

Zu einem österreichischen Modell der Leistungsindikatoren

Der Österreichische Wissenschaftsrat hat sich gemäß seinem gesetzlichen Auftrag, Vorschläge in Fragen der Wissenschaftspolitik zu erstellen und dabei auch europäische und internationale Entwicklungen einzubeziehen, mit in Europa bestehenden Indikatormodellen auseinandergesetzt und daraus Schlussfolgerungen für ein österreichisches Modell in prospektiver Form abgeleitet. Dazu wurden in einem Expertengespräch die Positionen der Österreichischen Rektorenkonferenz, des BM:BWK und des BMF eingeholt.

Aus einem Überblick über bestehende und geplante Indikatormodelle im Ausland und unter Rücksichtnahme auf die österreichischen Rahmenbedingungen werden für ein Indikatormodell, wie es in § 12 Abs 8 UG vorgesehen ist, Ziele und Anforderungen definiert.

Allgemeines

Der Wissenschaftsrat spricht sich ausdrücklich für ein Modell der Universitätenfinanzierung aus, das auch Leistungsindikatoren beinhaltet. Indikatorbasierte Mittelvergabe kann einen wichtigen Anreiz für Maßnahmen zur Steigerung von Effizienz und Qualität sowie zur Profilbildung darstellen.

Der Schwerpunkt bei allen Modellen im internationalen Vergleich liegt auf **Lehr- und Forschungsindikatoren**. Als Indikatoren kommen in erster Linie quantifizierbare Größen in Frage, allerdings wäre ein verstärkter Einsatz von *Qualitätsindikatoren* vor allem im *Forschungsbereich* wünschenswert. Dieser setzt voraus, dass in großem Umfang aufwändige *Peer reviews oder ähnliche Verfahren* durchgeführt werden können. Dies bedeutet weiters, dass in erster Linie solche Parameter als Indikatoren eingesetzt werden sollen, in denen schon jetzt Qualitätsurteile der *scientific community* ihren Niederschlag finden (Zahl der Habilitationen, Promotionen, Berufungen). Zwar sind auch dies rein numerische Größen, doch insofern die gezählten Ereignisse mit etwa gleich hohen Qualitätsschwellen verbunden sind, lassen sie Rückschlüsse auf die Arbeitsqualität einer Organisationseinheit zu.

Allgemein sollten nur jene Kennzahlen als Indikatoren herangezogen werden, die im tatsächlichen Einflussbereich der Universitäten liegen, von denen also auch *Steuerungseffekte* ausgehen können. In diesem Zusammenhang ist vor allem zu beachten, dass klar getrennt wird zwischen jenen Mitteln, die im Wege der *Leistungsvereinbarungen* an die Universitäten vergeben werden, und jenen, die indikatorgestützt verteilt werden. Es ist zu berücksichtigen, dass die Indikatoren die tatsächlich erbrachte Leistung einer Universität in einem bestimmten Bereich abbilden und monetär honorieren (**Output-** bzw. **Outcome-Steuerung**), während Leistungsvereinbarungen ein prospektives Element innewohnt (letztlich **Input-Steuerung**). Beide Modelle haben ihre Berechtigung, doch gilt es, ihre jeweiligen Vorzüge adäquat einzusetzen. In diesem Zusammenhang ist auch darauf zu achten, dass (positive wie negative) Effekte aus einem Steuerungsmodell nicht durch das andere Modell ausgeglichen werden, da sonst der Steuerungseffekt verloren geht.

Die Modelle müssen so robust sein, dass geringfügige Änderungen in den Indikatoren auch nur geringfügige Budgetänderungen bewirken. Dies kann erzielt werden durch Zugrundelegung mehrjähriger Durchschnitte.

Indikatorsteuerung der Zuweisungen befreit den Erhalter der Universitäten nicht von seiner Verantwortung gegenüber der Gesellschaft und ihrem Bedarf an Wissenschaft: Der für die Universitäten zur Verfügung gestellte Betrag muss sich nach den zu erbringenden Leistungen richten und diese abdecken. Es muss klar sein, dass Einsparungen Konsequenzen für den Umfang und die Qualität der Lehr- und Forschungsleistungen des Universitätssystems nach sich ziehen, wenn die anfänglich zu erwartenden Rationalisierungsgewinne einmal erzielt sind.

Bei komplizierten Systemen besteht die Gefahr, dass die Steuerungseffekte, die von den Indikatoren ausgehen, durch gegenläufige Elemente in den Leistungsverträgen kompensiert werden. Dies macht einen sehr bewussten Umgang mit dem Instrument der Leistungsvereinbarung sowohl von Seiten des BM:BWK als auch von Seiten der Universitäten nötig. Leistungsvereinbarungen können und sollen zwar eingesetzt werden, um vorübergehende Schwächen zu korrigieren, nicht, um chronische Schwächen einer Universität, die sich im Indikatoranteil auswirken, zu kompensieren.

Die Auswahl der Indikatoren sollte auf wissenschaftsgeleiteten und wissenschaftsbezogenen Kennzahlen beruhen; eine politisch motivierte Auswahl ist einer Akzeptanz der Indikatoren und damit letztendlich dem Erfolg des gesamten Projekts nicht dienlich.

Für beide Budgetelemente wird man auf die zu erstellende **Wissensbilanz** zurückgreifen. Dadurch kann sichergestellt werden, dass jede Größe nur einmal, und zwar entweder als Indika-

tor oder als Leistung, herangezogen wird. Die vorliegende Empfehlung versteht sich als notwendige Vorstufe zur weitergehenden Befassung auch mit diesem Themenkomplex.

Ein Zusammenhang zwischen Indikatorsystem und Leistungsvereinbarung besteht in dem Sinne, dass durch eine entsprechende Leistungsvereinbarung die Voraussetzung für die Einführung neuer Indikatoren geschaffen werden kann. So könnte mittels Leistungsvereinbarung eine AbsolventInnenbefragung veranlasst werden, die dann den Einsatz des Indikators AbsolventInnenzufriedenheit – oder analog: Anzahl der AbsolventInnen in fixem Arbeitsverhältnis – ermöglicht.

Wahrscheinlich wird in Österreich kein Preismodell zur Anwendung kommen (bei dem bei Erbringung einer bestimmten Leistung ein fixer Betrag an die Universität ausbezahlt wird), sondern ein **Verteilermodell**, das einen fixen Betrag anteilig verteilt. Angesichts der gesetzlichen Vorgaben wäre ein Preismodell nur mit großem Aufwand einzuführen. Außerdem kann ein Verteilermodell der einigermaßen (vor allem in Größe und fachlicher Ausrichtung) heterogenen Universitätslandschaft besser gerecht werden. Schließlich erzeugt es deutlichere Wettbewerbsverhältnisse der Universitäten untereinander.

Gesetzlich vorgegeben sind der im Vergleich eher geringe Indikatoranteil von 20% und die vergleichsweise hohe Kappungsgrenze von 2%. In einem weiteren Schritt sollte über eine Ausdehnung des indikatorbasierten Anteiles nachgedacht werden. Die Bedeutung der Kappungsgrenzen als Schutz der Universitäten und ihrer Angehörigen wird unterstrichen, allerdings darf durch diese Kappungsgrenzen ein Indikatormodell nicht seiner Anreizeffekte beraubt werden.

Es ist zu berücksichtigen, dass es sich bei dem System der indikatorgestützten Mittelvergabe zunächst um ein standort- und fächerübergreifendes Verfahren handelt, in dem einzelne Indikatoren manche Disziplinen aufgrund von fachimmanenten Strukturverschiedenheiten begünstigen oder benachteiligen können. Deshalb ist die Bildung von disziplinangemessenen Kategorien (Clustering) bei der Vergabe erforderlich, um den unterschiedlichen Gegebenheiten in einzelnen Fächern besser Rechnung zu tragen.

Schließlich erscheint es wichtig, dass das Funktionieren der Steuerung über Leistungsindikatoren durch eine unabhängige Instanz evaluiert wird und die Bereitschaft besteht, die betreffende Verordnung den Evaluierungsergebnissen anzupassen. Nur durch ein solches Monitoring kann gewährleistet werden, dass allenfalls auftretende unerwünschte Wirkungen erkannt und abgeändert werden. Diese Aufgabe sollte jedenfalls durch eine nicht am universitären Budgetprozess unmittelbar beteiligte Institution wahrgenommen werden, um zu gewährleisten, dass das Urteil sowohl objektiv als auch frei von Betriebsblindheit ist.

Zu den Indikatorensets

Nach dem Wortlaut des Gesetzes haben sich die Indikatoren auf die Bereiche **Lehre, Forschung oder Entwicklung und Erschließung der Künste sowie gesellschaftliche Zielsetzungen** zu beziehen.

In einem ersten Schritt sollte die Auswahl auf einer beschränkten Anzahl von Indikatoren, die bereits jetzt ohne großen Aufwand erhoben werden können, beruhen. Dazu bieten international verwendete Indikatoren eine gute Orientierung. In weiteren Schritten kann dann aufgrund einer Evaluierung der Erfahrungen mit den ersten Formelbudgets zu einer Verfeinerung und einem Ausbau des Indikatorensets übergegangen werden. Weitere wünschenswerte Eigenschaften von Indikatoren sind einfache Handhabbarkeit und transparente Verfahren zu ihrer Feststellung. Schließlich muss vermieden werden, dass die Erhebung der Indikatoren einen überdimensionalen bürokratischen Aufwand für die Universitäten nach sich zieht.

Für das Indikatorenset **Lehre** werden Größen wie beispielsweise „Studierende in Mindeststudiendauer“, „Verhältnis Absolventen/Studierende in Mindeststudiendauer“ und „Absolventen, abnehmend gewichtet nach Studiendauer“ vorgeschlagen.

Zur Messung von **Forschungsleistungen** können neben eingeworbenen Drittmitteln (vgl. die Ausführungen am Ende dieses Abschnitts) zum Beispiel folgende Indikatoren herangezogen werden: Promotionen, Habilitationen und Stipendien in diversen Exzellenz-Förderungsprogrammen (der ÖAW etc.), wissenschaftliche Preise und Auszeichnungen, Funktionen in Forschungs- und Wissenschaftsgesellschaften sowie Berufungen an andere Universitäten und Gewinnung von Gastprofessoren.

Umfang und Qualität der wissenschaftlichen Publikationsleistung wird ein wichtiger Parameter sein. In jenen Bereichen, für die international anerkannte Zitationsanalysen/Impactfactors heute verfügbar sind (z.B. Naturwissenschaften, Technik, Medizin, in gewissem Maß auch Sozialwissenschaften), sollten diese unbedingt als Indikatoren herangezogen werden, obwohl sie für große Bereiche (z.B. Geisteswissenschaften) noch fehlen. Diese Bereiche werden in besonderen Clustern zusammenzufassen sein; ein Nachteil darf ihnen aus dem Fehlen des Instruments der Impact-Analyse nicht erwachsen. Überhaupt wird der Verbesserung und Weiterentwicklung von Techniken zur Impact-Analyse bei der Systempflege große Aufmerksamkeit zu widmen sein.

Zitationsvergleiche dürfen bekanntlich nur innerhalb sorgfältig abgegrenzter Cluster mit gleicher Zitationskultur angestellt werden. Eine wenig aufwändige Minimalversion wäre, für jeden Mitarbeiter nur die Gesamtzahl der Zitationen (ohne Zeitreihe) zu erheben; das kann von den Wissenschaftlern selbst geleistet werden, wenn die Universität Zugriff zu einer Zitationsdatenbank hat. Das bloße Zählen von Publikationen ohne Rücksicht auf das Niveau des Veröffentlichungsorgans lenkt den Ergebnisfluss in leichtgewichtige Medien ohne Qualitätsprüfung und schadet so dem Rang der österreichischen Forschung im internationalen Vergleich.

Im Bereich der **gesellschaftlichen Zielsetzungen** sind etwa folgende Indikatoren vorstellbar: Frauenanteil bei Professuren, Frauenanteil bei sonstigen Wissenschaftlerstellen, Frauenanteil bei Promotionen und Habilitationen. In einem weiteren Schritt und bei ausreichender Datenbasis können in diesem Indikatorenset (wie gegebenenfalls auch im Indikatorenset Lehre) auch Kennzahlen über den beruflichen Werdegang und die berufliche Situation der AbsolventInnen (beispielsweise ausgedrückt durch den Anteil in fixen Anstellungsverhältnissen fünf Jahre nach Beendigung des Studiums) verwendet werden. Ebenso könnte hier die Beteiligung an Programmen, die dem Wissenstransfer in benachteiligte Regionen oder Unternehmenssparten dienen, einen Faktor darstellen.

Angedacht werden sollte die Einbeziehung eines Indikatorensets „**Internationalität**“, basierend auf Personenaustausch mit ausländischen Universitäten, und zwar sowohl im Bereich Lehre, als auch im Bereich Forschung. Hier ist jedoch zu berücksichtigen, dass sich Indikatoren vor allem für Outgoing-Modelle (sowohl bei Studierenden als auch bei Lehrenden) eignen, bei Incoming-Modellen die Attraktivität nicht unbedingt in der Qualität liegen muss (vgl. etwa Numerus-clausus-Flucht aus Deutschland bei Medizin-Universitäten bei zu erwartendem Ausgang des EuGH-Verfahrens). Der Mehrbedarf für die Betreuung von ausländischen Studierenden könnte alternativ im Wege der Leistungsvereinbarung abgedeckt werden. – Eine naheliegende Input-Meßgröße ist der Anteil von Lehrveranstaltungen, die in fremden Sprachen abgehalten werden (ausgenommen linguistische in der Sprache des jeweiligen Faches).

Bezugsgröße sollte in der Regel ein mehrjähriger Durchschnitt sein (international werden oft Dreijahresdurchschnitte herangezogen). Dabei sollte es nicht nur um die absoluten Größen oder Prozentwerte gehen, sondern auch um Veränderungen gegenüber der Vorperiode. Sie spiegeln die Wirkung der unternommenen Anstrengungen am deutlichsten. Die Bildung von Indikatoren, die sowohl den Absolutwert als auch die Veränderung abbilden, wäre in Betracht zu ziehen.

Eine disziplinenangemessene Gewichtung der einzelnen Faktoren ist wichtig: eingeworbene Drittmittel sollten im Bereich der Geisteswissenschaften deutlich stärker honoriert werden als

im Bereich der technischen Wissenschaften. Ebenfalls stärker honoriert werden sollten Drittmittel, die institutionell auf der Grundlage strenger Begutachtungen vergeben werden (Peer-review-ähnliche Verfahren, z.B. beim österreichischen FWF). Drittmittel aus Auftragsforschung für die Wirtschaft erfordern eine besondere Art der Beurteilung, was bei der Clustering der Fächer zur Indikatorenbildung berücksichtigt werden muss.

Problemfelder und weitere Überlegungen

Anzumerken ist zur obigen Zusammenstellung, dass sich die beschriebenen Ansätze für die **Universitäten der Künste** nur bedingt eignen. Anstelle von Indikatoren für die Forschung müssten Indikatoren für den Bereich der Erschließung der Künste definiert werden, zumal Habilitationen, Promotionen, die Einwerbung von Drittmitteln und auch die Vergabe von Stipendien an diesen Universitäten in wesentlich geringerem Ausmaß erfolgen als an den wissenschaftlichen Universitäten. Denkbare Indikatoren für Universitäten der Künste sind verliehene Preise/Auszeichnungen, erteilte Nutzungsbewilligungen an Werken oder Einnahmen aus Tantiemen (bzw. von Verwertungsgesellschaften ausgeschüttete Vergütungen) und Einnahmen aus Auftragswerken. Daneben könnten mit einem deutlich niedrigeren Prozentsatz auch Forschungsindikatoren herangezogen werden.

Noch einmal unterstrichen werden soll die Wichtigkeit eines prozessbegleitenden Monitorings durch eine unabhängige Institution, um auftretende Fehlsteuerungen schnell korrigieren zu können. Dies setzt insbesondere die Bereitschaft voraus, den Prozess als „work in progress“ zu betrachten, und, wenn sich dies als notwendig herausstellen sollte, einzelne Indikatoren oder Indikatorensets zu adaptieren.

Einführung der Indikatorsteuerung

Die Festlegung der zu verwendenden Indikatoren ist in hohem Maß Sache des politischen Willens, weil sie die Richtungen der gewünschten Steuerungseffekte prägt. In einem darauf folgenden, separaten Schritt müssen zu jedem Indikator die Gewichtungsfaktoren festgelegt werden. Dies sollte nicht ohne einen Meinungsaustausch mit der betroffenen Universität und Vertretern der betroffenen Disziplinen geschehen. Bei der endgültigen Gestaltung des Gewichtungsfaktoren-Sets muss eine Vielzahl wissenschaftlicher Tatbestände und Quereinflüsse diszipli-

nen-angemessen eingeschätzt werden. Zu diesem zweiten Schritt bietet der Österreichische Wissenschaftsrat ausdrücklich seine Hilfe an.

Wien, am 2.6.2004

Für den Wissenschaftsrat:

o.Univ.-Prof. Dr. Wolfgang Mantl
Vorsitzender

Mag. Dr. Stefan Huber
Generalsekretär