

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Wissenschaft und Forschung

Steuerung und Monitoring der Leistungserbringung der österreichischen Universitäten („Universitäts- controlling“)

Dem BMWF fehlte eine Gesamtstrategie für die Steuerung der Leistungsangebote aller Universitäten. Dennoch schloss es mit jeder Universität Leistungsvereinbarungen ab. Die Kosten der Leistungserbringung durch die Universitäten wurden im bisherigen Prozess kaum berücksichtigt.

Kurzfassung

Prüfungsziel

Prüfungsziel war es festzustellen, in welcher Form das BMWF aufgrund der seit Anfang 2004 geänderten Rechtslage Steuerung und Monitoring der Universitäten vornahm. (TZ 1)

Universitätsautonomie

Das Universitätsgesetz 2002 beschränkt die Rolle des BMWF im Wesentlichen auf die Rechtsaufsicht. Ein unmittelbarer, steuernder Einfluss durch das BMWF kann nur alle drei Jahre im Wege der Leistungsvereinbarungen und der damit verbundenen Budgetzuteilungen erfolgen. (TZ 2)

Strategie

Es bestand keine Strategie mit generellen Leitlinien für alle im Universitätsgesetz 2002 genannten Universitäten. Im Rahmen der Leistungsvereinbarungen und der Berechnung der Budgets verfolgte das BMWF die Umsetzung einzelner Teilziele, die für alle Universitäten gelten. (TZ 3)

Leistungsvereinbarung

Vielfach fehlte den Universitäten vor Verhandlungsbeginn für die erste Leistungsvereinbarung mit dem Bund die Vorgabe konkreter Schwerpunkte durch das BMWF. (TZ 6)

Von 21 Universitäten unterzeichneten 17 die Leistungsvereinbarung erst nach Beginn der ersten Leistungsvereinbarungs-Periode. (TZ 8)

Der Prozess zum Abschluss der Leistungsvereinbarungen sowie die Gestaltung der als Basis herangezogenen Berichte der Universitäten waren verbesserungswürdig. Es fanden nur sehr wenige Kennzahlen der Wissensbilanz in die Leistungsvereinbarungen Eingang. (TZ 9 bis 14)

Berichtswesen

Die Berichte der Universitäten an das BMWF dienten einerseits der Steuerung der Universitäten und andererseits der Datengewinnung für das BMWF zur Erfüllung seiner Informationspflichten. Die Berichte erfüllten ihre Funktion als Steuerungsinstrument eingeschränkt. (TZ 4)

Die Veröffentlichung von Daten und Berichten bewirkte eine erhöhte Transparenz für Universitäten und Öffentlichkeit und ermöglichte vergleichende Darstellungen auf Ebene der Universitäten bzw. Fachrichtungen und somit einen „Wettbewerb“ zwischen den Universitäten. (TZ 19)

Kostenaspekte

Weder aus den Berichten noch aus den Leistungsvereinbarungen waren die Kosten der Leistungserbringung (beispielsweise Kosten eines Studienplatzes) durch die Universitäten ersichtlich. Einige Entwürfe von Leistungsvereinbarungen beinhalteten eine Aneinanderreihung einer Vielzahl von Vorhaben ohne Prioritätensetzung. (TZ 7, 16)

Die Anzahl der Studierenden war nur bei Universitäten bzw. Studienrichtungen mit Zugangsbeschränkungen Teil der Leistungsvereinbarung. (TZ 17)

Für die Finanzierung neuer Schwerpunkte standen nur begrenzte Mittel zur Verfügung. (TZ 24)

Das BMWF brauchte für besondere Finanzierungserfordernisse einbehaltene Mittel bereits während der Leistungsvereinbarungs-Verhandlungen großteils auf. (TZ 23)

Kenndaten zur Steuerung und zum Monitoring der Leistungserbringung

Rechtsgrundlage	Bundesgesetz über die Organisation der Universitäten und ihre Studien (Universitätsgesetz 2002), BGBl. I Nr. 120/2002 i.d.g.F.					
Gebahrung	2004	2005	2006	2007	2008	2009
	in Mill. EUR					
Globalbetrag/Globalbudget ¹⁾	1.735,3	1.750,5	1.779,2	1.930,2	1.873,5	1.891,7
Klinischer Mehraufwand ²⁾	145,8	213,4	180,1	245,3	203,8	204,2
Hochschulraumbeschaffung ²⁾	58,0	49,6	47,4	46,8	45,6	45,6
Finanzierungsverpflichtung des Bundes gesamt	1.939,1	2.013,5	2.006,7	2.222,3	2.122,9	2.141,5
Mittel des Rats für Forschung und Technologieentwicklung ³⁾	32,1	41,0	40,4	1,3	–	–
Studienbeiträge ⁴⁾	124,6	139,8	147,6	149,0	149,0	149,0

¹⁾ 2007: vorläufige Werte; ab 2008: Planwerte, Globalbetrag/–budget ohne Bezugserhöhungen

²⁾ 2007: vorläufige Werte; ab 2008: Planwerte

³⁾ Vorziehprofessuren, Universitätsinfrastruktur; 2007: vorläufiger Wert; ab 2008: Werte noch nicht bekannt

⁴⁾ ab 2008: Planwerte

Quellen: Bundesrechnungsabschlüsse; BMWF Abteilung I/7

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Der RH überprüfte im November und Dezember 2007 die Gebarung des BMWF hinsichtlich der Steuerung und des Monitorings der Leistungserbringung der im Universitätsgesetz 2002¹⁾ (UG 2002) genannten 21 österreichischen Universitäten.

¹⁾ Bundesgesetz über die Organisation der Universitäten und ihre Studien, BGBl. I Nr. 120/2002 i.d.g.F.

Ziel der Überprüfung war es festzustellen, in welcher Form das BMWF nach dem vollständigen Wirksamwerden des UG 2002 mit Anfang 2004 Steuerung und Monitoring der nunmehr vollrechtsfähigen Universitäten vornahm.

Zu dem im April 2008 übermittelten Prüfungsergebnis nahm das BMWF im Juli 2008 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im August 2008.

Universitäts- autonomie

- 2 Das UG 2002 trug europäischen Tendenzen zur verstärkten Autonomie für Universitäten im Sinne des New Public Management Rechnung. Wesentliche Ziele waren die Erhöhung der Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit sowie der internationalen Attraktivität und Konkurrenzfähigkeit der Universitäten.

Kernpunkt der Autonomie ist eine Verlagerung von Entscheidungen über das Profil auf die Universitäten; eine Steuerung der Universitäten ist über Zielvereinbarungen vorgesehen.

Demnach beschränkt das UG 2002 die Rolle des BMWF im Wesentlichen auf die Rechtsaufsicht. Das BMWF kann nur alle drei Jahre im Wege der Leistungsvereinbarungen und der damit verbundenen Budgetzuteilungen unmittelbar steuernd einwirken.

Auch der als Aufsichtsorgan fungierende Universitätsrat übt aufgrund seiner Zusammensetzung keine Kontrollfunktion für das BMWF aus. Für die von der Regierung auf Vorschlag des BMWF zu entsendenden Mitglieder besteht lediglich ein Nominierungsrecht.

Ungeachtet der verstärkten Autonomie wird der Bund im UG 2002 unverändert verpflichtet, die Universitäten zu finanzieren. Daraus erwächst dem BMWF auch die Verpflichtung zur Ausgabenkontrolle. Das UG 2002 sieht dazu die Vorlage von umfangreichen steuerungsrelevanten Berichten vor. Dazu zählen der Entwicklungsplan, der Leistungsbericht, die Wissensbilanz, der Rechnungsabschluss sowie hochschulstatistische Datenmeldungen.

Strategie

- 3.1** Es bestand keine Strategie mit generellen Leitlinien für alle im UG 2002 genannten Universitäten. Für einen anderen Bereich des tertiären Bildungssektors existiert hingegen seit vielen Jahren eine derartige Vorgabe in Form des Fachhochschul-Entwicklungs- und Finanzierungsplanes.

Im Rahmen der Leistungsvereinbarungen und der Berechnung der Budgets verfolgte das BMWf die Umsetzung einzelner Teilziele, die für alle Universitäten gelten. Dazu zählen einerseits universitätsspezifische Ziele, wie die Verkürzung der Studiendauer oder Erfolge in der Forschung, andererseits gesellschaftspolitische Ziele, wie die Erhöhung des Frauenanteils bei den Universitätsprofessoren oder eine verstärkte internationale Mobilität von Studierenden und Lehrenden.

- 3.2** Der RH empfahl die Erarbeitung einer Gesamtstrategie für die Universitäten, an der sich künftig das BMWf und die Universitäten bei der Erstellung der Leistungsvereinbarungen orientieren können. Diese Strategie sollte wesentliche Eckdaten, wie Anzahl der Universitäten, regionale Verteilung, Angebot von Studienrichtungen, Forschungsschwerpunkte, internationale Vernetzung und andere generelle Eckpunkte, enthalten. Sinnvollerweise sollte diese „Universitätsstrategie“ in eine Strategie für den gesamten tertiären Sektor eingebettet sein.

- 3.3** *Laut Stellungnahme des BMWf arbeite es aktuell daran, die Gesamtsicht über die österreichischen Universitäten zu verbessern und eine Basis für Strategiekonzepte zu schaffen. Im Rahmen der Begleitgespräche zur Umsetzung der Leistungsvereinbarungen würden die Angebote von Studienrichtungen, damit verbunden Abstimmungsmöglichkeiten mit anderen Universitäten und Forschungsschwerpunkte – auch im Hinblick auf eine nationale und internationale Positionierung – thematisiert.*

Weiters habe es den Wissenschaftsrat beauftragt, ein Konzept für den gesamten tertiären Bildungsraum zu erarbeiten („Hochschulraum Österreich“). Dieser soll eine Gesamtschau auf Universitäten, Fachhochschulen, Pädagogische Hochschulen etc. enthalten.

Berichtswesen

- 4.1** Die in der Regel jährlich zu liefernden Berichte stellten dem BMWF in regelmäßigen Abständen quantitative Daten wie auch beschreibende Inhalte über das Universitätswesen zur Verfügung. Diese Informationen dienten dem BMWF einerseits als Grundlage für den Abschluss der Leistungsvereinbarungen und damit der Steuerung. Andererseits bildeten sie jedoch auch die Basis für die Berichte des Bundesministers für Wissenschaft und Forschung an Parlament, internationale Institutionen und Öffentlichkeit.
- 4.2** Die Berichte waren sehr umfangreich und daher sowohl in der Erstellung als auch in der Auswertung aufwendig. Ungeachtet ihres Umfangs konnten einige Berichte wegen mangelnder Vergleichbarkeit (Entwicklungsplan), fehlender Zeitnähe (Rechnungsabschluss) bzw. noch fehlender Zeitreihen (Wissensbilanz) ihre Funktion als Steuerungsinstrument nur eingeschränkt erfüllen.

Der RH empfahl, die von den Universitäten an das BMWF zu liefernden Berichte im Hinblick auf die tatsächlich für die Steuerung bzw. die sonstigen Informationsaufgaben des BMWF erforderlichen Inhalte zu überprüfen.

- 4.3** *Laut Stellungnahme des BMWF würden sich die erforderlichen Anpassungen des in der gegenwärtigen Form noch „jungen“ Berichtswesens erst aus der praktischen Arbeit ergeben.*

Leistungsvereinbarungen

Inhalt

- 5** Die Leistungsvereinbarung ist ein zweiseitiges Abkommen zwischen Universität und Bund. Mit dieser Methode des Kontraktmanagement werden die Leistungen der Universitäten sowie deren Finanzierung durch den Bund in einem Dialogprozess erarbeitet und vereinbart.

Gemäß UG 2002 waren die Verhandlungen über die erste Leistungsvereinbarung bis 31. Dezember 2006 abzuschließen.

Zur Unterstützung der erstmaligen Erstellung der Leistungsvereinbarungen für die Periode 2007 bis 2009 richtete das BMWF eine Arbeitsgruppe Leistungsvereinbarungen (ARGE-LV) ein. Der von der ARGE-LV erstellte Ergebnisentwurf als Muster einer Leistungsvereinbarung wurde mit der Österreichischen Universitätenkonferenz koordiniert.

Zudem erstellte die ARGE-LV einen Arbeitsbehelf für die Universitäten, der die Struktur der Leistungsvereinbarung gemäß UG 2002 vorgab und zur Sicherstellung der Vergleichbarkeit der Leistungsvereinbarungs-Entwürfe dienen sollte.

Zielsetzungen

- 6.1** Vielfach fehlte den Universitäten vor Verhandlungsbeginn für die erste Leistungsvereinbarung die Vorgabe konkreter Schwerpunkte betreffend die Weiterentwicklung des tertiären Bildungsbereiches und der universitären Forschung. Deshalb forderten sie wiederholt beim BMWF eine Prioritätenreihung hinsichtlich des universitären Leistungsspektrums ein.

Um für die nächste Leistungsvereinbarungs-Verhandlung im Jahr 2009 eine entsprechende Vorgabe zu erarbeiten, setzte das BMWF im April 2007 eine Arbeitsgruppe „Regierungsprogramm – Schwerpunktsetzungen“ ein. Deren Aufgabe war es, wesentliche Schwerpunkte zu nennen, die bei Verfolgung der Ziele der bereits abgeschlossenen Leistungsvereinbarung, der Vorbereitung der nächsten Leistungsvereinbarung und der Adaptierung der Entwicklungspläne von Bedeutung sein werden.

- 6.2** Der RH empfahl, vor Beginn der nächsten Leistungsvereinbarungs-Verhandlung die Schwerpunkte zu definieren.

- 6.3** *Laut Stellungnahme des BMWF würden die gegenständlichen Empfehlungen des RH in Zusammenhang mit einer Gesamtstrategie gesehen und in der Entwicklung sowie Umsetzung der Strategie Berücksichtigung finden.*

- 7.1** Bei der Durchsicht ausgewählter Entwürfe für die ersten Leistungsvereinbarungen fehlten nahezu durchgängig Angaben über die Kosten zu den Vorhaben der Universitäten. In einigen Fällen beinhaltete der Entwurf bloß eine Aneinanderreihung einer Vielzahl von Vorhaben ohne Prioritätensetzung; diese erfolgte neben einer Verdichtung zu operationalen Einheiten erst im Zuge der Leistungsvereinbarungs-Verhandlungen.

- 7.2** Der RH empfahl, bereits im Erstentwurf einer Leistungsvereinbarung zumindest näherungsweise eine Abschätzung der mit den Vorhaben verbundenen Kosten einzufordern.

Leistungsvereinbarungen

Weiters regte er an, bei den Universitäten auf eine Begrenzung der Anzahl von Vorhaben und eine Prioritätenreihung hinzuwirken.

- 7.3** *Laut Stellungnahme des BMWF hätten die Universitäten bei den ersten Leistungsvereinbarungen wesentlich mehr Vorhaben genannt, als mit dem im Vertrag vom 8. November 2005¹⁾ vereinbarten Gesamtbetrag finanzierbar waren. Kostangaben zu Einzelvorhaben seien in der Regel nur gemacht bzw. eingefordert worden, wenn die Universitäten dafür zusätzliche Mittel benötigten. Andernfalls sei davon ausgegangen worden, dass das jeweilige Vorhaben von der Universität durch Umschichtungen innerhalb ihres Globalbudgets bedeckt werde oder keine Mehrkosten anfielen.*

¹⁾ Vertrag zur Stärkung der Universitäten mit dem Ziel einer weiteren Schwerpunktsetzung im Bereich Wissenschaft, abgeschlossen zwischen der Republik Österreich und der Österreichischen Universitätenkonferenz (vormals Rektorenkonferenz)

Zum Verfahrensende seien dem BMWF die Kosten der Vorhaben bekannt gewesen und hätten bei der Verhandlung der Schwerpunktmittel mit den Universitäten eine Rolle gespielt.

Für die nächsten Leistungsvereinbarungen werde bereits im Erstentwurf bei größeren neuen Vorhaben eine genaue Kostenabschätzung eingefordert und diese bei der Festlegung des Grundbudgets entsprechend berücksichtigt werden.

Erstellung der ersten Leistungsvereinbarung

- 8.1** Wie bereits erwähnt, waren die Verhandlungen über die erste Leistungsvereinbarung gemäß UG 2002 bis 31. Dezember 2006 abzuschließen.

Das BMWF handelte die erste Leistungsvereinbarung mit den Universitäten in jeweils drei Verhandlungsrunden aus. Über die Höhe der Mittelzuweisung war bereits bis November 2006 zwischen Bund und Universitäten schriftliches Einvernehmen hergestellt. Lediglich in vier von 21 Fällen waren die Leistungsvereinbarungen bereits zu Beginn der Periode 2007 bis 2009 von den Vertragspartnern unterfertigt; die übrigen Universitäten unterzeichneten ihre Leistungsvereinbarungen erst im Laufe des ersten Halbjahres 2007.

8.2 Für den RH war nicht nachvollziehbar, ob mit der Einverständniserklärung über die Höhe der Mittelzuweisung gleichzeitig auch die Verhandlung über die gesamte Leistungsvereinbarung – d.h. die Festlegung über die Leistungsverpflichtung des Bundes sowie über die Leistungserbringung der Universitäten – als abgeschlossen galt. Der RH empfahl, künftig die Unterfertigung der Leistungsvereinbarung vor Beginn der Leistungsvereinbarungs-Periode anzustreben.

9.1 Den in die Verhandlungen involvierten Fachabteilungen des BMWF standen als Prozessunterstützung ein eigens entwickelter Gesprächsleitfaden, ein idealtypischer Ablaufplan sowie ein Analyseraster zur Verfügung. Auch das Musterformular für Leistungsvereinbarungen zielte darauf ab, allen Universitäten die gleichen Ausgangsvoraussetzungen zu Verhandlungsbeginn einzuräumen.

9.2 Im Zuge der Auswertung der Entwürfe der ersten Leistungsvereinbarung durch das BMWF erwies sich der Analyseraster bei einigen Universitäten als zu komplex; er gelangte daher nicht in allen Fachabteilungen zur Anwendung.

Der RH empfahl, einen vereinfachten Analyseraster anzuwenden, um die Leistungsvereinbarungs-Entwürfe aller Universitäten gleich beurteilen zu können.

9.3 *Laut Stellungnahme des BMWF werde die gegenständliche Empfehlung in die Vorbereitung der Bearbeitung der nächsten Leistungsvereinbarung einbezogen werden.*

10.1 Der erstmalige Prozess zur Verhandlung der Leistungsvereinbarungen war komplex und von gegenseitigem, prozessbegleitendem Lernen geprägt. Im Zuge der Leistungsvereinbarungs-Verhandlungen stellte das BMWF frühzeitig klar, dass keine Universität monetäre Einbußen zu befürchten habe.

10.2 Der RH empfahl, den bisherigen Prozess gemeinsam mit den Universitäten so zeitnah zu evaluieren, dass erforderliche Maßnahmen vor den nächsten Verhandlungen umgesetzt werden können. Die vorzeitige Erklärung des BMWF war nicht geeignet, die Verhandlungsposition des BMWF zu stärken und den universitären Wettbewerb zu fördern.

Leistungsvereinbarungen

10.3 *Laut Stellungnahme des BMWF sei als Feedback zu den Leistungsvereinbarungen eine Befragung der Rektoren Österreichs beauftragt worden. Die Ergebnisse lägen bereits vor und würden in die weitere Arbeit einfließen. Weiters sei für die Begleitgespräche sowie für die Verhandlungen zu den Leistungsvereinbarungen eine neue Task Force eingerichtet worden. Diese werde in Hinkunft – unter Einbeziehung der Forschungssektion – unter Zuhilfenahme von standardisierten Protokollen und anderen Management-Instrumenten die Gespräche bzw. Verhandlungen führen.*

Das BMWF vertrat weiters den Standpunkt, dass bei einer 10 %igen Steigerung des Gesamtbetrags für die Leistungsvereinbarungs-Periode 2007 bis 2009 grundsätzlich alle Universitäten mehr Geld zur Verfügung haben müssten als in den Jahren zuvor.

10.4 Der RH erwiderte, dass zwar der zur Finanzierung der Universitäten zur Verfügung stehende Gesamtbetrag um mehr als 10 % angehoben wurde, aber nicht alle Universitäten davon ausgehen konnten, dass auch ihr jeweiliges Budget gesteigert werde.

Informationsinstrumente für Leistungsvereinbarungen

Entwicklungsplan

11.1 Im Entwicklungsplan legt die jeweilige Universität ihre strategische mittel- bis langfristige Ausrichtung und Positionierung in der Wissensgesellschaft fest (Profilbildung). Das UG 2002 beinhaltet keine Vorgaben hinsichtlich des Aufbaues, des Inhaltes und der Geltungsdauer des Entwicklungsplanes. Es normiert lediglich, wer die Kompetenz hat, den Entwicklungsplan zu erarbeiten (Rektorat), wem ein Anhörungsrecht zukommt (Senat) und wer letztlich den Entwicklungsplan zu beschließen hat (Universitätsrat).

Das BMWF überprüfte die Entwürfe für die Leistungsvereinbarungen auf Übereinstimmung mit den jeweiligen Entwicklungsplänen. Aufgrund der Uneinheitlichkeit gestaltete sich ein Plausibilitätsabgleich schwierig.

11.2 Eine Überprüfung der Entwicklungspläne durch den RH ergab wesentliche Unterschiede in Umfang und Inhalt aufgrund fehlender Vorgaben. Häufig fehlten Angaben über den Ressourcenbedarf für die Umsetzung der angestrebten Vorhaben.

Der RH empfahl dem BMWf, zur leichteren Analyse und Bewertung der Entwicklungspläne auf eine verbindliche Regelung hinsichtlich inhaltlicher Mindestanforderungen und einheitlicher Strukturen hinzuwirken.

- 11.3** *Laut Stellungnahme des BMWf widme sich bereits eine ministeriumsinterne Task Force mit Unterstützung externer Berater diesem Thema. Ziel sei es, einen Entwurf für die mögliche inhaltliche Ausgestaltung des Entwicklungsplans zu erarbeiten, um die Universitäten zu einer längerfristigen Positionierung und Schwerpunktsetzung zu bewegen und eine Vergleichbarkeit der Universitäten zu ermöglichen. Dieser Entwurf werde anschließend der Österreichischen Universitätenkonferenz zur Diskussion vorgelegt. In Folge sollte dadurch eine bessere Steuerung der Universitäten ermöglicht werden.*

Wissensbilanz

- 12.1** Die Wissensbilanz soll den gesamten universitären Leistungsprozess abbilden. Die auszuweisenden Kennzahlen waren durch die Wissensbilanzverordnung vorgegeben.

Zur Unterstützung der Universitäten bei der Implementierung der Wissensbilanz diente ein Arbeitsbehelf, der Definitionen zu den einzelnen Kennzahlen, Beispiele und Berechnungsschritte enthielt.

Folgende Bereiche waren durch insgesamt 66 Kennzahlen abzubilden:

(1) das intellektuelle Vermögen, das den Input für die Leistungserbringung an der Universität bildete und die Wissensträger (Humankapital), die Verfügbarkeit der Infrastruktur (Strukturkapital) sowie das Netzwerk der Beziehungen (Beziehungskapital) umfasste;

(2) die Leistungsprozesse, getrennt nach den Kernprozessen Lehre und Forschung;

(3) Output und Wirkungen dieser beiden Kernprozesse.

In der Wissensbilanz waren weiters spezifische Kennzahlen für die Medizinischen Universitäten und die Universitäten der Künste festgesetzt.

Wirkungsbereich, Zielsetzungen und Strategien der Universität waren in narrativer Form darzustellen.

Rund ein Drittel der Kennzahlen waren schon vor Einführung der Wissensbilanz erhoben worden; diese hatten sich auch bewährt. Bei einem Teil der neu zu erhebenden Kennzahlen zeigten sich im Zuge der Überprüfung durch das BMWF Probleme hinsichtlich Datenqualität und Validität. Diese konnten teilweise durch Änderungen des Arbeitsbühelfes gelöst werden. Weitere notwendige Präzisierungen wurden für die nächste Novelle der Wissensbilanzverordnung in Aussicht genommen.

12.2 Der RH hielt das vorliegende Wissensbilanz-Modell für grundsätzlich geeignet, dem BMWF und den Universitäten als wichtiges Kontroll-, Steuerungs- und Marketinginstrument zu dienen. Damit die Wissensbilanz den vorgesehenen Zweck einer ergebnisorientierten Steuerung der Leistungsprozesse der Universitäten und des Leistungsvergleichs zwischen den Universitäten (Benchmarking) erfüllen kann, empfahl der RH folgende Maßnahmen:

(1) Die Kennzahlen der Wissensbilanz 2006 wären zu analysieren, um festzustellen, ob die bei ihrer Konzeption erwartete Aussagekraft und der Nutzen für die Steuerung und das Monitoring durch das BMWF erreicht wurden. Dabei wäre auch die Notwendigkeit einzelner Kennzahlen im Verhältnis zum Erhebungsaufwand kritisch zu hinterfragen.

(2) Eine Analyse der internen Meldeprozesse zur Entwicklung einzelner Kennzahlen an den Universitäten sollte helfen, die Qualität und Validität der Daten zu verbessern.

12.3 Laut Stellungnahme sei im BMWF zwischenzeitlich eine Expertise zur Qualität der Datenlieferung, Aussagekraft und Steuerungsrelevanz der Wissensbilanz vorhanden. Im Zuge des Datenclearing sei bezüglich der ergänzungsbedürftigen und verbesserungswürdigen Kapitel der Wissensbilanz Rücksprache mit den Universitäten gehalten worden. Dadurch habe die Qualität der Kennzahlen der Wissensbilanz 2007 im Vergleich zu den Erhebungen des Vorjahres verbessert werden können. Die Schwierigkeiten bzw. der hohe Aufwand bei der Erhebung bestimmter Kennzahlen an den Universitäten sei bekannt; es würden dazu Lösungsvorschläge diskutiert.

13.1 Das BMWF stellte die jeweilige Wissensbilanz der jeweiligen Leistungsvereinbarung einer Universität gegenüber. Dabei zeigte sich, dass generell nur sehr wenige Kennzahlen der Wissensbilanz in die Leistungsvereinbarung als Messgröße Eingang fanden. In drei von insgesamt 21 Leistungsvereinbarungen fehlte der Bezug auf Kennzahlen aus der Wissensbilanz gänzlich.

- 13.2** Der RH empfahl, auf bereits in der Wissensbilanz definierte Kennzahlen zurückzugreifen, um die Zielerreichung eindeutig messen zu können.
- 13.3** *In seiner Stellungnahme bekräftigte das BMWF, dass es diese – bereits in der Vorbereitung der Leistungsvereinbarungen 2007 bis 2009 – getätigte Empfehlung für die nächste Leistungsvereinbarung im Zusammenwirken mit der Weiterentwicklung der Wissensbilanzen erneuern und verstärken werde.*
- Rechnungsabschluss **14.1** Die Rechnungsabschlüsse der Universitäten liefern dem BMWF Finanzdaten auf Universitätsebene mittels der betriebswirtschaftlichen Instrumente Bilanz sowie Gewinn- und Verlustrechnung samt dazugehöriger Angaben und Erläuterungen. Zum Zeitpunkt des Abschlusses der Leistungsvereinbarungen im Herbst 2006 lagen die Jahresabschlüsse 2004 und 2005 vor. Unterjährige Finanzdaten standen dem BMWF nicht zur Verfügung. Ein Beteiligungs- und Finanzcontrolling wurde erst 2007 im UG 2002 verankert.
- 14.2** Dem BMWF standen für die Budgetverhandlungen zur Leistungsvereinbarungs-Periode 2007 bis 2009 keine aktuellen Finanzdaten zur Verfügung, wodurch Hochrechnungen und Prognosen erforderlich waren.
- 14.3** *Laut Stellungnahme des BMWF lägen inzwischen drei vollständige Rechnungsabschlüsse vor. Ab August 2008 würden die Universitäten im Rahmen des Beteiligungscontrolling vierteljährliche Berichte übermitteln.*
- Organisationsstruktur im BMWF **15** Die Matrixorganisation in der mit den Leistungsvereinbarungen befassten Sektion im BMWF war geeignet, die Gleichbehandlung aller Universitäten im Prozess der Leistungsvereinbarung zu unterstützen.
- Kostenaspekte **16.1** Sowohl in den Berichten als auch beim Abschluss der Leistungsvereinbarungen spielten die Kosten der Leistungserbringung durch die Universitäten (bspw. Kosten eines Studienplatzes, für ein Studium, für einen Absolventen) bisher nahezu keine Rolle. Die Frage, ob eine Universität ihre Leistungen auch zu geringeren Kosten erbringen könnte oder wie hoch diese Kosten in Relation zu einer vergleichbaren Universität sind, konnte auf Basis der bisher verfügbaren Informationen nicht beantwortet werden.

- 16.2** Der RH empfahl, den Kosten der Leistungserbringung beim Abschluss künftiger Leistungsvereinbarungen einen höheren Stellenwert einzuräumen und entsprechende Kennzahlen z.B. im Rahmen der Wissensbilanz einzufordern.
- 16.3** *In seiner Stellungnahme wies das BMWF darauf hin, dass bei den Leistungsvereinbarungs-Verhandlungen Kennzahlen, wie die Budgetzuweisungen pro Studierendem bzw. Absolvent vergleichbarer Universitäten berücksichtigt worden seien, um so eine ausgewogene Budgetverteilung zwischen den Universitäten sicherzustellen. Diese Betrachtungsweise könne auch unter Einbeziehung weiterer Kennzahlen in Zukunft noch vertieft werden.*
- 16.4** Der RH brachte nochmals zum Ausdruck, dass ihm vor allem vergleichende Betrachtungen über die Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung an den Universitäten in den Berichten und beim Abschluss der Leistungsvereinbarungen fehlten. Diesem Gesichtspunkt wäre beim Abschluss künftiger Leistungsvereinbarungen auch zur Setzung von Schwerpunkten und Prioritäten ein höherer Stellenwert einzuräumen. Demgemäß wären entsprechende Kennzahlen zu entwickeln.
- 17.1** Die Anzahl der Studienplätze ist lediglich an den Kunstuniversitäten, den Medizinischen Universitäten und für einzelne Studienrichtungen festgelegt. In allen anderen Fällen können die Universitäten diesen wesentlichen Kostenfaktor der Leistungserbringung nicht selbst beeinflussen. Die Anzahl der Studierenden ist in diesen Fällen auch nicht Bestandteil der Leistungsvereinbarung.
- 17.2** Der RH empfahl, die Anzahl der Studierenden als wesentliche Planungsgröße beim Abschluss künftiger Leistungsvereinbarungen mit einzubeziehen.
- 17.3** *Laut Stellungnahme des BMWF sei die Anzahl der Studierenden beim Abschluss der Leistungsvereinbarungen 2007 bis 2009 im Rahmen des Grundbudgets zur Fortführung des bestehenden Leistungsangebotes der Universität berücksichtigt worden; sie werde auch in Zukunft als Planungsgröße eine Rolle spielen.*

Eine ausschließlich an der studentischen Nachfrage orientierte Finanzierung sei jedoch wegen der starken Schwankungen an den Einzeluniversitäten sowie aus Gründen der Schwerpunktbildung und Prioritätensetzung nicht zielführend. Eine bestimmte Anzahl von Studienplätzen über die Leistungsvereinbarungen zu finanzieren, würde letztlich zu Zugangsbeschränkungen führen, die wiederum in Widerspruch zum freien Hochschulzugang stünde, wie dieser derzeit in Österreich praktiziert werde.

- 17.4** Der RH entgegnete, dass die Anzahl der Studierenden lediglich indirekt ableitbar und nicht zahlenmäßig ausgewiesen war. Eine Verknüpfung der Anzahl der Studierenden (allenfalls mit einer Bandbreite) mit der Höhe des Budgets stellte nach Ansicht des RH keine Zugangsbeschränkung dar.

Monitoring

Leistungsbericht

- 18** Der jährlich dem BMWF von den Universitäten vorzulegende Leistungsbericht soll Rechenschaft über die Umsetzung der in der Leistungsvereinbarung festgelegten Ziele und Leistungen geben und eine Prognose über die zu erwartenden Ergebnisse sowie über die finanzielle Situation der Universität für das dritte Budgetjahr enthalten. Als sinnvolle zusätzliche Controllingmaßnahme überprüfte das BMWF den Umsetzungsgrad der Leistungsvereinbarungen in Form von Begleitgesprächen bereits ab dem ersten Jahr der Periode 2007 bis 2009.

Datawarehouse „uni:data“

- 19.1** Basierend auf verschiedenen Verordnungen haben die Universitäten dem BMWF regelmäßig zu festgelegten Stichtagen hochschulstatistische Daten, wie Studierenden- und Studiendaten, Personal- und Raumdaten und die Daten des Rechnungsabschlusses, auf elektronischem Weg zu übermitteln.

Diese quantitativen Daten waren im hochschulstatistischen Informationssystem des BMWF „uni:data“ systematisch erfasst, zusammengefasst und mittels vorgefertigter Auswertungen aufbereitet. Weiters waren über „uni:data“ die Publikationen des BMWF, die Dokumente des universitären Berichtswesens sowie internationale Bildungsindikatoren abrufbar. Ab Herbst 2007 standen diese Informationen via Internet-Portal der breiten Öffentlichkeit online zur Verfügung.

Diese Kennzahlen dienten dem BMWF als Grundlage für das Monitoring der quantitativen Aspekte der Leistungsvereinbarungen und anderer hochschulpolitischer Zielfelder (Regierungsprogramm, Bologna-Prozess, Gender Monitoring, usw.) sowie der Ableitung von Steuerungsinformationen; darüber hinaus wurden sie für Planungs- und Informationszwecke verwendet.

Zur Sicherstellung der Verbindlichkeit der eingespielten Daten diente ein Datenabgleich zwischen Universitäten und BMWF.

- 19.2** Der RH anerkannte die vom BMWF unternommenen Anstrengungen, auch der breiten Öffentlichkeit die Möglichkeit einzuräumen, sich über die Leistungen der Hochschulen zu informieren. Der öffentliche Zugang zu „uni:data“ sorgte für Transparenz und ermöglichte vergleichende Darstellungen auf Ebene der Universitäten bzw. Fachrichtungen und somit einen „Wettbewerb“ zwischen den Universitäten. Der Datenclearingprozess mit den Universitäten minimierte die vom RH bereits mehrfach in Vorberichten aufgezeigten Informationsasymmetrien. Aufgrund der Verwendung unterschiedlicher Datenbestände bzw. abweichender Zählweisen wichen damals die Ergebnisse aus den Kennzahlen der Universitäten von den Ergebnissen aus den Statistiken des BMWF ab.

Datenbank
„uni:doku“

- 20** Für die Erfassung, Dokumentation und Beschlagwortung der narrativen Inhalte der Berichte war die Datenbank „uni:doku“ geplant. Das BMWF beauftragte im Jahr 2008 eine Lenkungsgruppe mit der Begleitung der technischen Umsetzung und der Durchführung einer Pilotphase.

**Finanzierung der
Universitäten durch
den Bund**

- 21** Die Universitäten sind gemäß UG 2002 unter Berücksichtigung der finanziellen Leistungsmöglichkeiten des Bundes, seiner Anforderungen an die Universitäten und der Aufgabenerfüllung der Universitäten durch den Bund zu finanzieren.

Gemäß § 141 UG 2002 hatte der Bund den Universitäten für die Aufwendungen, die ihnen in Erfüllung ihrer Aufgaben entstanden, ab dem 1. Jänner 2004 für die Jahre 2004 bis 2006 einen jährlichen Globalbetrag von rd. 1,66 Mrd. EUR zu leisten. Zusätzlich finanzierte der Bund Aufwendungen der Universitäten für Bezugserhöhungen, Mieten, Verpflichtungen im Rahmen der Hochschulraumbeschaffung, Kostensätze gemäß Krankenanstaltengesetz (Klinischer Mehraufwand) sowie durch das UG 2002 verursachte Implementierungskosten. Daraus entstand dem Bund eine jährliche Gesamtbelastung von rd. 2 Mrd. EUR.

Das Globalbudget wird für die dreijährige Periode im Voraus festgelegt. Die Universitäten können im Rahmen ihrer Aufgaben und der Leistungsvereinbarungen frei über den Einsatz der Globalbudgets verfügen.

Es setzt sich aus dem jeweiligen Grundbudget und dem jeweiligen formelgebundenen Budget (in weiterer Folge: Formelbudget) zusammen. Der Teilbetrag für das Formelbudget beträgt gemäß UG 2002 20 % des zur Verfügung stehenden Gesamtbetrags. Die auf die einzelnen Universitäten entfallenden Anteile werden anhand von qualitäts- und quantitätsbezogenen Indikatoren errechnet. Diese beziehen sich auf die Bereiche Lehre, Forschung und Entwicklung, Erschließung der Künste sowie gesellschaftliche Zielsetzungen.

Für die Leistungsvereinbarungs-Periode 2007 bis 2009 war gemäß UG 2002 bis spätestens Ende 2005 der zur Finanzierung der Universitäten zur Verfügung stehende Gesamtbetrag festzusetzen sowie darüber mit dem BMF das Einvernehmen gemäß § 45 Bundeshaushaltsgesetz herzustellen.

Die Planung der Budgetaufteilung (vor Verhandlungsbeginn über die Leistungsvereinbarung) für die Leistungsvereinbarungs-Periode 2007 bis 2009 stellte sich wie folgt dar:

	gerundet in Mill. EUR
Gesamtbetrag laut Vertrag vom 8. November 2005 (bereinigt um Klinischen Mehraufwand und Hochschulraumbeschaffung)	5.638
abzüglich 20 % Formelbudget	– 1.128
Einbehalt gemäß § 12 Abs. 5 UG 2002: 0,75 %	– 42
Leistungsvereinbarungsbudget	4.468

Quelle: BMWF

Mit dem Leistungsvereinbarungs-Budget plante das BMWF, einerseits das bestehende Leistungsangebot fortzuführen und andererseits neue Schwerpunkte zu finanzieren.

Finanzierung der Universitäten durch den Bund

Das BMWF berechnete den Betrag für die Fortführung des bestehenden Leistungsangebotes von rd. 4.282 Mill. EUR aus 80 % des Basisanteils nach bisheriger Berechnung der laufenden Ausgaben (Basis: 2006), 80 % der bisherigen Mieten an die Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H. und aus je 80 % erforderlicher Zusatzmittel. Diese betrafen z.B. nicht (ausreichend) berücksichtigte Positionen sowie Instandhaltung außerhalb von Generalsanierungen. Für die Finanzierung neuer Schwerpunkte verblieben 186 Mill. EUR.

Einfluss der Leistungsverein- barungen auf das Budget

22.1 Ein großer Teil der Universitätsbudgets ist durch zwei wesentliche Kostenblöcke gebunden, die von den Universitäten nicht oder nur mittelfristig beeinflusst werden können. Dazu gehören einerseits die Mieten, weil die Gebäude den Universitäten nicht übertragen wurden, und andererseits der Personalaufwand für Mitarbeiter, die zu einem erheblichen Teil einen besonderen Kündigungsschutz haben.

Die erste Leistungsvereinbarung war in weiten Bereichen von der Fortführung des bestehenden Leistungsangebotes bestimmt. Die vom BMWF für die Finanzierung neuer Schwerpunkte der Universitäten zur Verfügung gestellten Mittel von rd. 186 Mill. EUR reduzierten sich bereits vor Beginn der Leistungsvereinbarungs-Verhandlungen infolge baulicher Zusagen auf rd. 117 Mill. EUR (März 2006).

Durch diese Rahmenbedingungen und die auch weiterhin begrenzten Budgetmittel ergaben sich beim prozentuellen Anteil je Universität am Globalbetrag/Globalbudget – ohne Berücksichtigung von Sondermitteln, wie z.B. Klinischer Mehraufwand und Hochschulraumbeschaffung sowie Studienbeiträge – nur geringe Veränderungen. Zwischen 2004 und 2009 wiesen die prozentuellen Anteile eine Schwankungsbreite von – 0,28 bis 0,21 Prozentpunkten auf.

22.2 Grundsätzlich erachtete der RH die Budgetierung auf Basis von Leistungsvereinbarungen und Wettbewerbselementen (Formelbudget) als sinnvoll. Das BMWF trachtete, über die Mittelzuteilung die Fortführung des bestehenden Leistungsangebotes an den Universitäten sicherzustellen.

Der RH stellte fest, dass für die in den Leistungsvereinbarungs-Verhandlungen definierten Schwerpunkte lediglich rd. 2,1 % des Globalbudgets verfügbar waren. Bei Einrechnung der Mittel für Bauvorhaben betrug dieser Anteil rd. 3,3 % des Globalbudgets.

22.3 Laut Stellungnahme des BMWf werde das Budget einer Universität im Wesentlichen durch ihre Größe (Personal- und Studierendenzahlen, Infrastruktur) bestimmt und habe primär den laufenden Betrieb abzudecken. Neue Schwerpunkte könnten nur in dem Ausmaß finanziert werden, in dem universitätsinterne Umschichtungen durchgesetzt bzw. zusätzliche finanzielle Mittel angesprochen werden können, wobei die Bundesmittel auch im Fall von Budgetsteigerungen wie in den letzten Jahren immer begrenzt seien.

Bei den nächsten Leistungsvereinbarungen werde sich das BMWf – aufbauend auf den bisherigen Erfahrungen – um eine Aufstockung der Mittel für Schwerpunkte bemühen und mit den geplanten jährlichen Gestaltungsvereinbarungen zusätzliche Wettbewerbselemente einführen.

Einbehalt für besondere Finanzie- rungserfordernisse

23.1 Gemäß UG 2002 kann der Bundesminister für Wissenschaft und Forschung bis zu 1 % des jährlichen Gesamtbetrags für besondere Finanzierungserfordernisse zur Ergänzung von Leistungsvereinbarungen einbehalten (siehe Tabelle TZ 21). Daraus nicht in Anspruch genommene Mittel sind rücklagenfähig.

Ursprünglich plante das BMWf, rd. 42,3 Mill. EUR (bzw. 0,75 % vom Gesamtbetrag) einzubehalten. Dieser Betrag reduzierte sich bereits während der Leistungsvereinbarungs-Verhandlungen auf rd. 27,8 Mill. EUR (bzw. 0,49 %).

Einer Planungsvorschau (Stand: August 2007) des BMWf zufolge, die bereits genehmigte Vorhaben sowie „Bemühungszusagen“ berücksichtigte, verblieben bis Ende 2009 für unerwartete Finanzierungserfordernisse rd. 10,5 Mill. EUR. Damit waren bereits vor Ablauf des ersten Jahres der ersten Leistungsvereinbarungs-Periode (2007) nur mehr rd. 25 % der ursprünglich einbehaltenen Mittel für das BMWf frei verfügbar.

23.2 Das BMWf behandelte die einbehaltenen Mittel als veränderbare Planungsgröße, zumal es diese bereits während der Leistungsvereinbarungs-Verhandlungen großteils aufbrauchte. Damit hatte das BMWf keine Möglichkeit, während der Leistungsvereinbarungs-Periode 2007 bis 2009 dementsprechende Finanzreserven für unvorhersehbare Notfälle vorzuhalten.

Einbehalt für besondere Finanzierungserfordernisse

Der RH empfahl, künftig die für besondere Finanzierungserfordernisse einbehaltenen Mittel als echte Reserve zu behandeln und diese nicht bereits im Zuge der Leistungsvereinbarungs-Verhandlungen zu reduzieren.

- 23.3** *Laut Stellungnahme des BMWF habe es die für besondere Finanzierungserfordernisse einbehaltenen Mittel insofern als echte Reserve (z.B. für Notfälle oder nicht abschätzbare Kostenentwicklungen) behandelt, als im Zuge der Leistungsvereinbarungs-Verhandlungen bestimmte Zusatzbeträge vorbehaltlich der finanziellen Bedeckbarkeit nur in Aussicht gestellt, nicht aber verbindlich zugesagt worden seien.*

Weiters sei nun entsprechend den ersten Erfahrungen geplant, die einbehaltenen Mittel auf bis zu 5 % des jährlichen Gesamtbetrags gesetzlich zu erhöhen und für besondere Finanzierungserfordernisse, zur Ergänzung der Leistungsvereinbarungen sowie für jährliche Gestaltungsvereinbarungen vorzusehen. Damit seien die für besondere Finanzierungserfordernisse einbehaltenen Mittel künftig eindeutig von den für die Verhandlungen zur Verfügung stehenden Mitteln abgegrenzt.

Beteiligungs- und Finanzcontrolling

- 24** Die Novellierung des UG 2002 im Rahmen des Budgetbegleitgesetzes 2007 unterwirft die Universitäten dem Beteiligungs- und Finanzcontrolling gemäß § 15b Bundeshaushaltsgesetz und verpflichtet die Rektorate, ein Planungs- und Berichterstattungssystem für das Beteiligungs- und Finanzcontrolling einzurichten.

Das BMWF erarbeitete in engem Kontakt mit Vertretern des BMF und der Österreichischen Universitätenkonferenz in Anlehnung an die Vorgaben der Controlling-Richtlinien des BMF die von den Universitäten zu meldenden Daten. Es erklärte sich bereit, für die notwendige Adaptierung der IT-Systeme der Universitäten finanzielle Mittel zur Verfügung zu stellen und plante, im Mai 2008 mit ausgewählten Universitäten einen Testbetrieb einzurichten. Der Beginn des Echtbetriebes war für August 2008 vorgesehen.

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

25 Zusammenfassend hob der RH die nachfolgenden Empfehlungen hervor.

(1) Für die Universitäten wäre eine Gesamtstrategie zu erarbeiten, an der sich künftig das BMWf und die Universitäten bei der Erstellung der Leistungsvereinbarungen orientieren können. (TZ 3)

(2) Vor Beginn der nächsten Leistungsvereinbarungs-Verhandlung wären die Schwerpunkte zu definieren. (TZ 6)

(3) Es wäre auf eine Begrenzung der Anzahl von Vorhaben und eine Prioritätenreihung hinzuwirken. (TZ 7)

(4) Künftig wäre die Unterfertigung der Leistungsvereinbarung vor Beginn der Leistungsvereinbarungs-Periode anzustreben. (TZ 8)

(5) Bereits im Erstentwurf einer Leistungsvereinbarung wäre zumindest näherungsweise eine Abschätzung der mit den Vorhaben verbundenen Kosten einzufordern. (TZ 7)

(6) Zur leichteren Analyse und Bewertung der Entwicklungspläne wäre auf eine verbindliche Regelung hinsichtlich inhaltlicher Mindestanforderungen und einheitlicher Strukturen hinzuwirken. (TZ 11)

(7) Auf bereits in der Wissensbilanz definierte Kennzahlen wäre zurückzugreifen, um eine eindeutige Messung der Zielerreichung zu ermöglichen. (TZ 13)

(8) Der bisherige Prozess sollte gemeinsam mit den Universitäten so zeitnah evaluiert werden, dass erforderliche Maßnahmen vor der nächsten Leistungsvereinbarungs-Verhandlung umgesetzt werden können. (TZ 10)

(9) Damit die Wissensbilanz den vorgesehenen Zweck einer ergebnisorientierten Steuerung der Leistungsprozesse der Universitäten und des Leistungsvergleichs zwischen den Universitäten (Benchmarking) erfüllen kann, wären folgende Maßnahmen zu setzen:

- Die Kennzahlen der Wissensbilanz 2006 wären zu analysieren um festzustellen, ob die bei ihrer Konzeption erwartete Aussagekraft und der Nutzen für die Steuerung und das Monitoring durch das BMWf erreicht wurden. Dabei wäre auch die Notwen-

digkeit einzelner Kennzahlen im Verhältnis zum Erhebungsaufwand kritisch zu hinterfragen.

- Eine Analyse der internen Meldeprozesse zur Entwicklung einzelner Kennzahlen an den Universitäten sollte helfen, die Qualität und Validität der Daten zu verbessern. (TZ 12)

(10) Es wäre ein vereinfachter Analyseraster anzuwenden, um die Leistungsvereinbarungs-Entwürfe aller Universitäten gleich beurteilen zu können. (TZ 9)

(11) Den Kosten der Leistungserbringung durch die Universitäten wäre beim Abschluss künftiger Leistungsvereinbarungen ein höherer Stellenwert einzuräumen und entsprechende Kennzahlen z.B. im Rahmen der Wissensbilanz einzufordern. (TZ 16)

(12) Die Anzahl der Studierenden wäre als wesentliche Planungsgröße beim Abschluss künftiger Leistungsvereinbarungen miteinzubeziehen. (TZ 17)

(13) Die von den Universitäten an das BMWF zu liefernden Berichte sollten im Hinblick auf die tatsächlich für die Steuerung bzw. die sonstigen Informationsaufgaben des BMWF erforderlichen Inhalte überprüft werden. (TZ 4)

(14) Die für besondere Finanzierungserfordernisse einbehaltenen Mittel wären als echte Reserve zu behandeln und nicht bereits im Zuge der Leistungsvereinbarungs-Verhandlungen zu reduzieren. (TZ 23)