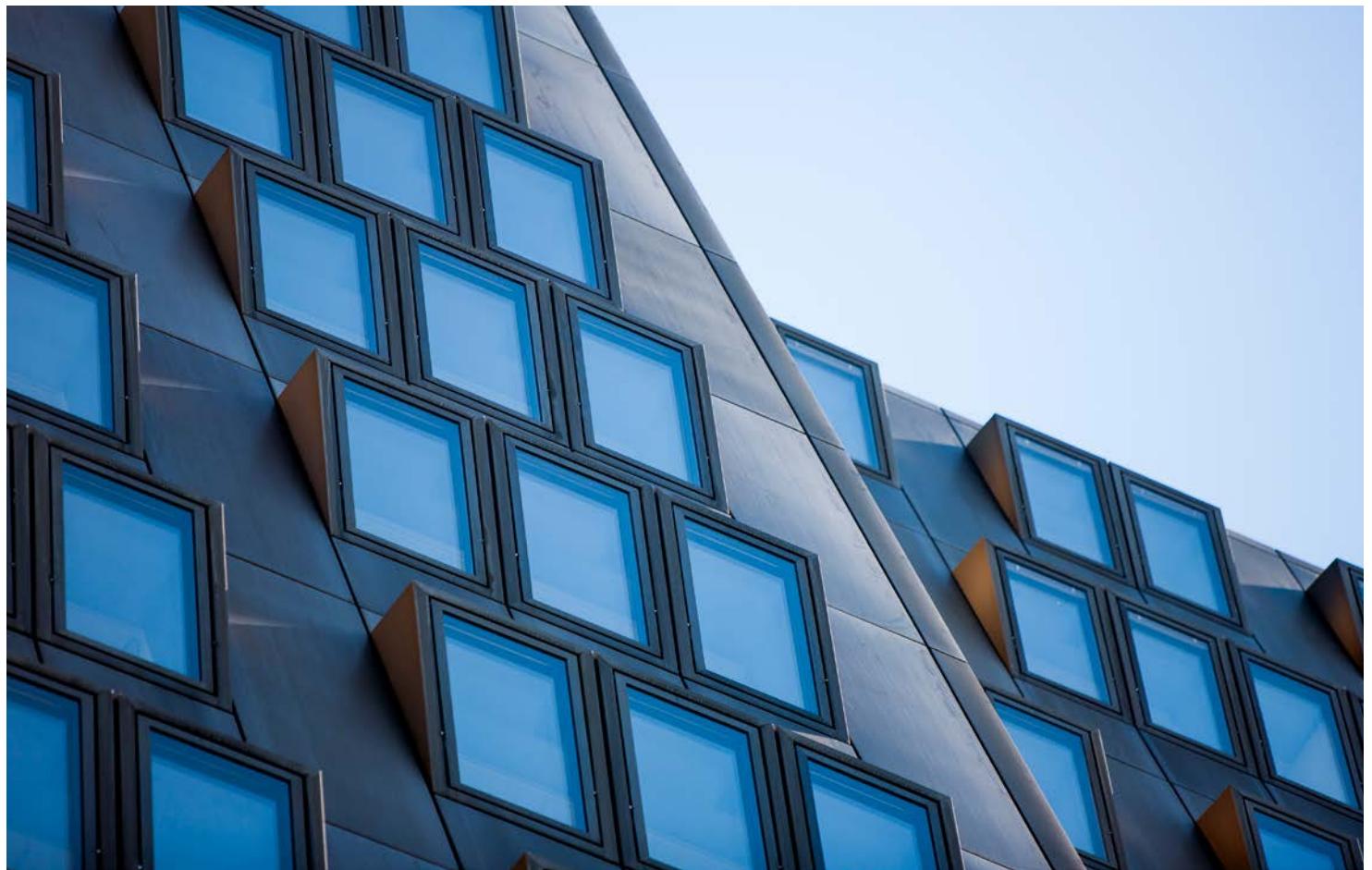




Universitätsfinanzierung NEU

Reihe BUND 2025/4

Bericht des Rechnungshofes





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 punkteweise 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 Gegenäußerung des Rechnungshofes (Kennzeichnung mit 4) aneinander gereiht.

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 www.rechnungshof.gv.at verfügbar.

Prüfkompetenz des Rechnungshofes

Zur Überprüfung der Gebarung des Bundes, der Länder, der Gemeindeverbände, der Gemeinden und anderer durch Gesetz bestimmter Rechtsträger ist der Rechnungshof berufen. Der Gesetzgeber versteht die Gebarung als ein über das bloße Hantieren mit finanziellen Mitteln hinausgehendes Verhalten, nämlich als jedes Verhalten, das finanzielle Auswirkungen (Auswirkungen auf Ausgaben, Einnahmen und Vermögensbestände) hat. „Gebarung“ beschränkt sich also nicht auf den Budgetvollzug; sie umfasst alle Handlungen der prüfungsunterworfenen Rechtsträger, die finanzielle oder vermögensrelevante Auswirkungen haben.

IMPRESSUM

Herausgeber:

Rechnungshof Österreich

1030 Wien, Dampfschiffstraße 2

www.rechnungshof.gv.at

Redaktion und Grafik: Rechnungshof Österreich

Herausgegeben: Wien, im Februar 2025

AUSKÜNFTE

Rechnungshof

Telefon (+43 1) 711 71 – 8946

E-Mail info@rechnungshof.gv.at

facebook/RechnungshofAT

Twitter: @RHSprecher

FOTOS

Cover, S. 8: Rechnungshof/Achim Bieniek



Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	6
Prüfungsziel	9
Kurzfassung	9
Zentrale Empfehlungen	15
Zahlen und Fakten zur Prüfung	16
Prüfungsablauf und -gegenstand	17
Systematik der Universitätsfinanzierung NEU	18
Entwicklung der Universitätsfinanzierung	18
Verteilungskriterien	20
Begleitende Evaluierung der Universitätsfinanzierung NEU	22
Universitätsbudget	24
Gesamtösterreichischer Universitätsentwicklungsplan und Wirkungsziele des Wissenschaftsministeriums	25
Ausgewählte internationale Kennzahlen	27
Exkurs: Institute of Digital Sciences Austria	30
Globalbudgets der Universitäten	32
Leistungsvereinbarungen	32
Basisindikatoren	33
Wettbewerbsindikatoren	45
Säule 3 – Infrastruktur und strategische Entwicklung	51
Abrechnung der Leistungsvereinbarung 2019 bis 2021	59
Säule Lehre	59
Säule Forschung bzw. Entwicklung und Erschließung der Künste	63
Wettbewerbsindikatoren	67
Säule 3 – Infrastruktur und strategische Entwicklung	68
Universitätsfinanzierung NEU – Fazit	71



Abdeckung von Lohn- und Preissteigerungen	75
Allgemeines	75
Teuerungsausgleiche	76
Einsparungen der Universitäten	80
Prüfungsaktivität und Zugangsmanagement	81
Übersicht	81
Maßnahmen zur Steigerung der Prüfungsaktivität	85
Zugangsmanagement als Steuerungsinstrument	87
Betreuungsverhältnisse und MINT-Initiative	92
Schlussempfehlungen	95
Anhang A	98
Ressortbezeichnung	98
Anhang B	99
Kennzahlen Finanzierung und Studien	99

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Budgetentwicklung Universitäten, LV-Periode 2016 bis 2018 auf LV-Periode 2019 bis 2021	24
Tabelle 2: Anteil der öffentlichen und privaten Ausgaben für Bildungseinrichtungen im Tertiärbereich am Bruttoinlandsprodukt (BIP) im internationalen Vergleich	27
Tabelle 3: Fächergruppen für den Basisindikator Lehre/EEK	34
Tabelle 4: Fächergruppen der Säule Forschung/EEK	39
Tabelle 5: Vereinbarte Steigerung der Forschungsbasisleistung	42
Tabelle 6: Ist-Stand und Zielwerte Professorinnen und Professoren sowie Äquivalente	44
Tabelle 7: Anteil der Wettbewerbsmittel Forschung/EEK an der Summe der Globalbudgets	49
Tabelle 8: Abrechnung Lehre an der Technischen Universität Wien und an der Universität Wien in der Leistungsvereinbarungsperiode 2019 bis 2021	60
Tabelle 9: Verteilung des Einbehalts der Leistungsvereinbarungsperiode 2019 bis 2021 an die überprüften Universitäten	61
Tabelle 10: Entwicklung des Basisindikators Forschung/EEK an der Technischen Universität Wien und an der Universität Wien in der Leistungsvereinbarungsperiode 2019 bis 2021	64
Tabelle 11: Abrechnung der Professorinnen und Professoren sowie Äquivalente für die Leistungsvereinbarungsperiode 2019 bis 2021	65
Tabelle 12: Mittel für Wettbewerbsindikatoren an der Technischen Universität Wien und an der Universität Wien (Leistungsvereinbarungsperiode 2019 bis 2021)	67
Tabelle 13: Säule 3 in der Leistungsvereinbarungsperiode 2019 bis 2021; Technische Universität Wien und Universität Wien	68



Tabelle 14: Berechnungen erster Teuerungsausgleich 500 Mio. EUR	77
Tabelle 15: Berechnungen Teuerungsausgleich Überschreitungs- ermächtigung 150 Mio. EUR	78
Tabelle 16: Berechnungen Teuerungsausgleich 2024	79
Tabelle 17: Eigenanteil der Universitäten	80
Tabelle 18: Zugangsregelungen an österreichischen Universitäten, Stand ab UG-Novelle 2018	88
Tabelle 19: Aufnahmeverfahren für Bachelor- und Diplomstudien an der Universität Wien (2018/19 bis 2022/23)	90
Tabelle 20: Betreuungsverhältnisse an der Technischen Universität Wien und an der Universität Wien	92



Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	3-Säulenmodell	20
Abbildung 2:	Lernende-Lehrende-Relation, 2018 bis 2021	29
Abbildung 3:	Aufteilung Säulen Lehre und Forschung/EEK	45
Abbildung 4:	Verteilung der Mittel der Säule 3 (Leistungsver- einbarungsperiode 2019 bis 2021)	52
Abbildung 5:	Verteilung des Universitätsbudgets seit 2013	72
Abbildung 6:	Anzahl der prüfungsaktiven Studien (Studienjahre 2013/14 bis 2022/23)	82
Abbildung 7:	Durchschnittliche Verteilung der Bachelor-, Master- und Diplomstudien nach absolvierten ECTS-Anrechnungs- punkten (2016/17 bis 2020/21)	85



Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BlgNR	Beilagen zu den stenografischen Protokollen des Nationalrats
BMBWF	Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
COVID	corona virus disease (Coronaviruskrankheit)
d.h.	das heißt
ECTS	European Credit Transfer and Accumulation System (Europäisches System zur Übertragung und Akkumulierung von Studienleistungen)
EEK	Entwicklung und Erschließung der Künste
ErläutRV	Erläuterungen zur Regierungsvorlage
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUR	Euro
F&E	Forschung und Entwicklung
FTI	Forschung, Technologie und Innovation
G(es)mbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GP	Gesetzgebungsperiode
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
IDSA	Institute of Digital Sciences Austria
IHS	Institut für Höhere Studien
ISCED	International Standard Classification of Education – Fields of Education and Training 2013 (Internationale Standardklassifikation des Bildungswesens – Gliederung der Bildungsfelder)
IT	Informationstechnologie
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
LV	Leistungsvereinbarung



MINT	Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften und Technik
Mio.	Million
Mrd.	Milliarde
Nr.	Nummer
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
rd.	rund
RH	Rechnungshof
TU Wien	Technische Universität Wien
TZ	Textzahl
u.a.	unter anderem
UG	Universitätsgesetz 2002
UNESCO	United Nations Educational Scientific and Cultural Organization (Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur)
vgl.	vergleiche
VZÄ	Vollzeitäquivalent
WIFO	Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel



UNIVERSITÄTSFINANZIERUNG NEU

Die Universitätsfinanzierung erfolgt über dreijährige Leistungsvereinbarungen zwischen dem Wissenschaftsministerium und der Universität. Ab der Leistungsvereinbarungsperiode 2019 bis 2021 kam das System der Universitätsfinanzierung NEU zur Anwendung; dieses sah eine Aufteilung des Gesamtbudgets – in dieser Periode rd. 11 Mrd. EUR – auf drei Säulen vor:

- Lehre,
- Forschung bzw. Entwicklung und Er schließung der Künste sowie
- Infrastruktur und strategische Entwick lung.

Die Mittel der ersten beiden Säulen wurden indikatorbasiert vergeben.

VERTEILUNGSMODELL

Die Universitätsfinanzierung NEU war kein Kosten-, sondern ein Verteilungsmodell, d.h., die ermittelten Finanzierungssätze stellten nicht die Vollkosten eines Studienplatzes bzw. eines Forschungs-Vollzeitäquivalents dar. Da keine Universität durch die Einführung der Universitätsfinanzierung NEU in wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten oder wirtschaftlich schlechter als bisher gestellt werden sollte, hatte das Wissenschaftsministerium Entscheidungen zu treffen, die die indikatorbasierten Verteilungswirkungen abschwächten. Insbesondere trugen die ausgleichenden Maßnahmen dazu bei, dass sich die Anteile der einzelnen Universitäten am Gesamtbudget seit Geltung der Universitätsfinanzierung NEU bisher nur in überschaubarem Ausmaß verändert hatten.

WAS IST ZU TUN?

Im Sinne der Weiterentwicklung der Universitätsfinanzierung NEU sollten die Fächergruppengewichtungen (unter Ein beziehung der verfügbaren Daten aus der Kosten- und Leistungsrechnung der Universitäten) regelmäßig plausibilisiert und gegebenenfalls angepasst werden. Für die Verteilung des strategischen Betrags in der Säule Infrastruktur und strategische Entwick lung sollten vorab nachvollziehbare Kriterien vorgesehen und diese transparent gemacht werden. Ebenso sollte bei der Verteilung jener Mittel vorgegangen werden, die nach Abrechnung des Basisindikators Lehre vom Wissenschaftsministerium einzubehalten sind. Die vereinbarten Steuerungsmaßnahmen wären einzusetzen und die Lenkungsfunktion der Leistungsver einbarungen wirken zu lassen.



WIRKUNGSBEREICH

- Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung

Universitätsfinanzierung NEU

Prüfungsziel



Der RH überprüfte von September 2023 bis Februar 2024 die Gebarung des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Forschung, der Technischen Universität Wien und der Universität Wien hinsichtlich der Neugestaltung des Systems der Universitätsfinanzierung. Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung

- der Auswirkungen der Universitätsfinanzierung NEU auf die Verteilung des Budgets im universitären Sektor und
- der Zweckmäßigkeit der gewählten Indikatoren, anhand derer Teile des Budgets verteilt wurden, in Bezug auf die Erreichung ausgewählter bildungspolitischer Ziele.

Der überprüfte Zeitraum umfasste im Wesentlichen die Jahre 2019 bis 2022.

Kurzfassung

Das neugestaltete System der Universitätsfinanzierung (in der Folge: **Universitätsfinanzierung NEU**) kam ab der Leistungsvereinbarungsperiode (**LV-Periode**) 2019 bis 2021 zur Anwendung. Es beruhte auf den drei Säulen

- Lehre,
- Forschung bzw. Entwicklung und Erschließung der Künste (**EEK**) sowie
- Infrastruktur und strategische Entwicklung (in der Folge: **Säule 3**). (**TZ 2**)

Während die Mittel der Säulen Lehre und Forschung/EEK indikatorbasiert über jeweils einen Basisindikator und über Wettbewerbsindikatoren auf die Universitäten verteilt wurden, erfolgte in der Säule 3 die Zuweisung teils aufgrund des tatsächlichen Bedarfs (z.B. Mieten), teils aufgrund von zusätzlichen Aufgaben der Universität und teils aufgrund von Erfordernissen zur wirtschaftlichen Absicherung oder zur strategischen Weiterentwicklung. Das Finanzierungsmodell war kein Kosten- sondern ein Verteilungsmodell, d.h., die für Basisindikatoren ermittelten Finanzie-



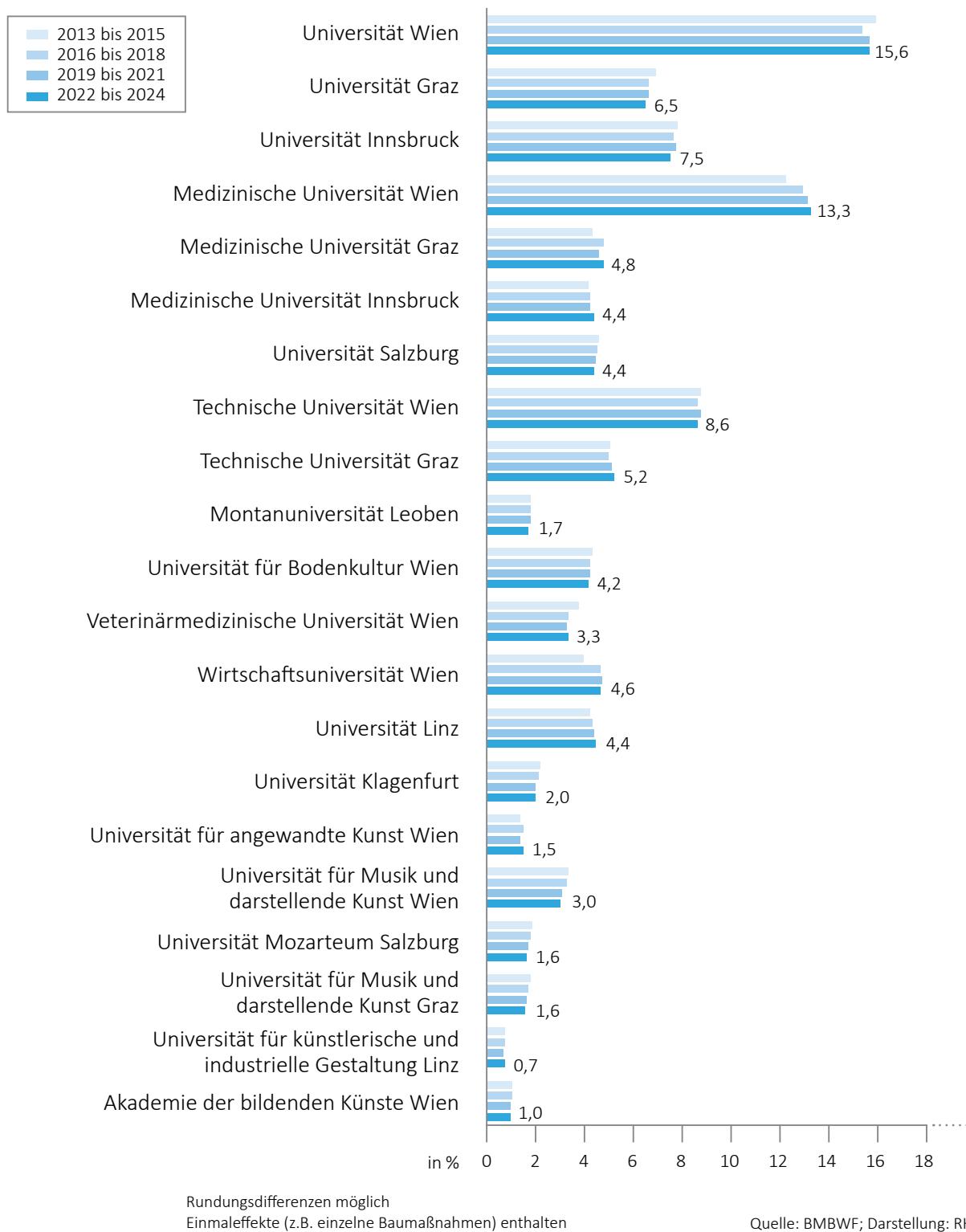
rungssätze stellten nicht die Vollkosten eines Studienplatzes bzw. Forschungs-Vollzeitäquivalents dar. ([TZ 11](#), [TZ 13](#))

Eine Übererfüllung der Zielwerte der Basisindikatoren löste grundsätzlich keine zusätzlichen Mittelzuteilungen aus, eine Untererfüllung führte erst ab einer Toleranzgrenze zu Rückzahlungsverpflichtungen. Bei den Wettbewerbsindikatoren hatten grundsätzlich sowohl eine Über- als auch eine Untererfüllung der Zielwerte veränderte Mittelzuteilungen zur Folge, abhängig von den Ergebnissen der anderen Universitäten. Das System der Universitätsfinanzierung NEU beruhte damit auf einer stärker indikatorbasierten Budgetzuteilung. ([TZ 2](#), [TZ 3](#))

Das Gesamtbudget für Universitäten stieg von rd. 11 Mrd. EUR in der LV-Periode 2019 bis 2021 auf rd. 12 Mrd. EUR in der LV-Periode 2022 bis 2024. Seit 2013 hatten sich die Anteile einzelner Universitäten unabhängig von der Ausgestaltung des Finanzierungssystems kaum und nur bei der Medizinischen Universität Wien um knapp mehr als einen Prozentpunkt verändert.

Die folgende Abbildung zeigt die Verteilung des Universitätsbudgets auf die 21 Universitäten in den vier LV-Perioden seit 2013:

Abbildung: Verteilung des Universitätsbudgets seit 2013



Quelle: BMBWF; Darstellung: RH

Tendenziell zählten Universitäten mit ungünstigen Betreuungsrelationen oder einem technischen und naturwissenschaftlichen Studienangebot zu den Gewinnern, künstlerische Universitäten verloren fast durchgängig Anteile. ([TZ 5](#), [TZ 27](#))

Österreich lag beim Anteil der öffentlichen und privaten Ausgaben für Bildungseinrichtungen im Tertiärbereich am Bruttoinlandsprodukt im internationalen Vergleich im vorderen Feld, verfehlte allerdings das von der Bundesregierung angestrebte 2 %-Ziel. ([TZ 7](#))

Globalbudgets der Universitäten

Für die Verteilung des Gesamtbudgets auf die einzelnen Universitäten schloss der Bund mit jeder Universität Leistungsvereinbarungen ab. In den Säulen Lehre und Forschung/EEK vereinbarten das Wissenschaftsministerium und die Universität Zielwerte für die Basisindikatoren Lehre und Forschung/EEK sowie den Betrag für die Säule 3. Ausgehend davon ergab sich die Höhe des Globalbudgets der Universität. ([TZ 9](#))

Der Basisindikator der Säule Lehre war die Anzahl prüfungsaktiv betriebener Studien. Diese Studien wurden einer von sieben Fächergruppen zugeordnet und unterschiedlich bewertet. Der Basisindikator der Säule Forschung/EEK beruhte auf der Anzahl der mindestens zu beschäftigenden Personen in Vollzeitäquivalenten in ausgewählten Verwendungen; auch für dieses indikatorrelevante Personal waren – nach Zuordnung zu einer von sieben Fächergruppen – unterschiedliche Beträge zuzuweisen. Die geringsten Budgetmittel waren für die sogenannten „Buchwissenschaften“ (z.B. Rechts- oder Geisteswissenschaften) vorgesehen, die höchsten für Studien aus dem Bereich der Musik und darstellenden Kunst bzw. für Forschungspersonal im Bereich Naturwissenschaften und Technik. Die Gewichtungen der Fächergruppen – sowohl in der Säule Lehre als auch in der Säule Forschung/EEK – waren nicht vollständig auf die Schätzungen der Ausstattungsnotwendigkeiten der einzelnen Fächergruppen sowie der tatsächlichen Kostenstruktur rückführbar. ([TZ 11](#), [TZ 13](#))

Wettbewerbsindikatoren waren in der Säule Lehre

- die Anzahl der Studienabschlüsse und
- die Anzahl besonders prüfungsaktiv betriebener Studien (Studienleistung von mindestens 40 ECTS-Anrechnungspunkten pro Studienjahr).

Die Universitätsfinanzierungsverordnung knüpfte die Auszahlung der Mittel der beiden Wettbewerbsindikatoren an die Umsetzung qualitätssichernder Maßnahmen in der Lehre. Die Definition der qualitätssichernden Maßnahmen war in der Verordnung sehr allgemein gefasst. Dies trug auch dazu bei, dass es in der LV-Peri-

ode 2019 bis 2021 seitens des Wissenschaftsministeriums zu keinen Einbehalten bei den wettbewerbsorientiert zu vergebenden Mitteln kam. ([TZ 17](#))

In der Säule Forschung/EEK waren als Wettbewerbsindikatoren definiert

- die Zahl der Doktoratsstudierenden mit Beschäftigungsverhältnis zur Universität und
- die Erlöse aus bestimmten Forschungsprojekten. Da nur Projekterlöse aus großen, im Wesentlichen öffentlich finanzierten Forschungsinstitutionen relevant waren, bestand kein zusätzlicher Anreiz, Forschungserlöse aus nicht öffentlichen Mitteln zu steigern. ([TZ 18](#))

Aus den der Säule 3 zugeordneten Mitteln wurden einerseits die in den Leistungsvereinbarungen bezifferten Positionen (z.B. Gebäudeinfrastruktur, großenabhängiger Sockelbetrag) bestritten. Andererseits kamen noch nicht in der Leistungsvereinbarung bezifferte Positionen (etwa in Fertigstellung befindliche Bauten) und kompetitiv zu vergebende Mittel hinzu, z.B. für Vorhaben zur digitalen und sozialen Transformation in der Hochschulbildung. Der Anteil der Säule 3 am Gesamtbudget betrug in der LV-Periode 2019 bis 2021 rd. 44 %. Der Teil der Mittel, der nach Abzug der für Gebäude und klinischen Mehraufwand (bei medizinischen Universitäten) fest verplanten Mittel verblieb, wurde nur in geringem Ausmaß für inhaltlich definierte Maßnahmen eingesetzt. Der weit überwiegende Teil wurde für die wirtschaftliche Absicherung und den Ausgleich größenskalierender Effekte verwendet. ([TZ 19](#), [TZ 20](#), [TZ 21](#))

Für den Fall, dass die Universität die als Mindestwerte konzipierten Zielwerte nicht erreichte, war vorgesehen, dass das Wissenschaftsministerium Budgetmittel einbehielt. In der Säule Lehre ergaben sich in der LV-Periode 2019 bis 2021 über alle Fächergruppen für 14 Universitäten rechnerische Einbehalte von insgesamt rd. 100 Mio. EUR. Wegen der Erschwernisse durch COVID-19 reduzierte das Wissenschaftsministerium diese jedoch auf rd. 56 Mio. EUR. Es verteilte diese 56 Mio. EUR auf die Universitäten ohne vorab festgelegte Kriterien. Alle Einbehalte und Verteilungsmechanismen führten bei der Technischen Universität Wien zu Abzügen von 5,18 Mio. EUR und bei der Universität Wien zu Abzügen von 1,98 Mio. EUR. ([TZ 23](#))

In der Säule Forschung/EEK betragen die rechnerischen Einbehalte aufgrund nicht erreichter Zielwerte in der LV-Periode 2019 bis 2021 insgesamt 3,53 Mio. EUR; diese wurden nicht – wie jene der Säule Lehre – auf alle Universitäten verteilt, sondern der Säule 3 zugeschlagen. Bei einer künstlerischen Universität verzichtete das Wissenschaftsministerium auf den errechneten Einbehalt und damit auf die angestrebte Steuerungswirkung. Die beiden überprüften Universitäten erreichten bzw. übererfüllten die Zielwerte und hatten daher keinen Einbehalt zu tragen. ([TZ 24](#))

Für die LV-Periode 2022 bis 2024 traf das Wissenschaftsministerium die Entscheidung, die in den Leistungsvereinbarungen vorgesehenen Maßnahmen bei Nichterreichung der Zielwerte aufgrund der Inflation auszusetzen. Die Steuerungswirkung blieb damit aus. ([TZ 23](#), [TZ 24](#))

In der LV-Periode 2019 bis 2021 erhielten die beiden überprüften Universitäten 269,39 Mio. EUR (Technische Universität Wien) bzw. 416,18 Mio. EUR (Universität Wien) aus der Säule 3. Schon im ersten Jahr der LV-Periode musste die Technische Universität Wien 8,00 Mio. EUR aus dem für 2021 vorgesehenen Betrag beim Wissenschaftsministerium abrufen, um ein ausgeglichenes Ergebnis zu erzielen. Diese Mittel behielt das Ministerium 2021 wieder ein. ([TZ 26](#))

Abdeckung der Lohn- und Preissteigerungen

In der LV-Periode 2022 bis 2024 kam es infolge steigender Inflation und Energiepreise zu mehreren Teuerungsausgleichen. Insgesamt stellte das Wissenschaftsministerium dafür 850 Mio. EUR zur Verfügung. Es kamen unterschiedliche Verteilungsmodelle zur Anwendung. Die Universitäten hatten in der LV-Periode 2022 bis 2024 rd. 402 Mio. EUR an Mehrkosten selbst zu tragen. ([TZ 28](#), [TZ 29](#), [TZ 30](#))

Prüfungsaktivität und Zugangsmanagement

Die Prüfungsaktivität war der primäre Output-Faktor, an dem die Universitäten in der Universitätsfinanzierung NEU gemessen wurden. Auf diese hatten jedoch zahlreiche externe Faktoren großen Einfluss. Längerfristig betrachtet ließ sich ein tendenziell steigender Anteil der prüfungsaktiven Studien an den belegten Studien beobachten. Budgetrelevant war aber nicht der Anteil, sondern die Anzahl der prüfungsaktiven Studien. Der Rückgang von belegten Studien – darunter Mehrfachbelegungen – ging trotz generell gestiegener Prüfungsaktivität mit einem Rückgang von prüfungsaktiven Studien einher. ([TZ 31](#))

Im Zeitraum 2016/17 bis 2020/21 wurden durchschnittlich 40 % der belegten Studien nicht prüfungsaktiv betrieben, mehr als die Hälfte davon ohne jegliche Prüfungsleistung. Das Studienrecht räumte den Universitäten keinen Spielraum ein, Studierende dazu zu verpflichten, ihr Studium prüfungsaktiv zu betreiben. Die Universitäten konnten allerdings auf die Prüfungsaktivität einwirken, indem sie studienerschwerende Hürden ausräumten. ([TZ 32](#))

Die Novelle 2018 des Universitätsgesetzes brachte Neuerungen bei den Zugangsregelungen zu Studien: Ausweitung der Studienfelder bzw. Studienrichtungen mit einem kapazitätenorientierten Aufnahmeverfahren und Integration einer Eignungsabklärung in das Zulassungsverfahren von Studienrichtungen. Diese stellten einen nachvollziehbaren Eingriff in das Prinzip des offenen Hochschulzugangs dar, um



Studienbedingungen zu verbessern. Das in der Novelle 2015 formulierte Ziel, die Anzahl der prüfungsaktiven Studien zu steigern, konnte bisher jedoch nicht (längerfristig) erreicht werden. Dies lag u.a. auch an der allgemein abnehmenden Tendenz belegter Studien bei gleichbleibendem Studienplatzangebot in zugangsgeregelten Studien. ([TZ 33](#), [TZ 34](#))

Auf Basis seiner Feststellungen hob der RH folgende Empfehlungen an das Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung hervor:

ZENTRALE EMPFEHLUNGEN

- Aufgrund der Bedeutung der Fächergruppengewichtungen im Finanzierungssystem der Universitäten wären diese – unter Einbeziehung der Daten aus der Kosten- und Leistungsrechnung der Universitäten – regelmäßig zu plausibilisieren und gegebenenfalls anzupassen. ([TZ 11](#))
- Für die Verteilung des strategischen Betrags in der Budgetsäule Infrastruktur und strategische Entwicklung (der dritten Säule im System der Universitätsfinanzierung NEU) wären vorab nachvollziehbare Kriterien vorzusehen und diese transparent zu machen. Im Zuge dessen könnten auch das Ausmaß der stabilisierend eingesetzten Mittel und die Einbeziehung der – nicht mehr gesetzlich vorgesehenen – Studienbeitragsersätze überdacht werden. ([TZ 20](#))
- Ein System für die Verteilung der Mittel, die nach Abrechnung des Basisindikators Lehre einzubehalten sind, wäre vorab festzulegen und transparent zu machen. Dabei wären auch die unterschiedlichen Voraussetzungen der Universitäten (z.B. Zugangsrahmenbedingungen) zu berücksichtigen. ([TZ 23](#))
- Die vereinbarten Steuerungsmaßnahmen wären einzusetzen und die Lenkungsfunktion der Leistungsvereinbarungen wirken zu lassen. Erforderlichenfalls wären die Zielwerte im Verhandlungsweg anzupassen. ([TZ 23](#))



Zahlen und Fakten zur Prüfung

Universitätsfinanzierung NEU								
wesentliche Rechtsgrundlagen	Universitätsgesetz 2002, BGBl. I 120/2002 i.d.g.F. Universitätsfinanzierungsverordnung, BGBl. II 202/2018 i.d.g.F.							
Leistungsvereinbarungs-Budget	Leistungsvereinbarungsperiode						Veränderung 2016/18 bis 2022/24	
	2016 bis 2018	2019 bis 2021	2022 bis 2024					
	in Mio. EUR						in %	
alle Universitäten	8.834,31	9.990,86	11.073,51				25	
<i>davon</i>								
<i>Technische Universität Wien</i>	761,30	872,30	951,54				25	
<i>Universität Wien</i>	1.354,99	1.559,88	1.726,06				27	
prüfungsaktive Studien ^{1,2}	2016/17	2017/18	2018/19	2019/20	2020/21	2021/22	2022/23 ³	Veränderung 2016/17 bis 2022/23
	Anzahl						in %	
alle Universitäten	178.767	177.880	176.309	179.141	185.136	173.216	172.536	-3
<i>davon</i>								
<i>Technische Universität Wien</i>	15.556	15.622	15.371	15.493	15.933	14.948	15.142	-3
<i>Universität Wien</i>	50.830	50.915	50.552	51.287	52.925	48.196	46.962	-8

¹ Belegte Studien, für die eine Studierende bzw. ein Studierender mindestens 16 ECTS-Anrechnungspunkte (Europäisches System zur Übertragung und Akkumulierung von Studienleistungen) oder acht positiv beurteilte Semesterstunden pro Studienjahr erworben hatte; eine Studierende bzw. ein Studierender konnte auch mehr als ein Studium betreiben.

² Studienjahr

³ nach der Gebarungsüberprüfung aktualisiert

Quelle: BMBWF



Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 (1) Der RH überprüfte von September 2023 bis Februar 2024 die Gebarung des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Forschung (in der Folge: **Wissenschaftsministerium¹**), der Technischen Universität Wien (**TU Wien**) und der Universität Wien hinsichtlich der Neugestaltung des Systems der Universitätsfinanzierung (in der Folge: **Universitätsfinanzierung NEU**).

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung

- der Auswirkungen der Universitätsfinanzierung NEU auf die Verteilung des Budgets im universitären Sektor und
- der Zweckmäßigkeit der gewählten Indikatoren in Bezug auf die Erreichung ausgewählter bildungspolitischer Ziele.

Der überprüfte Zeitraum umfasste die Jahre 2019 bis 2022 bzw. die Studienjahre 2019/20 bis 2021/22. Sofern relevant, bezog der RH auch Sachverhalte außerhalb dieses Zeitraums in die Beurteilung mit ein.

- (2) Zu dem im Juli 2024 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die Universität Wien im August 2024 und das Wissenschaftsministerium im Oktober 2024 Stellung. Die TU Wien verzichtete auf eine Stellungnahme. Der RH erstattete seine Gegenäußerung an das Wissenschaftsministerium im Februar 2025.

¹ Die Angelegenheiten der Universitäten ressortierten im überprüften Zeitraum zu wechselnden Bundesministerien, siehe dazu Anhang A. Der RH verwendet im vorliegenden Bericht einheitlich die Bezeichnung **Wissenschaftsministerium**.

Systematik der Universitätsfinanzierung NEU

Entwicklung der Universitätsfinanzierung

2.1

(1) Seit der Universitätsreform 2004² bestand zur Finanzierung der Universitäten ein Gesamtbudget für jeweils drei Jahre, das das Wissenschaftsministerium auf der Grundlage von Leistungsvereinbarungen auf die einzelnen Universitäten verteilte (Globalbudget je Universität). Die Universitäten konnten im Rahmen ihrer Aufgaben und der Leistungsvereinbarungen frei über den Einsatz der ihnen zugeteilten Globalbudgets verfügen.

Bis Ende 2012 wurden neben einem Grundbudget grundsätzlich 20 % des Gesamtbudgets nach einem formelgebundenen System auf die Universitäten verteilt. Der Gesetzgeber adaptierte das Finanzierungssystem ab 2013 dahin gehend, dass sich das Gesamtbudget wiederum aus einem Grundbudget und den sogenannten Hochschulraum-Strukturmitteln³ zusammensetzte. Letztere umfassten 5 % (2013 bis 2015) bzw. 8 % (2016 bis 2018) des jeweils für diese Perioden bereitstehenden Gesamtbudgets.

(2) Mit der Novelle des Universitätsgesetzes 2002 (**UG**) im Jahr 2017 erhielt die Bundesregierung den gesetzlichen Auftrag, dem Nationalrat bis zum 31. Jänner 2018 eine Regierungsvorlage zur Neuregelung der Finanzierung der Universitäten zuzuleiten, welche das bisherige Modell weiterentwickeln sollte. Für die zukünftige kapazitätsorientierte, studierendenbezogene Universitätsfinanzierung legte der Gesetzgeber folgende Ziele fest:

- Qualitätsverbesserung in Lehre und Forschung bzw. Entwicklung und Erschließung der Künste (**EEK**)⁴,
- Erhöhung der Transparenz durch Teilung des Globalbudgets in Beträge jeweils für die Teilbereiche
 - Lehre,
 - Forschung/EEK und
 - Infrastruktur einschließlich strategischer Entwicklung,
- Erhöhung der Studienqualität, vor allem durch Verbesserung der Betreuungsrelationen und der Studienbedingungen, insbesondere in stark nachgefragten Studien,
- Ausbau von Studienplätzen im Einklang mit dem österreichischen Bedarf, insbesondere in den Fächern Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften und Technik (**MINT**),

² auf Basis des Universitätsgesetzes 2002, BGBl. I 120/2002

³ Von den Hochschulraum-Strukturmitteln kamen für die Jahre 2013 bis 2015 86 % bzw. für die Jahre 2016 bis 2018 87 % aufgrund von Indikatoren zur Verteilung. Der Rest wurde kompetitiv vergeben.

⁴ Die „Entwicklung und Erschließung der Künste“ fand in erster Linie an den künstlerischen Universitäten statt.



- Möglichkeit der konkreten Planung der Kapazitäten unter Nutzung der österreichweit zur Verfügung stehenden Kapazitäten durch Lenkungsmaßnahmen, insbesondere durch Information, Anreizsysteme und Maßnahmen zur Erhöhung der Verbindlichkeit der Studienwahl,
- Verbesserung der sozialen Durchmischung und Verwirklichung der Geschlechtergerechtigkeit sowie
- Steigerung der Anzahl der prüfungsaktiven Studien und der Anzahl der abgeschlossenen Studien.⁵

(3) Mit der UG-Novelle 2018⁶ wurde das System der Universitätsfinanzierung neu gestaltet. Dieses kam ab der Leistungsvereinbarungsperiode (**LV-Periode**) 2019 bis 2021 zur Anwendung. Das Finanzierungsmodell beruhte auf den drei Säulen:

- Lehre,
- Forschung/EEK,
- Infrastruktur und strategische Entwicklung (in der Folge: **Säule 3**).

Im Zuge der Festlegung des Gesamtbudgets setzte die Wissenschaftsministerin bzw. der Wissenschaftsminister im Einvernehmen mit der Finanzministerin bzw. dem Finanzminister die Aufteilung des Gesamtbudgets auf die drei Säulen um.

(4) Die den Säulen Lehre und Forschung/EEK zugewiesenen Budgetmittel – in der LV-Periode 2019 bis 2021 insgesamt rd. 56 % des Gesamtbudgets – wurden indikatorbasiert über jeweils einen Basisindikator und jeweils mindestens einen Wettbewerbsindikator auf die Universitäten verteilt.

In der Säule 3 erfolgte die Zuweisung teils aufgrund des tatsächlichen Bedarfs (insbesondere Gebäudemieten), teils aufgrund von zusätzlichen Aufgaben (insbesondere klinischer Mehraufwand für medizinische Universitäten) und teils aufgrund von Erfordernissen zur wirtschaftlichen Absicherung oder zur strategischen Weiterentwicklung. Die Säule 3 gliederte sich daher in folgende Bereiche:

- Beträge für die von den Universitäten genutzten Gebäude,
- klinischer Mehraufwand gemäß § 55 Z 2 Krankenanstalten- und Kuranstaltengesetz⁷ sowie
- strategischer Betrag für die Aufgabenbereiche der Universitäten, sonstige in den Leistungsvereinbarungen festgelegte Maßnahmen und zur wirtschaftlichen Absicherung der Universitäten.

⁵ § 141a UG i.d.F. BGBl. I 129/2017

⁶ BGBl. I 8/2018

⁷ BGBl. I/1957 i.d.g.F.

- 2.2 Der RH hielt fest, dass mit der UG-Novelle 2018 eine umfassende Neugestaltung des Systems der Universitätsfinanzierung erfolgte, die eine stärker indikatorbasierte Budgetzuteilung festschrieb.

Das vorliegende System der Universitätsfinanzierung war als Verteilungsmodell, nicht als Kostenmodell gestaltet: Das zwischen dem Wissenschafts- und dem Finanzministerium festgelegte Gesamtbudget sollte nach den Regeln der Universitätsfinanzierung NEU auf die Universitäten verteilt werden.

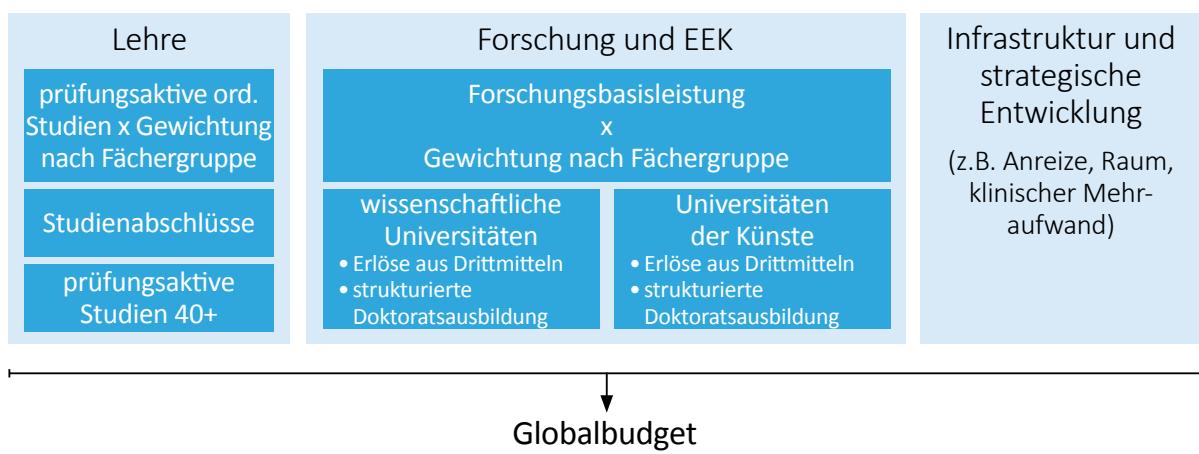
Verteilungskriterien

- 3.1 (1) Bei der Verteilung der Budgetmittel mittels Basisindikatoren löste eine Übererfüllung der vereinbarten Zielwerte grundsätzlich keine zusätzlichen Mittelzuteilungen aus, eine Untererfüllung führte erst ab einer Toleranzgrenze zu Rückzahlungsverpflichtungen.

Bei den Wettbewerbsindikatoren hatten grundsätzlich sowohl eine Über- als auch eine Untererfüllung der Prognosewerte veränderte Mittelzuteilungen zur Folge, abhängig von den Ergebnissen der anderen Universitäten.

- (2) Die nachfolgende Abbildung stellt das Säulenmodell in den Grundzügen dar:

Abbildung 1: 3-Säulenmodell



EEK = Entwicklung und Erschließung der Künste

Quelle: BMBWF; Darstellung: RH



(3) Als Basisindikatoren legte das Gesetz folgende fest:

- Säule Lehre: Anzahl der prüfungsaktiven Bachelor-, Master- und Diplomstudien (in der Folge: **Basisindikator Lehre**). Das waren jene Studien, die mit mindestens 16 ECTS⁸-Anrechnungspunkten oder acht positiv beurteilten Semesterstunden pro Studienjahr betrieben wurden.
- Säule Forschung/EEK: Anzahl der mindestens zu beschäftigenden Personen in Vollzeitäquivalenten (**VZÄ**) in ausgewählten Verwendungen (in der Folge: **Basisindikator Forschung/EEK**).

Für die Bemessung des Wertes eines prüfungsaktiven Studiums bzw. eines beschäftigten VZÄ waren nach Fächergruppen gewichtete Finanzierungssätze zu ermitteln. Die Gewichtung sollte je Fächergruppe die Größenordnung der budgetären Mittel, die Ausstattungsnotwendigkeiten der Fächergruppen und die tatsächliche Kostenstruktur berücksichtigen. Sowohl die Kategorie prüfungsaktive Studien als auch die Kategorie beschäftigte VZÄ hatten je nach Fächergruppe einen unterschiedlichen Wert.

(4) Jeweils maximal 20 % der Mittel in den Säulen Lehre und Forschung/EEK waren gemäß UG aufgrund von Wettbewerbsindikatoren zu verteilen. Der Verteilung in der Säule Lehre musste mindestens ein Wettbewerbsindikator zugrunde liegen, der Verteilung in der Säule Forschung/EEK mindestens ein Wettbewerbsindikator für die wissenschaftlichen Universitäten und mindestens einer für die künstlerischen Universitäten.

(5) Weitere Festlegungen zum Finanzierungssystem überließ der Gesetzgeber der Wissenschaftsministerin bzw. dem Wissenschaftsminister im Einvernehmen mit der Finanzministerin bzw. dem Finanzminister im Verordnungsweg. Dies betraf

- die Festlegung des über die Basisindikatoren bzw. Wettbewerbsindikatoren zu vergebenden Anteils der Säulen Lehre und Forschung/EEK,
- die Festlegung der Wettbewerbsindikatoren,
- die Festlegung der Datengrundlage für alle Indikatoren und deren Gewichtung,
- die Ermittlung der Finanzierungssätze für die Säulen Lehre und Forschung/EEK,
- die Zuordnung der angebotenen Studien zu Fächergruppen,
- die Zuordnung des wissenschaftlichen Personals zu Fächergruppen.

⁸ ECTS = European Credit Transfer and Accumulation System

(6) Die Gestaltung des Bereichs strategische Entwicklung in der Säule 3 war den Leistungsvereinbarungsverhandlungen zwischen dem Wissenschaftsministerium und den einzelnen Universitäten vorbehalten. Das Gesetz nannte als Kriterien für die Ermittlung der Höhe des strategischen Betrags

- den sachlich gerechtfertigten Bedarf und
- die wirtschaftliche Absicherung der Universitäten.

Gemäß den Erläuterungen zur Regierungsvorlage sollte keine Universität durch die Umstellung des Finanzierungssystems in wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten oder schlechter gestellt werden. Bei der Ermittlung des sachlich gerechtfertigten Bedarfs hatte das Wissenschaftsministerium aktuelle Entwicklungen im Universitätsbereich, die hochschulpolitischen Schwerpunktsetzungen und die erforderlichen strukturellen Veränderungen zu berücksichtigen. Bisherige Leistungen in Lehre und Forschung/EEK sollten aufrechterhalten werden, es sollte aber auch eine grundsätzliche Weiterentwicklung der Universität ermöglicht werden.⁹

- 3.2 Der RH hielt fest, dass die Festlegung wichtiger Parameter der Universitätsfinanzierung NEU in der Verordnungskompetenz der Wissenschaftsministerin bzw. des Wissenschaftsministers lag. Dies waren insbesondere die Festlegung der Datengrundlage für die Indikatoren und deren Gewichtung sowie die Ermittlung der Finanzierungssätze.

Der RH wies darauf hin, dass die Ermittlung des strategischen Betrags in der Säule 3 mit wenigen Vorgaben im Gesetz maßgeblich dem Gestaltungsspielraum des Wissenschaftsministeriums in den Leistungsvereinbarungsverhandlungen überlassen war.

Begleitende Evaluierung der Universitätsfinanzierung NEU

- 4.1 Bei der Novellierung des UG zur Implementierung der Universitätsfinanzierung NEU sah der Gesetzgeber auch eine Evaluierung des neuen Finanzierungssystems vor. Demnach sollte das Wissenschaftsministerium die Auswirkungen der Budgetierung der Universitäten aufgrund der neuen Regelungen ab der LV-Periode 2019 bis 2021 gemeinsam mit dem Finanzministerium begleitend evaluieren. Die Ergebnisse sollte es für die Budgetierung in den folgenden LV-Perioden berücksichtigen.

⁹ ErläutRV 10 BlgNR 26. GP 6



Bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung hatte das Wissenschaftsministerium keine Evaluierung der Universitätsfinanzierung NEU beauftragt. Das Wissenschaftsministerium verwies auf die COVID-19-Pandemie, deren Effekte eine seriöse Beurteilung der Reform verunmöglicht hätten.

- 4.2 Der RH kritisierte, dass die im UG vorgesehene Evaluierung der Auswirkungen der Universitätsfinanzierung NEU unterblieben war. Damit hatte das Wissenschaftsministerium das neue System nach über fünf Jahren noch keiner Evaluierung unterzogen.

[Der RH empfahl dem Wissenschaftsministerium, wie im UG vorgesehen, die Auswirkungen der Universitätsfinanzierung NEU zu evaluieren.](#)

- 4.3 Laut Stellungnahme des Wissenschaftsministeriums sei ein gewisser Beobachtungszeitraum notwendig, um die Auswirkungen der neuen Universitätsfinanzierung in einer Evaluierung seriös analysieren zu können. Außerdem sei die Steuerungswirkung der neuen Universitätsfinanzierung von Krisen (COVID-19-Pandemie in der LV-Periode 2019 bis 2021 und Inflationskrise in der LV-Periode 2022 bis 2024) überlagert worden, sodass eine Evaluierung nicht zu aussagekräftigen Befunden hätte kommen können. Eine Evaluierung erscheine daher erst mit Ablauf der LV-Periode 2022 bis 2024 sinnvoll und sei auch geplant.

Selbstverständlich würden die Entwicklungen der Indikatoren laufend einem Monitoring unterzogen – dies sei auch schon bisher erfolgt. Der RH lasse außer Acht, dass das Wissenschaftsministerium mit der Studie des Instituts für Höhere Studien (**IHS**) vom Dezember 2021 „Prüfungsaktivität in Bachelor- und Diplomstudien an Universitäten“ trotz der massiven Effekte der COVID-19-Pandemie auf die Prüfungsaktivität flankierende Analysemaßnahmen gesetzt habe. Weiters finde ein inhaltliches Monitoring der Kennzahlen im Rahmen der halbjährlichen Begleitgespräche zwischen dem Wissenschaftsministerium und den Universitäten statt.

- 4.4 Der RH verkannte nicht, dass das Wissenschaftsministerium die Entwicklung der Indikatoren beobachtete und dass die Pandemie sowie die hohe Inflation eine Bewertung der Auswirkungen der Universitätsfinanzierung NEU beeinflusst hätten. Er wies jedoch darauf hin, dass die begleitende Evaluierung gesetzlich vorgesehen war und auch die studienmäßige Betrachtung der Prüfungsaktivität als flankierende Maßnahme kein adäquater Ersatz dafür war. Der RH betonte die Wichtigkeit einer Evaluierung im Hinblick auf die Auswirkungen der Universitätsfinanzierung NEU. Insbesondere, weil mittlerweile die neuen Leistungsvereinbarungen 2025 bis 2027 abgeschlossen wurden, bei denen ein Gesamtbudget inklusive Sonderzuweisungen von rd. 16,2 Mrd. EUR für die Universitäten vorgesehen war.



Universitätsbudget

- 5 Die Wissenschaftsministerin bzw. der Wissenschaftsminister hatte im Einvernehmen mit der Finanzministerin bzw. dem Finanzminister bis spätestens 31. Oktober des zweiten Jahres jeder LV-Periode das für die nächsten drei Jahre zur Finanzierung der Universitäten zur Verfügung stehende Gesamtbudget festzulegen und darüber das Einvernehmen herzustellen.¹⁰ Für die LV-Periode 2019 bis 2021 wurde das Gesamtbudget deutlich auf rd. 11 Mrd. EUR erhöht; in der LV-Periode 2022 bis 2024 betrug es rd. 12 Mrd. EUR.

Die folgende Tabelle zeigt die Entwicklung der über die Leistungsvereinbarungen zugesagten Globalbudgets der überprüften Universitäten von der LV-Periode 2016 bis 2018 bis zur LV-Periode 2022 bis 2024:

Tabelle 1: Budgetentwicklung Universitäten, LV-Periode 2016 bis 2018 auf LV-Periode 2019 bis 2021

Universität	LV-Periode 2016 bis 2018 ¹	LV-Periode 2019 bis 2021 ²	Veränderung LV-Periode 2016/18 auf 2019/21	LV-Periode 2022 bis 2024 ³
in Mio. EUR				
Technische Universität Wien	761,30	872,30	14,6	951,54 ³
<i>davon</i>				
Säule Lehre	–	274,99	–	296,88
Säule Forschung/EEK	–	345,30	–	371,78
Säule 3	–	210,03	–	277,36
Universität Wien	1.354,99	1.559,88	15,1	1.726,06 ³
<i>davon</i>				
Säule Lehre	–	695,84	–	773,37
Säule Forschung/EEK	–	482,94	–	561,45
Säule 3	–	235,66	–	382,14
andere Universitäten	6.718,02	7.558,68	12,5	8.395,90
alle Universitäten	8.834,31	9.990,86	13,1	11.073,51

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: BMBWF

EEK = Entwicklung und Erschließung der Künste

LV-Periode = Leistungsvereinbarungsperiode

¹ inklusive Bezugserhöhungsvorsorge und Studienbeitragsersätze (TU Wien 41,84 Mio. EUR, Universität Wien 146,08 Mio. EUR)

² inklusive Bezugserhöhungsvorsorge und Studienbeitragsersätze (TU Wien 41,98 Mio. EUR, Universität Wien 145,45 Mio. EUR)

³ inklusive Studienbeitragsersätze (in Säule 3 enthalten) und Bezugserhöhungsvorsorge (TU Wien 5,52 Mio. EUR, Universität Wien 9,10 Mio. EUR)

¹⁰ Für die LV-Periode 2019 bis 2021 war das Gesamtbudget gesetzlich normiert (§ 141b UG i.d.F. BGBl. I 129/2017), für diese Periode umfasste die Einvernehmensherstellung nur die Aufteilung auf die einzelnen Säulen.



Neben den im Wege der Leistungsvereinbarungen zugesagten Globalbudgets waren die weiteren aus dem Gesamtbudget (rd. 11 Mrd. EUR bzw. rd. 12 Mrd. EUR) zur Verfügung stehenden Mittel insbesondere für offene Bauvorhaben, Projekte und als Finanzierungseinbehalt (in der Folge: **Ministerreserve**) vorgesehen.

Nach der Aufteilung des Gesamtbudgets auf die drei Budgetsäulen¹¹ waren in der LV-Periode 2019 bis 2021 für die Säule Lehre 3,10 Mrd. EUR, für die Säule Forschung/EEK 3,00 Mrd. EUR und für die Säule 3 4,84 Mrd. EUR vorgesehen; in der LV-Periode 2022 bis 2024 waren es 3,44 Mrd. EUR, 3,32 Mrd. EUR sowie 5,27 Mrd. EUR.

Gesamtösterreichischer Universitätsentwicklungsplan und Wirkungsziele des Wissenschaftsministeriums

6.1 (1) Gemäß UG dient der von der Wissenschaftsministerin oder dem Wissenschaftsminister zu erstellende Gesamtösterreichische Universitätsentwicklungsplan als Planungsinstrument

- der Entwicklung eines überregional abgestimmten und regional ausgewogenen Leistungsangebots,
- der Entwicklung einer für das österreichische Wissenschaftssystem adäquaten und ausgewogenen Fächervielfalt,
- der Lenkung von Studienangebot und Studiennachfrage,
- der Auslastung der Kapazitäten sowie
- der Forschung.

In diesem Sinn legten die Gesamtösterreichischen Universitätsentwicklungspläne 2019 bis 2024 und 2022 bis 2027 Systemziele fest, u.a. in den Bereichen

- Stärkung der universitären Forschung,
- Verbesserung der Qualität und Effizienz der universitären Lehre,
- Nachwuchsförderung und
- gesellschaftliche Verantwortung der Universitäten.

Die Verbesserung der Betreuungsrelationen und die Steigerung der prüfungsaktiven Studien waren Umsetzungsziele beider Gesamtösterreichischen Universitätsentwicklungspläne. Der Gesamtösterreichische Universitätsentwicklungsplan 2019 bis 2024 strebte eine Steigerung auf 190.000 prüfungsaktive Studien in der LV-Periode 2019 bis 2021 und eine Verbesserung der Betreuungsrelation von 1:42,5 auf 1:40 an. Während Letztere im Studienjahr 2019/20 bei 1:39 lag, wurden im

¹¹ auf Basis der Einvernehmensherstellung mit dem Finanzministerium

selben Studienjahr rd. 179.100 prüfungsaktive Studien verzeichnet. Diese gegenüber dem Vorjahr rückläufige Tendenz ging mit einer Abnahme von belegten Studien einher (TZ 31).

(2) Die Wirkungsziele des Wissenschaftsministeriums – Untergliederung 31 (Universitäten) – hatten insbesondere auch die Erhöhung der Anzahl der Bildungsabschlüsse an Universitäten, Fachhochschulen und Privatuniversitäten (Hebung des tertiären Bildungsniveaus), ein ausgeglichenes Geschlechterverhältnis in Führungspositionen, Gremien sowie beim wissenschaftlichen/künstlerischen Nachwuchs sowie die Sicherstellung eines hohen Grades an Spitzenforschung zum Gegenstand.

Die Universitätsfinanzierung NEU stellte sowohl direkt als auch indirekt auf die Erhöhung der Anzahl der Bildungsabschlüsse ab: Die Anzahl der Abschlüsse war ein Wettbewerbsindikator in der Säule Lehre und der Basisindikator Lehre (Steigerung der Prüfungsaktivität) hatte indirekt Einfluss auf die Anzahl der Bildungsabschlüsse.

Das forschungsbezogene Wirkungsziel fand in einem der zwei Wettbewerbsindikatoren der Säule Forschung/EEK (Erlöse aus Forschungs- und Entwicklungsprojekten) Berücksichtigung.

6.2 (1) Aus Sicht des RH gingen die Ziele der Gesamtösterreichischen Universitätsentwicklungspläne und der Universitätsfinanzierung NEU im Wesentlichen in dieselbe Richtung. Am stärksten kam dies in der Säule Lehre – hinsichtlich der Förderung der Prüfungsaktivität – zum Ausdruck.

Der RH anerkannte grundsätzlich das Ziel der Verbesserung der Betreuungsrelationen. Er wies allerdings darauf hin, dass die Zahl der prüfungsaktiven Studien deutlich unter dem Zielwert lag, und verwies dazu auf TZ 31.

(2) Der RH hielt weiters fest, dass die Parameter der Universitätsfinanzierung NEU die universitären Wirkungsziele des Wissenschaftsministeriums abbildeten.

6.3 Das Wissenschaftsministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass der Gesamtösterreichische Universitätsentwicklungsplan 2019 bis 2024 im Oktober 2017 veröffentlicht worden sei. Im Oktober 2017 seien die prüfungsaktiven Studien des Studienjahres 2015/16 der letztverfügbare Datenbestand gewesen. Zu diesem Zeitpunkt habe sich für die nächsten Jahre eine lineare Aufwärtsentwicklung der Zahl der prüfungsaktiven Studien abgezeichnet, sodass 190.000 als Ziel definiert worden seien. Ein halbes Jahr später – im Frühjahr 2018 – seien aufgrund der Prüfungsaktivitäts-Zahlen zum Studienjahr 2016/17 eine Kalibrierung nach unten vorgenommen und schließlich in Summe rd. 185.200 prüfungsaktiv belegte Studien als Zielwert vereinbart worden.



- 6.4 Der RH entgegnete dem Wissenschaftsministerium, dass auch die nach unten angepasste Zahl von rd. 185.200 – die der RH in TZ 31 dargestellt hatte – mit rd. 179.100 prüfungsaktiven Studien im Studienjahr 2019/20 nicht erreicht wurde.

Ausgewählte internationale Kennzahlen

- 7.1 (1) Auf internationaler sowie auf nationaler Ebene¹² gab es das Ziel, 2 % des Bruttoinlandsprodukts (**BIP**) für Bildungseinrichtungen im Tertiärbereich einzusetzen (in der Folge: **2 %-Ziel**). Im Österreichischen Hochschulplan vom Dezember 2011 bekannte sich das Wissenschaftsministerium zu einer an internationalen Standards orientierten und angemessenen Hochschulfinanzierung. Diese umfasste auch das von der Bundesregierung deklarierte 2 %-Ziel. Im Regierungsprogramm 2013–2018 erklärte die Bundesregierung, konkrete budgetäre Maßnahmen setzen zu wollen, um das 2 %-Ziel bis 2020 zu erreichen. Im Österreichischen Hochschulplan 2030 von 2022 wurde das 2 %-Ziel nicht explizit angeführt. In den Gesamtösterreichischen Universitätsentwicklungsplänen 2019 bis 2024 und 2022 bis 2027 fand das 2 %-Ziel Eingang.

Der Anteil der öffentlichen und privaten Ausgaben für Bildungseinrichtungen im Tertiärbereich am BIP entwickelte sich laut einer Berechnung der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (**OECD**) im internationalen Vergleich wie folgt:

Tabelle 2: Anteil der öffentlichen und privaten Ausgaben für Bildungseinrichtungen im Tertiärbereich am Bruttoinlandsprodukt (BIP) im internationalen Vergleich

	2016	2017	2018	2019	2020	EU-Rang 2020 bei 25 Vergleichsstaaten	OECD-Rang 2020 bei 36 Vergleichsstaaten
in % des BIP						Rang	
Dänemark	–	1,7	1,7	1,8	1,9	1	6
Österreich	1,8	1,7	1,7	1,7	1,8	2	8
Niederlande	1,7	1,7	1,7	1,7	1,8	3	9
Finnland	1,7	1,6	1,5	1,5	1,6	6	13
Deutschland	1,2	1,2	1,2	1,3	1,3	11	24
EU-Durchschnitt	1,2	1,2	1,2	1,2	1,3	–	–
OECD-Durchschnitt	1,5	1,4	1,4	1,5	1,5	–	–

OECD = Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

Quellen: BMBWF; Statistische Taschenbücher 2020 bis 2023

¹² u.a. Gesamtösterreichische Universitätsentwicklungspläne 2019 bis 2024 und 2022 bis 2027



Österreich lag im Jahr 2020 mit 1,8 % über dem OECD-Durchschnitt von 1,5 % und nahm den achten Rang jener 36 OECD-Länder ein, die dazu Daten meldeten. Auch innerhalb der EU lag Österreich mit 1,8 % über dem Durchschnitt von 1,3 % und belegte den zweiten Rang.

(2) Die OECD veröffentlichte Daten zur Relation „Lernende zu Lehrenden“.¹³ Dieser Wert wurde als indirekte Kenngröße für die Qualität der Bildungseinrichtung verwendet.

In Österreich kam als Indikator für die Betreuung der Studierenden die Relation „Professorinnen und Professoren sowie Äquivalente¹⁴ zu prüfungsaktiven Studien“ zur Anwendung (z.B. in den Wissensbilanzen). Im Unterschied zum österreichischen Indikator

- umfasste der OECD-Begriff „Lehrende“ alle voll qualifizierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, deren Hauptaufgabe Lehre oder Forschung war,
- war der OECD-Begriff „Lernende“ nicht studienspezifisch eingeschränkt, etwa durch das Merkmal der Prüfungsaktivität.

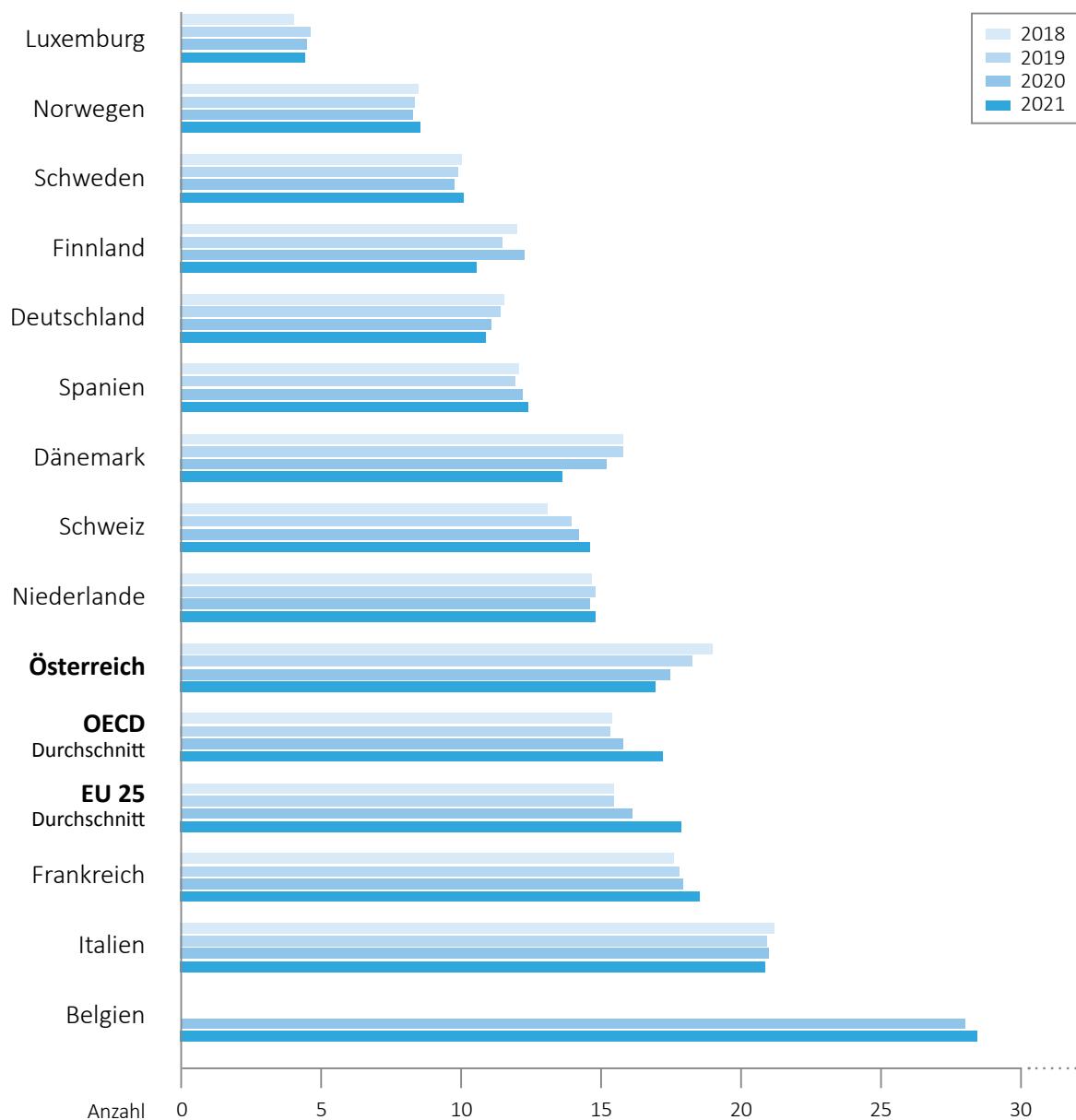
Gemäß UG war mit den Leistungsvereinbarungen (insbesondere unter Berücksichtigung der Bedürfnisse des jeweiligen wissenschaftlichen oder künstlerischen Fachs) eine Verbesserung der Betreuungsrelation mit dem Ziel anzustreben, internationale Standards in der Betreuung von Studierenden zu erreichen.

¹³ siehe Datenplattform der OECD <https://stats.oecd.org> (abgerufen am 3. Jänner 2024)

¹⁴ Äquivalente sind Dozentinnen und Dozenten, assoziierte Professorinnen und Professoren sowie – nach der Novelle der Wissensbilanz-Verordnung 2016, BGBl. II 233/2023 – auch Assistentenprofessorinnen und -professoren.

Die folgende Abbildung zeigt die Relation von Lernenden zu Lehrenden an öffentlichen Einrichtungen in Bachelor-, Master- und Promotionslehrgängen¹⁵:

Abbildung 2: Lernende-Lehrende-Relation, 2018 bis 2021



Quelle: OECD; Darstellung: RH

¹⁵ und vergleichbaren Studiengängen

- 7.2 (1) Der RH hielt fest, dass Österreich beim Anteil der öffentlichen und privaten Ausgaben für Bildungseinrichtungen im Tertiärbereich am BIP im internationalen Vergleich nach Berechnung der OECD im vorderen Feld lag. Er wies jedoch darauf hin, dass das von der Bundesregierung angestrebte 2 %-Ziel verfehlt wurde.
- (2) Die Relation Lernende zu Lehrenden verbesserte sich in Österreich seit 2018 kontinuierlich und erreichte 2021 den OECD-Durchschnittswert. Der RH wies darauf hin, dass diese OECD-Kennzahl nicht dem österreichischen Indikator zur Betreuung der Studierenden entsprach.¹⁶

Exkurs: Institute of Digital Sciences Austria

- 8.1 (1) In Linz war ab 2022 das Institute of Digital Sciences Austria (**IDSA**) als Technische Universität eingerichtet. Die Universität wurde vom Bund errichtet und erhalten. Das Land Oberösterreich trug gemäß einer Art. 15a B-VG Vereinbarung¹⁷ mit dem Bund zur Finanzierung bei. Für die Gründungsphase erfolgte die Abwicklung über die Leistungsvereinbarungen der Universität Linz. Die hiefür vorgesehenen Aufwendungen beliefen sich auf 18,4 Mio. EUR und sollten alleine vom Bund getragen werden. Ab dem Endausbau im Studienjahr 2036/37 sollten der Universität jährlich zumindest rd. 150 Mio. EUR (valorisiert, Prognosebasis Anfang 2022) gemeinsam von Bund und Land Oberösterreich zur Verfügung gestellt werden.

Für die Kostenermittlung zog das Wissenschaftsministerium einen Mittelwert der Kosten je Professur aus MINT-Fächergruppen heran und multiplizierte diesen mit der Anzahl der geplanten Professuren. Im Jahr 2022 ging die Planung von vier Professuren aus; deren Anzahl sollte sich bis 2036 auf 150 steigern. In den ersten drei Jahren berücksichtigte das Wissenschaftsministerium weiters einen zusätzlichen Verwaltungsaufwand, der sich vom dritten Jahr auf das vierte Jahr von 3,89 Mio. EUR auf null reduzierte. Laut den Berechnungen des Wissenschaftsministeriums sollte mit diesem Verwaltungsaufwand der Aufbau der notwendigen Strukturen des Studien- und Forschungsbetriebs (z.B. Kommissionen, Expertengremien, Verwaltungseinheiten) finanziert werden. Zudem nahm das Wissenschaftsministerium Kosten für die technische Erstausstattung von 0,5 Mio. EUR je Professur sowie Kosten für Re-Investitionen an und kalkulierte für sämtliche Kosten Valorisierungen von 3 %.

¹⁶ Die Universitätsfinanzierung stellte auf die von der Arbeitsgruppe „Kapazitätsorientierte Universitätsfinanzierung“ entwickelte Betreuungskennzahl ab.

¹⁷ Vereinbarung gemäß Artikel 15a Abs. 1 B-VG zwischen dem Bund und dem Land Oberösterreich über die Errichtung und den Betrieb des Institute of Digital Sciences Austria samt Anlagen, BGBl. I 200/2022



(2) Bis Ende 2023 stellte das Wissenschaftsministerium 8,63 Mio. EUR im Wege von drei Ergänzungen zur Leistungsvereinbarung 2022 bis 2024 mit der Universität Linz zur Verfügung:

- Kosten des Gründungskonvents des IDSA: 2,13 Mio. EUR,
- Auftaktaktivitäten, Personalkosten und Anmietung des Science Parks: 4,50 Mio. EUR,
- Ausstattung der Räumlichkeiten und IT, Corporate Identity und strategische Entwicklung: 2,00 Mio. EUR.

(3) Entgegen den ursprünglichen Annahmen hatte das IDSA im Studienjahr 2023/24 den regulären Studienbetrieb noch nicht aufgenommen, wodurch sich die Umsetzung der Planung verzögerte.

(4) Der RH hatte sowohl zum Ministerialentwurf betreffend das Bundesgesetz über die Gründung des IDSA als auch zum Ministerialentwurf betreffend das Bundesgesetz über das Institute of Digital Sciences Austria ausführliche Stellungnahmen abgegeben, die über den Aspekt der Finanzierung des IDSA hinausgingen.¹⁸ Zum Beispiel hatte er darauf hingewiesen, dass die Schaffung neuer Organisationsstrukturen – statt der Einbindung in die bestehenden Strukturen der Universität Linz – zu höheren Verwaltungskosten führen könnte, dass das Projekt nicht in eine längerfristige Universitätsstrategie eingebettet erschien und dass durch eine zusätzliche Universität im Digitalisierungsbereich dem Ziel der Schaffung kritischer Größen nicht Rechnung getragen wurde. Das Finanzierungssystem des IDSA sah zudem eine gesonderte Finanzierung außerhalb der Universitätsfinanzierung NEU vor.

- 8.2 Der RH wies darauf hin, dass die (Bundes-)Finanzierung des IDSA einer anderen Finanzierungslogik folgte als die der anderen öffentlichen Universitäten mit der Universitätsfinanzierung NEU. So stand durch die Festlegung eines Gesamtbudgets bereits vor Abschluss der Leistungsvereinbarung fest, wie viel an Bundesmitteln dem IDSA für die folgende Periode zugeteilt würde. Insbesondere kam beim IDSA die ansonsten bestehende Konkurrenzsituation um Bundesmittel nicht zum Tragen.

Der RH hielt fest, dass die finanzielle Planung des Wissenschaftsministeriums für die Einrichtung des IDSA grundsätzlich alle erwartbaren Kosten berücksichtigte. Er wies jedoch darauf hin, dass das Wissenschaftsministerium die Annahmen auf Basis wenig konkreter Informationen über tatsächliche Studien- und Forschungsgegebenheiten treffen musste. Da das IDSA – entgegen der ursprünglichen Annahme eines Starts im Studienjahr 2023/24 – zur Zeit der Gebarungsüberprüfung den regulären Studienbetrieb noch nicht aufgenommen hatte, war dem RH eine nähere Beurteilung der Umsetzung der Planung nicht möglich.

¹⁸ Bundesgesetz über die Gründung der interdisziplinären Technischen Universität für Digitalisierung und digitale Transformation (15/Stellungnahme – 194/Ministerialentwurf); Bundesgesetz über das Institute of Digital Sciences Austria (43/Stellungnahme – 306/Ministerialentwurf)

Globalbudgets der Universitäten

Leistungsvereinbarungen

9.1

(1) Für die Verteilung des Gesamtbudgets auf die einzelnen Universitäten schloss der Bund mit jeder Universität einen öffentlich-rechtlichen Vertrag (Leistungsvereinbarung) über die von der Universität und dem Bund zu erbringenden Leistungen. In den Säulen Lehre und Forschung/EEK vereinbarten das Wissenschaftsministerium und die Universität Zielwerte für die Basisindikatoren Lehre und Forschung/EEK sowie den Betrag für die Säule 3. Ausgehend davon ergab sich die Höhe des Globalbudgets der Universität.

(2) Der Prozess zur Erstellung der Leistungsvereinbarungen setzte im dritten Jahr der laufenden LV-Periode ein. Zur Vorbereitung des Entwurfs der Leistungsvereinbarung übermittelte das Wissenschaftsministerium den Universitäten Muster¹⁹ und technische Briefe, in denen es Vorgaben zur inhaltlichen Gestaltung der Leistungsvereinbarung kommunizierte.

Während das Wissenschaftsministerium für die LV-Periode 2019 bis 2021 die Muster im Oktober 2017 und die technischen Briefe im März 2018 an die beiden überprüften Universitäten übermittelte, führte es für die darauffolgende LV-Periode diese beiden Dokumente zum „Basisbrief inklusive Musterleistungsvereinbarung für die LV-Periode 2022 bis 2024“ zusammen. Diesen übermittelte es im November 2020 an die beiden Universitäten. Die Inhalte und den Arbeitsbehelf für die LV-Periode 2022 bis 2024 hatte das Wissenschaftsministerium einer Straffung unterzogen.

Bis Ende April des dritten Jahres einer LV-Periode hatten die Universitäten dem Wissenschaftsministerium einen Entwurf für die folgende LV-Periode vorzulegen. Dieses hatte bis Ende August eine Stellungnahme zum Entwurf abzugeben und das Budgetangebot zu übermitteln. Nach den eigentlichen Verhandlungen war die Vereinbarung bis Ende Dezember abzuschließen.

An den beiden überprüften Universitäten hielten die Vertragspartner (TU Wien bzw. Universität Wien und das Wissenschaftsministerium) den Zeitplan für die LV-Perioden des überprüften Zeitraums ein.

(3) Das Monitoring der Umsetzung der vertraglich fixierten Leistungen war in der Leistungsvereinbarung geregelt und erfolgte hauptsächlich durch die – zweimal im Jahr geführten – Begleitgespräche zwischen dem Wissenschaftsministerium und den einzelnen Universitäten. In den beiden LV-Perioden wurden jeweils fünf Begleitgespräche geführt.²⁰

¹⁹ inklusive Arbeitsbehelf

²⁰ Anstelle des sechsten Begleitgesprächs erfolgte bereits die Verhandlung der neuen Leistungsvereinbarung.



Die Fortschritte in der Umsetzung der Leistungsvereinbarungen beurteilte das Wissenschaftsministerium auf Grundlage des Berichtswesens. Dieses umfasste z.B. den jährlichen Rechnungsabschluss, die Quartalsberichte des Finanz- und Beteiligungscontrollings, die jährlich vorzulegende Wissensbilanz, aber auch die Berichte zur Umsetzung der Projekte zur digitalen und sozialen Transformation in der Hochschulbildung. Die Begleitgespräche wurden ebenfalls für ein Monitoring der in der Leistungsvereinbarung verankerten Kennzahlen zu den Bereichen Lehre und Personal genutzt.

- 9.2 (1) Der RH hielt positiv fest, dass das Wissenschaftsministerium den Basisbrief für die LV-Periode 2022 bis 2024 im November 2020 und damit mit einer Vorlaufzeit von sechs Monaten vor Abgabetermin des Entwurfs (April 2021) übermittelte – im Unterschied zur nur einmonatigen Vorlaufzeit in der LV-Periode 2019 bis 2021. Daher verfügten die Universitäten bereits früher über Informationen zu wesentlichen Schwerpunktsetzungen. Auch die Straffung des Umfangs des Musters für den Entwurf der Leistungsvereinbarung wertete der RH als eine Verbesserung.
- (2) Der RH hielt fest, dass die Vertragspartner die gesetzlichen Prozessvorgaben für die Erstellung bzw. den Abschluss der Leistungsvereinbarungen in beiden Perioden einhielten und das Wissenschaftsministerium ein umfangreiches Monitoringsystem für die Überwachung der in den Leistungsvereinbarungen eingegangenen Verpflichtungen eingerichtet hatte.

Basisindikatoren

Fächergruppen allgemein

- 10 (1) Zur Berücksichtigung unterschiedlicher Ausstattungsnotwendigkeiten und der tatsächlichen Kostenstruktur in den verschiedenen Lehr- und Forschungsbereichen waren laut UG die für die Basisindikatoren relevanten Studien und das relevante Forschungspersonal den Fächergruppen zuzuordnen. Die Universitätsfinanzierungsverordnung²¹ sah jeweils sieben Fächergruppen mit Gewichtungsfaktoren vor. In der Verordnung war neben der Datengrundlage auch geregelt, wie die Studien bzw. das relevante Personal den Fächergruppen zuzuordnen waren.
- (2) Im Rahmen der Fortentwicklung des Finanzierungssystems der Universitäten richtete das Wissenschaftsministerium im Jahr 2010 die Arbeitsgruppe „Kapazitätsorientierte Universitätsfinanzierung“ ein. Diese bestand aus jeweils sechs Vertreterinnen und Vertretern des Wissenschaftsministeriums und der Österreichischen Universitätenkonferenz. Ausgangspunkt für ihre Tätigkeit war eine Studie über Stra-

²¹ BGBl. II 202/2018 i.d.g.F.

tegien und Erfahrungen mit Modellen der Studienplatzfinanzierung in fünf europäischen Ländern, die die AIT Austrian Institute of Technology GmbH im Auftrag des Wissenschaftsministeriums durchgeführt hatte.²² Die Arbeitsgruppe verfasste einen Abschlussbericht aus 2011, der auch – auf studienbasierten internationalen Vergleichen beruhende – Kostenangaben für die nunmehr eingerichteten Fächergruppen enthielt. Die Festlegung und Gewichtung der Fächergruppen in der Universitätsfinanzierungsverordnung basierten maßgeblich auf den Ergebnissen dieser Arbeitsgruppe.

Fächergruppen und Finanzierungssatz für den Basisindikator Lehre

- 11.1 (1) Die Universitätsfinanzierungsverordnung ordnete für den Basisindikator Lehre den Studienfeldern sieben Fächergruppen zu; diese wiesen die folgende Einteilung auf:

Tabelle 3: Fächergruppen für den Basisindikator Lehre/EEK

Fächergruppen	Gewichtung
Nr. 1: Geisteswissenschaften, Sozial- und Wirtschaftswissenschaften, Rechtswissenschaften und andere (Basisausstattung des Bedarfs in Lehre und Forschung/EEK)	1,0
Nr. 2: Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften und Technik in Basisausstattung (Mathematik, Informatik, Architektur etc.)	1,5
Nr. 3: Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften und Technik mit besonderen Ausstattungserfordernissen (z.B. Labor, Maschinen, Kleingruppen)	1,8
Nr. 4: Humanmedizin, Zahnmedizin	4,0
Nr. 5: Veterinärmedizin	4,0
Nr. 6: Bildende Kunst	3,0
Nr. 7: Darstellende Kunst, Musik	5,0

EEK = Entwicklung und Erschließung der Künste

Quelle: BMBWF

Das Ausmaß der Gewichtung des Finanzierungssatzes für einen Studienplatz hing maßgeblich von der Zuordnung des Studienfeldes zur jeweiligen Fächergruppe ab; ein Studienplatz der Fächergruppe 7 (Darstellende Kunst, Musik) erhöhte den Betrag für ein prüfungsaktives Studium im Vergleich zur Fächergruppe 1 („Buchwissenschaften“) auf das Fünffache.

Die Universitätsfinanzierungsverordnung teilte im Anhang die an den Universitäten angebotenen Studienfelder den sieben Fächergruppen zu. Die Klassifikation der Bachelor-, Master- und Diplomstudien in verschiedene Studienfelder folgte der Gliederungssystematik der Internationalen Standardklassifikation „International Stan-

²² Austrian Institute of Technology GmbH, Finanzierungsmodelle universitärer Lehre: Internationale Beispiele, Erfahrungen und mögliche Strategien für Österreichs Universitäten (Endbericht 2011)



dard Classification of Education – Fields of Education and Training 2013“ (**ISCED**) der UNESCO.²³

Die ISCED-Klassifikation unterschied nicht danach, ob ein Studienfeld an einer künstlerischen oder an einer wissenschaftlichen Universität angeboten wurde. Zum Teil waren aber im Anhang der Universitätsfinanzierungsverordnung Studienfelder mit gleicher ISCED-Klassifikation an künstlerischen Universitäten anderen Fächergruppen zugeordnet und höher gewichtet als an wissenschaftlichen Universitäten. Die Studienfelder Erziehungswissenschaften oder Geschichte und Archäologie waren z.B. an den wissenschaftlichen Universitäten der Fächergruppe 1 zugeordnet, an den künstlerischen Universitäten der Fächergruppe 6. Das Wissenschaftsministerium begründete die unterschiedliche Fächergruppenzuordnung gleichlautender Studienfelder mit der gestaltungs- und handlungsorientierten Herangehensweise der künstlerischen Universitäten, die sich im Betreuungsbedarf deutlich von der historischen und theoriegeleiteten Herangehensweise der wissenschaftlichen Universitäten unterscheide.

(2) Die Gewichtung der Fächergruppen orientierte sich nicht an den tatsächlich erhobenen Kosten eines Studienplatzes an österreichischen Universitäten, sondern an Kostenschätzungen für die Studienfelder. Die Kostenschätzungen basierten auf dem Abschlussbericht der Arbeitsgruppe „Kapazitätsorientierte Universitätsfinanzierung“ ([TZ 10](#)).

Eine Berechnung und Erläuterung der Zuordnung und Gewichtung oder ihre Herleitung aus den gesetzlich festgelegten Kriterien der Ausstattungsnotwendigkeiten und der tatsächlichen Kostenstruktur gingen aus den Akten zur Erstellung der Universitätsfinanzierungsverordnung nicht hervor; das Wissenschaftsministerium konnte dem RH keine auf Kostengrundlagen basierende Berechnung der Gewichtungen vorlegen.

(3) Nach der Wissensbilanz-Verordnung 2016²⁴ waren die Universitäten verpflichtet, dem Wissenschaftsministerium u.a. die Kosten der Lehre pro Kalenderjahr zu übermitteln. Die Ermittlung dieser Kosten ging von ihrer Kosten- und Leistungsrechnung aus und war – gemäß der Verordnung über einheitliche Standards für die Kosten- und Leistungsrechnung an Universitäten²⁵ – pro Kosten- und Leistungsrechnungs-Disziplinengruppe (**KLR-Disziplinengruppe**) zu erheben. Diese Verordnung definierte in der Anlage 2 22 KLR-Disziplinengruppen und ordnete ihnen die ISCED-Studienfelder

²³ UNESCO = United Nations Educational Scientific and Cultural Organization; eine Ausnahme bildete das ISCED-Studienfeld „Ausbildung von Lehrkräften mit Fachspezialisierung“, siehe § 3 Abs. 2 Universitätsfinanzierungsverordnung.

²⁴ BGBI. II 97/2016 i.d.g.F.

²⁵ BGBI. II 69/2017 i.d.g.F.

zu; diese Zuordnung entsprach nicht der Systematik der Studien im Rahmen der Universitätsfinanzierungsverordnung.

Die Universitäten mussten für das Studienjahr neben den absoluten Kosten die Kosten je prüfungsaktives Studium und je Studienabschluss einmelden. Die Kosten der Lehre je prüfungsaktives Studium je KLR-Disziplinengruppe waren im Rahmen des hochschulstatistischen Informationssystems des Wissenschaftsministeriums öffentlich abrufbar.

11.2 (1) Der RH kritisierte, dass das Wissenschaftsministerium nicht transparent machte, nach welchen Grundsätzen es die Studienfelder den Fächergruppen zuordnete. Aus dem Verordnungsakt ging nicht hervor, warum gleiche ISCED-Studienfelder an wissenschaftlichen Universitäten anderen Fächergruppen zugeordnet waren als an künstlerischen Universitäten. Da die Zuordnung unmittelbare finanzielle Auswirkungen auf die Universitäten hatte, erachtete der RH eine möglichst transparente Darstellung der Zuordnung als zweckmäßig.

(2) Der RH wies darauf hin, dass sich der Gesetzgeber mit der Universitätsfinanzierung NEU für ein Verteilungsmodell und gegen ein Kostenmodell entschieden hatte. Die Finanzierungssätze bildeten daher nicht die Vollkosten eines durchschnittlichen Studienplatzes ab. Neben der Ermittlung der Finanzierungssätze erachtete der RH die Gewichtung der Fächergruppen in diesem System als wichtigen weiteren Parameter. Er wies auch darauf hin, dass die konkrete Ausgestaltung der Fächergruppengewichtungen nicht vollständig auf die Schätzungen der Ausstattungsnotwendigkeiten der einzelnen Fächergruppen sowie der tatsächlichen Kostenstruktur rückführbar war.

(3) Der RH anerkannte, dass das Wissenschaftsministerium die Kosten der Lehre im Rahmen der Wissensbilanzen erhob und diese öffentlich abrufbar waren. Er wies darauf hin, dass die Daten aufgrund der unterschiedlichen Systematik nicht unmittelbar als Basis der Fächergruppengewichtungen für den Basisindikator Lehre herangezogen werden konnten. Die Daten könnten jedoch auf ihre Eignung als Grundlage für eine Plausibilisierung geprüft und insoweit zweckmäßig einbezogen werden.

Der RH empfahl dem Wissenschaftsministerium, aufgrund der Bedeutung der Fächergruppengewichtungen im Finanzierungssystem diese – unter Einbeziehung der Daten aus der Kosten- und Leistungsrechnung der Universitäten – regelmäßig zu plausibilisieren und gegebenenfalls anzupassen.

11.3 Laut Stellungnahme des Wissenschaftsministeriums habe es zum Zeitpunkt der Festlegung der Fächergruppengewichtungen noch keine valide und über die Universitäten vergleichbare Kostenrechnung gegeben. Die Kosten- und Leistungsrechnung der Universitäten sei 2024 einer Evaluierung unterzogen worden. Nach Überarbeitung

der Kosten- und Leistungsrechnungsverordnung (Start im Herbst 2024) sollten die Daten in ausreichender Qualität vorliegen, um entsprechende Plausibilisierungen vorzunehmen. Die Fächergruppengewichtungen seien auf Basis von Abschätzungen in Zusammenarbeit mit den Universitäten entwickelt worden und hätten weitgehend Akzeptanz gefunden. Die Gewichtung der Fächergruppen erfolge nicht nur nach monetären Gesichtspunkten, sondern berücksichtige auch die Ziele des Ressorts (TZ 2).

Grundlage für die Fächergruppengewichtung seien der Schlussbericht der Arbeitsgruppe aus dem Jahr 2011 und die darin enthaltenen exemplarischen Schätzungen zu den Professuren und die Fächergruppenpreise. Die in diesem Bericht genannten Fächergruppenpreise hätten eine idealtypische Umsetzung der Universitätsfinanzierung NEU vorgesehen und nicht die historisch gewachsenen Unterschiede der Universitäten berücksichtigt. Diesen Unterschieden sei durch Einführung einer Implementierungskomponente Rechnung getragen worden, bestehend aus Mitteln zur Absicherung der bisherigen Qualität und dem großenabhangigen Sockelbetrag. Bei der Festlegung der Fächergruppengewichtungen seien zahlreiche Modellrechnungen in einem iterativen Verfahren durchgeführt worden, um diese Implementierungskomponente möglichst gering zu halten.

Die Zuordnung der einzelnen Curricula zu den ISCED-Studiengängen sei nach festgelegten Kriterien durch die Statistik Austria erfolgt, die Zuordnung dieser Studiengänge zu den Fächergruppen im Verordnungsweg auf Basis inhaltlicher Bezüge oder Ressourcenüberlegungen.

12.1 Die Statistik Austria erstellte im Auftrag des Wissenschaftsministeriums im Rahmen der Hochschulprognose eine Vorausschau über die österreichweite Anzahl der im Studienjahr 2019/20 (für die LV-Periode 2019 bis 2021) bzw. 2022/23 (für die LV-Periode 2022 bis 2024) in den sieben Fächergruppen prüfungsaktiven Studien. Das Wissenschaftsministerium ergänzte diese Vorausschau gemäß eigenen Zielsetzungen, u.a. aufgrund politischer Erwägungen, und legte so einen österreichweiten Zielwert²⁶ an prüfungsaktiven Studien fest.

Für die LV-Periode 2019 bis 2021 lag der für die Berechnung des Finanzierungssatzes relevante Zielwert bei 185.000 prüfungsaktiven Studien, für die LV-Periode 2022 bis 2024 bei 183.809. Nach Abschluss der Leistungsvereinbarungsverhandlungen mit allen Universitäten lag der Zielwert letztlich bei 185.164 (LV-Periode 2019 bis 2021) bzw. 182.713 (LV-Periode 2022 bis 2024). Die Universitäten hatten die vereinbarte Anzahl von prüfungsaktiven Studien für die LV-Periode 2019 bis 2021 im Studienjahr 2019/20 zu erfüllen.

²⁶ Neben der Hochschulprognose waren die Gesamtösterreichischen Universitätsentwicklungspläne, die hochschulpolitischen Zielsetzungen und die finanziellen Leistungsmöglichkeiten des Bundes zu berücksichtigen; siehe ErläutRV 10 BlgNR 26. GP 5.

Zur Berechnung des Finanzierungssatzes wurde der basisindizierte Betrag der Säule Lehre²⁷ durch den nach Fächergruppen gewichteten Zielwert²⁸ geteilt. Die Finanzierungssätze betrugen

- für die LV-Periode 2019 bis 2021 zwischen 9.900 EUR (Fächergruppe 1) und 49.500 EUR (Fächergruppe 7) und
- für die LV-Periode 2022 bis 2024 zwischen 10.700 EUR und 53.500 EUR (siehe Tabelle B im Anhang B).

12.2 Zum Zeitpunkt, bis zu dem die in den Leistungsvereinbarungen festgelegten Zielwerte der prüfungsaktiven Studien zu erfüllen waren, verwies der RH auf seine Ausführungen in TZ 14. Wie in der Säule Forschung/EEK stand auch in der Säule Lehre bis zur Bewertung der Zielerreichung nicht der gesamte Leistungsvereinbarungszeitraum von drei Jahren zur Verfügung.

12.3 Laut Stellungnahme des Wissenschaftsministeriums seien ausgehend von den Basiswerten 2016/17 für die Leistungsvereinbarungen 2019 bis 2021 Zielwerte für die prüfungsaktiven Studien im Studienjahr 2019/20 vereinbart worden. Nachdem die Daten für das Studienjahr 2019/20 Ende 2020 vorgelegen seien, sei die Zielwertfestsetzung somit bewusst mit dem Ende des zweiten Jahres der Leistungsvereinbarungsperiode erfolgt. Dadurch sei sichergestellt worden, dass die (Nicht-) Zielerreichung unmittelbaren Einfluss auf die im Jahr 2021 stattfindende Ausgestaltung der nächsten LV-Periode gehabt habe (Governance-Regelkreis).

Damit finanzielle Konsequenzen noch in derselben LV-Periode zum Tragen kämen, sei es unerlässlich, die Abrechnung am Ende des zweiten Jahres vorzunehmen und die finanziellen Konsequenzen im dritten Jahr der LV-Periode zu ziehen. Ein Hinausschieben der finanziellen Konsequenzen in die folgende LV-Periode sei nicht möglich, da zunächst nicht feststehe, von welchem Betrag die „Strafzahlung“ abgezogen werden solle. Zur Nachverhandlung von Zielwerten verwies das Wissenschaftsministerium auf seine Stellungnahme zu TZ 23.

12.4 Der RH anerkannte, dass die zeitliche Abfolge des Governance-Regelkreises nach sachlichen Gesichtspunkten gewählt wurde; dennoch war mit dieser Festlegung die Konsequenz verbunden, dass eine Einflussnahme der Universität auf die Erreichung der vereinbarten Indikatoren nicht im gesamten Zeitraum einer Leistungsvereinbarung möglich war.

²⁷ Gesamtbetrag der Säule Lehre nach Abzug der wettbewerbsindiziert zu vergebenden Mittel

²⁸ Dabei wurde grundsätzlich der Zielwert des Wissenschaftsministeriums vor den Verhandlungen mit den Universitäten herangezogen – in der LV-Periode 2022 bis 2024 abweichend davon der Wert aus den Leistungsvereinbarungsentwürfen der Universitäten.

Fächergruppen und Finanzierungssatz für den Basisindikator Forschung/EEK

- 13.1 (1) Als Basisindikator Forschung/EEK – für die Verteilung von rd. 90 % der in der Säule Forschung/EEK bereitgestellten Mittel – waren in der Wissensbilanz-Verordnung 2016 definierte Personalkategorien in der Zählkategorie VZÄ festgelegt. Zur Berücksichtigung der unterschiedlichen Kosten in verschiedenen Fächern definierte die Universitätsfinanzierungsverordnung folgende Fächergruppen:

Tabelle 4: Fächergruppen der Säule Forschung/EEK

Fächergruppen	Gewichtung
Nr. 1: Geisteswissenschaften, Sozial- und Wirtschaftswissenschaften, Rechtswissenschaften und andere (Basisausstattung des Bedarfs in Lehre und Forschung/EEK)	1,0
Nr. 2: Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften und Technik in Basisausstattung (Mathematik, Informatik, Architektur etc.)	1,5
Nr. 3: Naturwissenschaften und Technik mit besonderen Ausstattungserfordernissen (z.B. Labor, Maschinen, Kleingruppen)	1,9
Nr. 4: Humanmedizin, Zahnmedizin	2,2
Nr. 5: Veterinärmedizin	2,2
Nr. 6: Bildende Kunst	1,2
Nr. 7: Darstellende Kunst, Musik	1,2

EEK = Entwicklung und Erschließung der Künste

Quelle: Universitätsfinanzierungsverordnung

Die Zuordnung des Personals zu den Fächergruppen sollte gemäß der Österreichischen Systematik der Wissenschaftszweige 2012 (ÖFOS 2012) nach dem Überwiegensprinzip erfolgen. Basis dafür war die organisatorische Zuordnung auf Instituts-ebene oder zu damit vergleichbaren Organisationseinheiten – unabhängig davon, wie viel Zeit innerhalb der einzelnen Personalkategorie tatsächlich für Forschung/EEK aufgewendet wurde.²⁹

(2) Zur Einbindung der Arbeitsgruppe „Kapazitätsorientierte Universitätsfinanzierung“, zur Festlegung der Fächergruppengewichtungen, zu den rechnerischen Hintergründen für die Festsetzung in der Universitätsfinanzierungsverordnung oder im Verordnungsakt sowie zur fehlenden Berechnung der Gewichtungen auf Kostengrundlage siehe die Ausführungen des RH zur Säule Lehre in [TZ 11](#).

(3) In den Leistungsvereinbarungen zwischen dem Wissenschaftsministerium und den Universitäten war – gemäß UG und Universitätsfinanzierungsverordnung – eine Mindestanzahl von Personal in bestimmten, die Forschung/EEK betreffenden Verwendungen je Fächergruppe festgelegt (in der Folge: **Forschungsbasisleis-**

²⁹ Kennzahl 1.6 der Anlage 1 der Wissensbilanz-Verordnung 2016

tung³⁰⁾. Daneben enthielten sie die Verpflichtung, eine Mindestanzahl von Professorinnen und Professoren sowie Äquivalenten je Fächergruppe zu beschäftigen. Anhand des Basisindikators erfolgte die Mittelzumessung aus der Säule Forschung/EEK nach dem jeweiligen Finanzierungssatz. Bei Unterschreiten der Anzahl der Professorinnen und Professoren sowie Äquivalente sollte der auf Grundlage des Basisindikators bemessene Teil des Globalbudgets gekürzt werden. Bei der Abrechnung der Forschungsbasisleistung blieben gemäß der Toleranzregelung Unterschreitungen bis 2 % unberücksichtigt.

Die Leistungsvereinbarungen verwiesen zur Definition von Professorinnen und Professoren sowie Äquivalenten auf eine Wissensbilanzkennzahl. Zudem nahmen sie weitere Personengruppen in diese Kennzahl auf:

- Personen im Berufungsverfahren, bei denen der Berufungsvorschlag bereits vorlag,
- Personen auf Laufbahnstellen, mit denen eine Qualifizierungsvereinbarung abgeschlossen war (Assistenzprofessorinnen und -professoren), und
- für die LV-Periode 2019 bis 2021 auch Personen auf Laufbahnstellen, denen eine Qualifizierungsvereinbarung angeboten worden war.³¹

Um die Pensionierungen von Universitätsdozentinnen und -dozenten zu kompensieren, änderte eine – unter Beteiligung der Österreichischen Universitätenkonferenz erfolgte – Novelle der Wissensbilanz-Verordnung 2016 im Jahr 2023³² die relevante Kennzahl für die Erreichung der in den Leistungsvereinbarungen enthaltenen Zielwerte für Professorinnen und Professoren sowie Äquivalente insofern, als in diese Kennzahl nunmehr die Assistenzprofessorinnen und -professoren einzubeziehen waren. Diese Kennzahl zog das Wissenschaftsministerium auch heran, um die in der Anlage des Bundesfinanzgesetzes vorgesehenen Zielwerte der Betreuungsrelation zu berechnen.

Dass die Anzahl der Professorinnen und Professoren sowie Äquivalente im Rahmen der Abrechnung der Säule Forschung/EEK gesondert berücksichtigt wurde, war weder im UG noch in der Universitätsfinanzierungsverordnung geregelt.

- 13.2 (1) Der RH wies darauf hin, dass die Ausgestaltung der Mittelzuweisung über den Basisindikator Forschung/EEK – wie in der Säule Lehre – als Verteilungsmodell gestaltet war und nicht die tatsächlichen Kosten des vereinbarten Personals wider spiegeln sollte. Wie in den Fächergruppengewichtungen Lehre (**TZ 11**) waren auch hier die Gewichtungen nicht auf die Ergebnisse der Arbeitsgruppe „Kapazitätsorien-

³⁰ umfasste auch die Basisleistung in der Entwicklung und Erschließung der Künste

³¹ Dieser Punkt wurde – um nicht ins Leere zu gehen – von den überprüften Universitäten dahin interpretiert, dass alle Personen auf Laufbahnstellen, die eine Qualifizierungsvereinbarung ermöglichen, umfasst waren.

³² BGBl. II 233/2023



tierte Universitätsfinanzierung“ rückführbar. Zudem waren die rechnerischen Hintergründe für deren Festsetzung sowie zur Berechnung der Gewichtungen auf Kostengrundlagen nicht dokumentiert.

(2) Der RH hielt fest, dass die Vereinbarung einer Mindestanzahl von Professorinnen und Professoren sowie Äquivalenten einen wesentlichen Hebel für die Verbesserung der Betreuungsrelationen – eine Zielsetzung der Universitätsfinanzierung NEU (TZ 2) – darstellte. Er anerkannte, dass diese Größe für die Universitäten ein finanziungswirksames Element war, wies jedoch darauf hin, dass dies nur in den Leistungsvereinbarungen und nicht in übergeordneten Normen (UG und Universitätsfinanzierungsverordnung) festgelegt war.

- 13.3 Laut Stellungnahme des Wissenschaftsministeriums seien in der LV-Periode 2019 bis 2021 für alle Universitäten einheitlich Kategorien definiert worden, die in die Beurteilung der Zielwerterreichung im Kontext der monetären Maßnahmen bei Nickerfüllung miteinzubeziehen gewesen seien – dies deshalb, weil die teilweise hohe Zahl an Neuberufungen nicht durchführbar gewesen sei. Diese Kategorien seien nicht Bestandteil der Kalkulation von Betreuungsrelationen innerhalb der LV-Periode 2019 bis 2021 gewesen. Das Wissenschaftsministerium habe diese Kategorien für die LV-Periode 2022 bis 2024 bewusst reduziert, weil der Umsetzungszeitraum für die Teilmenge der Professorinnen und Professoren sowie Äquivalente des Basisindikators 2 ein zeitlich längerer gewesen sei. Die Governance-seitige Ansteuerungsnotwendigkeit der Größe Mindestanzahl von Professorinnen und Professoren sowie Äquivalenten in den Leistungsvereinbarungen resultiere unmittelbar aus der Notwendigkeit, die im UG verankerte Verbesserung der Betreuungsrelation umzusetzen.
- 13.4 Der RH hielt erneut fest, dass die Anzahl der Professorinnen und Professoren sowie Äquivalente – ein wesentlicher Parameter für die Betreuungsrelation – eine relevante Steuerungsgröße der Universitätsfinanzierung NEU war. Zur konkreten Berechnung der dafür relevanten Personengruppen verwies er auf seine Gegenäußerung in TZ 15.

- 14.1 (1) In der LV-Periode 2019 bis 2021 zog das Wissenschaftsministerium den Ist-Wert zum Ende des Jahres 2016 als Ausgangswert heran, um die Zielwerte der Forschungsbasisleistung festzulegen. Es plante eine Steigerung um insgesamt 800 VZÄ, davon 358 VZÄ Professorinnen und Professoren sowie Äquivalente, und berechnete auf dieser Basis für jede der sieben Fächergruppen den Finanzierungssatz. Davon ausgehend wurden die tatsächlichen Zielwerte in den Leistungsvereinbarungsverhandlungen mit den Universitäten festgelegt. Wie die folgende Tabelle zeigt, ergaben die Verhandlungen eine höhere Steigerung bei der geplanten Forschungsbasisleistung (Steigerung um 940 VZÄ statt um 800 VZÄ):

Tabelle 5: Vereinbarte Steigerung der Forschungsbasisleistung

	Zielwert Leistungsvereinbarungen	
	2019 bis 2021	2022 bis 2024
		in Vollzeitäquivalenten
Forschungsbasisleistung	11.363	12.198
vereinbarte Steigerung	940	184

Stichtag 31. Dezember 2020 bzw. 2023

Quelle: BMBWF

Die Universitäten hatten die in ihren Leistungsvereinbarungen vereinbarte Anzahl von relevantem Personal und der Professorinnen und Professoren sowie Äquivalente für die LV-Periode 2019 bis 2021 zum Stichtag 31. Dezember 2020 zu erfüllen.

(2) Für die LV-Periode 2022 bis 2024 war der Ausgangswert der Ist-Stand zum 31. Dezember 2020. Zu diesem Stichtag hatten die Universitäten den vereinbarten Mindestzuwachs der LV-Periode 2019 bis 2021 (940 VZÄ) bereits um mehr als die Hälfte übertroffen. Durch den unerwartet hohen VZÄ-Stand der Forschungsbasisleistung wäre der Finanzierungssatz der LV-Periode im Vergleich zur Vorperiode gesunken. Das Wissenschaftsministerium schichtete in der Folge 15,63 Mio. EUR von der Säule 3 zur Säule Forschung/EEK um. Dadurch entsprach der Finanzierungssatz dem der Vorperiode.

(3) Die Finanzierungssätze betrugen für beide betrachteten LV-Perioden zwischen 156.700 EUR (Fächergruppe 1) und 344.740 EUR (Fächergruppe 4 und 5).

- 14.2 (1) Der RH gab zu bedenken, dass die Zielwerte für die Forschungsbasisleistung als Mindestwerte konzipiert waren und die Universitäten diesen Wert in der LV-Periode 2019 bis 2021 zum Stichtag 31. Dezember 2020 deutlich übererfüllten. Durch den hohen Ist-Wert Ende 2020 als Basis für die Ermittlung der Zielwerte der LV-Periode 2022 bis 2024 und somit für die Berechnung des Finanzierungssatzes wäre der Finanzierungssatz ohne – wenn auch geringfügige – Mittelsteigerung der Säule Forschung/EEK gegenüber der Vorperiode gesunken. Dies verdeutlichte die Proble-



matik eines Verteilungsmodells, da bei einem solchen Modell nicht zwingend ein Finanzierungszusammenhang zwischen der Anzahl des vereinbarten Personals und der dafür zugemessenen Mittel bestand.

(2) Der RH wies auf den zeitlichen Ablauf der Vereinbarung und Festlegung der Forschungsbasisleistung hin:

- Die Zielwerte waren erst zu Beginn der jeweiligen Periode fixiert (TZ 9) und
- der für die Zielerreichung maßgebliche Stichtag lag ein Jahr vor Ablauf der LV-Periode. Dies hatte zur Folge, dass für die Universitäten bis zur Bewertung der Zielerreichung zwei Jahre zur Verfügung standen, nicht der gesamte Leistungsvereinbarungszeitraum von drei Jahren.

14.3 Laut Stellungnahme des Wissenschaftsministeriums sei es unerlässlich, die Abrechnung am Ende des zweiten Jahres vorzunehmen und die finanziellen Konsequenzen im dritten Jahr der LV-Periode zu ziehen, damit finanzielle Konsequenzen noch in derselben LV-Periode zum Tragen kämen. Ein Hinausschieben der finanziellen Konsequenzen in die folgende LV-Periode sei nicht möglich, da zunächst nicht feststehe, von welchem Betrag die „Strafzahlung“ abgezogen werden solle. Zur Nachverhandlung von Zielwerten verwies das Wissenschaftsministerium auf seine Stellungnahme zu TZ 23.

Aus den zum Governance-Regelkreis (TZ 12) ausgeführten Gründen seien in der LV-Periode 2019 bis 2021 für alle Universitäten einheitlich Kategorien definiert worden, die in die Beurteilung der Zielerreichung im Kontext der monetären Maßnahmen bei Nichterfüllung miteinzubeziehen gewesen seien.

14.4 Der RH verwies zu den finanziellen Konsequenzen auf seine Gegenäußerung in TZ 12, zur Einbeziehung einheitlicher Kriterien im monetären Kontext auf seine Gegenäußerung in TZ 13.

15.1 In der LV-Periode 2019 bis 2021 sollten nach den Leistungsvereinbarungen rd. 358 VZÄ Professorinnen und Professoren sowie Äquivalente zusätzlich beschäftigt werden. Zum Stichtag 31. Dezember 2020 waren davon 183 VZÄ besetzt. Unter Hinzurechnung der in der Zielerreichung zusätzlich zu berücksichtigenden weiteren Personengruppen³³ (TZ 13) im Ausmaß von 456 VZÄ erreichten die Universitäten in Summe die vereinbarten Zielwerte.

Für die LV-Periode 2022 bis 2024 vereinbarten die Universitäten einen Mindestanstieg von 282 VZÄ an Professorinnen und Professoren sowie Äquivalenten. Der Ziel-

³³ Assistenzprofessorinnen und -professoren, Personen auf Laufbahnstellen und Professuren, wenn der Berufungsvorschlag vorlag

wert war damit niedriger als der Ausgangswert (einschließlich weiterer Personengruppen):

Tabelle 6: Ist-Stand und Zielwerte Professorinnen und Professoren sowie Äquivalente

	Ist-Stand zum 31. Dezember 2020	Zielwert Leistungs- vereinbarungen 2022 bis 2024
in Vollzeitäquivalenten		
Professorinnen und Professoren sowie Äquivalente	4.684	
Professorinnen und Professoren sowie Äquivalente mit weiteren Personengruppen ¹	5.063	4.966

¹ Regelung der LV-Periode 2022 bis 2024 (exklusive Personen auf Laufbahnstellen)

Quelle: BMBWF

- 15.2 Der RH kritisierte die Methode zur Berechnung der Anzahl der Professorinnen und Professoren sowie Äquivalente in den Leistungsvereinbarungen. Die unterschiedlichen Berechnungsarten des relevanten Personals (mit oder ohne weitere Personengruppen; [TZ 13](#)) erschwerten die Betrachtung der Entwicklung, und es war nicht klar ersichtlich, welchen Wachstumspfad das Wissenschaftsministerium bei der Anzahl der Professorinnen und Professoren sowie Äquivalente – einer für die Betreuungsrelationen wesentlichen Größe – ansteuerte. Dazu wies der RH darauf hin, dass die Verbesserung der Betreuungsrelationen eines der Ziele der Finanzierungsreform war ([TZ 2](#)).
- 15.3 Das Wissenschaftsministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es die Kritik des RH nicht nachvollziehen könne: Die in den LV-Perioden 2019 bis 2021 bzw. 2022 bis 2024 für alle Universitäten einheitlich definierten Kategorien, die in die Beurteilung der Zielwerterreichung im Kontext der monetären Maßnahmen bei Nichterfüllung miteinzubeziehen gewesen seien, seien in den relevanten Monitoring-Tabellen der Begleitgespräche mit den Universitäten immer strikt von der eigentlichen Menge der Professorinnen und Professoren sowie Äquivalente getrennt gewesen. In die Kalkulation der Betreuungsrelationen seien diese zusätzlichen Kategorien nicht eingegangen. Der Wachstumspfad der Betreuungsrelationen leite sich aus dem Gesamtösterreichischen Universitätsentwicklungsplan ab.
- 15.4 Nach Ansicht des RH war die Entwicklung der Personengruppen durch die unterschiedliche Art der Berechnung nicht klar erkennbar, auch wenn die entsprechenden Daten grundsätzlich zur Verfügung standen. Die Tatsache, dass aufgrund der Einbeziehung der weiteren Personengruppen die in den Leistungsvereinbarungen festgelegten Zielwerte für Professorinnen und Professoren sowie Äquivalente unter dem Ausgangswert lagen, zeigte zudem, dass eine geplante Steigerung der Anzahl der Professorinnen und Professoren sowie Äquivalente nicht entsprechend zum Ausdruck kam.

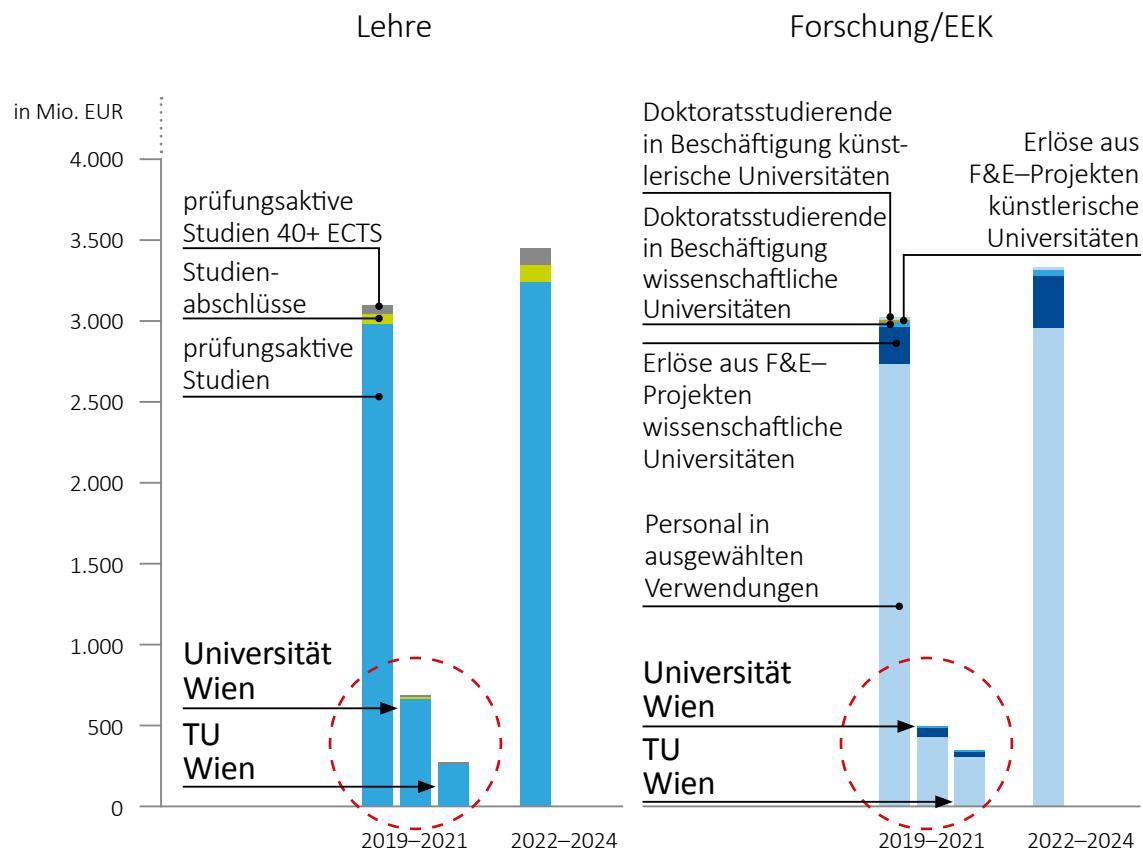
Wettbewerbsindikatoren

Ermittlung der Budgetmittel

- 16 Die Universitätsfinanzierungsverordnung legte für die Wettbewerbsindikatoren folgenden Umfang fest:

- 4 % (LV-Periode 2019 bis 2021) bzw. 6 % (LV-Periode 2022 bis 2024) der Säule Lehre sowie
- 9,105 % (LV-Periode 2019 bis 2021) bzw. 11 % (LV-Periode 2022 bis 2024) der Säule Forschung/EEK:

Abbildung 3: Aufteilung Säulen Lehre und Forschung/EEK



ECTS = European Credit Transfer and Accumulation System

EEK = Entwicklung und Erschließung der Künste

F&E = Forschung und Entwicklung

Quellen: Universitätsfinanzierungsverordnung i.d.F. BGBl. II 202/2018 und II 397/2021; BMBWF; Darstellung: RH

Die Höhe der Beträge, die aufgrund der Wettbewerbsindikatoren vergeben wurden, war gemäß UG jährlich zu ermitteln und auf die einzelnen Universitäten aufzuteilen. Die Beträge wurden akontiert in Monatsbeträgen ausbezahlt. Die jährliche Abrech-

nung zwischen Akonto und tatsächlicher Leistung erfolgte bei der letzten Monatszahlung.

Wettbewerbsindikatoren Lehre

17.1 (1) Wettbewerbsindikatoren in der Säule Lehre waren

- die Anzahl der Studienabschlüsse in ordentlichen Bachelor-, Master- und Diplomstudien sowie
- die Anzahl der mit mindestens 40 ECTS-Anrechnungspunkten oder 20 positiv beurteilten Semesterstunden prüfungsaktiv betriebenen ordentlichen Bachelor-, Master- und Diplomstudien.

(2) Die Universitätsfinanzierungsverordnung verknüpfte die Auszahlung der Mittel auf Basis der beiden Wettbewerbsindikatoren mit der Umsetzung qualitätssichernder Maßnahmen in der Lehre. Die Auszahlung an die Universitäten erfolgte erst dann in voller Höhe, wenn mindestens fünf von sieben qualitätssichernden Maßnahmen in der Lehre nachgewiesen waren. Für den Fall, dass eine Universität weniger als drei der vorgesehenen Maßnahmen realisierte, entfiel der Anspruch auf die Wettbewerbsmittel zur Gänze. Die qualitätssichernden Maßnahmen betrafen

- die Evaluierung von Lehrveranstaltungen durch Studierende,
- das Monitoring und die Befragung der Absolventinnen und Absolventen,
- das Monitoring der Studierbarkeit – zumindest stichprobenweise –,
- die externe Evaluierung der Studierbarkeit,
- die Sicherung der Prozessqualität in der Curriculumserstellung und
- die Erfassung des Prüfungswesens durch ein internes Qualitätssicherungssystem
- sowie die Reflexion der Prüfungskultur.

Nähere Bestimmungen über die Umsetzung der Maßnahmen sowie deren Nachweis waren in die Leistungsvereinbarungen aufzunehmen.³⁴

(3) Schriftliche interne Regelungen zur Vorgangsweise bei allfälliger Einbehaltung von Budgetmitteln und zur Abrechnung der qualitätssichernden Maßnahmen, die die Universitäten bis zum Ende der LV-Periode zu erbringen hatten, bestanden im Wissenschaftsministerium nicht. In der LV-Periode 2019 bis 2021 behielt das Wissenschaftsministerium im Vorhinein keine Budgetmittel ein. Es gab an, dass alle Universitäten die Vorgaben erfüllt hatten. Sollte der Fall der Nichterfüllung eintreten, werde der Abrechnungsprozess angepasst, um die Verordnung umzusetzen.

Universitäten hatten gemäß UG ein eigenes Qualitätsmanagementsystem zur Qualitäts- und Leistungssicherung aufzubauen. Gemäß Hochschul-Qualitätssicherungs-

³⁴ § 2 Universitätsfinanzierungsverordnung. Wenn die Universität mindestens drei dieser Maßnahmen nachwies, erhielt sie 50 % der ihr zustehenden Mittel.



gesetz³⁵ mussten sie dieses in regelmäßigen Abständen einem Audit durch eine Qualitätssicherungsagentur³⁶ unterziehen. Ein vorgegebener Prüfbereich betraf Strukturen und Verfahren der Qualitätssicherung in der Lehre. Die Zertifizierung war jeweils auf sieben Jahre befristet.

(4) Die Wettbewerbsmittel der Säule Lehre betragen 124 Mio. EUR (LV-Periode 2019 bis 2021) und 206,40 Mio. EUR (LV-Periode 2022 bis 2024). Ihr Anteil an den Globalbudgets belief sich auf 1,2 % (LV-Periode 2019 bis 2021) und 1,9 % (LV-Periode 2022 bis 2024).

17.2 Vor dem Hintergrund, dass die Qualitätsverbesserung in der Lehre ein Systemziel in den Gesamtösterreichischen Universitätsentwicklungsplänen und auch ein Ziel des neuen Finanzierungssystems ([TZ 2](#)) insgesamt war, erachtete der RH die qualitätsichernden Maßnahmen in der Lehre grundsätzlich als zweckmäßig. Er wies jedoch darauf hin, dass die Universitäten schon gemäß Hochschul-Qualitätssicherungsgesetz verpflichtet waren, ein funktionierendes Qualitätssicherungssystem, auch im Bereich der Lehre, einzurichten und dieses in regelmäßigen Abständen einem Audit zu unterziehen.

Bei der Konzeption der Wettbewerbsindikatoren ging der Gesetzgeber von Indikatoren aus, die messbar sind und berechnet werden können. Eine Verknüpfung der Auszahlung der wettbewerbsorientiert zu vergebenden Mittel mit qualitativen Maßnahmen in der Lehre war im Gesetz nicht vorgesehen.

Der RH erachtete die Definition der qualitätssichernden Maßnahmen in der Universitätsfinanzierungsverordnung als sehr allgemein gefasst, was auch dazu beitrug, dass es in der LV-Periode 2019 bis 2021 seitens des Wissenschaftsministeriums zu keinen Einbehalten bei den wettbewerbsorientiert zu vergebenden Mitteln kam. Weiters blieb unklar, wie der über den Dreijahreszeitraum betrachtete Einbehalt der jährlich abzurechnenden wettbewerbsindizierten Mittel ([TZ 16](#)) administriert werden sollte.

Aus Sicht des RH wäre es zweckmäßiger, allfällig erforderliche Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität in der Lehre für jede Universität in ihre Leistungsvereinbarung aufzunehmen und analog den anderen vereinbarten Vorhaben zu beurteilen.

Der RH empfahl dem Wissenschaftsministerium, qualitätssichernde Maßnahmen in der Lehre unabhängig von der Auszahlung der wettbewerbsorientiert zu vergebenden Mittel zu gestalten.

³⁵ BGBI. I 74/2011 i.d.g.F.

³⁶ Beispielsweise durch die Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria oder andere international anerkannte Qualitätssicherungsagenturen. Diese waren durch die Wissenschaftsministerin bzw. den Wissenschaftsminister per Verordnung kundzumachen.

- 17.3 Laut Stellungnahme des Wissenschaftsministeriums stelle die Qualität in der Lehre einen zentralen Fokus für die Universitäten dar und diese werde durch das Wissenschaftsministerium beobachtet. Die Universitäten seien zum Aufbau eines Qualitätsmanagementsystems und zu dessen Überprüfung hinsichtlich des gesamten Leistungsspektrums in Zeitintervallen von sieben Jahren verpflichtet. Damit könnten spezifische Erfordernisse und Maßnahmen in der Lehre jedoch nur eingeschränkt und in größeren Intervallen erfasst werden. Daneben vereinbare das Wissenschaftsministerium mit jeder Universität qualitätssichernde Maßnahmen in den Leistungsvereinbarungen, mit denen aktuelle Erfordernisse wie strukturelle Studierbarkeit, Studieneingang und Studienabschlussphase angesteuert würden.

Die Beschreibung der qualitätssichernden Maßnahmen biete einen gemeinsamen Rahmen. Die Universitäten hätten die Maßnahmen zu präzisieren und in der Berichtslegung auch auf die Wirksamkeit der gesetzten Aktivitäten einzugehen. Für die geplante Novelle der Universitätsfinanzierungsverordnung seien ab 2025 eine Strafung und Präzisierung der Maßnahmen vorgesehen. Auch bei der spezifischen Vereinbarung von Maßnahmen seien eine Straffung und Vereinheitlichung von Vorgaben erfolgt und die Universitäten würden zur Wirksamkeit und zu Ableitungen im Leistungsvereinbarungszeitraum berichten.

Falls die qualitätssichernden Maßnahmen in der Lehre nicht umgesetzt würden, müsse das finanzielle Konsequenzen haben. Eine Verknüpfung mit der Mittelauszahlung trage aus Sicht des Wissenschaftsministeriums zu höherer Verbindlichkeit der qualitätssichernden Maßnahmen bei. Die passende Platzierung dieser Konsequenzen sei zu analysieren und bei Bedarf zu optimieren.

Die Prüfung der Erfüllung der Maßnahmen erfolge auf Grundlage von strukturierten Berichten der Universitäten durch Fachexpertinnen und Fachexperten des Wissenschaftsministeriums. Dieser standardisierte Prozess finde im Vier-Augen-Prinzip statt und ermögliche eine vergleichende Begutachtung nicht nur unter den Universitäten, sondern auch im Zeitverlauf.

Die gemäß UG einbehaltenen Budgetmittel müssten den Universitäten in voller Höhe zur Verfügung gestellt werden. Für den Fall, dass einzelne Universitäten die qualitätssichernden Maßnahmen in der Lehre nicht zur Gänze umsetzen und die Mittel aus dem Wettbewerbstopf nicht vollständig über den Indikator verteilt würden, sei eine Verteilung der verbleibenden Mittel analog zur Verteilung der Einbehalte bei den Maßnahmen bei Nichterfüllung vorgesehen.

- 17.4 Im System der Universitätsfinanzierung waren zahlreiche Verpflichtungen der Universitäten in den Leistungsvereinbarungen festgelegt, die in der Folge einem Monitoring unterlagen. Finanzierungswirksam waren daraus ausgewählte bzw. rechtlich vorgegebene Indikatoren. Die Universitätsfinanzierungsverordnung traf die



Entscheidung, die Nichterreichung der in der Verordnung festgelegten qualitätsichernden Maßnahmen in der Lehre an finanzielle Konsequenzen zu knüpfen. Der RH beurteilte diese Regelung, auch wenn er die Zielsetzungen positiv bewertete, aufgrund der allgemein gehaltenen Vorgaben als wenig substanzell. Durch die Allgemeinheit der Kriterien erreichten alle Universitäten die volle Abdeckung. Er erachtete es als zielführender, die Qualität in der Lehre im Rahmen von konkreter formulierten Projekten in den Leistungsvereinbarungen festzuschreiben und in weiterer Folge dem Monitoring zu unterziehen.

Wettbewerbsindikatoren Forschung/EEK

18.1 (1) Die Universitätsfinanzierungsverordnung unterschied bei der Festlegung der über Wettbewerbsindikatoren zu vergebenden Anteile an der Säule Forschung/EEK zwischen wissenschaftlichen und künstlerischen Universitäten. Die in der Verordnung festgelegten Indikatoren waren:

- Erlöse aus Forschungs- und Entwicklungsprojekten (**F&E-Projekte**) sowie aus EEK-Projekten:
 - rd. 240 Mio. EUR für wissenschaftliche Universitäten und 3 Mio. EUR für künstlerische Universitäten in der LV-Periode 2019 bis 2021,
 - rd. 327 Mio. EUR bzw. rd. 5 Mio. EUR in der LV-Periode 2022 bis 2024;
- Doktoratsstudierende mit einem Beschäftigungsverhältnis zur Universität:
 - 30 Mio. EUR für wissenschaftliche Universitäten und 150.000 EUR für künstlerische Universitäten in der LV-Periode 2019 bis 2021,
 - rd. 33 Mio. EUR bzw. rd. 167.000 EUR in der LV-Periode 2022 bis 2024.

Die folgende Tabelle zeigt den Anteil der über Wettbewerbsindikatoren vergebenen Mittel an der Summe der Globalbudgets aller wissenschaftlichen Universitäten und an der Summe der Globalbudgets der künstlerischen Universitäten:

Tabelle 7: Anteil der Wettbewerbsmittel Forschung/EEK an der Summe der Globalbudgets

	Leistungsvereinbarungsperiode	
	2019 bis 2021	2022 bis 2024
	in %	
wissenschaftliche Universitäten	3,2	3,6
künstlerische Universitäten	0,3	0,5

Quelle: BMBWF

Sowohl die Höhe der über Wettbewerbsindikatoren vergebenen Mittel als auch deren Anteil an der jeweiligen Summe der Globalbudgets waren in der LV-Periode 2022 bis 2024 höher als in der LV-Periode 2019 bis 2021.

(2) Im Wettbewerbsindikator für die Erlöse aus F&E- bzw. EEK-Projekten waren laut Universitätsfinanzierungsverordnung Erlöse zu berücksichtigen, die die Universitäten von der EU, vom Österreichischen Wissenschaftsfonds, der Österreichischen Forschungsförderungsgesellschaft mbH und dem Jubiläumsfonds der Österreichischen Nationalbank lukrierten; Erlöse aus Mitteln der EU, dem Österreichischen Wissenschaftsfonds und dem Jubiläumsfonds der Österreichischen Nationalbank wurden dabei höher gewichtet. Erlöse aus nicht primär öffentlich finanziert Drittmittforschung wurden für den Wettbewerbsindikator nicht herangezogen.

In der LV-Periode 2019 bis 2021 verzeichneten die Universitäten gesamt im Durchschnitt jährliche Erlöse aus F&E- bzw. EEK-Projekten in Höhe von 732,93 Mio. EUR. Davon entfielen 348,77 Mio. EUR auf die in der Verordnung genannten Fördergeber. 181,15 Mio. EUR waren Drittmittelerlöse von Unternehmen. Rund 48 % der von den Universitäten insgesamt eingeworbenen Drittmittel waren in der LV-Periode 2019 bis 2021 für den Wettbewerbsindikator Erlöse aus F&E- bzw. EEK-Projekten relevant.³⁷

- 18.2 (1) Der RH wies darauf hin, dass die künstlerischen Universitäten im Vergleich zu den wissenschaftlichen Universitäten nur wenige Mittel über Wettbewerbsindikatoren erhielten. Der Anteil der an sie über die Wettbewerbsindikatoren der Säule Forschung/EEK vergebenen Mittel belief sich in der LV-Periode 2019 bis 2021 auf 0,3 % ihrer Globalbudgets.

Der Gesetzgeber hatte in der Konzeption der Universitätsfinanzierung NEU vorgesehen, dass bis zu 20 % der Mittel der Säule Forschung/EEK wettbewerbsindiziert vergeben werden können. Den Betrag, den die Universitätsfinanzierungsverordnung für die künstlerischen Universitäten – insbesondere beim Indikator Doktoratsstudierende mit Beschäftigungsverhältnis zur Universität – vorsah, erachtete der RH demgegenüber als sehr gering.

Der RH empfahl dem Wissenschaftsministerium, bei der Festlegung der im Wege der Wettbewerbsindikatoren der Säule Forschung/EEK an die künstlerischen Universitäten zu vergebenden Mittel eine Anhebung des Prozentsatzes zu prüfen – allenfalls unter Weiterentwicklung der Indikatoren.

- (2) Der RH hielt fest, dass der Wettbewerbsindikator Erlöse aus F&E- bzw. EEK-Projekten keine Erlöse berücksichtigte, die Universitäten außerhalb der großen Forschungsförderinstitionen erzielten. Damit fehlte ein zusätzlicher Anreiz, Forschungsprojekte, die nicht aus öffentlichen Mitteln stammten, zu steigern.

³⁷ Für die Verteilung der jährlich abzurechnenden Wettbewerbsmittel waren jeweils die Daten des Vorjahrs maßgebend, somit wurden für die LV-Periode 2019 bis 2021 die Daten der Jahre 2018 bis 2020 herangezogen.



Der RH empfahl dem Wissenschaftsministerium, bei der Ausgestaltung der Wettbewerbsindikatoren auch die Berücksichtigung von Erlösen aus F&E- bzw. EEK-Projekten abseits der in der Universitätsfinanzierungsverordnung genannten Forschungsförderstellen zu prüfen.

- 18.3 Laut Stellungnahme des Wissenschaftsministeriums seien bei Festlegung der Topfgrößen die damals rezenten Indikatorwerte und deren erwartete Entwicklung als Benchmark herangezogen worden. Eine Änderung der Topfgrößen erfordere eine sorgfältige Planung, um ungewollte Effekte zu vermeiden. Insbesondere im Bereich der künstlerischen Universitäten müsse aufgrund der kleinen Fallzahlen sehr vorsichtig mit Änderungen agiert werden.

Der Wettbewerbsindikator Erlöse aus F&E- bzw. EEK-Projekten sei in der Vergangenheit aufgrund aktueller Notwendigkeiten immer wieder angepasst worden. Der Vorschlag des RH sei grundsätzlich machbar, letztlich sei die Auswahl der beim Wettbewerbsindikator zu berücksichtigenden Förderstellen eine politische Entscheidung, an der auch das Finanzministerium mitwirken müsse.

Säule 3 – Infrastruktur und strategische Entwicklung

Aufteilung der Säule 3-Mittel

- 19.1 (1) Aus den der Säule 3 zugeordneten Mitteln wurden einerseits die in den Leistungsvereinbarungen bezifferten Positionen (z.B. Gebäudeinfrastruktur, großenabhangiger Sockelbetrag, diverse Projekte) bestritten, andererseits noch nicht in der Leistungsvereinbarung bezifferte Positionen. Letztere waren z.B. in Fertigstellung befindliche Bauten, Studienbeitragsersätze, Ergänzungen der Leistungsvereinbarungen und ein Anteil der über eine Ausschreibung vergebenen Mittel betreffend Vorhaben zur digitalen und sozialen Transformation in der Hochschulbildung ([TZ 21](#)). Nicht alle Bestandteile der Säule 3 standen bei Abschluss einer Leistungsvereinbarung der Höhe und dem Zeitpunkt des Anfalls nach fest. Dies betraf vor allem Bauten, die noch nicht fertiggestellt waren und für die die Leistungsvereinbarung eine Finanzierungszusage des Wissenschaftsministeriums enthielt.

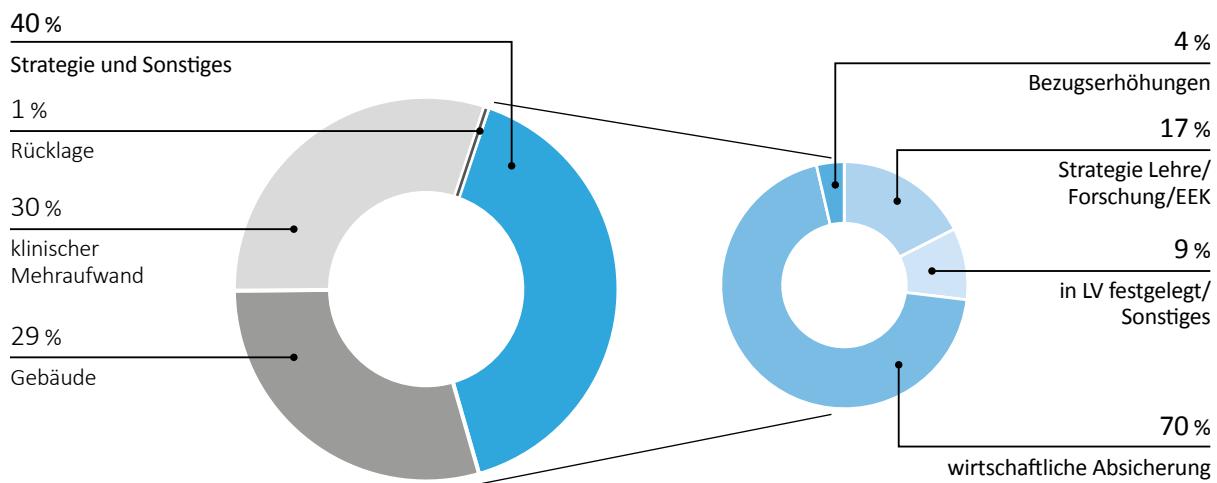
Für die LV-Periode 2019 bis 2021 legte das UG nicht nur das sonst im Verwaltungsweg zu bestimmende Gesamtbudget fest, sondern es enthielt auch Bestimmungen zu den zusätzlich in der Säule 3 zu berücksichtigenden Beträgen.³⁸

³⁸ Vergleiche § 141 Abs. 7 UG; in der LV-Periode 2019 bis 2021 waren einzelne Maßnahmen, z.B. die Mittel für Bezugserhöhungen, außertourlich aus den Mitteln des Gesamtbudgets zu begleichen, daneben verringerte eine Mietreduktion das gesetzliche Gesamtbudget.

(2) Der Anteil der Säule 3 am Gesamtbudget betrug sowohl in der LV-Periode 2019 bis 2021 als auch in der LV-Periode 2022 bis 2024 rd. 44 %.

In der LV-Periode 2019 bis 2021 verteilten sich die Säule 3-Mittel wie folgt:

Abbildung 4: Verteilung der Mittel der Säule 3 (Leistungsvereinbarungsperiode 2019 bis 2021)



EEK = Entwicklung und Erschließung der Künste

LV = Leistungsvereinbarung

Quelle: BMBWF; Darstellung: RH

Die Aufwendungen für Gebäude und den klinischen Mehraufwand³⁹ ergaben mit zusammen 59 % den größten Anteil der Säule 3. Vom Bereich „Strategie und Sonstiges“ (40 %) wurden 17 % für strategische Maßnahmen in Lehre sowie Forschung/EEK eingesetzt, 9 % für im Gesetz bzw. in der Leistungsvereinbarung festgelegte sonstige Maßnahmen, 4 % für Bezugserhöhungen und 70 % für Maßnahmen, die die wirtschaftliche Absicherung und die Abschwächung größenskalierender Effekte zum Ziel hatten.

(3) Für die LV-Periode 2022 bis 2024 standen zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nur Plandaten zur Verfügung. Nach der Budgetaufteilung wurde nach Abzug der Mittel für Gebäude, der als Ministerreserve gewidmeten Mittel und des klinischen Mehraufwands der verbleibende Betrag der Säule 3 zu 82 % für Maßnahmen zur wirtschaftlichen Absicherung und Abschwächung größenskalierender Effekte⁴⁰ vorgesehen.

³⁹ zur Abdeckung sowohl des Mehraufwands der Krankenanstaltenträger als auch des Aufwands der Universitäten für die Patientenbetreuung

⁴⁰ beispielsweise der großenabhängige Sockelbetrag



- 19.2 Der RH wies darauf hin, dass der Teil der Säule 3, der nach Abzug der für Gebäude und klinischen Mehraufwand fest verplanten Mittel verblieb, nur in geringem Ausmaß für inhaltlich definierte Maßnahmen eingesetzt wurde. Der weit überwiegende Teil (in der LV-Periode 2019 bis 2021 70 %) diente der wirtschaftlichen Absicherung der Universitäten und dem Ausgleich größenskalierender Effekte.

Maßnahmen zur wirtschaftlichen Absicherung und Abschwächung größenskalierender Effekte

- 20.1 (1) Die Mittel der Säule 3 sollten nach den Erläuterungen zur UG-Novelle 2018⁴¹ auch dafür herangezogen werden, die Standards von zufriedenstellend ausgestatteten Universitäten aufrechtzuerhalten und die schlechter ausgestatteten Universitäten an das Niveau der besser ausgestatteten heranzuführen. Um eine zugunsten der großen Universitäten umverteilende Wirkung abzufedern, beschloss das Wissenschaftsministerium drei Komponenten, die auch der wirtschaftlichen Absicherung dienten:

- den großenabhängigen Sockelbetrag⁴²,
- die Absicherung der bereits erreichten Ausstattungsstandards und
- die obere und untere Zugewinngrenze.

(2) In der LV-Periode 2019 bis 2021 kamen 800 Mio. EUR als großenabhängiger Sockelbetrag zur Verteilung. Bei der Aufteilung auf die Universitäten orientierte sich das Wissenschaftsministerium an der Höhe der Budgets der LV-Periode 2016 bis 2018. Die drei budgetär größten Universitäten (Universität Wien, Medizinische Universität Wien, TU Wien) erhielten als großenabhängigen Betrag 3,5 % ihres Vorperiodenbudgets. Den Betrag für die weiteren 18 Universitäten errechnete das Wissenschaftsministerium nach einer einschleifenden Regel zugunsten kleinerer Universitäten. Diese 18 Universitäten erhielten zwischen 6,3 % und 22,0 % des Vorperiodenbudgets.

Bis 2018 war den Universitäten ein Ersatz für die mit der UG-Novelle 2008⁴³ weggefallenen Studienbeiträge zu leisten (sogenannter Studienbeitragsersatz). In der LV-Periode 2019 bis 2021 vergab das Wissenschaftsministerium 471 Mio. EUR anstelle der vormaligen Studienbeitragsersätze nach dem bisherigen Verteilungsschlüssel an die Universitäten.

⁴¹ ErläutRV 10 BlgNR 26. GP

⁴² ab der LV-Periode 2022 bis 2024 ergänzt um die vormaligen Studienbeitragsersätze

⁴³ BGBl. I 134/2008

Für die LV-Periode 2022 bis 2024 integrierte das Wissenschaftsministerium den Teilbetrag der vormaligen Studienbeitragsersätze in den großenabhängigen Sockelbetrag; es sah dafür 1,160 Mrd. EUR vor, das entsprach 90 % der Summe der zwei Teilbeträge (Studienbeitragsersatz und Sockelbetrag) aus der Vorperiode. Die einzelne Universität erhielt davon jenen Anteil, der sich aus der Summe ihres großenabhängigen Sockelbetrags der Vorperiode und ihres fortgesetzt bezahlten vormaligen Studienbeitragsersatzes zusammensetzte. Bei der Berechnung des Anteils der TU Wien wurden 13,50 Mio. EUR zusätzlich vorgesehen.

(3) Zur wirtschaftlichen Absicherung und zur Aufrechterhaltung der Leistungen (Ausstattungsstandards) im bisherigen Umfang und in der bisherigen Qualität definierte das Wissenschaftsministerium als Mindestbedarf für jede Universität eine Steigerung des Globalbudgets um 5,5 % (LV-Periode 2019 bis 2021) bzw. 6 % (LV-Periode 2022 bis 2024) gegenüber der Vorperiode zuzüglich des Budgetbedarfs für zusätzliche Professuren.⁴⁴ War der Mindestbedarf der Universität höher als die Summe der bisherigen Budgetteilbeträge, schlug das Wissenschaftsministerium die Differenz in der Planung zu. Für die wirtschaftliche Absicherung gab es für die LV-Periode 2019 bis 2021 rd. 147 Mio. EUR aus, für die LV-Periode 2022 bis 2024 waren rd. 310 Mio. EUR vorgesehen.

(4) Schließlich begrenzte das Wissenschaftsministerium die Budgetzuwächse für die LV-Periode 2019 bis 2021 nach unten mit mindestens 7 % und nach oben mit maximal 17 % des Budgets der Vorperiode. Um die Obergrenze nicht zu überschreiten, zog das Wissenschaftsministerium bei der Berechnung der Mittel aus der Säule 3 bei zwei Universitäten⁴⁵ Mittel ab; zwei weitere Universitäten⁴⁶ erhielten zusätzliche Mittel, um die Untergrenze zu erreichen. Beide Maßnahmen zusammen ergaben insgesamt eine Reduktion von rd. 49 Mio. EUR.

Für die LV-Periode 2022 bis 2024 begrenzte das Wissenschaftsministerium Budgeterhöhungen mit 6 % nach unten und 12 % nach oben. Eine Budgetreduktion durch Überschreiten der Obergrenze erwartete es für eine Universität⁴⁷ im Ausmaß von rd. 18 Mio. EUR.

20.2 Der RH hielt fest, dass die wirtschaftliche Absicherung der Universitäten durch Verteilung der Säule 3-Mittel im UG grundgelegt war. Die Handhabung dieser Zielsetzung durch das Wissenschaftsministerium erschwerte signifikante Veränderungen bei der Mittelausstattung einzelner Universitäten – unabhängig davon, ob diese

⁴⁴ Vom Budget wurden die Einmalbeträge abgezogen. Die Bezugserhöhungen für die (ehemaligen) Bundesbediensteten waren von dieser Valorisierung unabhängig.

⁴⁵ Technische Universität Graz und Universität für Bodenkultur Wien insgesamt rd. 51,8 Mio. EUR laut Plandaten

⁴⁶ Mozarteum Salzburg und die Universität für Musik und Darstellende Kunst Wien insgesamt rd. 2,4 Mio. EUR laut Plandaten

⁴⁷ Technische Universität Graz



die Zielsetzungen erreichten. Die Aufteilung der Mittel folgte keiner vorab festgelegten Systematik; auch im Vergleich der beiden betrachteten LV-Perioden bestanden unterschiedliche Berechnungsparameter. Der RH beurteilte das Ausmaß der stabilisierend eingesetzten Mittel aus der Säule 3 als beträchtlich.

Er wies zudem kritisch darauf hin, dass andere vom Wissenschaftsministerium gesetzte Maßnahmen, etwa das teilweise oder vollständige Aussetzen der finanziellen Konsequenzen bei Nichterreichen der vereinbarten Zielwerte ([TZ 23](#), [TZ 24](#)), wesentliche Veränderungen im Finanzierungssystem unterbanden.

Der RH empfahl dem Wissenschaftsministerium, für die Verteilung des strategischen Betrags vorab nachvollziehbare Kriterien vorzusehen und diese transparent zu machen. Im Zuge dessen könnten auch das Ausmaß der stabilisierend eingesetzten Mittel und die Einbeziehung der – nicht mehr gesetzlich vorgesehenen – Studienbeitragsersätze überdacht werden.

20.3 Laut Stellungnahme des Wissenschaftsministeriums gehe die grundsätzliche Vorgangsweise bei der Verteilung des strategischen Betrags auf die gesetzliche Vorgabe zur wirtschaftlichen Absicherung bereits gut ausgestatteter Universitäten zurück. Dies setze systemimmanent einen Bezug zu vorangegangenen LV-Perioden voraus. Aus Transparenzgründen seien ab 2019 ein großenabhängiger Sockelbetrag und ab 2022 ein Ausgleichsbetrag für die seit 2008 entfallenen Studienbeiträge berücksichtigt worden. Der Verteilungsmodus der dritten Säule sei im Vorfeld der erstmaligen Anwendung mit der Österreichischen Universitätenkonferenz erarbeitet worden.

Die Überlegungen zur Verteilung seien den Universitäten in Vorbereitung der Leistungsvereinbarungsverhandlungen für die LV-Periode 2025 bis 2027 auch kommuniziert worden; sie seien den Universitäten bekannt und für diese auch nachvollziehbar. Das Ausmaß der stabilisierend eingesetzten Mittel werde – wie seit der Einführung der Universitätsfinanzierung NEU vorgesehen – schrittweise reduziert.

20.4 Der RH wies darauf hin, dass das Wissenschaftsministerium in den beiden betrachteten LV-Perioden verschiedene Entscheidungen traf, um die nicht über Indikatoren zugemessenen Mittel an die Universitäten zu vergeben. Er erachtete es dabei als wesentlich, die Verteilung der stabilisierenden Mittel vorab festzulegen, wobei insbesondere die systemischen Entscheidungen beibehalten werden sollten.

Ausschreibungen für Projekte und Infrastruktur

21.1 (1) Sowohl für die LV-Periode 2019 bis 2021 als auch für die LV-Periode 2022 bis 2024 standen im Universitätsbudget – der Säule 3 zugeordnet – Mittel zur kompetitiven Vergabe im Rahmen von Projektausschreibungen zur Verfügung:

- Für die LV-Periode 2019 bis 2021 reservierte das Wissenschaftsministerium 50 Mio. EUR für die Ausschreibung „Vorhaben zur digitalen und sozialen Transformation in der Hochschulbildung“ (Juni 2019). Ziel der Ausschreibung war eine Anschubfinanzierung von strukturentwickelnden Vorhaben, die zwar einen Bezug zu den Leistungsvereinbarungen hatten, nicht jedoch darin enthalten und damit nicht durch das Globalbudget der Universitäten zu finanzieren waren. Die Vorhaben sollten bis Ende 2024 abgeschlossen werden können. Von den eingereichten 71 Projektanträgen wählte eine Auswahlkommission unter Beziehung externer Expertise 35 Vorhaben aus.⁴⁸ Der Gesamtkostenrahmen wurde zur Gänze ausgeschöpft. Die meisten Projekte – und damit auch die meisten Fördergelder – wurden den technischen Universitäten sowie der Universität Wien zugesagt.⁴⁹ Drei Universitäten bekamen keine Projektzusagen.⁵⁰
- Für die LV-Periode 2022 bis 2024 stellte das Wissenschaftsministerium den Universitäten 40 Mio. EUR für den Ausbau bzw. die Modernisierung und die Neuanschaffung von (digitaler) Forschungsinfrastruktur im Rahmen der Ausschreibung „(Digitale) Forschungsinfrastruktur“ (Juni 2022) zur Verfügung. Diese Mittel wurden teilweise über die Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF)⁵¹ der EU refinanziert. Von den 69 Anträgen wählte eine Auswahlkommission unter Beziehung externer Expertise 28 Projektvorhaben aus den Bereichen MINT, Life Sciences, Geistes-, Sozial- und Kulturwissenschaften sowie Kunst aus. Im Dezember 2022 erhielten die Universitäten die Förderzusagen. Die meisten bewilligten Fördergelder bekam die TU Wien. Zwei künstlerische Universitäten erhielten keine Förderzusage.⁵²

(2) Die Auswahl der Projekte und die Vergabe der Mittel waren bei beiden Ausschreibungen transparent dokumentiert. Während der Projektlaufzeit hatten die Universitäten Zwischenberichte auf einer elektronischen Plattform hochzuladen. Nach

⁴⁸ 23 davon adressierten sowohl digitale als auch soziale Aspekte, elf hatten einen überwiegenden Fokus auf die digitale und ein Vorhaben auf die soziale Transformation.

⁴⁹ Die Technische Universität Graz erhielt 12,20 Mio. EUR für sechs Projekte, die TU Wien 8,60 Mio. EUR für fünf Projekte und die Universität Wien 8,20 Mio. EUR für vier Projekte. Diese drei Universitäten erhielten damit 58 % des finanziellen Rahmens.

⁵⁰ Universität für Musik und darstellende Kunst Wien, Universität für Bodenkultur Wien, Veterinärmedizinische Universität Wien

⁵¹ Die Aufbau- und Resilienzfazilität war eine Leitinitiative der EU mit dem Ziel, die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie abzufedern. Die EU-Mitgliedstaaten konnten Mittel aus der Aufbau- und Resilienzfazilität in förderfähige Projekte investieren.

⁵² Die TU Wien erhielt 9,53 Mio. EUR für vier Projekte zugesprochen. Dies waren 24 % des finanziellen Rahmens. Den weiteren Universitäten wurden Mittel zwischen 0,42 Mio. EUR und 3,59 Mio. EUR genehmigt. Die Universität für Musik und darstellende Kunst Wien stellte keinen Förderantrag.



Genehmigung durch die Fachabteilungen des Wissenschaftsministeriums erhielten sie die Förderraten ausbezahlt. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung lagen noch keine Endberichte bzw. Projektendabrechnungen vor.

21.2 Der RH hielt positiv fest, dass das Wissenschaftsministerium im Rahmen der Universitätsfinanzierung NEU in einer kompetitiven Vergabe Mittel für Projekte bzw. Anschaffungen im Sinne einer Anschubfinanzierung zur Verbesserung der Qualität der Lehre bzw. zur Stärkung des Wissenschafts-, Forschungs- und Technologiestandorts Österreich zur Verfügung stellte. Damit beinhaltete die Säule 3 – neben Zahlungen zum Ausgleich von großen- bzw. aufgabenspezifischen Unterschieden zwischen den Universitäten – auch kompetitiv vergebene, projektbezogene Mittel mit einer strategischen, zukunftsorientierten Dimension.

Der RH empfahl dem Wissenschaftsministerium, auch in den folgenden LV-Perioden im Rahmen der Universitätsfinanzierung kompetitiv vergebene Mittel für innovative Projekte oder Anschaffungen zur gezielten Förderung der Qualität der Lehre und der Forschungsaktivitäten zu reservieren.

21.3 Laut Stellungnahme des Wissenschaftsministeriums würden mehrere Ausschreibungen laufen, wovon eine vom RH überprüft und für gut befunden worden sei. Für die LV-Periode 2025 bis 2027 sei eine kompetitive Mittelvergabe für EU-Themen (European University Alliance, EU-Mission) und Bildungsforschung vorgesehen. Für die Schwerpunkte Cyber Security, Künstliche Intelligenz und andere Digitalisierungsformen sei die Vergabe von Kooperationsmitteln geplant.

Maßnahmen der sozialen Dimension

22.1 (1) Das UG sah vor, dass die Wissenschaftsministerin bzw. der Wissenschaftsminister bis zu 0,5 % des Globalbudgets (LV-Periode 2019 bis 2021: 44,99 Mio. EUR) für Maßnahmen betreffend die soziale Dimension in der Lehre sowie zur Einbeziehung von unterrepräsentierten Gruppen in die Hochschulbildung einbehalten konnte. Der einbehaltene Betrag wurde bei Nachweis der Umsetzung der in der Leistungsvereinbarung vereinbarten Maßnahmen ausbezahlt.

Laut technischem Brief für die LV-Periode 2019 bis 2021 sollte jede Universität mindestens ein Vorhaben

- zur Entwicklung einer institutionellen Strategie zur sozialen Dimension,
- mit Maßnahmen zur sozialen Dimension in der Lehre oder
- zur sozialen Durchmischung der Studierenden⁵³

in die Leistungsvereinbarung aufnehmen.

⁵³ wenn diese wesentlich von der sozialen Zusammensetzung der Bevölkerung abwich



(2) Die beiden überprüften Universitäten hatten sich in der LV-Periode 2019 bis 2021 zu konkreten Maßnahmen bzw. zu bestimmten Meilensteinen zur sozialen Dimension in Lehre und Studium verpflichtet, die sie bis Herbst 2020 vorweisen mussten. So hatte die TU Wien Maßnahmen im Bereich der Scientific Literacy⁵⁴, der Studieninformation und Studienberatung sowie der Digitalisierung in der Lehre (drei MINT-MOOCs⁵⁵) vereinbart. An der Universität Wien sollten z.B. E-Learning-Angebote sowie das Angebot zielgruppenspezifischer Mentoring- und Tutoring-Programme weiter vorangetrieben werden.

Vor dem vierten Begleitgespräch hatten die Universitäten dem Wissenschaftsministerium einen Umsetzungsbericht zu übermitteln. Offen gebliebene Fragen waren im Begleitgespräch zu erläutern. Alle Universitäten erhielten den vollen Betrag im Jahr 2021 ausbezahlt. Für die TU Wien belief sich der Betrag auf 3,76 Mio. EUR, für die Universität Wien auf 6,67 Mio. EUR.

- 22.2 Der RH hielt fest, dass alle Universitäten gemäß der Einschätzung des Wissenschaftsministeriums sämtliche Maßnahmen zur sozialen Dimension im ausreichenden Ausmaß erfüllt hatten und damit der gesamte Einbehalt vollständig an die Universitäten ausbezahlt wurde.

⁵⁴ Scientific Literacy (naturwissenschaftliche Kompetenz) beschreibt die Fähigkeit, sich naturwissenschaftliches Wissen anzueignen und anzuwenden.

⁵⁵ Massive Open Online Courses (MOOCs) sind kostenlose niederschwellige Online-Kurse, die Schülerinnen und Schüler auf ein Studium in ausgewählten MINT-Fächern vorbereiten.



Abrechnung der Leistungsvereinbarung 2019 bis 2021

Säule Lehre

23.1 (1) Die Maßnahmen bei Nichterfüllung der Zielwerte waren in den Leistungsvereinbarungen festzulegen.⁵⁶ Erfüllten die Universitäten in der LV-Periode 2019 bis 2021 die vereinbarte Mindestanzahl von prüfungsaktiven Studien im Studienjahr 2019/20 nicht, behielt das Wissenschaftsministerium einen entsprechenden Teil der Säule Lehre ein. Dies galt unter der Berücksichtigung einer vereinbarten Toleranzgrenze von 2 %, die jedoch nur Anwendung fand, wenn zumindest die Basiswerte des Studienjahres 2016/17 erreicht waren. Für die Verteilung der einbehaltenen Mittel waren vorab weder Vorgangsweise noch Kriterien festgelegt bzw. mit den Universitäten vereinbart.

(2) Über alle Universitäten wurden die Zielwerte zum Basisindikator Lehre in den Fächergruppen 1 (-5,35 %) und 3 (-8,40 %) nicht erreicht. Über alle Fächergruppen ergaben sich für 14 Universitäten rechnerische Einbehalte von insgesamt rd. 100 Mio. EUR.

Aufgrund der Erschwernisse in Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie reduzierte das Wissenschaftsministerium die Einbehalte auf rd. 56 Mio. EUR. Dabei reduzierte es den Einbehalt bei einer Universität⁵⁷ um rd. 50 %, bei allen anderen Universitäten um ein Drittel. Zudem begrenzte es die Einbehalte bei allen Universitäten auf maximal 1,9 % des jeweiligen Globalbudgets, dies kam zwei Universitäten⁵⁸ zugute. Der reduzierte Einbehalt betrug an der TU Wien 9,15 Mio. EUR, an der Universität Wien 6,46 Mio. EUR. Aus der Abrechnung des Basisindikators Lehre ergaben sich bei den medizinischen und künstlerischen Universitäten geringe bzw. keine Abzüge; dies war u.a. auf die hohe Prüfungsaktivität in den zugangsgeregelten Studienrichtungen zurückzuführen.

⁵⁶ § 13 Abs. 2 Z 5 UG

⁵⁷ Universität für Bodenkultur Wien

⁵⁸ Universität Graz und Universität für Bodenkultur Wien

Die aufgrund des Basisindikators Lehre zuerkannten Mittel entwickelten sich an der TU Wien und an der Universität Wien in der LV-Periode 2019 bis 2021 wie folgt:

Tabelle 8: Abrechnung Lehre an der Technischen Universität Wien und an der Universität Wien in der Leistungsvereinbarungsperiode 2019 bis 2021

Leistungsvereinbarungsperiode 2019 bis 2021				
Basisindikator Lehre (prüfungsaktive Studien)	Betrag Soll	berechneter Einbehalt	reduzierter Einbehalt	Betrag Ist
in Mio. EUR				
Technische Universität Wien				
Fächergruppe 2	120,94	0	0	120,94
Fächergruppe 3	143,93	13,72	9,15	134,78
Summe	264,87	13,72	9,15	255,72
Universität Wien				
Fächergruppe 1	288,78	5,31	3,54	285,24
Fächergruppe 2	201,86	4,38	2,92	198,94
Fächergruppe 3	179,63	0	0	179,63
Summe	670,26	9,69	6,46	663,81

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: BMBWF

Die TU Wien und die Universität Wien verfehlten unter Berücksichtigung der Toleranzgrenze die Zielwerte bei den prüfungsaktiven Studien in der LV-Periode 2019 bis 2021 insgesamt und in einzelnen Fächergruppen.

(3) Die Verteilung der einbehaltenen Mittel erfolgte in drei Teilen:

- 20 Mio. EUR wurden an jene Universitäten verteilt, welche die vereinbarten Zielwerte in den einzelnen Fächergruppen übererfüllten; dies waren vor allem die künstlerischen und die medizinischen Universitäten.
- Weitere 20 Mio. EUR erhielten die Universitäten zur Bedeckung von Mehrkosten durch die COVID-19-Maßnahmen entlang eines Aufteilungsschlüssels⁵⁹, den eine Arbeitsgruppe aus Controllerinnen und Controllern der Universitäten, der Österreichischen Universitätenkonferenz und des Wissenschaftsministeriums empfahl.
- Den Restbetrag⁶⁰ in Höhe von 17,60 Mio. EUR erhielten die Universitäten für Maßnahmen zur Verbesserung der Studierbarkeit und zur Erhöhung der Prüfungsaktivität nach Einschätzung der Fachabteilungen des Wissenschaftsministeriums.

⁵⁹ Verteilung anhand Studien- und Personaldaten zusätzlich zu einem Sockelbetrag

⁶⁰ Dieser wurde um Mittel aus der Ministerreserve ergänzt.



Den beiden überprüften Universitäten erkannte das Wissenschaftsministerium folgende Beträge zu:

Tabelle 9: Verteilung des Einbehalts der Leistungsvereinbarungsperiode 2019 bis 2021 an die überprüften Universitäten

Verteilung	Bonus Über-erfüllung prüfungsaktiver Studien nach Fächergruppen	COVID-19-Mehrkosten	qualitative Maßnahmen (inklusive obligate Leistungsbeiträge)	Summe
in Mio. EUR				
Technische Universität Wien	1,00	1,55	1,42	3,97
Universität Wien	0,16	2,96	1,36	4,48

Quelle: BMBWF

Letztlich führten alle Einbehalte und Verteilungsmechanismen (Tabelle 8 und Tabelle 9) bei der TU Wien zu Abzügen im Ausmaß von 5,18 Mio. EUR und bei der Universität Wien zu Abzügen von 1,98 Mio. EUR.

(4) Für die LV-Periode 2022 bis 2024 traf das Wissenschaftsministerium die Entscheidung, die in den Leistungsvereinbarungen vorgesehenen Maßnahmen bei Nichterreichung der Zielwerte aufgrund der Inflationsentwicklung auszusetzen. Zudem wurde mit der TU Wien vereinbart, ein in der Leistungsvereinbarung festgelegtes Vorhaben auszusetzen. Weitere drei Vorhaben/Ziele wurden adaptiert.

23.2 (1) Der RH kritisierte, dass für die Reduktion bzw. Verteilung der einbehaltenen Mittel keine Kriterien vereinbart waren. Dies hatte zur Folge, dass das Wissenschaftsministerium die Systematik der Verteilung anlassbezogen festlegen konnte. Für die Universitäten war dadurch schwer abschätzbar, wie viele Mittel im letzten Jahr der LV-Periode zur Verfügung standen.

(2) Der RH wies darauf hin, dass sich umso größere Einbehalte ergaben, je deutlicher die Universitäten ihren Zielwert der Anzahl prüfungsaktiver Studien verfehlten. Nachdem die einbehaltenen Mittel – wie in der LV-Periode 2019 bis 2021 – ohne vorab festgelegte Kriterien vergeben wurden, reduzierte sich dadurch der Anteil der indikatorbasiert vergebenen Mittel. Zudem wies der RH darauf hin, dass die medizinischen und künstlerischen Universitäten von dem Verteilungssystem strukturell profitierten.

Er empfahl dem Wissenschaftsministerium, ein System für die Verteilung der Mittel, die nach Abrechnung des Basisindikators Lehre einzubehalten sind, vorab festzulegen und transparent zu machen. Dabei wären auch die unterschiedlichen Voraussetzungen der Universitäten (z.B. Zugangsrahmenbedingungen) zu berücksichtigen.



(3) Der RH wies darauf hin, dass die Begrenzung der Höhe der Mittel, die nach Abrechnung des Basisindikators Lehre einzubehalten waren, und die Verteilung der einbehaltenen Mittel dazu führten, dass sich die indikatorbasierte Steuerungswirkung verminderte.

(4) Der RH kritisierte, dass das Wissenschaftsministerium für die LV-Periode 2022 bis 2024 die finanziellen Konsequenzen für jene Universitäten, die die Zielwerte nicht erreichten, aussetzte. Auch wenn die Notwendigkeit zusätzlicher Mittelzuweisungen durch die gesamtwirtschaftliche Situation gegeben war, führte diese Maßnahme dazu, dass die mit der Universitätsfinanzierung NEU verbundenen Steuerungswirkungen für diese LV-Periode ausblieben.

Der RH empfahl dem Wissenschaftsministerium, die vereinbarten Steuerungsmaßnahmen einzusetzen und die Lenkungsfunktion der Leistungsvereinbarungen wirken zu lassen. Erforderlichenfalls wären die Zielwerte im Verhandlungsweg anzupassen.

23.3 Laut Stellungnahme des Wissenschaftsministeriums fänden sich seit der LV-Periode 2019 bis 2021 in nahezu allen Leistungsvereinbarungen Regeln, nach denen Einbehalte wieder verteilt würden. Exemplarisch führte das Wissenschaftsministerium dazu die Leistungsvereinbarung 2019 bis 2021 der Universität Graz an.

Für die LV-Periode 2025 bis 2027 sei die Verteilung von einbehaltenen Mitteln bereits in der Musterleistungsvereinbarung an die Universitäten kommuniziert worden. Die Regeln müssten aber eine gewisse Flexibilität zulassen, da eine allzu strikte Festlegung vorab für drei Jahre es unmöglich, auf kurzfristige, nicht vorhersehbare Notwendigkeiten, wie etwa die COVID-19-Pandemie, zu reagieren.

Zur Aussetzung der finanziellen Konsequenzen in der LV-Periode 2022 bis 2024 verwies das Wissenschaftsministerium auf das Ausmaß der finanziellen Belastungen von rd. 1,2 Mrd. EUR, die die stark steigende Inflation für die Universitäten mit sich gebracht habe und angesichts derer die Entlastung durch den Verzicht auf mögliche Budgetkürzungen gerechtfertigt gewesen sei.

Das Nachverhandeln von Zielwerten, wenn diese nicht erreicht werden könnten, ergebe aus Sicht des Geldgebers wenig Sinn, da dies die Lenkungswirkung der finanziellen Konsequenzen verringere. Da es sich bei den vereinbarten Zielwerten beider Basisindikatoren um Mindestwerte handle, würden nur jene Universitäten den Verhandlungsweg anstreben, die eine sich verschlechternde Situation zu optimieren versuchten.



Zur Lenkungsfunktion der Leistungsvereinbarungen führte das Wissenschaftsministerium aus, dass die Steuerungswirkung einer Maßnahme nicht linear mit dem ausgeübten Druck steige, sondern bei stark zunehmendem Druck rapide wieder abnehme. Dies habe zur Folge, dass an den Universitäten unter Zugzwang Entscheidungen getroffen würden, die die Qualität in Lehre und Forschung/EEK nachhaltig beschädigten. Bei unerwartet hohem Druck bedürfe es daher insbesondere bei monetären Maßnahmen einer Mäßigung, was bedingt durch die COVID-19-Pandemie und die Inflationskrise in den entsprechenden LV-Perioden passiert sei. Es sei definitiv nicht Ziel des Wissenschaftsministeriums, im System der Universitätsfinanzierung eine Übersteuerung zu erzeugen.

23.4 Der RH entgegnete dem Wissenschaftsministerium, dass die Leistungsvereinbarungen 2019 bis 2021 Kriterien für die Verteilung der einbehaltenen Mittel nur wenig konkret ansprachen. Die tatsächliche Verteilung zeigte auch, dass die Mittel zwar zum Teil nach den in den Leistungsvereinbarungen enthaltenen Zielsetzung – für Universitäten, die die Ziele übererfüllt hatten – vergeben wurden; die Verteilungsentscheidung erfolgte jedoch für den überwiegenden Teil nach ad hoc festgelegten Kriterien. Zusätzlich reduzierte das Wissenschaftsministerium den Einbehalt, was einen der oben genannten Zielsetzung entgegenwirkenden Effekt zur Folge hatte.

Zum Aussetzen der finanziellen Konsequenzen für die LV-Periode 2022 bis 2024 verblieb der RH bei seiner Kritik. Die Möglichkeit, die vereinbarten Ziele zu erreichen, konnte generell von äußeren Einflüssen abhängig sein. Wenn diese äußeren Einflüsse ein gewisses Ausmaß überstiegen, konnte der Bedarf nach einer Nachsteuerung bzw. nach einer Adaption der finanziellen Ausstattung entstehen. Ein genereller Verzicht auf finanzielle Konsequenzen und somit ein Verzicht auf jede damit verbundene Steuerungswirkung der indikatorbasierten Ziele erfüllte aus Sicht des RH nicht das Kriterium der Zweckmäßigkeit. Der RH erachtete eine Nachverhandlung der Ziele der Leistungsvereinbarungen auch als Instrument, einen allenfalls durch äußere Ereignisse entstandenen zu starken Druck in angemessenem Ausmaß abzusenken.

Säule Forschung bzw. Entwicklung und Erschließung der Künste

24.1 (1) Insgesamt wurden aus der Abrechnung des Basisindikators Forschung/EEK sowie aus der Abrechnung der Anzahl der Professorinnen und Professoren sowie Äquivalente über alle Universitäten 3,53 Mio. EUR einbehalten. Dieser Einbehalt wurde nicht über einen speziellen Mechanismus direkt an die Universitäten verteilt, sondern der Säule 3 zugeschlagen.⁶¹

⁶¹ Dieser ging in die Ministerreserve ein.



Bei einer künstlerischen Universität hatte die Abrechnung einen Einbehalt von 1,56 Mio. EUR ergeben. Diesen korrigierte das Wissenschaftsministerium auf null, weil laut Ministerium Bundes- bzw. Vertragslehrerinnen und -lehrer mit Senior Lecturers nachbesetzt wurden und nur diese Senior Lecturers die benötigte EEK im qualitativ erforderlichen Ausmaß mit wirtschaftlich vertretbarem Aufwand nach dem Kollektivvertrag für die ArbeitnehmerInnen der Universitäten erbringen konnten. Gemäß Wissensbilanz-Verordnung 2016 waren Senior Lecturers aber nicht in die Forschungsbasisleistung einzubeziehen.

(2) Die beiden überprüften Universitäten erreichten sowohl die Zielwerte des Basisindikators Forschung/EEK als auch den Zielwert an Professorinnen und Professoren sowie Äquivalenten.

(a) Der Basisindikator Forschung/EEK entwickelte sich an der TU Wien und an der Universität Wien in der LV-Periode 2019 bis 2021 wie folgt:

Tabelle 10: Entwicklung des Basisindikators Forschung/EEK an der Technischen Universität Wien und an der Universität Wien in der Leistungsvereinbarungsperiode 2019 bis 2021

Basisindikator Forschung/EEK	Zielwert 2020	Ist-Wert 2020 (inklusive weiterer Personengruppen)	Differenz	Finanzierungs- satz	Leistungsver- einbarung 2019 bis 2021
in Vollzeitäquivalenten zum 31. Dezember			in EUR		in Mio. EUR
Technische Universität Wien					
Fächergruppe 1	26,6	33,5	6,9	156.700	4,17
Fächergruppe 2	308,4	326,6	18,2	235.050	72,49
Fächergruppe 3	757,0	774,9	17,9	297.730	225,38
Summe	1.092,0	1.135,0	43,0		302,04
Universität Wien					
Fächergruppe 1	882,9	913,6	30,7	156.700	138,35
Fächergruppe 2	495,1	546,2	51,1	235.050	116,37
Fächergruppe 3	587,5	632,3	44,8	297.730	174,92
Summe	1.965,5	2.092,1	126,6		429,64

EEK = Entwicklung und Erschließung der Künste

Quelle: BMBWF

Die TU Wien und die Universität Wien übererfüllten die Zielwerte des Basisindikators Forschung/EEK in der LV-Periode 2019 bis 2021 insgesamt und je Fächergruppe.

(b) In die Beurteilung, ob die Zielwerte bei den Professorinnen und Professoren sowie Äquivalenten zum Stichtag 31. Dezember 2020 erreicht wurden, rechnete das Wissenschaftsministerium auch die weiteren Personengruppen (TZ 13) ein.



Die folgende Tabelle zeigt die Abrechnung in Bezug auf die Professorinnen und Professoren sowie Äquivalente für die LV-Periode 2019 bis 2021 bei der TU Wien und der Universität Wien:

Tabelle 11: Abrechnung der Professorinnen und Professoren sowie Äquivalente für die Leistungsvereinbarungsperiode 2019 bis 2021

Leistungsvereinbarungsperiode 2019 bis 2021							
Professorinnen und Professoren sowie Äquivalente	Zielwert 2020	Professorinnen und Professoren Ist-Wert 2020	Äquivalente Ist-Wert 2020	Summe Ist-Wert Professorinnen und Professoren sowie Äquivalente	weitere Personengruppen Ist-Wert 2020	Summe Ist-Wert 2020	Differenz Ist-Wert zu Zielwert
in Vollzeitäquivalenten zum 31. Dezember							
Technische Universität Wien							
Fächergruppe 1	9,0	8,0	4,0	12,0	0,0	12,0	3,0
Fächergruppe 2	135,6	68,1	64,9	133,0	18,0	151,0	15,4
Fächergruppe 3	239,8	117,6	106,8	224,4	42,0	266,4	26,6
Summe	384,4	193,7	175,7	369,4	60,0	429,4	45,0
Universität Wien							
Fächergruppe 1	363,0	228,1	99,2	327,3	42,3	369,5	6,5
Fächergruppe 2	225,2	151,0	55,2	206,2	31,0	237,1	11,9
Fächergruppe 3	214,3	132,4	70,4	202,8	31,5	234,3	20,0
Summe	802,5	511,5	224,7	736,2	104,8	840,9	38,4

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: BMBWF

Ohne Berücksichtigung der weiteren Personengruppen hätten beide Universitäten die Zielwerte insgesamt und in den meisten Fächergruppen nicht erreicht.

(3) Für die LV-Periode 2022 bis 2024 traf das Wissenschaftsministerium auch für die Säule Forschung/EEK – wie für die Säule Lehre – die Entscheidung, die in den Leistungsvereinbarungen vorgesehenen Maßnahmen bei Nichterreichung der Zielwerte auszusetzen.

24.2 Der RH kritisierte, dass das Wissenschaftsministerium im Bereich einer künstlerischen Universität auf einen errechneten Einbehalt verzichtete. Er verwies dazu auf seine Empfehlung in [TZ 23](#), nicht auf vereinbarte Steuerungsmaßnahmen zu verzichten, sondern erforderlichenfalls im Verhandlungsweg die Zielwerte anzupassen.

Der RH bekräftigte auch für die Säule Forschung/EEK seine Kritik aus [TZ 23](#) am Aussetzen der finanziellen Konsequenzen bei Nichterreichung der Zielwerte für die LV-Periode 2022 bis 2024.



Der RH hielt fest, dass ohne Einrechnung der weiteren Personengruppen weder die TU Wien noch die Universität Wien die Zielwerte bei den Professorinnen und Professoren sowie Äquivalenten in der LV-Periode 2019 bis 2021 hätte erreichen können. Nur durch Einrechnung dieser Personengruppen konnten die beiden Universitäten sowohl insgesamt als auch je Fächergruppe die meisten Zielwerte erreichen bzw. übertreffen. Er wiederholte seine Kritik aus TZ 15 an den unterschiedlichen Methoden zur Berechnung des relevanten Personals, weil nicht klar ersichtlich war, welchen Wachstumspfad das Wissenschaftsministerium bei der Anzahl der Professorinnen und Professoren sowie Äquivalente – einer für die Betreuungsrelationen wesentlichen Größe – forcierte.

- 24.3 Das Wissenschaftsministerium teilte dazu in seiner Stellungnahme mit, dass aus den zum Governance-Regelkreis (TZ 12) ausgeführten Gründen in der LV-Periode 2019 bis 2021 für alle Universitäten einheitliche Kategorien definiert worden seien, die in die Beurteilung der Zielerreichung miteinzubeziehen gewesen seien. Wiederholt hielt das Wissenschaftsministerium fest, dass es die Kritik in TZ 15 nicht nachvollziehen könne.
- 24.4 Der RH verwies auf seine Gegenäußerungen in TZ 13 und TZ 15.

Wettbewerbsindikatoren

- 25.1 (1) Die Mittel für Wettbewerbsindikatoren entwickelten sich an den beiden überprüften Universitäten wie folgt:

Tabelle 12: Mittel für Wettbewerbsindikatoren an der Technischen Universität Wien und an der Universität Wien (Leistungsvereinbarungsperiode 2019 bis 2021)

Wettbewerbsindikatoren	Leistungsvereinbarungsperiode 2019 bis 2021			
	Technische Universität Wien		Universität Wien	
	Akonto	Ist	Akonto	Ist
in Mio. EUR				
Absolventinnen und Absolventen	5,04	5,11	13,71	14,36
Studien mit mindestens 40 ECTS-Anrechnungspunkten oder 20 Semesterwochenstunden	4,77	4,84	10,86	11,15
Summe Säule Lehre	9,81	9,96	24,57	25,51
Erlöse aus F&E-Projekten/EEK-Projekten	35,01	35,46	45,51	45,85
Doktoratsstudierende mit Beschäftigungsverhältnis zur Universität	4,61	4,53	5,78	5,68
Summe Säule Forschung	39,62	39,99	51,28	51,53
Summe Wettbewerbsmittel Lehre und Forschung	49,43	49,94	75,85	77,04

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: BMBWF

ECTS = European Credit Transfer and Accumulation System

EEK = Entwicklung und Erschließung der Künste

F&E = Forschung und Entwicklung

Die TU Wien konnte um 0,51 Mio. EUR (1 %) mehr, die Universität Wien um 1,18 Mio. EUR (2 %) mehr an Wettbewerbsmitteln lukrieren, als im Voraus berechnet bzw. aliquoziert war. Diese Beträge wurden aliquot im Zuge der jährlichen Abrechnungen bei der Dezemberzuweisung berücksichtigt.

(2) Für die vollständige Auszahlung der wettbewerbsindizierten Mittel der Lehre waren zusätzlich mindestens fünf von sieben qualitätssichernden Maßnahmen (TZ 17) zu erfüllen. Dazu waren bis zum vierten Begleitgespräch 2020 (LV-Periode 2019 bis 2021) sogenannte Vorhabensberichte an das Wissenschaftsministerium zu übermitteln. Laut diesem Begleitgespräch realisierten sowohl die TU Wien als auch die Universität Wien die qualitätssichernden Maßnahmen; die TU Wien setzte fünf von sieben Maßnahmen bereits vor Beginn der LV-Periode um.

- 25.2 (1) Der RH hielt fest, dass beide überprüften Universitäten mehr Wettbewerbsmittel ausschöpfen konnten, als akontiert waren, auch wenn die Beträge relativ gering ausfielen.

(2) Der RH wies kritisch darauf hin, dass die TU Wien einen überwiegenden Anteil der qualitätssichernden Maßnahmen in der Lehre bereits vor Beginn der LV-Periode erfüllt hatte. Er verwies dazu auf seine Ausführungen in [TZ 17](#), wonach die in der Universitätsfinanzierungsverordnung allgemein dargestellten qualitätssichernden Maßnahmen weitgehend Standard in einem universitären Qualitätssicherungssystem waren, und auf seine Empfehlung, qualitätssichernde Maßnahmen in der Lehre unabhängig von der Auszahlung der wettbewerbsorientiert zu vergebenden Mittel zu gestalten.

Säule 3 – Infrastruktur und strategische Entwicklung

26.1 (1) An den beiden überprüften Universitäten gliederte sich die Säule 3 in der LV-Periode 2019 bis 2021 wie folgt:

Tabelle 13: Säule 3 in der Leistungsvereinbarungsperiode 2019 bis 2021;
Technische Universität Wien und Universität Wien

	Technische Universität Wien	Universität Wien
in Mio. EUR		
Gebäude	174,15	185,35
Projekte/strategische Entwicklung/gesonderte Institute	10,72 ¹	8,00
größenabhängiger Sockelbetrag	25,16	42,31
Summe Säule 3 laut Leistungsvereinbarung	210,03	235,66
Studienbeitragsersätze	36,77	136,88
Bezugserhöhungsvorsorge	5,18	8,55
Bundesimmobiliengesellschaft mbH Abzüge	-8,98	-12,89
Ersatzneubau Biologiezentrum	–	26,46
Summe Säule 3 (inklusive extra angeführte Vorhaben)	243,00	394,67
Leistungsvereinbarungsergänzungen	0,39 ²	9,47 ³
Bauten/Überweisungsbeträge	22,03	2,77
Vorziehung/Reduktion Globalbudget	8,00/-8,00	–
Vorhaben zur digitalen und sozialen Transformation in der Hochschulbildung 2020 und 2021 und Teilbetrag Hochschulraum-Strukturmittel 2016	3,98	9,28
Summe Säule 3 gesamt	269,39	416,18

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: BMBWF

¹ Projekte: Zentrum für Technik und Gesellschaft 1,97 Mio. EUR, Kooperation Doktoratsstudium Embedded Systems 2,40 Mio. EUR, Dunkle Materie 0,60 Mio. EUR, Digitalisierung in der Lehre 2,10 Mio. EUR, Stärkung der Innovationsfähigkeit der TU Wien 1,53 Mio. EUR, Gehörlos und Schwerhörig Erfolgreich Studieren 1,91 Mio. EUR, Mathspace 0,21 Mio. EUR

² Gehörlos und Schwerhörig Erfolgreich Studieren 0,25 Mio. EUR, SDG (Sustainable Development Goals) 2020 und 2021 0,15 Mio. EUR

³ COVID-19-Tests 4,10 Mio. EUR, Österreichisches Institut für Internationale Politik 0,30 Mio. EUR, Science Holidays 0,07 Mio. EUR, Kostenersatz Universitätssportinstitut 3,18 Mio. EUR, Vienna COVID-19 Diagnostics Initiative-Kooperation 1,82 Mio. EUR

Auf Basis der Leistungsvereinbarung 2019 bis 2021 zahlte das Wissenschaftsministerium an die TU Wien 243,00 Mio. EUR und an die Universität Wien 394,67 Mio. EUR. Durch Leistungsvereinbarungsergänzungen, Bauprojekte, Zahlungen für Vorhaben zur digitalen und sozialen Transformation in der Hochschulbildung 2020 und 2021 sowie für Hochschulraum-Strukturmittel aus der LV-Periode 2016 bis 2018 brachte das Wissenschaftsministerium weitere rd. 26,39 Mio. EUR (TU Wien) bzw. rd. 21,51 Mio. EUR (Universität Wien) zur Auszahlung.

(2) Im Jänner 2019 – einen Monat nach Unterzeichnung der Leistungsvereinbarung – ersuchte die TU Wien darum, 8,00 Mio. EUR aus dem Globalbudget des Jahres 2021 vorzuziehen, um ein ausgeglichenes Ergebnis zu erzielen. Das Wissenschaftsministerium zahlte 5,00 Mio. EUR im Mai 2019 und 3,00 Mio. EUR im Dezember 2019 aus. Im Jahr 2021 behielt es 8,00 Mio. EUR von der Budgetzuweisung ein.

(3) Das Wissenschaftsministerium vereinbarte mit der Universität Wien, dass einem Wissenschaftsverein zur Durchführung von thematischen Programmen seiner Fellows⁶² (mit besonderer Berücksichtigung von Familien/Frauen & Diversität) in der LV-Periode 2019 bis 2021 0,70 Mio. EUR bereitzustellen waren. Der Verein hatte dem Wissenschaftsministerium direkt Berichte und Informationen zu seinen Aktivitäten zu übermitteln.

Im Budgetangebot des Wissenschaftsministeriums vom Juni 2021 für die LV-Periode 2022 bis 2024 war der Verein mit 0,70 Mio. EUR berücksichtigt; in die unterschriebene Leistungsvereinbarung vom Dezember 2021 fand der Verein keinen Eingang. Im Mai 2022 vereinbarte das Wissenschaftsministerium in einer Ergänzung zur Leistungsvereinbarung mit der Universität Wien, dass an den Verein 0,85 Mio. EUR weiterzuleiten sind. Entgegen den Vorgaben des UG⁶³ wurde diese Ergänzung zur Leistungsvereinbarung nicht im Mitteilungsblatt der Universität Wien veröffentlicht.

26.2 (1) Der RH hielt fest, dass mit den Mitteln der Säule 3 zahlreiche Maßnahmen und Projekte abzudecken waren. Dadurch war das angestrebte Ziel der Transparenz (TZ 2) in dieser Säule nur eingeschränkt erreicht.

(2) Der RH kritisierte, dass die TU Wien bereits einen Monat nach Unterzeichnung der Leistungsvereinbarung 2019 bis 2021 um Abänderung der jährlichen geplanten Globalbudget-Zuweisungen in Höhe von 8,00 Mio. EUR ersuchte. Diese vorläufig im Jahr 2019 ausbezahlten Mittel behielt das Wissenschaftsministerium 2021 von den Globalbudgetzuweisungen wieder ein. Dadurch kam es zu Änderungen der jährlichen Budgetzuweisungen.

⁶² Fellows (= volle Mitglieder) konnten jene sein, die ein „high-level grant/award“-Projekt mit einer Mindestdauer von drei Jahren vorweisen konnten (z.B. ERC-Grant).

⁶³ § 20 Abs. 6 Z 3 UG



(3) Der RH wies kritisch darauf hin, dass ein Wissenschaftsverein im Budgetangebot des Wissenschaftsministeriums an die Universität Wien für die LV-Periode 2022 bis 2024 berücksichtigt, jedoch in der unterschriebenen Leistungsvereinbarung nicht enthalten war. In einer Ergänzung zur Leistungsvereinbarung wurde die Mittelweiterleitung an den Verein festgehalten. Die Nichtveröffentlichung der Ergänzung zur Leistungsvereinbarung entsprach nicht einer transparenten Vorgangsweise und auch nicht den Vorgaben des UG.

[Der RH empfahl der Universität Wien, Leistungsvereinbarungsergänzungen im Mitteilungsblatt zu veröffentlichen.](#)

- 26.3 (1) Laut Stellungnahme des Wissenschaftsministeriums würden alle Zahlungen einem im Rahmen des UG und der Leistungsvereinbarungen vereinbarten Zahlungsplan folgen. Darüber hinausgehende Zahlungen würden in Form von Leistungsvereinbarungsergänzungen erfolgen. Der Globalbetrag der TU Wien sei unverändert geblieben, es habe sich also nicht um zusätzliche Mittel gehandelt; deshalb sei eine Leistungsvereinbarungsergänzung nicht notwendig gewesen.
- (2) Die Universität Wien sagte die Umsetzung zu.



Universitätsfinanzierung NEU – Fazit

27.1 (1) Die den Universitäten im Rahmen der Universitätsfinanzierung NEU zur Verfügung gestellten Mittel berechneten sich

- anhand von festgelegten Indikatoren: nach Basisindikatoren ohne direkte Konkurrenz zwischen den Universitäten sowie nach Wettbewerbsindikatoren in unmittelbarer Konkurrenzsituation und
- anhand des tatsächlichen Bedarfs, der sich teilweise konkret und unmittelbar ermittelten ließ, teilweise auf Basis von Entscheidungen des Wissenschaftsministeriums festgestellt wurde, wobei diesem ein großer Ermessensspielraum zukam.

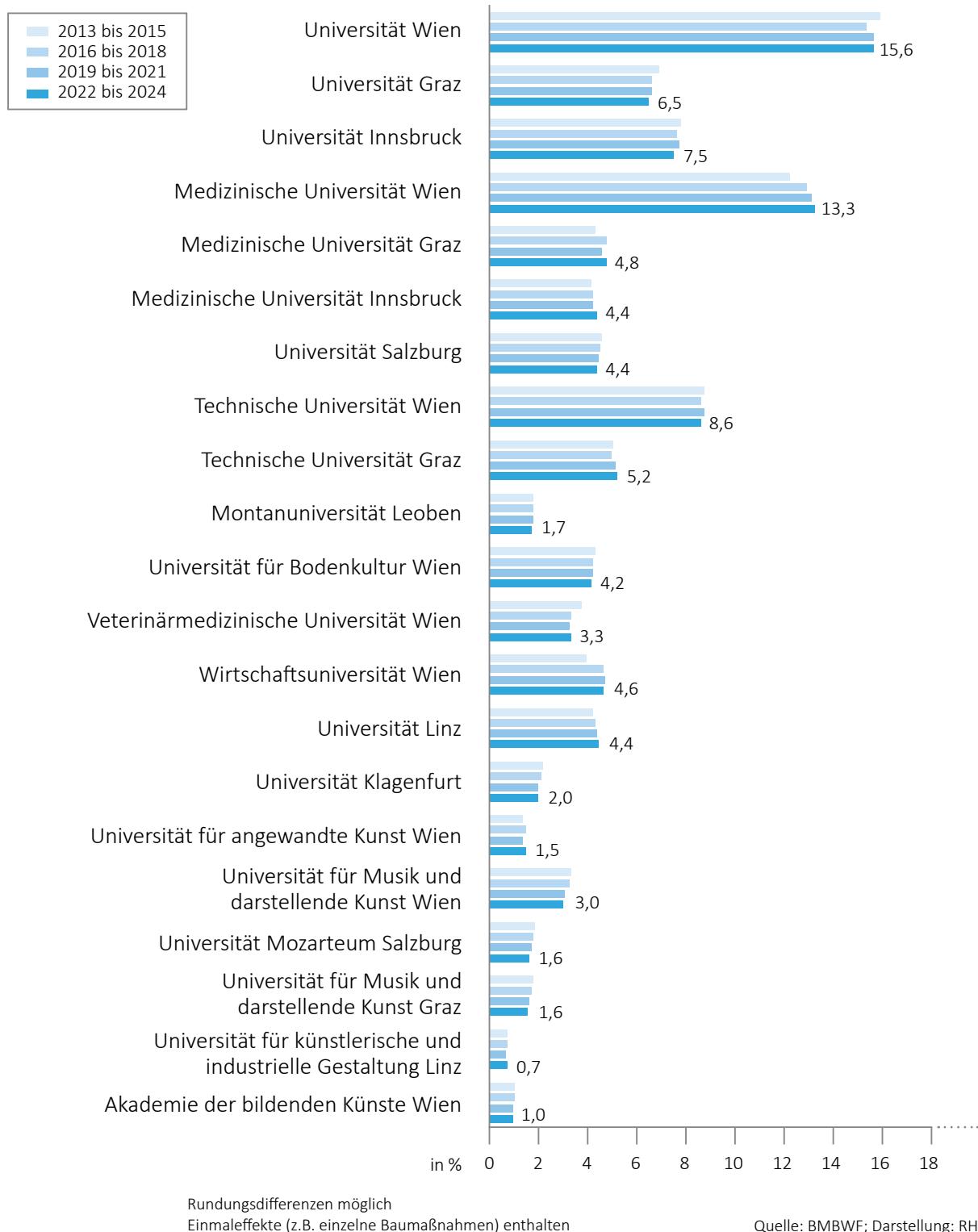
Deutlich war die Intention des Gesetzgebers erkennbar, dass keine Universität durch die Umstellung des Finanzierungssystems in wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten oder wirtschaftlich schlechter als bisher gestellt werden sollte.⁶⁴ Generell sah das UG als starre Grenze bei der Zumessung der Mittel vor, dass das Globalbudget einer Universität – bezogen auf ein Drittel des Budgets der vorigen LV-Periode – maximal um 2 % im ersten Jahr, maximal um 4 % im zweiten Jahr und maximal um 6 % im dritten Jahr gekürzt werden konnte. Bisher gelangte diese Bestimmung jedoch nicht zur praktischen Anwendung.

Das Wissenschaftsministerium sah für die LV-Periode 2019 bis 2021 ein Mindestwachstum des Budgets von mindestens 7 % bzw. für die LV-Periode 2022 bis 2024 von 6 % vor (TZ 20).

⁶⁴ vgl. ErläutRV 10 BlgNR 26. GP 3, 6

(2) Um die Anteile der einzelnen Universitäten am Gesamtbudget – bei Anwendung unterschiedlicher Universitätsfinanzierungskonzepte – zu vergleichen, betrachtete der RH die Budgetverteilung von der LV-Periode 2013 bis 2015 bis zur LV-Periode 2022 bis 2024:

Abbildung 5: Verteilung des Universitätsbudgets seit 2013





Die Anteile der einzelnen Universitäten am Gesamtbudget veränderten sich nur bei der Medizinischen Universität Wien um knapp über einen Prozentpunkt, während die Anteile der anderen Universitäten innerhalb einer Schwankungsbreite von einem Prozentpunkt verblieben.

In diesem Rahmen kamen Budgetsteigerungen im Wesentlichen jenen Universitäten zugute, die über ungünstige Betreuungsrelationen oder über ein Studienangebot in MINT-Fächern verfügten. Dies hatte zur Folge, dass z.B. die künstlerischen Universitäten fast durchgängig Anteile verloren, auch wenn sich ihr Globalbudget weiter erhöht hatte.

27.2 Das Wissenschaftsministerium traf im Rahmen der Vergabe der Mittel an die Universitäten Entscheidungen, die die indikatorbedingten Verteilungswirkungen abschwächten. Dazu verwies der RH darauf,

- dass wichtige Parameter in der Universitätsfinanzierungsverordnung durch den Wissenschaftsminister festgelegt wurden – wobei diese Festlegungen nicht transparent waren – und ihm hinsichtlich der Mittel der Säule 3 mit wenigen gesetzlichen Vorgaben ein maßgeblicher Gestaltungsspielraum eingeräumt war (TZ 3).
- dass der weit überwiegende Teil der Mittel der Säule 3 – nach Abzug der Beträge für Gebäude und für den klinischen Mehraufwand – für die wirtschaftliche Absicherung und den Ausgleich größenskalierender Effekte eingesetzt wurde (TZ 19).
- dass das Wissenschaftsministerium bei der Abrechnung der Säule Lehre auf einen Teil der einzubehaltenden Mittel verzichtete und diese Mittel ohne vorab festgelegte Kriterien verteilte (TZ 23).
- dass das Wissenschaftsministerium bei der Abrechnung der Säule Forschung/EEK bei einer Universität auf den errechneten Einbehalt verzichtete (TZ 24) und
- dass das Wissenschaftsministerium die finanziellen Konsequenzen bei Nichterreichen der Zielwerte für die LV-Periode 2022 bis 2024 aussetzte (TZ 23, TZ 24).

Der RH verkannte nicht, dass die indikatorbasierten Finanzierungsbestandteile Anreize zur Leistungsverbesserung für die Universitäten darstellten. Ebenso hielt er die im Gesetz grundgelegte politische Zielsetzung, die wirtschaftliche Stabilität der Universitäten sicherzustellen, für zweckmäßig. Dazu merkte der RH jedoch an, dass die Budgets aller Universitäten sowohl in der LV-Periode 2019 bis 2021 als auch in der LV-Periode 2022 bis 2024 im Vergleich zur Vorperiode anstiegen und somit über der gesetzlich festgelegten Budgetuntergrenze lagen (TZ 20).

Durch die dargestellten Umsetzungsmaßnahmen verminderte das Wissenschaftsministerium die indikatorbasierte Wirkung der Universitätsfinanzierung NEU. Insbesondere trugen die ausgleichenden Maßnahmen dazu bei, dass sich die Anteile der einzelnen Universitäten am Gesamtbudget seit Geltung der Universitätsfinanzierung NEU nur in überschaubarem Ausmaß verändert hatten. Letzteres galt nicht nur



für die Universitätsfinanzierung NEU, sondern – unabhängig von der konkreten Ausgestaltung des Finanzierungssystems – auch für den Zeitraum der letzten zwölf Jahre.

- 27.3 Laut Stellungnahme des Wissenschaftsministeriums sei es keineswegs Intention des Gesetzgebers gewesen, dass die Universitätsfinanzierung NEU zu gravierenden Veränderungen führe. Vielmehr sollte das neue Finanzierungssystem zu einer stärkeren Berücksichtigung der Studierenden und der universitären Kapazitäten mit mehr Wettbewerb und Transparenz führen.

Die vom RH festgehaltene gesetzliche Vorgabe der wirtschaftlichen Absicherung bereits gut ausgestatteter Universitäten schränke die Umverteilungswirkung auf zusätzliche Mittel über die wirtschaftliche Absicherung hinaus ein.

- 27.4 Der RH entgegnete dem Wissenschaftsministerium, dass das durch die Universitätsfinanzierung NEU angestrebte Ziel für mehr Wettbewerb durch das pauschale Aussetzen von Regelungen unterlaufen wurde.



Abdeckung von Lohn- und Preissteigerungen

Allgemeines

- 28.1 (1) Grundsätzlich fand die erwartete Inflation im Rahmen der Festlegung des Gesamtbudgets der Leistungsvereinbarungen Berücksichtigung. So erhielten alle Universitäten in der LV-Periode 2019 bis 2021 zumindest rd. 7 % mehr Budget als in der Vorperiode.
- (2) Ein Finanzierungsproblem konnte entstehen, wenn die tatsächliche Inflation deutlich höher war, als bei der Festlegung des Gesamtbudgets angenommen wurde. In der LV-Periode 2022 bis 2024 etwa hatten die Universitäten durch das Ansteigen der Energiepreise, die hohe Inflation und die Lohn- und Preissteigerungen zusätzlichen Finanzierungsbedarf. In der Folge kam es zu mehreren Teuerungsausgleichen, die das Wissenschaftsministerium über Ergänzungen der Leistungsvereinbarungen an die einzelnen Universitäten verteilte.
- (3) Im Wissenschaftsministerium bestanden keine Richtlinien und Prozesse, wie mit stark steigender Inflation im Rahmen der Universitätsfinanzierung NEU umzugehen war.
- 28.2 Der RH hielt kritisch fest, dass im Wissenschaftsministerium vorab keine Prozesse und Richtlinien bestanden, wie mit einer Inflation, die über der Prognose lag, umzugehen war. Aus Sicht des RH sollten die Inflationsannahmen bei Abschluss der Leistungsvereinbarungen und die tatsächliche Inflationsentwicklung einem standardisierten Monitoring unterzogen werden und vorab Prozesse für die Festlegung etwaig erforderlicher Zusatzbudgets bzw. Einsparungsmaßnahmen bestehen. Der RH verkannte dabei nicht, dass die Inflationsentwicklung des Jahres 2022 außergewöhnlich war. Er sah jedoch die Notwendigkeit, für zukünftige Ereignisse organisatorisch vorzusorgen.
- Der RH empfahl dem Wissenschaftsministerium, Prozesse und Richtlinien zu etablieren, die die Entwicklung der Inflation und deren Auswirkung auf die Universitäten regelmäßig monitoren und die Festlegung etwaig erforderlicher Zusatzbudgets bzw. Einsparungsmaßnahmen regeln.
- 28.3 Laut Stellungnahme des Wissenschaftsministeriums werde im Rahmen der Festlegung des Universitätsbudgets zwischen dem Wissenschaftsministerium und dem Finanzministerium sowie im Rahmen der Leistungsvereinbarungsverhandlungen die für die LV-Periode prognostizierte Preissteigerung des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung (**WIFO**) thematisiert und berücksichtigt.

Geringfügige Abweichungen zwischen der Prognose und den realen Werten im Laufe der LV-Periode hätten die Universitäten im Rahmen ihrer Autonomie selbst auszugleichen. Die Inflationskrise ab 2022 sei in der langen Geschichte der Leistungsvereinbarungen einmalig. Außergewöhnlichen Ereignissen sei ihre Unvorhersehbarkeit immanent; Prozesse für mögliche Krisensituationen zu entwickeln und aktuell zu halten, sei in hohem Maße ineffizient (überbordender Verwaltungsaufwand). Für einmalige und nicht vorhersehbare Entwicklungen sei es daher nicht zweckmäßig, im Vorhinein eigene Prozesse zu entwickeln und Richtlinien zu etablieren. Das regelmäßige Monitoring der Universitäten erfolge im Rahmen der Begleitgespräche, in denen auch unerwartet auftretende Krisen behandelt und gemeinsam gelöst würden.

- 28.4 Der RH entgegnete dem Wissenschaftsministerium, dass seine Empfehlung nicht auf die Entwicklung von Prozessen und Richtlinien für alle denkbaren Krisensituationen abzielte. Das Monitoring der tatsächlichen Inflation im Vergleich zur Prognoseannahme und die daraus abgeleitete Ermittlung eines geänderten Finanzbedarfs durch die Universitäten stellten aus Sicht des RH jedoch eine Notwendigkeit bei mehrjährigen LV-Perioden dar. Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung.

Teuerungsausgleiche

- 29.1 (1) Im Zuge einer ersten Kostenerhebung teilten die Universitäten dem Wissenschaftsministerium im Juni 2022 einen Mehrbedarf von rd. 529 Mio. EUR mit. Das Wissenschaftsministerium ging jedoch aufgrund einer neueren Prognose des WIFO von höheren Preissteigerungen und einem Mehrbedarf von 800 Mio. EUR aus. Es rechnete diesen neu geschätzten Bedarf aliquot auf Basis der von den Universitäten gemeldeten 529 Mio. EUR um. Zudem berücksichtigte das Wissenschaftsministerium einen Abbau von Liquiditätsreserven, wenn der Mobilitätsgrad⁶⁵ der einzelnen Universität größer als 100 % war. Liquidität über dieser Grenze wurde bei großen Universitäten zu 10 % und bei kleinen Universitäten zu 5 % herangezogen. Dieses Verteilkonzept sah im Gegensatz zur Verteilsystematik der Universitätsfinanzierung NEU eine Verteilung aufgrund von tatsächlichen (geschätzten) Mehrkosten vor.

⁶⁵ kurzfristig verfügbares Vermögen zu kurzfristig zu bedeckendem Fremdkapital



Insgesamt standen beim ersten Teuerungsausgleich laut Bundesfinanzgesetz 2023⁶⁶ je 250 Mio. EUR für die Jahre 2023 und 2024 zur Verfügung. Daraus ergab sich für alle Universitäten und für die beiden überprüften Universitäten folgendes Bild:

Tabelle 14: Berechnungen erster Teuerungsausgleich 500 Mio. EUR

Universität	gemeldeter Mehrbedarf	extrapoliert auf WIFO-Prognose	Beitrag BMBWF	Abbau Liquiditätsreserven	Einsparungsbedarf durch Universitäten
in Mio. EUR					
Universitäten gesamt	529,16	800,00	500,00	47,81	252,19
<i>davon</i>					
Technische Universität Wien	59,84	90,47	58,82	3,12	28,52
Universität Wien	65,74	99,38	67,41	0,65	31,33

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: BMBWF

BMBWF = Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung

WIFO = Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Das Wissenschaftsministerium teilte den Universitäten den auf sie entfallenden Betrag Mitte Oktober 2022 schriftlich mit. Das Schreiben enthielt keine Vorgaben zur Beibringung von Verwendungsnachweisen durch die Universitäten. Zudem kommunizierte das Wissenschaftsministerium in diesem Schreiben die Entscheidung, dass es die Sanktionen bei Nichterreichung der Zielwerte der Basisindikatoren Lehre und Forschung/EEK aussetzte ([TZ 23](#), [TZ 24](#)).

(2) Zusätzlich enthielt das Bundesfinanzgesetz 2023 eine Überschreitungsermächtigung in Höhe von 150 Mio. EUR für nicht abschätzbare Erfordernisse, die direkt oder indirekt durch Energiekosten hervorgerufen wurden. Das Wissenschaftsministerium erhob in diesem Zusammenhang die zusätzlichen Mehrkosten durch die hohen Energiepreise bei den Universitäten. Diese meldeten – nach Anpassungen auf Rückfrage des Wissenschaftsministeriums – insgesamt 124,85 Mio. EUR für zusätzliche Energiekosten ein.

Das Wissenschaftsministerium verteilte zudem die noch zur Verfügung stehenden 25,15 Mio. EUR. Es berechnete den Anteil je Universität auf Basis der Kostenschätzungen für die Sachkosten (z.B. erhöhte Mieten, Dienstleistungsentgelte) der Universitäten vom Juni 2022.

Den Universitäten wurde in der Ergänzung zur Leistungsvereinbarung neben ihrem Anteil an den 500 Mio. EUR somit auch eine Überschreitungsermächtigung für ihren Anteil an den 150 Mio. EUR zugewiesen.

⁶⁶ BGBI. I 183/2022



Daraus ergab sich für alle Universitäten und für die beiden überprüften Universitäten folgendes Bild:

Tabelle 15: Berechnungen Teuerungsausgleich Überschreitungsermächtigung 150 Mio. EUR

Universität	Fehlbetrag Strom/Heizung 2023	Verteilung Sachaufwand	Summe
in Mio. EUR			
Universitäten gesamt	124,85	25,15	150,00
<i>davon</i>			
<i>Technische Universität Wien</i>	25,44	4,23	29,67
<i>Universität Wien</i>	15,24	3,32	18,56

Quelle: BMBWF

(3) Das Wissenschaftsministerium erhöhte aufgrund der anhaltend hohen Lohn- und Preisseigerungen zusätzlich das Budget für das Jahr 2024. Die Universitäten hatten dem Wissenschaftsministerium für das Jahr 2024 einen Mehrbedarf von 525 Mio. EUR gemeldet. Neben den bereits im ersten Teuerungsausgleich mitbeschlossenen 250 Mio. EUR für das Jahr 2024 wurden weitere 200 Mio. EUR im Budget vorgesehen.

Das Wissenschaftsministerium erarbeitete für die zusätzlichen 200 Mio. EUR ein neues Verteilungskonzept. Die ersten 100 Mio. EUR verteilte es auf Basis des Anteils je Universität am Globalbudget 2022 bis 2024, die zweiten 100 Mio. EUR auf Basis der Energiekostensteigerungen. Als Verteilungsschlüssel zog das Wissenschaftsministerium die gemeldeten Energiekosten 2023 heran. Für alle Universitäten wurde ein Mindestanteil von je 2 Mio. EUR festgelegt. Dies führte dazu, dass eine Universität⁶⁷ einen höheren Betrag erhielt, als die Berechnung nach obigem Modell ergeben hätte. Die Gesamtsumme, die sich auf die anderen Universitäten verteilte, reduzierte sich insoweit verhältnismäßig.

⁶⁷ Universität für künstlerische und industrielle Gestaltung Linz



Daraus ergab sich für alle Universitäten und für die beiden überprüften Universitäten folgendes Bild:

Tabelle 16: Berechnungen Teuerungsausgleich 2024

Universität	Anteil Globalbudget	Anteil Energie	Summe
in Mio. EUR			
Universitäten gesamt	100,00	100,00	200,00
<i>davon</i>			
Technische Universität Wien	8,53	19,69	28,22
Universität Wien	15,47	12,31	27,78

Quelle: BMBWF

29.2 Der RH hielt fest, dass das Wissenschaftsministerium im Zeitablauf unterschiedliche Verteilungsmechanismen für die zusätzlichen Budgetmittel betreffend Teuerungsausgleich bzw. Energiekostensteigerungen verwendete. Wie auch bei der Universitätsfinanzierung NEU ([TZ 27](#)) kam dem Wissenschaftsministerium bei der Ausgestaltung der Verteilungssystematik ein großer Ermessensspielraum zu. Der RH wies kritisch darauf hin, dass das Wissenschaftsministerium bis zur Zeit der Gebrauchsüberprüfung die Angemessenheit der zusätzlich zur Verfügung gestellten Mittel nicht kontrollierte, etwa durch Verwendungs nachweise.

Er empfahl dem Wissenschaftsministerium, bei zukünftigen Zuteilungen von Budgetmitteln aufgrund besonderen Mittelbedarfs der Universitäten einen bedarfsgerechten Verteilungsmechanismus zu entwickeln und die Angemessenheit der zusätzlich zugeteilten Mittel sicherzustellen.

Der RH kritisierte, dass die für Energiekostensteigerungen vorgesehene Überschreitungsermächtigung auch für zusätzliche Sachkosten der Universitäten zur Anwendung kam. Aus Sicht des RH hätten die verbliebenen 25,15 Mio. EUR nicht pauschal für gestiegene Sachkosten verwendet werden dürfen. Die Überschreitungsermächtigung hatte eben nicht die Inflationsentwicklung selbst zum Inhalt, sondern die Energiekostensteigerungen.

Der RH empfahl dem Wissenschaftsministerium, Überschreitungsermächtigungen nur dann in Anspruch zu nehmen, wenn der Budgetbedarf unmittelbar mit dem Überschreitungsgrund in Zusammenhang steht.

29.3 Laut Stellungnahme des Wissenschaftsministeriums sei der Verteilungsmechanismus im Rahmen der Inflationskrise bedarfsgerecht gewesen, weil er auf Basis der Inflationsprognosen entwickelt und angepasst worden sei. Eine Kontrolle der Mittelvergabe erfolge auf Basis der Rechnungsabschlüsse. Wie der RH in [TZ 30](#) festhalte,

hätten die Universitäten einen nicht unerheblichen Teil der Mehrkosten (rd. 402 Mio. EUR) selbst getragen. Da der tatsächliche Mehrbedarf nur zu zwei Dritteln (850 Mio. EUR) habe abgedeckt werden können, habe aus Sicht des Wissenschaftsministeriums keine Gefahr bestanden, dass die Universitäten zu viel erhalten hätten.

Eine Überschreitungsermächtigung sei in der LV-Periode 2022 bis 2024 erstmals im Rahmen der Universitätsfinanzierung eingesetzt worden. Sie sei für die Sondersituation der Inflationskrise – insbesondere der Energiepreissteigerung – ab 2022 im Bundesfinanzgesetz 2023 verankert und entsprechend umgesetzt worden. Die korrekte Verwendung der Überschreitungsermächtigung habe auch das Finanzministerium geprüft und freigegeben.

- 29.4 Der RH verwies erneut auf den Wortlaut der Überschreitungsermächtigung im Bundesfinanzgesetz 2023, die Energiekosten zum Inhalt hatte, aber keine allgemeinen Preissteigerungen. Er verblieb daher bei seiner Kritik.

Einsparungen der Universitäten

- 30.1 Die Teuerung führte zu deutlichen Mehrkosten für die Universitäten, die nur teilweise durch zusätzliche Budgetmittel finanziert wurden. Die Differenz mussten die Universitäten durch Einsparungen abdecken. Das Wissenschaftsministerium erhob die Mehrkosten der Universitäten näherungsweise, indem es die Personalkosten (65 % der Universitätsbudgets) mit den Gehaltssteigerungen und die Sachkosten (35 % der Universitätsbudgets) mit den Inflationsprognosen des WIFO valorisierte; die zusätzlichen Energiekosten erhob es über direkte Abfrage bei den Universitäten. Ausgangsbasis für die Berechnung der Mehrkosten war das Universitätsbudget für die Jahre 2022 bis 2024. Die nachfolgende Tabelle stellt das bei vollem Teuerungsausgleich ermittelte Budget den tatsächlichen Universitätsbudgets gegenüber:

Tabelle 17: Eigenanteil der Universitäten

	2022	2023	2024
in Mio. EUR			
Universitätsbudget bei voller Valorisierung	4.167,38	4.558,58	4.904,41
Universitätsbudget nach Teuerungsausgleich	4.100,86	4.511,54	4.615,97
Einsparungsbedarf an Universitäten	66,52	47,05 ¹	288,44

¹ enthält Rundungsdifferenz

Quelle: BMBWF



Die Universitäten hatten in der LV-Periode 2022 bis 2024 gemäß der näherungsweisen Berechnung des Wissenschaftsministeriums rd. 402,00 Mio. EUR an Mehrkosten selbst zu tragen. Dies konnte durch Einsparungen oder zulasten des Ergebnisses erfolgen.

- 30.2 Der RH wies darauf hin, dass die Teuerung einen Teil der zusätzlichen Budgetmittel wieder konsumierte, die die Universitäten mit der allgemeinen Budgeterhöhung ab der LV-Periode 2019 bis 2021 erhielten.

Prüfungsaktivität und Zugangsmanagement

Übersicht

- 31.1 (1) Die Kategorie „Anzahl der prüfungsaktiv betriebenen Bachelor-, Master- und Diplomstudien“ war als Basisindikator Lehre – neben den beiden Wettbewerbsindikatoren⁶⁸ – der einzige tatsächliche Output-Faktor, an dem die Universitäten gemessen wurden. Sie wirkte aber auch in die Säule Forschung/EEK ein, da sie bei der Berechnung des Personalbedarfs herangezogen wurde.⁶⁹

Die Definition der prüfungsaktiven Studien war eine eingeführte Kategorie, etwa als Kennzahl in den Wissensbilanzen.⁷⁰ Dabei ging es um belegte Studien, nicht um Studierende.⁷¹ Wenn daher eine Studentin bzw. ein Student in einem Studienjahr 16 ECTS-Anrechnungspunkte absolviert hatte, allerdings aufgeteilt auf mehrere Studien, galten die einzelnen belegten Studien als nicht-prüfungsaktiv. Im Wintersemester 2022/23 belegten 13 % der Studierenden mehr als ein Studium. Dieser Anteil hatte sich in den letzten zehn Jahren konstant verringert (2013/14: 20 %).

Gründe für eine geringe Prüfungsaktivität konnten das Studium (z.B. Studienbedingungen, Qualität der Lehre, Leistungsanforderungen, „Nebenstudium“), persönliche Lebensumstände (etwa Erwerbstätigkeit, Betreuungspflichten, gesundheitliche Einschränkungen) oder auch die persönliche Einstellung (z.B. fehlende Motivation, geplant langsames Studieren) sein. Prüfungsaktivität konnte in den verschiedenen Phasen eines Studiums einsetzen.⁷²

⁶⁸ abgeschlossene bzw. besonders prüfungsaktiv betriebene Bachelor-, Master- oder Diplomstudien

⁶⁹ Zur Berechnung des Personalbedarfs wurden Zielwerte für Betreuungsrelationen in der Lehre herangezogen, die wiederum auf der Basis der Kennzahl prüfungsaktive Studien beruhten.

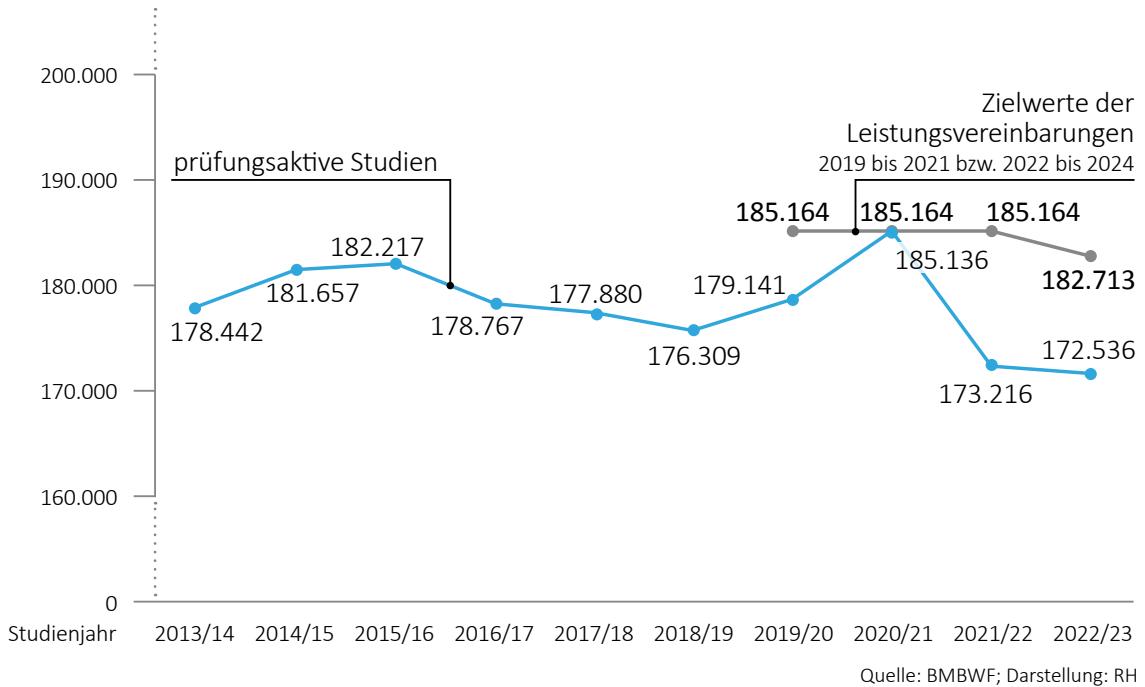
⁷⁰ Gemäß den Erläuterungen zur UG-Novelle 2018 stimmte die Anzahl von 16 ECTS-Anrechnungspunkten für ein prüfungsaktives Studium mit den Mindestanforderungen für die Zuerkennung der Familienbeihilfe (gemäß Familienlastenausgleichsgesetz 1967 BGBl. 376 i.d.g.F.) überein.

⁷¹ Der Bezug auf Studien – im Gegensatz zu Personen – erschwert den internationalen Vergleich im Bereich der Prüfungsaktivität. Mehrfachbelegungen waren eine österreichische Besonderheit.

⁷² IHS-Studie „Prüfungsaktivität in Bachelor- und Diplomstudien an Universitäten“ (Dezember 2021)

(2) Die folgende Abbildung zeigt die Anzahl der prüfungsaktiven Studien der Studienjahre 2013/14 bis 2022/23 sowie die summierten Zielwerte aller Universitäten der beiden überprüften LV-Perioden:

Abbildung 6: Anzahl der prüfungsaktiven Studien (Studienjahre 2013/14 bis 2022/23)



Im Studienjahr 2020/21 – einem von der COVID-19-Pandemie besonders betroffenen Studienjahr – war die Anzahl der prüfungsaktiven Studien im Zeitvergleich am höchsten und entsprach, auf alle Universitäten bezogen, dem Zielwert der Leistungsvereinbarungen.⁷³ In diesem Studienjahr stieg auch die Anzahl der belegten Studien leicht an, entgegen dem abnehmenden Trend seit 2016/17 (Abbildung A im Anhang B). Im folgenden Studienjahr 2021/22 – zur Zeit der massiv einsetzenden Teuerung – ging die Anzahl der prüfungsaktiven Studien, aber auch der belegten Studien zurück. Diese Tendenz setzte sich auch im Studienjahr 2022/23 fort.

Im Studienjahr 2022/23 setzte sich beim Anteil der prüfungsaktiven an den belegten Studien – nach den Ausnahmejahren 2020/21 (64 %) und 2021/22 (61 %) – der ansteigende Trend der Jahre davor fort; der Anteil lag bei 63 % (Abbildung B im Anhang B).

⁷³ Einzelne Universitäten lagen dabei unter bzw. über dem Zielwert ihrer Leistungsvereinbarungen. Für die Abrechnung wurden für die LV-Periode 2019 bis 2021 die Ergebnisse im Studienjahr 2019/20 herangezogen.



Die Zielwerte der Leistungsvereinbarungen zur Anzahl der prüfungsaktiven Studien (alle Universitäten summiert) reduzierten sich von der LV-Periode 2019 bis 2021 auf die LV-Periode 2022 bis 2024 um 1 %, die Anzahl der prüfungsaktiven Studien um 4 % (2019/20 auf 2022/23).

Im Zeitraum 2013/14 bis 2022/23 ging die Anzahl der prüfungsaktiven Studien um 3 % zurück, die der belegten Studien um 12 % und die der Studierenden um 4 %. Der Anteil der prüfungsaktiven Studien an den belegten Studien stieg um 9 %.

31.2 Prüfungsaktivität war der primäre Output-Faktor, an dem die Universitäten gemessen wurden. Positiv hielt der RH fest, dass die Universitätsfinanzierung NEU die Bedeutung der Lehre im universitären Kontext hervorkehrte. Er wies aber auch darauf hin, dass Universitäten von der Prüfungsaktivität der Studierenden in den jeweils belegten Studien abhängig waren. Zahlreiche externe Faktoren, die Studierende individuell betrafen und denen die Universitäten kaum gegensteuern konnten, hatten dabei großen Einfluss auf die Prüfungsaktivität. Ganz besonders zeigte sich dies in den Studienjahren 2020/21 und 2021/22.

Längerfristig betrachtet ließ sich ein tendenziell steigender Anteil der Prüfungsaktivität an den belegten Studien beobachten. Der RH wies darauf hin, dass nicht der Anteil, sondern die Anzahl der prüfungsaktiven Studien budgetrelevant war. Der Rückgang von belegten Studien – darunter Mehrfachbelegungen – begünstigte zwar die prozentuelle Betrachtung der Prüfungsaktivität, ging allerdings auch mit einem Rückgang von prüfungsaktiven Studien einher. Der RH gab zu bedenken, dass die Anzahl der prüfungsaktiven Studien von 2019/20 bis 2022/23 stärker zurückgegangen war (4 %) als die Zielwerte der Leistungsvereinbarungen (1 %).

[Der RH empfahl dem Wissenschaftsministerium, die Entwicklung der Anzahl der belegten bzw. prüfungsaktiven Studien zu analysieren und – mit Verweis auf die Empfehlung in TZ 23 – die Zielwerte gegebenenfalls im Verhandlungsweg anzupassen.](#)

31.3 Laut Stellungnahme des Wissenschaftsministeriums habe es die Entwicklung der prüfungsaktiv belegten Studien im permanenten Analysefokus. Die Analyse erfolge in interner und externer Form. Das IHS habe im Dezember 2021 die Studie „Prüfungsaktivität in Bachelor- und Diplomstudien an Universitäten“ vorgelegt, die vom Wissenschaftsministerium, der Österreichischen Universitätenkonferenz und der Universität Graz beauftragt worden sei. Für Handlungsstrategien zur Erhöhung der Prüfungsaktivität seien auch die Gründe für Prüfungs(in)aktivität von besonderer Bedeutung, die im Rahmen dieses Projekts an 13 österreichischen Universitäten untersucht worden seien.



Das Wissenschaftsministerium nehme über eine ministerielle Datenbank⁷⁴ ein laufendes quantitatives Monitoring der prüfungsaktiv belegten Studien vor. In jedem Begleitgespräch zur Leistungsvereinbarung sei die Erörterung der Entwicklung der prüfungsaktiven Studien auf der Tagesordnung.

Die Statistik Austria berechne alle drei Jahre im Auftrag des Wissenschaftsministeriums die Hochschulprognose. Diese prognostiziere die belegten Studien, Studienabschlüsse und Studierenden an österreichischen Hochschulen für die nächsten beiden Jahrzehnte. Die Statistik Austria analysiere ebenfalls alle drei Jahre die Entwicklung der Anzahl der prüfungsaktiven Studien als Sonderauswertung der Hochschulprognose.

Eine Anpassung der Zielwerte im Verhandlungsweg unterminiere die Lenkungsfunktion der Leistungsvereinbarung: Da es sich bei den vereinbarten Zielwerten beider Basisindikatoren um Mindestwerte handle, würden nur jene Universitäten den Verhandlungsweg anstreben, die eine (aus welchen Gründen auch immer) verschlechternde Situation zu optimieren versuchen.

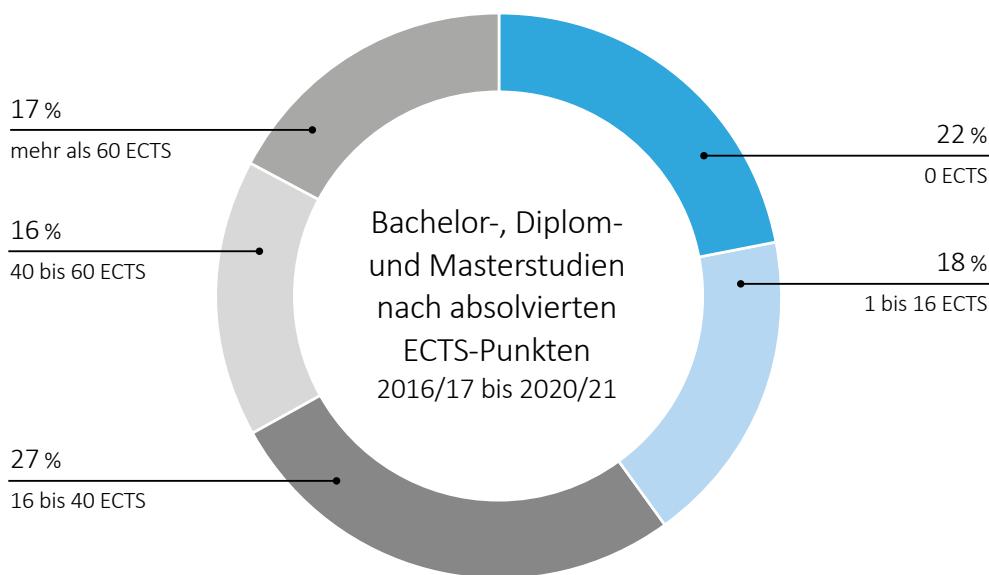
- 31.4 Der RH entgegnete dem Wissenschaftsministerium, dass seine Empfehlung im Kontext der in TZ 23 kritisierten ausgesetzten finanziellen Konsequenzen für jene Universitäten, die die Zielwerte nicht erreichten, zu sehen war. Aufgrund dieser Aussetzung waren die Steuerungswirkungen für die LV-Periode 2022 bis 2024 ausgeblieben. Nach Ansicht des RH wäre es bei veränderten Rahmenbedingungen erforderlich, Zielwerte auch während einer LV-Periode – anhand der Vielzahl von Analysen – hinsichtlich ihrer Realisierbarkeit zu hinterfragen und gegebenenfalls auch anzupassen, anstelle generell Steuerungsinstrumente auszusetzen.

⁷⁴ unidata, das hochschulstatistische Informationssystem des Wissenschaftsministeriums

Maßnahmen zur Steigerung der Prüfungsaktivität

- 32.1 (1) Die folgende Abbildung zeigt die durchschnittliche Verteilung der Bachelor-, Master- und Diplomstudien nach absolvierten ECTS-Anrechnungspunkten im Zeitraum 2016/17 bis 2020/21:

Abbildung 7: Durchschnittliche Verteilung der Bachelor-, Master- und Diplomstudien nach absolvierten ECTS-Anrechnungspunkten (2016/17 bis 2020/21)



ECTS = European Credit Transfer and Accumulation System

Quelle: BMBWF; Darstellung: RH

Im Zeitraum 2016/17 bis 2020/21 wurden durchschnittlich 40 % der belegten Studien nicht prüfungsaktiv betrieben, mehr als die Hälfte davon ohne jede Prüfungsleistung (sogenannte „No shows“). Von den durchschnittlich 60 % prüfungsaktiven Studien wiesen 33 % eine Studienleistung von 40 ECTS-Anrechnungspunkten und mehr auf und waren damit für den Wettbewerbsindikator relevant. 17 % der Studien wiesen 60 ECTS-Anrechnungspunkte und mehr auf; das entsprach der Studienleistung eines Studienjahres für einen Studienabschluss in Mindestzeit. Die größte Veränderung zeigte sich beim Anteil der besonders prüfungsaktiv betriebenen Studien an den belegten Studien – sie stiegen um mehr als sechs Prozentpunkte – sowie bei den „No shows“, die um fünf Prozentpunkte zurückgingen.

(2) Als besonders gering galt das Aktivierungspotenzial von Studien, die bereits im ersten Studienjahr nicht prüfungsaktiv betrieben wurden. Maßnahmen dagegen sollten bereits vor Zulassung ansetzen (z.B. durch Studienwahlberatung). Besonders hoch war das Aktivierungspotenzial in der Abschlussphase des Studiums. Die Heterogenität der Gruppe von Studierenden mit einer durchgehend geringen Aktivität

(z.B. Studierende mit Betreuungspflichten oder Erwerbstätigkeit) erforderte eine Bandbreite von Unterstützungsmaßnahmen je nach Zielgruppe.

Mit folgenden Maßnahmen setzten die beiden überprüften Universitäten bei Studieninteressierten sowie Studienbewerberinnen und -bewerbern an:

- Selektion von besonders begabten und leistungsbereiten Studierenden durch ein kapazitätenorientiertes Aufnahmeverfahren in besonders nachgefragten Studienrichtungen (TZ 33),
- Einführung einer nicht selektiven Eignungsüberprüfung im Rahmen des Zulassungsverfahrens (TZ 33),
- Bereitstellung von Informationen über die einzelnen Studienrichtungen bzw. das Studieren (z.B. Online-Self-Assessments).

Online-Self-Assessments für einzelne Studienrichtungen bzw. -felder sollten Studieninteressierte als interaktives Orientierungsangebot bei ihrer Studienwahlentscheidung unterstützen und falsche Erwartungen richtigstellen. Sie wurden nicht bewertet und hatten keinen Einfluss auf die Zulassung zum Studium. An der TU Wien waren sie ausschließlich als Orientierungsangebot auf freiwilliger Basis gedacht, an der Universität Wien waren sie zudem Teil von Aufnahmeverfahren oder Verfahren zur Eignungsüberprüfung (TZ 34).

Maßnahmen zur Erleichterung des Studieneinstiegs betrafen z.B. die Studieneingangs- und Orientierungsphase⁷⁵, die Unterstützung durch ausgebildete studentische Tutorinnen und Tutoren, Mentorenprogramme, Angleichungskurse⁷⁶ sowie die Vernetzung von Studierenden zu Studienbeginn. Darüber hinaus setzten die Universitäten digitale Lehrangebote, um Studierenden mit zeitlichen Einschränkungen flexiblere Lernzeiten zu ermöglichen.

Beide Universitäten setzten im Qualitätsmanagement weitere Maßnahmen zur Verbesserung der Studierbarkeit in den einzelnen Studienrichtungen, z.B. Evaluierung des Beschäftigungsausmaßes pro ECTS, Überprüfung der Curricula hinsichtlich Studierbarkeit.

Viele dieser Maßnahmen, die in den Leistungsvereinbarungen festgelegt waren, bestanden schon vor der Einführung der Universitätsfinanzierung NEU.

⁷⁵ Eingeführt im Wintersemester 2011/12; Studierende sollten im ersten Semester zwischen 8 ECTS-Anrechnungspunkten und 20 ECTS-Anrechnungspunkten in ausgewählten Lehrveranstaltungen absolvieren, die ihnen in der Eingangsphase eine Orientierung über das Studium boten (§ 66 UG).

⁷⁶ Die TU Wien reagierte auf die unterschiedlichen Mathematikvorkenntnisse mit Angleichungskursen zum Studienbeginn.



(3) Die UG-Novelle 2021 sah ab dem Wintersemester 2022/23 eine verpflichtende Studienmindestleistung von 16 ECTS-Anrechnungspunkten in den ersten vier Semestern vor. Wenn Studierende in den ersten beiden Semestern weniger als 12 ECTS-Anrechnungspunkte erreichten, hatte die Universität sie über das drohende Erlöschen der Zulassung zu informieren und auf Unterstützungsangebote hinzuweisen.

32.2 Der RH hielt fest, dass das Studienrecht den Universitäten keinen Spielraum einräumte, Studierende dazu zu verpflichten, ihr Studium bzw. ihre Studien prüfungsaktiv zu betreiben. Die Universitäten konnten nur durch das Ausräumen von studienerschwerenden Hürden auf die Prüfungsaktivität einwirken. Die ab dem Wintersemester 2022/23 geltende Regelung zu einer Studienmindestleistung von nur 16 ECTS-Anrechnungspunkten in den ersten zwei Studienjahren – also einer Studienleistung, die nicht einmal das Kriterium der Prüfungsaktivität (16 ECTS-Anrechnungspunkte in einem Studienjahr) erfüllte – wertete der RH als wenig ambitioniert und als eine falsche Signalwirkung für die Studierenden.

Der RH sah bei den beiden überprüften Universitäten vielfältige Initiativen, um Studierenden den Einstieg ins Studium zu erleichtern und ein aktives Studium zu ermöglichen. Er wies darauf hin, dass sich deren Wirkungen angesichts vieler externer Faktoren – individuelle ebenso wie ganze Studierendengenerationen betreffende – zumeist nicht unmittelbar und stichtagsbezogen in den Indikatoren der Universitätsfinanzierung NEU manifestierten.

Weiters hielt der RH fest, dass auch vor Einführung der Universitätsfinanzierung NEU Maßnahmen zur Verbesserung der Studienbedingungen und zur Steigerung der Erfolgsquote (Prüfungsaktivität, Studienabschlüsse) in den Leistungsvereinbarungen vereinbart wurden. Darauf könnte u.a. auch die stetige Steigerung der Prüfungsaktivität (TZ 31) zurückzuführen sein.

Zugangsmanagement als Steuerungsinstrument

33.1 (1) Um die Relation von Personaleinsatz und belegten Studien steuerbar zu machen und damit auch die Studienbedingungen auf ein international wettbewerbsfähiges Niveau zu heben, ermöglichte der Gesetzgeber den Universitäten, in stark nachgefragten Studienfeldern bzw. Studienrichtungen kapazitätenorientierte Zugangsregelungen anzuwenden.

Ein solcher Eingriff in das Prinzip des offenen Hochschulzugangs bestand bereits seit 2005 für jene Studien, die in Deutschland dem Numerus Clausus unterlagen (medizinische Studien, Psychologie) und damit vermehrt Studierende aus dem Nachbarland anzogen. Ab 2013 ermöglichte das UG auch für besonders stark nachgefragte

Bachelor- und Diplomstudien Zugangsregelungen. Die Anzahl der anzubietenden Studienplätze war dabei stets in den Leistungsvereinbarungen festgelegt.

Die UG-Novelle 2015 führte erstmals eine vereinheitlichte Systematik der Zugangsregelungen als Vorbereitung „einer zukünftigen kapazitätenorientierten, studienbezogenen Universitätsfinanzierung“ ein und definierte das Ziel, die Anzahl der prüfungsaktiv betriebenen sowie der abgeschlossenen Studien zu steigern. Die UG-Novelle 2018 erweiterte – im Kontext der Universitätsfinanzierung NEU – ab dem Studienjahr 2019/20 die zugangsregulierten Studienfelder und führte Regelungen für an einzelnen Universitäten stark nachgefragte Bachelor- und Diplomstudien ein.

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Systematik der Zugangsregelungen ab der UG-Novelle 2018; eine ausführliche Darstellung findet sich in Tabelle C im Anhang B:

Tabelle 18: Zugangsregelungen an österreichischen Universitäten, Stand ab UG-Novelle 2018

Regelung	Universitätsgesetz 2002	Studienfelder
Zulassung zu stark nachgefragten Bachelor- und Diplomstudien	§ 71b	Architektur und Städteplanung, Biologie und Biochemie, Erziehungswissenschaft ¹ , Fremdsprachen ¹ , Informatik, Management und Verwaltung/Wirtschaft, Pharmazie, Publizistik und Kommunikationswissenschaften, Recht ¹
Zulassung zu den vom deutschen Numerus Clausus betroffenen Studien (Bachelor-, Master-, Diplom- und Doktoratsstudien)	§ 71c	Human- und Zahnmedizin, Psychologie, Veterinärmedizin
Zulassung zu an einer Universität besonders stark nachgefragten Bachelor- oder Diplomstudien ¹	§ 71d	Studien bzw. Studienfelder einer Universität mit einer verschlechterten Betreuungsrelation oder einer bedeutenden Zunahme an Studienanfängerinnen und -anfängern (berechnet anhand konkreter Indikatoren) ²

¹ erstmals ab Studienjahr 2019/20 mit der UG-Novelle 2018

² z.B. Bachelorstudium Chemie an der Universität Wien

Quelle: UG

(2) Neben den kapazitätenorientierten Aufnahmeverfahren bestanden auch Regelungen zu Eignungsabklärungen: seit 1966 für künstlerische und sportwissenschaftliche Studien sowie ab dem Wintersemester 2014/15 für Lehramtsstudien.

Mit der UG-Novelle 2018 konnten Universitäten ab dem Wintersemester 2019/20 für die Zulassung zu einem nicht zugangsbeschränkten Bachelorstudium – nach Maßgabe einer Verordnung des Rektorats – den Nachweis darüber einfordern, dass die Studienwerberin bzw. der Studienwerber ein Verfahren zur Eignungsüberprüfung durchlaufen hatte.

- 33.2 Der RH wertete die Neuerungen mit der UG-Novelle 2018 – Ausweitung der Studienfelder bzw. Studienrichtungen mit einem kapazitätenorientierten Aufnahmeverfahren, Integration einer Eignungsabklärung ins Zulassungsverfahren von Studienrichtungen – als einen nachvollziehbaren Eingriff in das Prinzip des offenen Hochschulzugangs, um Studienbedingungen zu verbessern.

Das in der UG-Novelle 2015 formulierte Ziel, die Anzahl der prüfungsaktiven Studien zu steigern, konnte bisher nicht (längerfristig) erreicht werden ([TZ 31](#)).

- 34.1 (1) Vom Wintersemester 2016/17 bis zum Wintersemester 2018/19 hatten Studierende bei durchschnittlich 38 % der begonnenen Studien Aufnahmeverfahren (Eignungsabklärungen⁷⁷ oder kapazitätenorientierte Zugangsregelungen) zu durchlaufen, von 2019/20 bis 2022/23 bei 49 %. Mit der Ausweitung der Studienfelder (UG-Novelle 2018) – insbesondere bei den besonders nachgefragten Studien (§ 71b) – erhöhte sich dieser Anteil bei den Studien mit kapazitätenorientierten Zugangsregelungen von 29 % auf 40 % (Tabelle D im Anhang B).⁷⁸

Wie sehr Universitäten von kapazitätenorientierten Zugangsregelungen Gebrauch machen konnten, hing vom jeweiligen Studienangebot ab. An der TU Wien hatten vom Wintersemester 2019/20 bis zum Wintersemester 2022/23 41 % der Studien ein Aufnahmeverfahren (von 2016/17 bis 2018/19: 16 %) durchlaufen, an der Universität Wien 58 % (von 2016/17 bis 2018/19: 35 %) (Tabelle E im Anhang B).

Diese Werte beziehen sich auf die Anzahl der begonnenen Studien, für die ein Aufnahmeverfahren vorgesehen war, d.h., die Anzahl der Studienplätze pro Studienrichtung bzw. Studienfeld war in den Leistungsvereinbarungen festgelegt und das Rektorat hatte die Zulassung per Verordnung geregelt. Ob ein Aufnahmetest auch tatsächlich durchgeführt wurde, hing davon ab, ob die Anzahl der für ein Studium registrierten Studienwerberinnen und -werber die Anzahl der in der Leistungsvereinbarung zugeteilten Anfängerstudienplätze überstieg. Schon die Einführung von Aufnahmeverfahren – verbunden mit Kostenbeiträgen bei der Registrierung – bewirkte gerade bei den § 71b-Studien vielfach einen Rückgang der Anmeldezahlen.

Selektive Aufnahmeverfahren – mehr Teilnehmerinnen und Teilnehmer bei den Tests als Studienplätze⁷⁹ – gab es in den § 71c-Studien (Medizin, Psychologie und Veterinärmedizin); in den § 71b- bzw. § 71d-Studien hatten die Aufnahmeverfahren vielfach keinen oder einen wesentlich geringeren leistungsselektiven Charakter.

⁷⁷ Lehramt, künstlerische und sportwissenschaftliche Studien

⁷⁸ Die Paragrafenbezeichnung änderte sich mit der UG-Novelle 2018. Der RH verwendet auch für den Zeitraum davor die ab der UG-Novelle 2018 geltende Paragrafenbezeichnung.

⁷⁹ Nicht alle registrierten Studienwerberinnen und Studienwerber erschienen bei den Tests.

(2) An der TU Wien fielen alle zugangsregulierten Studienrichtungen in die Kategorie der § 71b-Studien: im Studienjahr 2018/19 fünf Studienrichtungen aus dem Studienfeld Informatik, ab dem Studienjahr 2019/20 zusätzlich die Studienrichtungen Architektur sowie Raumplanung und Raumordnung. Während im Zeitraum 2018/19 bis 2022/23 das Aufnahmeverfahren im Studienfeld Informatik stets selektiv war, führte die TU Wien in der Studienrichtung Architektur nur in den beiden letzten Studienjahren, in Raumplanung und Raumordnung nie einen Reihungstest durch.

An der Universität Wien erhöhte sich mit der UG-Novelle 2018 die Anzahl der Bachelor- und Diplomstudienrichtungen, in denen ein kapazitätenorientiertes Aufnahmeverfahren durchgeführt werden konnte:

Tabelle 19: Aufnahmeverfahren für Bachelor- und Diplomstudien an der Universität Wien (2018/19 bis 2022/23)

Aufnahmeverfahren für Bachelor- und Diplomstudien	besonders nachgefragte Studien (§ 71b)	vom Numerus Clausus betroffene Studien (§ 71c)	an einer Universität besonders nachgefragte Studien (§ 71d)
Studienjahr 2018/19			
Anzahl der Studienrichtungen			
in Leistungsvereinbarung ¹	9	1 ⁵	–
vollständig aktiviert ²	9	1	–
durchgeführt ³	4	1	–
Studienjahre 2019/20 bis 2022/23			
Anzahl der Studienrichtungen (jährlich)			
in Leistungsvereinbarung ¹	27 ⁴	1 ⁵	10
vollständig aktiviert ²	12 bis 14	1	4
durchgeführt ³	5 bis 9	1	1 ⁶

¹ In den Leistungsvereinbarungen wurden Studienplätze zugeteilt und damit das Aufnahmeverfahren aktiviert.

² Zulassung vom Rektorat per Verordnung geregelt

³ Mehr Registrierungen als Studienplätze; da nicht immer alle registrierten Studienwerberinnen und -werber beim Test erschienen, war dieser nicht zwingend selektiv.

⁴ davon 15 im Ausbildungsbereich Fremdsprachen, von denen nur zwei vollständig aktiviert wurden (Bachelorstudien English and American Studies und Transkulturelle Kommunikation)

⁵ Bachelorstudium Psychologie; auch das Masterstudium Psychologie war zugangsreguliert.

⁶ Bachelorstudium Chemie

Quellen: LV 2016 bis 2018; 2019 bis 2021; 2022 bis 2024; Wissensbilanzen

Im Studienjahr 2018/19 war an der Universität Wien alleine das Aufnahmeverfahren für das Bachelorstudium Psychologie selektiv. In den Studienjahren 2019/20 bis 2022/23 galt dies weitgehend auch für die Bachelorstudien Chemie, Biologie, Pharmazie und (Wirtschafts-)Informatik.

Die in den Leistungsvereinbarungen festgelegte Anzahl der Studienplätze in zugangsregulierten Studienrichtungen blieb an den beiden überprüften Universitäten in den



LV-Perioden 2019 bis 2021 und 2022 bis 2024 (weitgehend) gleich. An der Universität Wien gab es in drei Studienrichtungen (leichte) Zuwächse.

(3) Beide Universitäten machten von der Möglichkeit Gebrauch, für die Zulassung zu nicht zugangsbeschränkten Bachelorstudien Verfahren zur Eignungsüberprüfung in den Zulassungsprozess aufzunehmen. Bei dieser nicht selektiven Vorgangsweise sollten sich Studieninteressierte anhand von Aufgabenstellungen mit dem Inhalt des Studiums (inhaltlicher Fokus, Ausrichtung der Lehre) sowie den eigenen Voraussetzungen (Wissensstand, Grundkompetenzen) auseinandersetzen.

An der Universität Wien war ab dem Wintersemester 2021/22 ein Nachweis über das absolvierte Online-Self-Assessment in einzelnen Bachelor-Studienrichtungen⁸⁰ für den Antrag auf Zulassung erforderlich. Die TU Wien führte bereits ab dem Wintersemester 2019/20 für alle Studienrichtungen, die keine Zugangsbeschränkungen hatten, die Studien-Vorbereitungs- und Reflexionsphase (Studien-VoR-Phase) ein. Dieses Verfahren, das aus zwei bis vier Teilen zu bestehen hatte⁸¹, wurde für jede Studienrichtung auf Vorschlag der zuständigen Studienkommission und nach Stellungnahme des Senats durch das Rektorat festgelegt.

Die Evaluierung dieser Maßnahmen war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung an beiden Universitäten in Gang.

(4) Aufgrund der UG-Novelle 2015 hatte die Wissenschaftsministerin bzw. der Wissenschaftsminister die Zugangsregelungen gemäß §§ 71b, 71c und 71d UG sowie deren soziale Auswirkungen zu evaluieren und dem Nationalrat bis spätestens Dezember 2020 den diesbezüglichen Bericht vorzulegen.⁸² Die Evaluierungsstudie verwies darauf, dass sich insbesondere bei selektiven Aufnahmeverfahren die sozio-demografische Zusammensetzung der Studierenden verändert würde.⁸³

34.2 Der RH hielt fest, dass sich mit der UG-Novelle 2018 die Anzahl der begonnenen Bachelor- und Diplomstudien, für die Aufnahmeverfahren aufgrund kapazitätenorientierter Zugangsregelungen vorgesehen waren, deutlich erhöht hatte. Abgesehen von den § 71c-Studien, die stets einen selektiven Charakter hatten, kam es an den überprüften Universitäten – mangels Nachfrage – vielfach zu keinen Reihungstests.

⁸⁰ Astronomie, Japanologie, Koreanologie, Orientalistik, Theater-, Film-, Medienwissenschaft, Sinologie, Slawistik, Vergleichende Literaturwissenschaft; im Wintersemester 2022/23 erstmals auch Physik

⁸¹ Die Verordnung zum Eignungsüberprüfungsverfahren nannte sieben mögliche Settings: Motivationsschreiben, Online-Befragung zur geplanten Studienwahl, individuelles Beratungsgespräch, Online-Self-Assessment, Feedback zum Wissensstand, interaktiver Schnupperkurs, Portfolio von Arbeitsproben.

⁸² Der Schwerpunkt der Evaluierung sollte auf der Zusammensetzung der Studienwerberinnen und -werber bzw. der Studierenden liegen.

⁸³ Der Anteil der Personen aus nicht-akademischem Elternhaus sank; ältere Studienanfängerinnen und -anfänger blieben aus; siehe IHS, Evaluierung der Zugangsregelungen nach § 71b, § 71c, § 71d UG 2002 (Dezember 2020).



Der RH verwies diesbezüglich auf die abnehmende Tendenz der belegten Studien (TZ 31) bei gleichbleibendem Studienplatzangebot in zugangsgeregelten Studien.

Die Wirkung von Aufnahmeverfahren ohne (selektiven) Test bestand darin, dass – ähnlich den Eignungsüberprüfungen im Rahmen der Zulassungen – die Universitäten Studierende erreichten, die sich intensiver mit der Studienwahl auseinandergesetzt hatten. Der RH ortete eine Verschiebung von einer intendierten Steuerung der Kapazitäten (Auswahlverfahren) hin zu einer „weicherem“ Maßnahme gegen frühzeitige Studienabbrüche bzw. Studieninaktivität zum Studienbeginn.

Betreuungsverhältnisse und MINT-Initiative

35.1 Neben den Investitionen in den MINT-Bereich war die Verbesserung der Betreuungsverhältnisse ein Ziel der Universitätsfinanzierung NEU (TZ 2).

Die Verhältniszahl prüfungsaktive Studien zu Professorinnen und Professoren sowie Äquivalenten (Betreuungsrelation) wurde auch als eine Schlüsselkennzahl für die Studierbarkeit und für die Qualität in der Lehre verstanden. Die Betreuungsverhältnisse entwickelten sich an den beiden überprüften Universitäten wie folgt:

Tabelle 20: Betreuungsverhältnisse an der Technischen Universität Wien und an der Universität Wien

Betreuungsverhältnisse	2016/17	2017/18	2018/19	2019/20	2020/21	2021/22
Anzahl						
Technische Universität Wien	1:44,2	1:43,3	1:41,8	1:42,4	1:43,7	1:42,9
Universität Wien	1:69,4	1:69,7	1:69,8	1:71,4	1:71,9	1:65,8

Quelle: BMBWF

An der TU Wien verschlechterten sich in der LV-Periode 2019 bis 2021 die Betreuungsrelationen, an der Universität Wien verbesserten sie sich. Beide Universitäten konnten zum Studienjahr 2021/22 ihre Betreuungsrelationen insgesamt verbessern, was u.a. auf sinkende prüfungsaktive Studien zurückzuführen war. Im Vergleich der beiden Universitäten wies die Universität Wien insgesamt schlechtere Betreuungsverhältnisse auf.

35.2 Die vorliegenden Zahlen zeigten, dass die Kennzahl Betreuungsrelation Schwankungen unterlag. Prüfungsaktivität war durch die Universitäten nur wenig steuerbar. Bei den Professorinnen und Professoren sowie Äquivalenten handelte es sich um einen Input-Faktor. So konnte eine Verbesserung der Betreuungsrelationen auch dadurch eintreten, dass die prüfungsaktiven Studien abnahmen.



- 36.1 Der RH betrachtete die Entwicklungen der ordentlichen Studien im ersten Semester, der prüfungsaktiven Studien und der Abschlüsse in den MINT-Fächern im überprüften Zeitraum.

Die ordentlichen Studien in MINT-Fächern im ersten Semester gingen von 2016/17 bis 2021/22 an der TU Wien aufgrund eingeführter Zugangsregelungen stärker zurück als an der Universität Wien. Während die TU Wien in diesem Zeitraum auch bei den prüfungsaktiven Studien in MINT-Fächern einen Rückgang verzeichnete, stiegen diese an der Universität Wien leicht an. Beide Universitäten verzeichneten eine deutliche Zunahme der Studienabschlüsse in MINT-Fächern von 2016/17 bis 2021/22 (Tabelle F im Anhang B).

- 36.2 Der RH hielt fest, dass keine der beiden überprüften Universitäten in MINT-Fächern die ordentlichen Studien im ersten Semester vom Studienjahr 2016/17 bis zum Studienjahr 2021/22 steigern konnte. Während die prüfungsaktiven Studien an der Universität Wien von 2016/17 bis 2021/22 anstiegen, gingen sie an der TU Wien zurück. Bei den Abschlüssen in MINT-Studiengängen konnten beide überprüften Universitäten seit 2016/17 eine Zunahme verzeichnen.

Der RH empfahl dem Wissenschaftsministerium, der TU Wien und der Universität Wien, gemeinsam die Gründe für die Entwicklungen der Studienkennzahlen im MINT-Bereich weiter zu analysieren und gegebenenfalls Maßnahmen zu setzen, um die Studien und Abschlüsse in MINT-Studiengängen zu steigern bzw. das Niveau zu halten.

- 36.3 (1) Laut Stellungnahme des Wissenschaftsministeriums sei die Entwicklung des MINT-Bereichs gemeinsam mit den Universitäten auch aufgrund der strategischen Verankerung entsprechender Zielwerte im Hochschulplan 2030 sowie in der Strategie der Bundesregierung für Forschung, Technologie und Innovation 2030 (FTI-Strategie 2030) im zentralen Governance-Fokus. Im Vordergrund stünden die Entwicklung der Anzahl der MINT-Studiengänge und damit einhergehend die Prüfungsaktivitätssteigerung sowie die Dropout-Reduktion. Dieser Governance-Fokus spiegle sich in Form interner und externer Analyseprozesse mannigfaltig wider.

Das Wissenschaftsministerium habe im Dezember 2022 – aufbauend auf Vorstudien – beim IHS die Studie „Status Quo und aktuelle Herausforderungen im MINT-Bereich an Hochschulen und am Arbeitsmarkt“ beauftragt. Die Studie verfolge im Wesentlichen zwei Ziele: Erstens werde das Monitoring zentraler Indikatoren fortgeführt und erweitert. Dieses Monitoring helfe zu erkennen, ob und in welchen Bereichen die Vielzahl an Maßnahmen zur Steigerung der Anfängerzahlen und Senkung der Dropout-Raten in MINT-Studiengängen fruchten. Zweitens würden neue Ansätze verfolgt, um mögliche Barrieren zu analysieren, die einer Steigerung der Anzahl der MINT-Graduierten entgegenlaufen. Ein Fokus liege auf dem Übergang von der



Sekundarstufe II in die Hochschule und auf der Studieninformation an diesem neu-ralgischen Punkt. Die IHS-Studie werde im Herbst 2024 veröffentlicht.

Das Wissenschaftsministerium nehme über eine ministerielle Datenbank⁸⁴ ein laufendes quantitatives Monitoring der MINT-Indikatoren aus dem Hochschul-plan 2030 und der FTI-Strategie 2030 vor. Dieses Monitoring sei öffentlich zugäng-lich, um auch die notwendige Transparenz in Bezug auf den bestehenden Handlungsbedarf sicherzustellen. Darüber hinaus sei die qualitative Weiterentwick-lung des MINT-Bereichs regelmäßig im Fokus der Begleitgespräche zu den Leistungs-vereinbarungen.

In der im Herbst 2023 vom Wissenschaftsministerium an die Universitäten übermit-telten Musterleistungsvereinbarung für die LV-Periode 2025 bis 2027 seien die MINT-Kennzahlen in die sogenannten obligaten Leistungsbeiträge inkludiert worden. Durch diese Maßnahme sei sichergestellt, dass für jede MINT-relevante Universität entsprechende Zielsetzungen vereinbart würden, die zur Beförderung der strategi-schen Vorgaben beitragen sollten.

(2) Die Universität Wien teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass sie die Entwicklung der Studienaktivitäten im MINT-Bereich einem regelmäßigen Monitoring unter-ziehe; die Entwicklung im MINT-Bereich werde auch Gegenstand der Leistungsver-einbarung 2025 bis 2027 sein.

⁸⁴

unidata

Schlussempfehlungen

37 Zusammenfassend empfahl der RH:

Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung

- (1) Wie im Universitätsgesetz 2002 vorgesehen wären die Auswirkungen der Universitätsfinanzierung NEU zu evaluieren. ([TZ 4](#))
- (2) Aufgrund der Bedeutung der Fächergruppengewichtungen im Finanzierungssystem der Universitäten wären diese – unter Einbeziehung der Daten aus der Kosten- und Leistungsrechnung der Universitäten – regelmäßig zu plausibilisieren und gegebenenfalls anzupassen. ([TZ 11](#))
- (3) Qualitätssichernde Maßnahmen in der Lehre wären unabhängig von der Auszahlung der wettbewerbsorientiert zu vergebenden Mittel zu gestalten. ([TZ 17](#))
- (4) Bei der Festlegung der im Wege der Wettbewerbsindikatoren der Säule Forschung sowie Entwicklung und Erschließung der Künste an die künstlerischen Universitäten zu vergebenden Mittel wäre eine Anhebung des Prozentsatzes zu prüfen – allenfalls unter Weiterentwicklung der Indikatoren. ([TZ 18](#))
- (5) Bei der Ausgestaltung der Wettbewerbsindikatoren wäre auch die Berücksichtigung von Erlösen aus Forschungs- und Entwicklungsprojekten sowie Projekten zur Entwicklung und Erschließung der Künste abseits der in der Universitätsfinanzierungsverordnung genannten Forschungsförderstellen zu prüfen. ([TZ 18](#))
- (6) Für die Verteilung des strategischen Betrags in der Budgetsäule Infrastruktur und strategische Entwicklung (der dritten Säule im System der Universitätsfinanzierung NEU) wären vorab nachvollziehbare Kriterien vorzusehen und diese transparent zu machen. Im Zuge dessen könnten auch das Ausmaß der stabilisierend eingesetzten Mittel und die Einbeziehung der – nicht mehr gesetzlich vorgesehenen – Studienbeitragsersätze überdacht werden. ([TZ 20](#))
- (7) Auch in den folgenden Leistungsvereinbarungsperioden wären im Rahmen der Universitätsfinanzierung kompetitiv vergebene Mittel für innovative Projekte oder Anschaffungen zur gezielten Förderung der Qualität der Lehre und der Forschungsaktivitäten zu reservieren. ([TZ 21](#))

- (8) Ein System für die Verteilung der Mittel, die nach Abrechnung des Basisindikators Lehre einzubehalten sind, wäre vorab festzulegen und transparent zu machen. Dabei wären auch die unterschiedlichen Voraussetzungen der Universitäten (z.B. Zugangsrahmenbedingungen) zu berücksichtigen. (TZ 23)
- (9) Die vereinbarten Steuerungsmaßnahmen wären einzusetzen und die Lenkungsfunktion der Leistungsvereinbarungen wirken zu lassen. Erforderlichenfalls wären die Zielwerte im Verhandlungsweg anzupassen. (TZ 23)
- (10) Prozesse und Richtlinien wären zu etablieren, die die Entwicklung der Inflation und deren Auswirkung auf die Universitäten regelmäßig monitoren und die Festlegung etwaig erforderlicher Zusatzbudgets bzw. Einsparungsmaßnahmen regeln. (TZ 28)
- (11) Bei zukünftigen Zuteilungen von Budgetmitteln aufgrund besonderen Mittelbedarfs der Universitäten wäre ein bedarfsgerechter Verteilungsmechanismus zu entwickeln und die Angemessenheit der zusätzlich zugeteilten Mittel sicherzustellen. (TZ 29)
- (12) Überschreitungsermächtigungen wären nur dann in Anspruch zu nehmen, wenn der Budgetbedarf unmittelbar mit dem Überschreitungsgrund in Zusammenhang steht. (TZ 29)
- (13) Die Entwicklung der Anzahl der belegten bzw. prüfungsaktiven Studien wäre zu analysieren und die Zielwerte wären – mit Verweis auf die Schlussempfehlung 9 – gegebenenfalls im Verhandlungsweg anzupassen. (TZ 31)

Universität Wien

- (14) Leistungsvereinbarungsergänzungen wären im Mitteilungsblatt zu veröffentlichen. (TZ 26)

Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung; Technische Universität Wien; Universität Wien

- (15) Gemeinsam wären die Gründe für die Entwicklungen der Studienkennzahlen im Bereich Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften und Technik (MINT) weiter zu analysieren; gegebenenfalls wären Maßnahmen zu setzen, um die Studien und Abschlüsse in MINT-Studiengängen zu steigern bzw. das Niveau zu halten. (TZ 36)



Wien, im Februar 2025

Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker

Anhang A

Ressortbezeichnung

Tabelle A: Für Universitäten zuständiges Bundesministerium

Zeitraum	Bundesministerien- gesetz-Novelle	Ressortbezeichnung	Bundesminister/in
1. März 2014 bis 7. Jänner 2018	BGBI. I 11/2014	Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft	1. März 2014 bis 17. Mai 2017: Dr. Reinhold Mitterlehner
			17. Mai 2017 bis 18. Dezember 2017: Dr. Harald Mahrer
			18. Dezember 2017 bis 8. Jänner 2018: Dr. ⁱⁿ Margarete Schramböck
seit 8. Jänner 2018	BGBI. I 164/2017	Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung	8. Jänner 2018 bis 3. Juni 2019: Dr. Heinz Faßmann
			3. Juni 2019 bis 7. Jänner 2020: Mag. ^a Dr. ⁱⁿ Iris Eliisa Rauskala
			8. Jänner 2020 bis 6. Dezember 2021: Dr. Heinz Faßmann
			seit 6. Dezember 2021: Dr. Martin Polaschek

Quelle: Parlament; Zusammenstellung: RH



Anhang B

Kennzahlen Finanzierung und Studien

Tabelle B: Finanzierungssätze Lehre

Fächergruppen	Leistungsvereinbarungsperiode	
	2019 bis 2021	2022 bis 2024
in EUR		
Nr. 1: Geisteswissenschaften, Sozial- und Wirtschaftswissenschaften, Rechtswissenschaften und andere	9.900	10.700
Nr. 2: MINT-Fächer in Basisausstattung	14.850	16.050
Nr. 3: MINT-Fächer mit besonderen Ausstattungserfordernissen	17.820	19.260
Nr. 4: Human- und Zahnmedizin	39.600	42.800
Nr. 5: Veterinärmedizin	39.600	42.800
Nr. 6: Bildende Kunst	29.700	32.100
Nr. 7: Darstellende Kunst, Musik	49.500	53.500

MINT = Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften und Technik

Quelle: BMBWF

Abbildung A: Anzahl der belegten Studien (Wintersemester 2013/14 bis 2022/23)

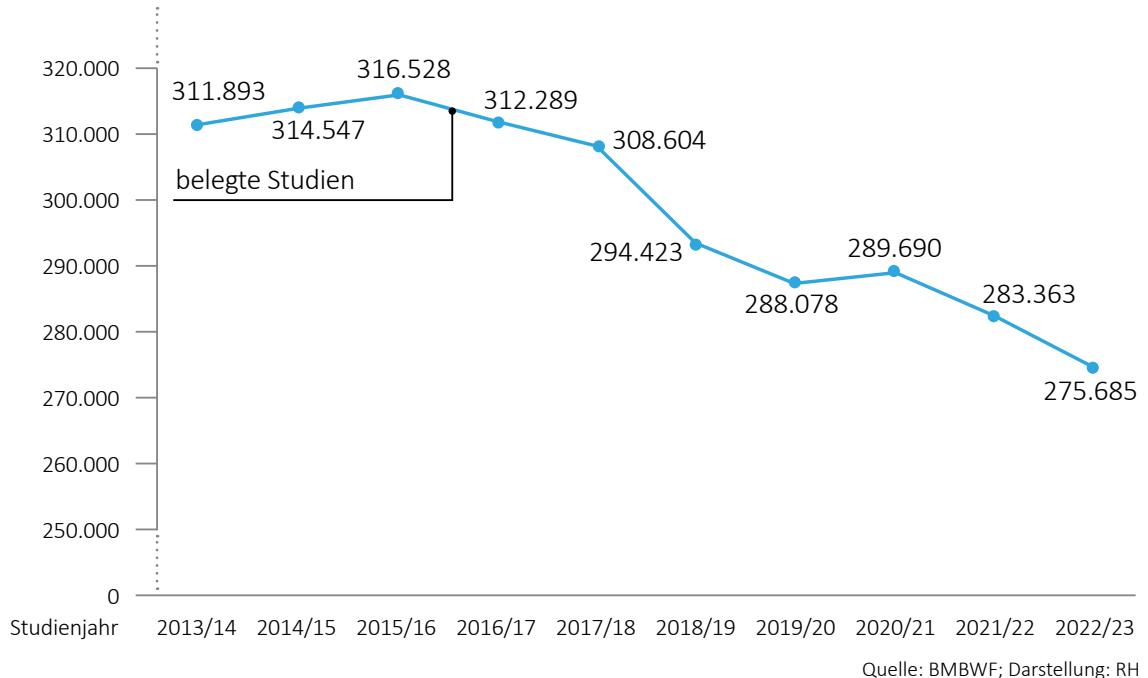


Abbildung B: Anteil der prüfungsaktiven Studien an den belegten Studien pro Studienjahr

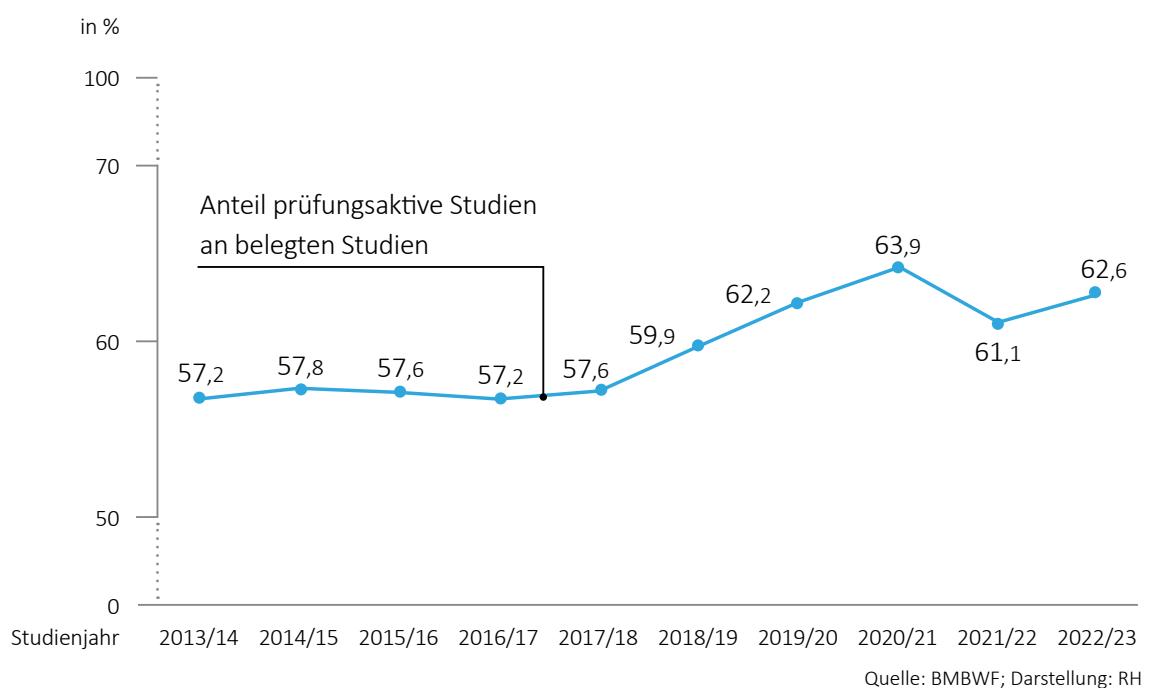




Tabelle C: Zugangsregelungen an österreichischen Universitäten ab UG-Novelle 2018

Regelung	UG 2002	Beschreibung	Studiengänge
Zulassung zu stark nachgefragten Bachelor- und Diplomstudien	§ 71b	<p>Im UG war die Mindestanzahl der österreichweit anzubietenden Anfängerstudienplätze pro Studienjahr und Studienfeld festgelegt.¹ Deren Aufteilung auf die einzelnen Universitäten erfolgte im Rahmen der Leistungsvereinbarungen.</p> <p>In diesen Studienfeldern war das Rektorat jeder Universität berechtigt, die Zulassung zu einem Studium durch ein mehrstufiges Aufnahmeverfahren vor Zulassung oder durch die Auswahl der Studierenden bis längstens ein Semester nach Zulassung zu regeln.</p> <p>Innerhalb einer vom Rektorat festgelegten Frist war eine verpflichtende Registrierung der Studienwerberinnen und -werber vorzusehen. Das Aufnahme- oder Auswahlverfahren durfte nur dann durchgeführt werden, wenn die Anzahl der registrierten Studienwerberinnen und -werber die in der Leistungsvereinbarung festgelegte Anzahl an Studienplätzen überstieg.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Architektur und Städteplanung Biologie und Biochemie Erziehungswissenschaft² Fremdsprachen² Informatik Management und Verwaltung/Wirtschaft Pharmazie Publizistik und Kommunikationswissenschaften Recht²
Zulassung zu den vom deutschen Numerus Clausus betroffenen Studien (Bachelor-, Master-, Diplom- und Doktoratsstudien)	§ 71c	<p>Im UG war die maximale Anzahl der österreichweit anzubietenden Studienplätze für Studienanfängerinnen und -anfänger pro Studienjahr und Studienfeld festgelegt. Diese wurden im Rahmen der Leistungsvereinbarungen auf die einzelnen Universitäten aufgeteilt und waren nach einem Aufnahme- oder Auswahlverfahren (vor Zulassung oder durch die Auswahl der Studierenden bis längstens zwei Semester nach Zulassung) zu vergeben. (Dieses musste nicht mehrstufig sein.)</p> <p>Für Humanmedizin bestand eine Quotenregelung über Studienplätze, die jedenfalls an Studienanfängerinnen und -anfänger mit österreichischem Reifezeugnis sowie EU-Bürgerinnen und -Bürger gingen.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Human- und Zahnmedizin Psychologie Veterinärmedizin
Zulassung zu an einer Universität besonders stark nachgefragten Bachelor- oder Diplomstudien ²	§ 71d	<p>Die Wissenschaftsministerin bzw. der Wissenschaftsminister konnte – von Amts wegen oder auf Antrag der betroffenen Universitäten – durch Verordnung in Studienfeldern bzw. Studien, die an einer Universität stark nachgefragt sind, eine Anzahl an Studienplätzen für Studienanfängerinnen und -anfänger festlegen und das Rektorat ermächtigen, die Zulassung durch Aufnahme- oder Auswahlverfahren zu regeln.</p> <p>Die an der entsprechenden Universität anzubietende Mindestanzahl von Anfängerstudienplätzen wurde anhand konkreter Indikatoren berechnet und ging in die Leistungsvereinbarungen ein.</p> <p>Weitere Bestimmungen, z.B. zur Durchführung, lauteten analog § 71b UG.</p>	Studien bzw. Studienfelder einer Universität mit einer verschlechterten Betreuungsrelation oder einer bedeutenden Zunahme an Studienanfängerinnen und -anfängern (berechnet anhand konkreter Indikatoren) ³

UG = Universitätsgesetz 2002

Quelle: UG

¹ Diese Zahl konnte aufgrund universitätsspezifischer Faktoren um 20 % erhöht oder verringert werden.² erstmals ab Studienjahr 2019/20 mit der UG-Novelle 2018³ beispielsweise Bachelorstudium Chemie an der Universität Wien



Tabelle D: Anteil der begonnenen Studien mit vorgesehenem Aufnahmeverfahren (2016/17 bis 2022/23); alle Universitäten

begonnene Studien	2016/17 bis 2018/19 ¹	2019/20 bis 2022/23 ¹
in % (Durchschnittswert)		
Eignungsabklärungen ² oder kapazitätenorientierte Zugangsregelungen	38	49
Eignungsabklärungen ²	9	9
Zugangsregelung nach § 71b UG (besonders nachgefragte Studien)	22	29
Zugangsregelung nach § 71c UG (vom Numerus Clausus betroffene Studien)	7	8
Zugangsregelung nach § 71d UG (an Universitäten besonders nachgefragte Studien)	–	3
ohne Eignungsabklärungen ² oder kapazitätenorientierte Zugangsregelungen	62	51

Die Paragrafenbezeichnung änderte sich mit der UG-Novelle 2018. Der RH verwendet auch für den Zeitraum davor die ab der UG-Novelle 2018 geltende Paragrafenbezeichnung.

UG = Universitätsgesetz 2002

¹ jeweils zum Wintersemester

² Lehramt, künstlerische Studien und Sport

Quelle: BMBWF

Tabelle E: Anteil der begonnenen Studien mit vorgesehenem Aufnahmeverfahren (2016/17 bis 2022/23); Technische Universität Wien und Universität Wien

begonnene Studien	2016/17 bis 2018/19 ¹	2019/20 bis 2022/23 ¹
in % (Durchschnittswert)		
Technische Universität Wien		
Eignungsabklärungen ² oder kapazitätenorientierte Zugangsregelungen	16	41
Eignungsabklärungen ²	0	0
Zugangsregelung nach § 71b UG (besonders nachgefragte Studien)	16	41
Zugangsregelung nach § 71c UG (vom Numerus Clausus betroffene Studien)	0	0
Zugangsregelung nach § 71d UG (an Universitäten besonders nachgefragte Studien)	–	0
Universität Wien		
Eignungsabklärungen ² oder kapazitätenorientierte Zugangsregelungen	35	58
Eignungsabklärungen ²	11	10
Zugangsregelung nach § 71b UG (besonders nachgefragte Studien)	21	37
Zugangsregelung nach § 71c UG (vom Numerus Clausus betroffene Studien)	3	3
Zugangsregelung nach § 71d UG (an Universitäten besonders nachgefragte Studien)	–	8

Die Paragrafenbezeichnung änderte sich mit der UG-Novelle 2018. Der RH verwendet auch für den Zeitraum davor die ab der UG-Novelle 2018 geltende Paragrafenbezeichnung.

UG = Universitätsgesetz 2002

¹ jeweils zum Wintersemester

² Lehramt, künstlerische Studien und Sport

Quelle: BMBWF



Tabelle F: Entwicklung Studienzahlen in MINT-Fächern an der Technischen Universität Wien und an der Universität Wien; Studienjahre 2016/17 bis 2021/22

	2016/17	2017/18	2018/19	2019/20	2020/21	2021/22	Veränderung 2016/17 bis 2021/22
	Anzahl						in %
Technische Universität Wien							
ordentliche MINT-Studien im 1. Semester	6.750	6.386	6.094	5.655	5.867	5.617	-17
prüfungsaktive MINT-Studien	15.522	15.597	15.364	15.477	15.919	14.933	-4
MINT-Abschlüsse	2.382	2.599	2.665	2.684	2.815	2.591	9
Universität Wien							
ordentliche MINT-Studien im 1. Semester	5.158	5.109	5.124	5.282	5.484	5.149	—
prüfungsaktive MINT-Studien	8.061	8.103	8.039	8.299	8.716	8.151	1
MINT-Abschlüsse	1.401	1.487	1.602	1.454	1.551	1.613	15

MINT = Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften und Technik

Quelle: BMBWF

R
—
H

