

ratsempfehlung

Rat für Forschung und Technologieentwicklung

Empfehlung des Rates zu Governance- und Managementstrukturen an den Universitäten

Hintergrund

Mit Inkrafttreten des Universitätsgesetzes 2002 (UG)¹ wurden die Universitäten aus der Detailsteuerung durch den Bund entlassen – sie sind seither juristische Personen des öffentlichen Rechts² – und mit einer weitreichenden Autonomie ausgestattet. Als oberste Organe sind nun Universitätsrat, Rektorat und Senat für die Entwicklungen an den Universitäten verantwortlich. Der Universitätsrat fungiert formal als strategisches Steuerungsorgan sowie Aufsichtsorgan der Universität. Die operative Leitung und somit das Management obliegt dem Rektorat, das auch die Universität nach außen vertritt. Der Senat wird mittels Wahl aus den Reihen der Professorinnen und Professoren, des Mittelbaus, der Studierenden und des allgemeinen Universitätspersonals ermittelt und stellt somit formal das Vertretungsorgan der Universitätsangehörigen dar.

Mit Ausnahme der obersten Ebene des Universitätsmanagements besitzen die Universitäten eine weitreichende organisatorische Autonomie. Es ist ihnen freigestellt, wie sie ihre innere Organisation regeln³ und die notwendig gewordenen strukturellen Maßnahmen im Universitätsmanagement bewältigen. Dies führte zu unterschiedlichen Formen und einer gelebten Vielfalt der Partizipation.⁴ Die einzelnen Universitäten entwickelten sich standort- und größenbezogen und setzten vorhandene Strukturen in unterschiedlicher Weise um. Ein durchgängiges, dem Subsidiaritätsprinzip entsprechendes Management, in dem Selbstbestimmung und Eigenverantwortung der universitären Leitungsebenen einen partizipativen Prozess fördern, kann allerdings auf Basis der erhaltenen Rückmeldungen einer im Auftrag

¹ Der Großteil der Bestimmungen des UG trat mit Beginn des Jahres 2004 in Kraft und wurde seither mehrmals novelliert. Wichtige Änderungen brachten etwa die Novelle 2009 (Bestellung RektorIn, Leitung von Organisationseinheiten), die Novelle 2012 (Finanzierung der Universitäten, Hochschulraumstrukturmittel) und 2013 (u.a. Implementierung der kapazitätsorientierten, studierendenbezogenen Universitätsfinanzierung) mit sich.

² § 4 UG Rechtsform

³ § 5 UG Weisungsfreiheit und Satzungsfreiheit; § 20 UG Leitung und innere Organisation

⁴ Governance und Partizipation – Empfehlung zur Fortentwicklung der österreichischen Universität, vgl. S. 43-48; Österreichischer Wissenschaftsrat, 2013

des Rates durchgeführten Studie⁵, nicht in allen Managementebenen attestiert werden.

Die finanzielle Autonomie der Universitäten ist ebenfalls weitreichend. Ein steuernder Einfluss des Bundes ist formal einzig über die Leistungsvereinbarungen – alle drei Jahre zwischen der jeweiligen Universität und dem zuständigen Ministerium – und der damit verbundenen Zuteilung des Budgets an die Universität gegeben. Das UG sieht dazu die Vorlage von Berichten vor – die Wissensbilanz mit hochschulstatistischen Datenmeldungen sowie einen Rechnungsabschluss – die u.a. an das zuständige Ressort zu übermitteln sind. Zusätzlich unterliegen die Universitäten auch dem Beteiligungs- und Finanzcontrolling gemäß § 15b des Bundeshaushaltsgesetzes und haben somit vierteljährlich einen Quartalsbericht mit Planungsdaten und einer Risikoeinschätzung an das BMWFV weiterzuleiten.⁶ Als strategische Komponente erarbeiten die Universitäten für einen nicht näher festgelegten Zeitraum einen Entwicklungsplan, der eine wesentliche Komponente für die Leistungsvereinbarungen darstellt. Das detaillierte Berichtswesen sorgt damit für Transparenz in der Steuerung und Entwicklung der Universitäten. Adäquate Managementtools für Monitoring und Steuerung wurden dafür an den Universitäten etabliert.

Mit dem UG wurde den Universitäten auch eine Neugestaltung ihrer Personalstrukturen ermöglicht. Sie erhielten einen weitgehend autonomen Handlungsspielraum, der insbesondere für Neueintritte eine neue Personalentwicklungspolitik ermöglicht. Besondere Bedeutung kommt hier der „Berufungspolitik“ zu, die einen wesentlichen Eckpfeiler für die wissenschaftliche Profilbildung einer Universität darstellt. Auch das Budget für das Universitätspersonal ist von großer Relevanz. Bis zu 80% der Gesamtkosten einer Universität sind Personalkosten. Ein ebenso wichtiges Element der Personalentwicklung sind Karrieremodelle für junge WissenschaftlerInnen, da damit die Personalstruktur wesentlich beeinflusst werden kann. Hierbei waren die Universitäten bisher unterschiedlich erfolgreich. Jedenfalls ist es nicht durchgängig gelungen – auch nicht durch die Verhandlung eines Kollektivvertrags⁷ – eine umfassende Personalentwicklungsstrategie zu entfalten. Eine gesamtuniversitäre Personalplanung ist aber von entscheidender Bedeutung, soll die Personalstruktur nicht willkürlichen Entwicklungen ausgesetzt sein.

Neben den gesetzlichen Vorgaben sind es aber besonders auch gesellschaftliche Veränderungen, die die Entwicklung der Hochschulen in zunehmendem Maße bestimmen. Die stattfindende Transformation der Gesellschaft in eine Wissensgesellschaft führte in den letzten zehn Jahren zu einem starken Ansteigen der Studierendenzahlen. An Universitäten sind es 39,6% mehr ordentliche Studierende, die Zahl der Studienplätze an Fachhoch-

⁵ B. Elias, Pöchlhammer Innovation Consulting; Analyse der Governance- und Managementstrukturen an österreichischen Universitäten, Juli 2014, im Auftrag des RFTE

⁶ Vgl. UG §15 (7)

⁷ Der Kollektivvertrag für die ArbeitnehmerInnen der Universitäten wurde am 5.5.2009 finalisiert und trat am 1.10.2009 in Kraft.

schulen stieg im gleichen Zeitraum um 86,3%. An den tertiären Bildungseinrichtungen zusammen waren im Wintersemester 2013/14 insgesamt 376.710 Studierende in Österreich gemeldet. Wissenschaftliches Personal, Infrastruktur und Budget konnten freilich im gleichen Zeitraum nicht adäquat angehoben werden. Daraus ergeben sich teils ungünstige Betreuungsrelationen, veraltete Ausstattung sowie real sinkende Ausgaben pro Studierenden.

Viele Fächer bzw. Fächergruppen sehen sich mit dem Problem „Massenstudium“ konfrontiert. Für besonders stark nachgefragte Studien wurde zwar nachträglich im UG eine Regelung verankert⁸, darüber hinaus bestehen jedoch keine oder nur eingeschränkte Möglichkeiten für die Universitäten, die Anzahl an Studierenden zu regulieren. So ist die akademische Autonomie zwar hinsichtlich der Inhalte und Ausgestaltung der Curricula gegeben, ein kapazitätsorientiertes Angebot ist jedoch auf Basis der gültigen Regelung momentan nur eingeschränkt möglich.

Auch der anhaltende Druck internationaler Studierender auf österreichische Universitäten (35% ordentliche StudienanfängerInnen kamen 2013/14 aus der EU oder Drittstaaten⁹) ist mit dem Instrumentarium, das den Universitäten zur Bewältigung dieser Studierendenmassen zur Verfügung steht, nur eingeschränkt zu bewältigen.

Die bestehenden Rahmenbedingungen führen die Universitäten dabei an ihre Grenzen. Von den öffentlichen Universitäten wurden im WS 2013/14 273.280 ordentliche Studierende gemeldet. Gegenüber dem WS 2003/04 ist dies ein Anstieg von 42%¹⁰. Aufgrund der demographischen Entwicklung Österreichs – auch die Hochschulplanungsprognose 2011¹¹ geht von einer nur noch leicht ansteigenden Zahl an Studierenden bis 2030 aus – ist zwar mit keinem enormen Wachstum zu rechnen, die Attraktivität der österreichischen Universitäten für Studierende aus dem internationalen Umfeld und der generelle Trend zu höherer Ausbildung bleiben aber ungebrochen.

Dieser grundsätzlich zu begrüßende und notwendige Trend zu mehr Bildung führte bisher fast ausschließlich zu einer steigenden Belastung der tertiären Bildungseinrichtungen, insbesondere der Universitäten. Die Herausforderung für die Politik darf in Zukunft aber nicht die Erreichung einer Tertiärquote von 40% bis 2020 sein, ohne das gesamte Bildungs- und Weiterbildungsspektrum in allen Bildungsebenen attraktiv zu gestalten.

Die Kapazitätsgrenzen für die Universitäten zeigen sich immer mehr in ihrer infrastrukturellen Ausstattung sowohl in der universitären Lehre – zu wenige wissenschaftliche MitarbeiterInnen – aber insbesondere in der Forschung steht dabei knappen Budgets eine steigende Anzahl an Studierenden

⁸ UG §14h, §124b

⁹ Statistik Austria, Hochschulstatistik 2013/14; erstellt am 26.08.2014

¹⁰ Statistik Austria, siehe 2 (ordentliche Studierende)

¹¹ Hochschulplanungsprognose 2011 (Statistik Austria: zum Vorjahr war ein Rückgang an ordentliche Studierende von 0,8% zu verzeichnen)

gegenüber. Zusätzlich sind es Veränderungen in der Forschungsförderpolitik, wie verstärkte projektorientierte Forschung, die kompetitive Vergabe von Drittmittel aus Förderprogrammen sowie Kooperationen zwischen Unternehmen und Universitäten, die zwar nachweislich zu einer Qualitätssteigerung geführt haben, die Universitätsbudgets jedoch substanziell belasten, da eine Vollkostenfinanzierung nur selten gegeben ist. Schließlich sind es auch Profilbildungsprozesse und Schwerpunktbildungen in Lehre und Forschung, die im Zuge eines zukunftsorientierten Universitätsmanagements gesteuert werden müssen.

Im Zuge der Veränderungen wurde auch ein neues Bild der Universitäten in der Gesellschaft geschaffen. Die Universitäten stehen immer mehr in einem (internationalen) Wettbewerb. Ein Ausdruck davon sind zahlreiche Rankings, deren Ergebnisse für die Reputation einer Universität von wachsender Bedeutung sind. Im gleichen Maße findet auch ein Wettbewerb um die besten Köpfe in Lehre und Forschung sowie um Studierende statt. Im Sinne von „*knowledge follows money*“ entwickelt sich dafür ein „Markt“ an den Hochschulen. Neben dem Einkommen sind es die Forschungsbedingungen, Verfügbarkeit von Ressourcen, eine exzellente Forschungsinfrastruktur, die Verfügbarkeit und Möglichkeit Forschungsgelder einzuwerben, aber auch die Lebensqualität einer Stadt bzw. eines Landes, in dem sich eine Universität befindet, die bei der Anwerbung von SpitzenforscherInnen mehr und mehr an Bedeutung gewinnen. Für Universitäten mit geringer budgetärer Flexibilität oder einem unvorteilhaften Umfeld wird es deshalb zukünftig immer schwieriger werden, exzellente WissenschaftlerInnen zu gewinnen.

Vor diesem Hintergrund durchlaufen die österreichischen Universitäten seit Inkrafttreten des UG einen durchaus erfolgreichen Entwicklungsprozess. Aufgrund der geänderten Rahmenbedingungen zeigt sich aber ein Reformbedarf, um die Universitäten in Österreich für das nächste Jahrzehnt möglichst optimal auszustatten.

Im Rahmen einer Studie im Auftrag des Rates wurden die Governance- und Managementstrukturen- und insbesondere die Kommunikationsstrukturen und -kultur an den Universitäten näher beleuchtet, deren Ergebnisse unter anderem als Basis für den nachfolgenden Diskussionsprozess und Erarbeitung folgender Empfehlungen des Rats dienen.

Empfehlungen

Autonomie der Universitäten an die aktuellen Rahmenbedingungen adaptieren

Der Rat empfiehlt, die Autonomie der Universitäten in jenen Aufgaben zu ergänzen, die die Feststellung ihrer Kapazitäten in Lehre und Forschung betreffen.

Die Anzahl an zur Verfügung stehenden Studienplätzen für Studienfächer bzw. -fächergruppen wird dazu von den Universitäten auf Basis der vor-

handenen Ressourcen und im Sinne einer qualitätsorientierten Entwicklung (etwa einer verbesserten Betreuungsrelation) festgestellt.

In Abhängigkeit zu den budgetären Möglichkeiten und im Sinne einer adäquaten Studienplatzfinanzierung, ist die jeweilige Anzahl an Studienplätzen im Rahmen der Leistungsvereinbarungen mit dem zuständigen Ministerium zu verhandeln und für die kommende Periode festzulegen;

Für die Zulassung von Studierenden zu Bachelor-, Master- und Doktoratsstudien sollten die Universitäten darüber hinaus in die Lage versetzt werden, Auswahl- und Aufnahmekriterien zu definieren, die entlang der vorhandenen Kapazitäten eine qualitativ hochstehende und profilsorientierte Bildung der Studierenden erlaubt. Eine klare Regelung ist für die Umsetzung einer kapazitätsorientierten Studienplatzfinanzierung unumgänglich.

Modifizierung des Auswahlverfahrens zur Bestellung des Rektors /der Rektorin

Der Rat empfiehlt, das Auswahlverfahren zur Bestellung des Rektors, der Rektorin zu modifizieren.

Hinsichtlich der Regelungen der Ausschreibung und des Vorschlagsrechts der Position der Rektorin oder des Rektors¹² empfiehlt der Rat eine modifizierte Vorgehensweise zur Bildung eines „Wahlvorschlags“ an den Universitätsrat.

Wie in §21(1)Z2 UG geregelt, wird die Position der Rektorin bzw. des Rektors durch den Universitätsrat ausgeschrieben und nach §23a eine Findungskommission eingesetzt. Die Findungskommission, in der die Vorsitzenden des Senats und des Universitätsrats vertreten sind, erstellt aus den Bewerbungen einen Dreivorschlag. Die Bewerbung einer amtierenden Rektorin, eines amtierenden Rektors ist dabei jedenfalls zu berücksichtigen. Dieser Dreivorschlag sollte, im Gegensatz zur bestehenden Regelung, bindend für den Senat sein, mit der Option, dem Universitätsrat maximal zwei weitere KandidatInnen zusätzlich zur Wahl vorzuschlagen.

Rolle des Senats in der Leitung der Universität

Der Rat empfiehlt, die Beratungsfunktion des Senats stärker zu betonen. Operative Belange sollten hingegen alleinig der Kompetenz des Rektorats obliegen.

Für eine konstruktive Zusammenarbeit der Leitungsorgane ist eine funktionierende Kommunikation und klare Kompetenzverteilung zwischen den Gremien entscheidend. Der Senat sollte sich dabei stärker als beratendes Organ positionieren. Im Sinne einer durchgängig subsidiären Organisation und verbesserten Partizipation nachgeordneter Ebenen, sollte der Senat dazu Entscheidungen von eingesetzten Kollegialorganen, Kommissionen oder Konferenzen, verstärkt als Grundlage für seine Beratungsfunktion

¹² Siehe § 23 (3); §§23a, 23b; §25 (5, 5a) Die Rektorin oder der Rektor ist vom Universitätsrat aus einem Dreivorschlag des Senats für eine Funktionsperiode von vier Jahren zu wählen. Die Wiederwahl ist zulässig. § 25 (5)(5a) UG ist

miteinbeziehen. Dadurch wäre ein direkter Einfluss dieser Ebenen an der Entwicklung der Universitäten gewährleistet.

Auch in den Gesprächen, im Rahmen der im Auftrag des Rates durchgeführten Studie, wurde dazu wiederholt betont, dass eine rechtzeitige und umfassende Einbindung der Beteiligten, insbesondere auf informeller Ebene, die Entwicklungsprozesse positiv beeinflussen kann.

Konzeption des Entwicklungsplans der Universitäten als langfristiges und verbindliches Planungsinstrument

Der Rat empfiehlt den Planungshorizont der Entwicklungspläne an Universitäten auf mindestens zwei Leistungsvereinbarungsperioden oder darüber hinaus zu konzipieren.

Die Entwicklungsplanung ist ein wesentlicher Bestandteil einer transparenten Profilbildung und Weiterentwicklung an Universitäten. Sie unterliegt keinem definierten Zeithorizont. Im Sinne eines langfristigen und verbindlichen Planungsinstruments erscheint es allerdings sinnvoll, den Planungshorizont des Entwicklungsplans wesentlich über die Dauer einer Leistungsvereinbarungsperiode von drei Jahren hinaus zu konzipieren. Die Leistungsvereinbarung als mittelfristiges Planungsinstrument sollte darauf basieren, diese jedoch nicht duplizieren, sondern fokussiert die Anforderungen und von den Universitäten angebotenen und geforderten Leistungen und ihre budgetäre Ausstattung abbilden.

Optimierung der personellen Zusammensetzung der Leitungsgremien an Universitäten

Der Rat empfiehlt universitätsinterne und -externe Expertinnen und Experten in die Leitungsgremien der Universitäten zu berufen.

Die Kombination universitätsinterner und externer Kompetenzen für die Leitung der Universitäten hat sich an einigen Standorten bewährt, um den tiefgreifenden Veränderungen an den Universitäten optimal zu begegnen. Der Vorteil, dadurch außeruniversitäres Management-Knowhow in die Universitäten einzubringen, sollte nach Meinung des Rats auch zukünftig bei der Zusammensetzung der Leitungsteams bedacht werden.

Personalentwicklung und Qualifizierung des Führungspersonals

Der Rat empfiehlt, eine langfristige Personalentwicklungsstrategie an den Universitäten zu etablieren. Im Sinne einer attraktiven und nachhaltigen Personalentwicklung sollten die Perspektiven und Entwicklungsmöglichkeiten der MitarbeiterInnen von der Universitätsleitung von Beginn an transparent kommuniziert werden.

Die Personalstruktur an den Universitäten wird zum Teil kritisch beurteilt. Der hohe Anteil an Drittmittelangestellten bzw. MitarbeiterInnen mit befristeten Vertragsverhältnissen ist, insbesondere an Universitäten mit einem hohen Anteil an projektorientierter Forschung, sehr hoch. Der Auf- bzw. Abbau von Drittmittelangestellten sollte daher seitens der Rektorate (Per-

sonalentwicklung) strukturiert geplant, klar geregelt und kontrolliert werden.

Der Rat empfiehlt, für die Leitung großer Organisationseinheiten auf Ebene der Fakultäten bzw. Zentren/Departments, gegebenenfalls eine personelle Trennung in wissenschaftliche und wirtschaftliche Agenden.

Das Führungspersonal an den Universitäten (LeiterInnen von Organisationseinheiten) ist zunehmend mit klassischen Management-Aufgaben konfrontiert und in universitätsinterne Strategieprozesse eingebunden. Die Ergebnisse der Studie¹³ ergeben, dass der Aufwand dafür von 2/3 der Befragten als „hoch bzw. sehr hoch“ eingestuft wird.

Besonders an großen Universitäten ist es aber zunehmend wichtig, dass das Management auf Ebene der Fakultäten (bzw. Zentren/Departments) das Rektorat, sowohl auf wissenschaftlicher als auch wirtschaftlicher Ebene, unterstützt. Neben einer wissenschaftlichen Kompetenz ist somit verstärkt auch eine wirtschaftliche Managementkompetenz gefordert. Gegebenenfalls sollten daher Strukturen geschaffen werden, die eine klare Trennung der Verantwortlichkeiten ermöglichen bzw. optimieren und damit die Rektorate in der strategischen Steuerung der Universität unterstützen.

Im Sinne einer zukunftsorientierten Personalentwicklung ist es daher auch unumgänglich, Führungskräfte in den unterschiedlichen Ebenen zu entwickeln und zu fördern. Neben den wissenschaftlichen Kompetenzen sind es Fähigkeiten im Management und der Mitarbeiterführung, die als Kriterien für Führungspositionen vermehrt in die Ausbildung miteinfließen sollten.

Reform der Wissensbilanz und Leistungsvereinbarungen

Der Rat empfiehlt im Sinne eines reduzierten Verwaltungsaufwands, kohärente Prozesse hinsichtlich der Gestaltung von Leistungsvereinbarungen und der Inhalte von Wissensbilanzen zu entwickeln.

Die Anzahl notwendiger Kennzahlen sollte auf steuerungsrelevante Indikatoren („*hard accountabilities*“) reduziert werden. Kennzahlen der Wissensbilanz, die für internationale Vergleiche herangezogen werden – Stichwort „Rankings“ – sollten ebenfalls mit den entsprechenden Indikatoren abgestimmt werden.

Die Leistungen der Universitäten der Künste sind mit den üblichen Sets an Indikatoren (für Wissensbilanz oder Rankings) nur eingeschränkt abzubilden. Diese sollten daher Bewertungskriterien entwickeln, die die Leistungen der Universität adäquat und international vergleichbar, darstellen.

Binnenstruktur und Kommunikation an Universitäten

Die innere Organisation ist, mit Ausnahme der obersten Leitungsebene, autonom von den Universitäten selbst festzulegen¹⁴. Aufgrund ihrer Hete-

¹³ Vgl. B. Elias, Pöchhacker Innovation Consulting; Analyse der Governance- und Management-Strukturen an österreichischen Universitäten; Kap. 3.6; Juli 2014, im Auftrag des RFTE.

¹⁴ Vgl. UG § 20(4)

rogenität entstanden damit individuelle Unterschiede in den Organisationsformen. Diese Unterschiede sind grundsätzlich positiv und an die Erfordernisse der einzelnen Organisationen angepasst.

In der Studie zu Kommunikations- und Managementstrukturen an Universitäten wird die Qualität in der Kommunikation bzw. Informationspolitik von den Befragten kritisch beurteilt. Relativ gering wird darin die Zufriedenheit mit der „Einbindung *in*“ sowie den „Ergebnissen *aus*“ strategischen Prozessen und Entscheidungen hinsichtlich der Organisation und Verwaltung bewertet.¹⁵

Der Rat empfiehlt, an den Universitäten die Kommunikationszufriedenheit zu evaluieren und eventuell notwendige Änderungen zu veranlassen. In diesem Zusammenhang sollten auch die Ergebnisse aus gesetzlich vorgeschriebenen Quality-Audits¹⁶, aus denen sich Verbesserungen in der Kommunikationskultur ableiten lassen, aufgegriffen werden. Dauer und Durchführung von Entscheidungsprozessen können davon erheblich profitieren. Die Förderung einer wertschätzenden Kommunikationskultur sollte hohe Priorität in der Leitung von Universitäten haben. Kommunikation kann nicht angeordnet werden, gut abgestimmte Organisationsstrukturen können aber einen positiven Beitrag leisten, wozu auch die Entwicklung einer „*Corporate Identity*“ zählt.

„Die besten Köpfe“ an eine Universität zu holen und sie dort zu behalten bleibt ein wesentlicher Bestandteil einer erfolgreichen Universitätspolitik. Als Voraussetzung dafür sollte die Förderung einer wertschätzenden Kommunikationskultur hohe Priorität in der Leitung von Universitäten bekommen.

¹⁵ Vgl. B. Elias, Pöchhacker Innovation Consulting; Analyse der Governance- und Managementstrukturen an österreichischen Universitäten; Abb. 16

¹⁶ Vgl. UG § 14; HS-QSG § 18