); bestmögliche Hebung der Begabtenpotenziale/Heranführen von Schülerin-

nen und Schülern, Maturantinnen und Maturanten, bereits Berufstätigen aus allen Gesellschaftsschichten an den Hochschulbereich,

- SZ S 2 Steigerung der Erfolgsquote sowie Optimierung der Rahmenbedingungen und
- SZ S 3 Förderung der Anerkennung des Bachelors als akademischer Abschluss in Wissenschaft, Gesellschaft und Arbeitswelt.

Wissenstransfer

- SZ W 1 Stärkung der strategisch orientierten Zusammenarbeit zwischen Wirtschaft und Wissenschaft, insbesondere durch die Erhöhung der Durchlässigkeit des Wissens- und Technologietransfers und
- SZ W 2 Stärkung der Einbettung von Wissenschaft in die Gesellschaft sowie der Einbindung der Gesellschaft in die Wissenschaft.

Wirkungsziele des BMWFW (Untergliederung 31 Wissenschaft und Forschung):

Wirkungsziel 1:

Erhöhung der Anzahl der Bildungsabschlüsse an Universitäten, Fachhochschulen und Privatuniversitäten, unter Berücksichtigung der Kapazitäten in den Studien, wobei die soziale Herkunft der Studierenden die soziale Struktur der Bevölkerung widerspiegeln soll

Wirkungsziel 2:

Schaffung eines in Lehre und Forschung abgestimmten Hochschul- und Forschungsraumes durch Umsetzung des österreichischen Hochschulplans

Wirkungsziel 3:

Schaffung einer möglichst breiten Öffentlichkeit mit Bewusstsein für die Bedeutung von Wissenschaft und Forschung sowie die Entwicklung und Erschließung der Künste

Wirkungsziel 4:

ein ausgeglichenes Geschlechterverhältnis in Führungspositionen und Gremien der Universitäten sowie beim wissenschaftlichen/künstlerischen Nachwuchs

Wirkungsziel 5:

Sicherstellung eines hohen Grads an Spitzenforschung sowie einer aktiven Teilnahme am europäischen Forschungsraum durch Einwerbung von Forschungsmitteln aus dem Forschungsrahmenprogramm

Tabelle C: Unterstützung der Systemziele durch die Wirkungsziele

	Wirkungsziel 1	Wirkungsziel 2	Wirkungsziel 3	Wirkungsziel 4	Wirkungsziel 5
Systemziele (SZ):					
Systemziele Forschung (SZ F)					
SZ F 1					X
SZ F 2					X
SZ F 3					X
SZ F 4					X
Systemziele Lehre (SZ L)					
SZ L 1	X		X	X	
SZ L 2		X			
SZ L 3		X			
SZ L 4	X		X	X	
Systemziele Studierende (SZ S)					
SZ S 1	X		X	X	
SZ S 2	X		X	X	
SZ S 3	X		X	X	
Systemziele Wissenstransfer (SZ W)					
SZ W 1		X			
SZ W 2		X			

Quelle: BMWFV

R
—
H

