

**Studienplatzfinanzierung:
Voraussetzung einer realistischen Universitätsfinanzierung**

Workshop der Österreichischen Forschungsgemeinschaft
11. - 12. 12. 2009

Hochschulpolitische und polit-ökonomische Implikationen einer Studienplatz-Kosten-Rechnung in Österreich

*Univ.Prof. Dr. Manfred Gantner
Institut f. Finanzwissenschaft, Universität Innsbruck
Universitätsstraße 15, 6020 Innsbruck
Manfried.Gantner@uibk.ac.at*

1. Einleitung

Das Generalthema „Studienplatzfinanzierung: Voraussetzung einer realistischen Universitätsfinanzierung“ bleibt auch angesichts der laufenden „StudentInnenproteste“ und der Aulabesetzungen sehr zeitnah. Den österreichischen Universitäten wurde in den letzten Jahren überaus viel zugemutet. Beispielsweise: Die weitgehende Abschaffung der Studienbeiträge wenige Tage vor der Nationalratswahl 2008 - ohne den dabei zugesagten umfassenden Ersatz; die vollständige Öffnung der Universitäten in einer Reihe von Massenfächern - allen Warnungen zum Trotz und mit den bekannten Folgen; politische Versprechen, etwa jenes über den mittelfristigen Finanzierungspfad, die bisher in der Realität leere Worte geblieben sind; lediglich eine Teilfinanzierung des Kollektivvertrags; eine Aushöhlung des mehrjährigen Globalbudgets im Rahmen des Universitätsrechts-Änderungsgesetzes 2009 durch jährliche Gestaltungsvereinbarungen usw.

Die Summe der biblischen Plagen, die die Universitäten Österreichs heimsuchen, erinnert an das arabische Sprichwort: „Das ist der Strohalm, der den Rücken des Kamels bricht“. Wie lange kann man unter diesen Rahmenbedingungen in der Öffentlichkeit einigermaßen glaubhaft das Stück „funktionierende Universität“ geben? Sind Universitäten nicht auch „systemrelevant“?

Wie auch immer die Diskussionen um „Bologna“, um die Studienbeiträge und den freien Hochschulzugang ausgehen: Am „Ende des Tages“ benötigen wir eine den Aufgabenstellungen der Universitäten angemessene Universitäten- und Hochschulfinanzierung und eine Anpassung der Studienkapazitäten anhand von belastbaren längerfristigen Vorstellungen über die Entwicklung des österreichischen Hochschul- und Wissenschafts-systems. Der historisch gewachsene organisatorische Wildwuchs ist langfristig finanziell nicht leistbar, er ist nicht hinreichend qualitativ und hemmt die internationale Wettbewerbsfähigkeit des tertiären Bildungssektor Österreichs.

In diesem Zusammenhang werden häufig die sogenannte „Studienplatzfinanzierung“, die auf der Basis von sachgerechten Kapazitätsfestlegungen erfolgen soll, als möglicher sachlicher Anknüpfungspunkt für die Finanzierung der Universitäten angesprochen. An die beiden *rationalen* Anknüpfungspunkte, Studienplatzfinanzierung und Kapazitätsfestlegungen, werden große Hoffnungen insbesondere von Universitäten mit Massenfächern oder von Universitäten geknüpft, bei denen die Lehre im Vergleich zur Forschung derzeit eine besondere Rolle spielt.

Als wesentliches Instrument zur inhaltlichen Befüllung der Reformvorstellung „Studienplatzfinanzierung mit sachgerechten Kapazitätsfestlegungen“ erscheint zunächst die Kosten-Leistungs-Rechnung (KLR, Mehrzahl: KLRen) für Universitäten als geeignet. Im folgenden Vortrag sollen zunächst die mit den Konzepten der „Studienplatzfinanzierung“ und der „Kapazitätsfestlegung“ verbundenen, praktischen Probleme einer Operationalisierung angesprochen werden. Eine Hilfestellung könnte bei geeigneten Abgrenzungen der Konzepte naturgemäß die im betriebsinternen Rechnungswesen verankerte KLR bieten.

Allerdings sind Universitäten keine Unternehmen und eine weitere Ökonomisierung der Universitäten stößt zunehmend auf Ablehnung. Gleichzeitig gilt - wenigstens in Österreich -, dass nicht Kostentransparenz, sondern vielmehr Kosten- und Finanzierungszusammenhänge Kompromisse ermöglichen und politische Entscheidungen erleichtern. Deshalb wird hier auch bewusst nicht ausgeschlossen, dass politisch rational handelnde Entscheidungsträger in diesem Land sowohl an den Universitäten wie in der Politik für ihre hochschulpolitischen Entscheidungen die wirklichen Kosten häufig gar nicht wissen wollen.

Die etwas ernüchternden Implikationen der praktischen Probleme mit Studienplatzfinanzierung, Kapazitätsfestlegung, KLR und der in diesem Land allgegenwärtigen „politischen Rationalität“ für hochschulpolitische Entscheidungen sollten aber nicht im weitgehenden Verzicht auf diese Konzepte münden. Vielmehr ist abschließend zu fragen, wie KLR Universitäten übergreifend harmonisiert und die genannten Konzepte dennoch für hochschulpolitische Entscheidungen geeignete Grundlagen bieten könnten.

2. Zur Operationalisierung von „Studienplatzfinanzierung“ und „Kapazitätsfestlegung von Studienplätzen“

Allein, mit der Nennung von Begriffen wie: „an Normkosten orientierte Studienplatzfinanzierung“ und „sachgerechte Kapazitätsfestlegung“ oder dem Hinweis auf die betrieblichen Rechnungswesen entnommenen KLR ist das Problem noch nicht gelöst. Es stellt sich vielmehr die Frage, wie diese Begriffe in der Realität operationalisiert werden¹ und welche Aussagekraft die KLRen beim derzeitigen Ausbaustand an österreichischen Universitäten derzeit haben.

Beginnen wir mit dem Begriff „Studienplätze“. Sollen alle oder nur die prüfungsaktiven Studierenden gezählt werden und ist für den Zweck der Kapazitätsbemessung „prüfungsaktiv“ in geeigneter Weise operationalisiert? Neu inskribierte Studierende verursachen bekanntlich im ersten Studienjahr andere Anforderungen an die Kapazitäten als Studierende während des Studiums besonders im Zusammenhang mit Bakkalaureats- oder Masterarbeiten oder gar Dissertationen. Sollen und müssen die Kapazitäten für die drei Stufen der Bologna-Studienarchitektur nicht unterschiedlich gewichtet werden? Muss man die Studierenden nicht auch nach Fächern differenzieren, weil die Voraussetzungen an Raum und Ausstattung massiv unterschiedlich sind? Sollte gar der Output einbezogen werden, dann könnte man auf AbsolventInnen zurückgreifen. Sind allenfalls erreichte ECTS-Punkte Ziel führend? Muss man nicht verschiedene Universitätstypen hinsichtlich der Studienplatzfinanzierung und Kapazitätsbemessung auch unterschiedlich behandeln? Und wie kommt man dann zu den geforderten „Normkosten“?

So sehr in der Praxis der rekurrente Anschluss an Ist-Situationen geschätzt wird: Waren die bisher unterstellten Kapazitäten für ein qualitätsvolles Studium der Studierenden überhaupt geeignet? Muss man nicht zuerst die bestehenden Studienangebote diesbezüglich sanieren und erst in der Folge die Soll-Kapazität mit vernünftigen Betreuungsverhältnissen festlegen? Und welche Rolle spielen in diesen Berechnungen der status quo der Raum- und Geräteausstattung bzw. wie und bis wann soll ein allfälliger „Nachholbedarf“ ausgeglichen werden? Welche Rolle spielt die Forschung bei der „forschungsgeliteten Lehre“ an Universitäten im Zusammenhang mit den Fragestellungen nach den „normkostenorientierten Studienplätzen“ und der „sachgerechten Kapazitätsfestlegung“?

Und falls „Normkosten“ festgelegt würden: Gibt es dann Überlegungen zum Mechanismus von späteren, z.B. jährlichen Anpassungen? Muss man dann wie bei den Fachhochschulbeiträgen des Bundes mit einem jahrelangen Einfrieren dieser Beträge rechnen, käme es zu jährlichen oder mittelfristigen Anpassungsverhandlungen, gäbe es Anknüpfungspunkte für

¹ Die folgenden schriftlichen Ausführungen zur Operationalisierung der Begriffe „Studienplatzfinanzierung“ und „Studienkapazitäten“ fassen auch gleich einen Teil der diesbezüglichen Diskussionsvoten anlässlich des „workshops“ zusammen.

eine Art von Indexierung? Kurz, mit welchen Anpassungen der Sätze könnten die Universitäten rechnen?

Auch bei den Kapazitätsfestlegungen liegen die Probleme im Detail. Dazu zwei Beispiele: Es kommt jedenfalls keinesfalls nur auf die Zahl der Neuaufnahmen von Studierenden sondern auf den gesamten Durchfluss aller betroffenen Studierenden durch ein gesamtes Studium an der betreffenden Universität an. Beim „Prozessmanagement“ eines Studiums sind die Engpässe zu identifizieren. Gerne wird von den Universitäten auf die fehlenden räumlichen und personellen Ressourcen hingewiesen. Soweit sie aber die Folge von autonom beschlossenen, überladenen Studienordnungen sind, - etwa die Aufsplitterung des Erwerbs von ECTS-Punkten auf ganz kleine Pakete, um möglichst viele Anbieter von Lehre im betreffenden Studium zu verankern - sind manche Personal- und Raumprobleme auch hausgemacht und könnten auf dem gleichen Weg wieder beseitigt werden. Auch hier wird man um „Normvorstellungen“ nicht herumkommen.

Außerdem ist zu beachten, dass die Absolvierung von Studien auf Basis des zur Abgrenzung von prüfungsaktiven Studierenden unterstellten Stundenminimums sehr zeitaufwendig ist. Ein Jahrgang würde rasch zu früheren Jahrgängen aufschließen, die bei diesem Studententempo auch noch die nämlichen Kapazitäten in Anspruch nehmen. Auch ist dies eine Frage der Anzahl von möglichen Prüfungswiederholungen. Es gäbe und gibt dann „Stauphänomene“. Würden dann die Universitäten für das frei gewählte Studententempo der Studierenden in die Pflicht genommen?

Schließlich ist im Hinblick auf die „forschungsgeleitete Lehre“ von Universitäten festzulegen, in welchem Ausmaß die Forschung bei Leistungsvereinbarungen und den daraus resultierenden Globalbudgets zu finanzieren ist. Bei einer Universität sollten dies wohl rund 50 Prozent der Gesamtkosten der Lehre sein, um der Forschung ein gleichwertiges Gewicht zur Lehre einzuräumen und sie nicht zu einer Residualtätigkeit abzuwerten. Auch hier empfiehlt sich eine Normausstattung je Universitätstyp. Davon zu unterscheiden sind dann Finanzierungsinitiativen vom Typ der „Infrastrukturmitteln“, die das Ministerium von Zeit zu Zeit zusätzlich zu den mittelfristigen Globalbudgets im Wege von Ausschreibungen bereitstellen möchte, nicht zuletzt, um beim Abschluss der Leistungsvereinbarungen auf künftiges „Manna“ hinweisen und auch, um während der Leistungsvereinbarungsperiode weiter Einfluss nehmen zu können.

Zusammenfassend: Das Konzept von „Studienplatzfinanzierung“ eröffnet viele Möglichkeiten der Operationalisierung, ist also zunächst vieldeutig, und das politische Aushandeln wäre auch eine Reise mit unsicherem Ausgang! Analoges gilt für die Kapazitätsfestlegungen und für die Bedeutung der Forschungsfinanzierung. Ohne „Normkosten“ „Normkapazitäten“ und einem „Normanteil“ für Forschung wären sachlich angemessene Lösungen jedenfalls nicht erreichbar.

Aber werden überhaupt „sachlich angemessene Lösungen“ von der Politik bei diesen Themen angestrebt? Werden nicht meist „freihändig“ erarbeitete Kompromisse vorgezogen: Gerade um auf diesen, den politischen Blickwinkel und die „politische Rationalität“ aufmerksam zu machen, möchte ich das Thema als Volkswirt bzw. politischer Ökonom und nicht als Betriebswirt abhandeln.

3. Universitäten sind keine Unternehmen!

Dieser Umstand macht aussagekräftige KLR für Universitäten nicht leichter aber auch nicht unmöglich, wie auch im Internet abrufbare Beispiele solcher Rechnungen von Universitäten zeigen.

Ganz allgemein stehen bei Universitäten wissenschaftliche Erkenntnis, ihre Erarbeitung und Vermittlung, sowie die Ausbildung des wissenschaftlichen Nachwuchses im Vordergrund. „Lehre“ ist somit ein zwar wichtiger, aber eben nur ein Teilbereich im Leistungsspektrum von Universitäten.

Universitäten sind nicht gewinnorientiert und haben im Gegensatz zu Unternehmen multiple Ziele, leitende Grundsätze und Aufgaben, bei denen insbesondere die Leistungsmessung nicht trivial ist (z.B. in der Forschung), da der Markt teilweise nicht spielen kann oder soll. Darüber hinaus gibt es eine Reihe außerökonomischer Ziele (z.B. gesellschaftspolitische oder regionalökonomische Ziele).

Auch ihre interne Willensbildung - also die Corporate Governance - unterscheidet sich sehr deutlich von privatwirtschaftlich organisierten Unternehmen. Letztere haben normalerweise einen Eigentümer, eine operative Führung (Vorstand) und eine Aufsicht (Aufsichtsrat) und nicht ein Gemengegelage von in ihrem Aufgabenbereich sich in der Realität überschneidenden „universitätsleitenden Organen“ mit teils strategischen, teils operativen und teils kontrollierenden Aufgaben.

Analoges gilt auch für die Auswahl ihrer Führungskräfte, sei es für die Bestellung der Universitätsräte, für jene von RektorInnen oder für neue ProfessorInnen. Während bei Unternehmen normalerweise die Eigentümervereine den Aufsichtsrat wählen und dieser den Vorstand, ist dies bei Universitäten bekanntlich deutlich komplexer – ohne dass dies hier vertieft werden kann. Auch die Bestellung von ProfessorInnen geht in ihrer Komplexität und gesetzlichen Detailregulierung weit über das in der Wirtschaft Übliche und manchmal Zielführende hinaus.

Eigentlicher Anlass dieses Workshops sind aber auch Spezifika österreichischer Universitäten, die sich „meilenweit“ von Unternehmen unterscheiden: Sie haben mit Ausnahme bestimmter Studienrichtungen, bei denen eine Mindestkapazität von Studienplätzen vom Staat gesetzlich festgelegt wird (derzeit: Human-, Zahn- und Veterinärmedizin, Psychologie), ihren Studienzugang (also die Nachfrage nach Lehre) – und zwar unabhängig von den bestehenden Kapazitäten an Betreuungspersonal und Raum (!) - nicht selbst steuern können, im Gegenzug aber dennoch für die Qualität verantwortlich gehalten werden. Sie haben auch für die „Bepreisung“ ihrer Leistungen größtenteils nicht freie Hand. Auf der Produktionsseite ist ihr Personal noch zu einem guten Teil verbeamtet und die Gebäude gehören meist nicht ihnen, sondern größtenteils einer vom Staat gegründeten und in diesem Fall nicht einmal vom Nutzerministerium steuerbaren „Bundesimmobiliengesellschaft“.

4. Weitere Ökonomisierung der Universitäten?

Der bereits an Universitäten im Einsatz befindliche betriebswirtschaftliche „Instrumentenkasten“ im Zusammenhang mit Organisation, Planung, Kontraktmanagement und Berichterstattung darf hier als bekannt vorausgesetzt werden, ebenso die Umstellung des Rechnungswesens auf die Grundsätze des Unternehmensgesetzes. Die Umsetzung einer wirklich belastbaren Kosten-Leistungsrechnung (KLR) ist deshalb nur ein nächster logischer Schritt und in der an österreichischen Universitäten meist implementierten SAP-Architektur des Rechnungswesens auch softwaremäßig bereits hinreichend unterlegt.

Dass Universitäten keine Unternehmen sind, bedeutet nicht zugleich, dass sich Forschung und Lehre sowie Weiterbildung und wissenschaftliche Nachwuchsförderung nicht auch für eine sparsame, wirtschaftliche und zweckmäßige Vorgehensweise eignen würde. Dennoch wird „Zahlen“ über die universitäre Leistungserbringung zunehmend wieder misstraut und ist es zeitgeistig, über den herrschenden Ökonomismus, dem Universitäten im Zusammenhang mit Wirtschaftlichkeit und Verantwortlichkeit ausgesetzt seien, zu klagen. Er herrscht insbesondere in vielen geistes- und sozialwissenschaftlichen Fächern die Meinung vor, aus wissenschafts-kulturellen Gründen könnten offensichtlich nur Barbaren oder „Pfennigfuchser“ bei Gütern wie z.B. Wissen, Bildung, Kultur, Kunst, Forschung und Lehre etwas messen und wägen wollen oder gar „Kostentransparenz“ im Auge haben.

Hier wird man sehr behutsam vorgehen müssen, zumal klar ist, dass das Planungs-, Rechnungs- und Berichtswesen aus diesen grundsätzlichen Überlegungen von einem bedeutenden Teil der Beteiligten und Betroffenen nicht wirklich verstanden wird oder

akzeptiert werden will und deshalb bisher auch häufig nicht als Grundlage für Entscheidungen benützt wird.

Neben den krass unterschiedlichen Vorstellungen darüber, was Universität in unserer Gesellschaft überhaupt sein soll, sind weitere Gründe für die geringe Akzeptanz betriebswirtschaftlicher Instrumente ein sichtbarer „overkill“ im Antrags-, Steuerungs- und Berichtswesen, sowie unterschiedliche „Rationalitäten“, unter deren Einfluss Entscheidungen für und an Universitäten getroffen werden.

5. Ökonomische vs. politische Rationalität²

Am „Markt“ als gesellschaftlichem Steuerungsmechanismus geht es - verkürzt gesagt – primär um monetären Gewinn. Neben einem kurzfristigen Gewinn oder einen nachhaltigen Gewinn spielen auch Aspekte wie sie in einer gesellschaftlichen, sozialen oder ökologischen „Berichterstattung“ abgebildet sind, zunehmend auch eine Rolle. Es kann insbesondere im Non-Profit-Sektor auch „lediglich“ Kostendeckung angestrebt werden und in manchen Bereichen sogar lediglich „Abgangsminimierung“. Eine Rationalität, die in diesem Zusammenhang die Grundprinzipien der Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Zweckmäßigkeit beachtet, wird hier - zweifellos verkürzend - als „ökonomische Rationalität“ bezeichnet.

Im Kern der „politischen Rationalität“ hingegen stehen der Gewinn oder Erhalt von Macht und Einfluss über Menschen und Ressourcen und damit auch die eigene Positionierung und das eigene Fort- und Einkommen. Instrumente dazu sind Parteien zur Bündelung und Abgleichung von Interessen, Wahlen und Abstimmungen. Sie ermöglichen es, an die Macht zu kommen, an der Macht zu bleiben oder wenigstens Macht zu kontrollieren. Macht und Einfluss ermöglichen es, Lebensfragen in Gesellschaft und Wirtschaft nach den eigenen ideologischen Vorstellungen mit zu gestalten. Ohne gewählt, wiedergewählt oder jedenfalls an der Macht zu sein, ist dies aber nicht möglich. Daher sind Denken, Reden und Handeln in der Politik - wiederum überspitzt formuliert - vor allem auf diese Zusammenhänge hin ausgerichtet. Die Förderung der Sache selbst bleibt dabei zweitrangig.

Im Folgenden sollen einige wenige Beispiele für häufig verwendete Denkmuster und Herangehensweisen der politischen Steuerung wie sie an Universitäten³ und auch im übergeordneten politischen (und bürokratischen) Steuerungsprozess vorgefunden werden können, kurz angeführt werden.

- Kurzfristiges Denken und hohe Gegenwartspräferenz:

Die Verschiebung von schmerzhaften Entscheidungen (z.B. Standortkoordinierung von Studien und von Lehr- und Forschungsstätten) und von Kosten in die Zukunft (z.B. mangelnde künftige Wettbewerbsfähigkeit) ist ein probates Mittel für Stimmenmaximierung in der Gegenwart.

- Vermeidung von Kostentransparenz und (politischen) Kosten in der Gegenwart:

Ungewöhnlich in einer Welt der Knappheit und der Notwendigkeit von Prioritätensetzungen ist es, wenn sowohl für die Entwicklungspläne als auch für die Entwürfe von Leistungsvereinbarungen (zunächst) keine „price tags“ gefordert werden und Kosten,

² Im Zuge der Diskussion beim workshop führte der Vorsitzende des österreichischen Wissenschaftsrates, Prof. Jürgen Mittelstrass, aus, dass anstelle von „ökonomischer Rationalität“ und „politischer Rationalität“ vielleicht besser von „Argumentationsrationalität“ oder „Sachrationalität“ einerseits und von „Interessenrationalität“ (interessengeleiteter Rationalität) andererseits gesprochen werden sollte. Und natürlich in die Realität von Entscheidungen die beiden Formen eine Verbindung eingehen müssten, etwa: Wie viel Sachrationalität sollte Teil der politischen Rationalität sein bzw. wie viel politische Rationalität sollte auch in die Sachrationalität aufgenommen werden?

³ In der Diskussion dieses Referates führte Minister Peter Frankenberger (Baden-Württemberg) aus, dass (anderswo, M.G.) bei der politischen Steuerung des Universitätsbereichs es durchaus vorwiegend um ökonomische oder Sachrationalität gehe, etwa beim Hochschulzugang und bei der Hochschulfinanzierung, bei welcher durch langjährige Leistungsvereinbarungen in Baden-Württemberg versucht würde, Planungs- und Finanzierungssicherheit zu vermitteln.

Folgekosten und die Finanzierbarkeit keine wirkliche Rolle zu spielen scheinen. Dann kann man „Briefe an den Weihnachtsmann“ schreiben und die internen Wünsche einer Universität addieren, ohne jemanden vor den Kopf stoßen zu müssen. Um Kostentransparenz zu vermeiden, werden auch keine Detailvergleiche von Ressourcenrahmen und –verwendung mit ausländischen Universitäten angestellt oder – falls vorhanden – sicherheitshalber nicht veröffentlicht. Auch werden weder Normkosten für Studienplätze diskutiert noch die Kapazitätskosten eines Studienplatzes erhoben oder verwendet.

- *Probleme Schönreden: Benutzung positiver Begriffe:* Wenn die „internationale Wettbewerbsfähigkeit gesichert“ und „internationale Standards in der Betreuung der Studierenden“ (URÄG § 13 Abs. 2, lit.e) eingefordert werden, dann ist dies solange eine Leerformel als nicht auch die Ausstattung mit Ressourcen diesen Standards entspricht.

- *Vorliebe für neue Projekte und zusätzliche Leistungen („Inkrementalismus“) statt Durchforstung des bisherigen Leistungsportfolios; Experimentierfreude:* Die Förderung zusätzlicher und neuer Projekte macht entschieden mehr „fun“ als der schwierig zu verhandelnde Abtausch von Studien, ihre Schließung an bestimmten Standorten u.ä.m. Auch ist es politisch durchaus üblich, einfach einmal mit etwas zu beginnen (z.B. Bologna oder Entwicklungspläne) und später nachzubessern oder zu koordinieren. Viele Experimente und „vorläufige Lösungen“ ermöglichen politische Kompromisse, bringen Zeitgewinn und sind eine gehobene Art von „Durchwursteln“. Man kann's ja später, klüger geworden, immer noch anders machen.

- *Teile und herrsche:* Finanzielle Ressourcen sind auch Disziplinierungsmittel. Und davon wird in der politischen Rationalität von 21 Universitäten entsprechend Gebrauch gemacht.

Zusammenfassend: Politische Funktionslogik wird normaler Weise (oder wenigstens: hierzulande) die Ergebnisse von betriebswirtschaftlichen Konzepten und Instrumenten tunlichst auszublenden versuchen, um Partikularsinteressen zu befriedigen und Mehrheiten sicherzustellen. An „Normkosten orientierte Studienplatzfinanzierung“ und Kapazitätsfestlegungen auf Basis von KLRen sind hingegen Konzepte bzw. Instrumente der ökonomischen Funktionslogik. Obwohl politische und ökonomische Rationalität höchst unterschiedliche Blickwinkel haben, bedingen sie sich gegenseitig bei der Lösung von Herausforderungen. Sie sollten sich jedenfalls nicht blockieren oder einseitig aushebeln.

6. Benötigen Universitäten überhaupt eine KLR?

Im Unternehmensbereich dienen betriebliche KLRen z.B. für Entscheidungsverfahren im Zusammenhang mit dem Produktionsprozess, für die Sortimentsplanung und für Offertstellungen. Obwohl Universitäten keine Unternehmen sind, könn(t)en belastungsfähige KLR für Universitäten sehr wertvolle Dienste leisten. Zwar dürfen derzeit im Wesentlichen nur Teile der Forschung wie Forschungsaufträge sowie Fort- und Weiterbildung „am Markt“ verkauft werden, nicht aber das Lehrangebot im Rahmen der angebotenen Studienrichtungen. Dennoch könnten für die Einrichtung zusätzlicher oder Kürzung der vorhandenen Organisationseinheiten (Institute, Fakultäten, Verwaltungseinheiten, Anmietungen), für die Einrichtung oder Auflassung von Studienrichtungen, für Berufungsvorhaben, ferner im Zusammenhang mit der Erstellung des Entwicklungsplanes, des Entwurfs einer Leistungsvereinbarung sowie im Zusammenhang mit Qualitätsmanagement Kenntnisse über die anfallenden Kosten wertvolle Entscheidungshilfen liefern.

Anders ausgedrückt: Es interessiert die „sustainability“ des Universitätsbetriebes insgesamt; die Universitäten benötigen eine aussagekräftige KLR aber auch im Zusammenhang mit der Forschung (z.B. Rahmenprogramme der EU), zur Verrechnung von Kostenersätzen, für Wirtschaftlichkeitsmessungen und -vergleiche, für Soll-Ist-Vergleiche (Controlling) und für Marketingmaßnahmen im Zusammenhang mit der Kapazitätsauslastung.

Wenn es um Entscheidungen für den Ausbau oder Rückbau von „Studienkapazitäten“ oder um die Anmietung oder Errichtung von Gebäudekapazitäten geht, dann betrifft dies meist

eine Reihe künftiger Jahre. Eine solche Rechnung geht über die übliche Einjährigkeit von KLR auch im Sinne einer Planrechnung deutlich hinaus: Es sind dann „Investitionsrechnungen“ notwendig. Dabei spielt die Plausibilität der eingesetzten Werte (z.B. Auslastungsgrade, Zinssätze) natürlich eine sehr kritische Rolle.

Zusammenfassend: Die Ergebnisse von KLR (oder Investitionsrechnungen) *könnten* bei vielen verschiedenen inneruniversitären Entscheidungen sachrationale Hilfen liefern, *falls* solche tatsächlich erwünscht wären.

7. Inneruniversitäre Entscheidungen: Kostenwahrheit vs. Kosten- und Finanzierungsillusionen

Was wären zu erwartende Kommentare von Betroffenen, wenn die KLR zeigen würde, dass ein Fach pro AbsolventInnen nach den benützten „benchmarks“ zu teuer „produziert?“:

- „na und?“
- Massenfächer produzieren pro Kopf eben deutlich viel billiger als „Orchideenfächer“;
- Die „Volluniversität“ verlangt nach diesem Fächerkanon bzw. die „Kultur des Abendlandes wäre ansonsten in Gefahr“;
- „Man kann nur Gleiches mit Gleichem vergleichen...“;
- „Wir haben mehr Doktoranden/sie haben mehr Anfänger..“;
- „Wir haben ein altes Gebäude/sie aber ein neues..“ (oder umgekehrt);
- „Wir haben ein älteres, teureres Team (alle pragmatisiert)“ oder „durch viele ehrenvolle Rufe ist unser Team eben teurer..“
- „Sie haben derzeit 5 Stellen unbesetzt, kein Wunder!“
- „Wir haben besser Betreuungsverhältnisse, eine höhere Qualität...“
- „Unsere HörerInnen sind nach allen Umfragen deutlich zufriedener..“

Im Ergebnis wären Führungskräfte zur Recht mit vielen, naturgemäß auch außerökonomischen Einwänden konfrontiert. Es ist, wie wenn man ein billigeres und ein teures Auto mit einander vergleichen wollte: Der Zweck mag vordergründig derselbe sein: Selbst(gesteuert) mobil von hier nach dort zu kommen, aber technische Eigenschaften, Qualitäten und Prestige sind dabei nur höchst bedingt vergleichbar. Nur: Bei Autos gibt es Käufer, die billigere oder teurere Autos tatsächlich kaufen oder meiden und damit ein ökonomisch verwertbare Signale für den tatsächlich vorhandenen Bedarf aussenden.

Eine KLR an Universitäten ersetzt daher die Argumentation und vor allem die Entscheidungen keineswegs. Sie bringt nur eine weitere, die ökonomische Rationalität, die auf knappe Ressourcen zurückgebunden ist, zusätzlich ins Spiel. Ökonomische Entscheidungen in einer Welt begrenzter Ressourcen sind immer Wahlhandlungen. Wenn man das Eine tut, muss man im Bereich der Ökonomie zumeist auf das Andere verzichten. Es kann nicht ernsthaft behauptet werden, dass bisher dieser Gedanke, jeweils auch die Opportunitätskosten von ressourcenintensiven Forderungen oder Entscheidungen einzubeziehen, im Wissenschaftsbereich und an Universitäten eine breit akzeptierte Routine sei.

Beim derzeitigen Stand der Entwicklung der KLRen an den meisten Universitäten darf unterstellt werden, das dort immer noch über weite Strecken sowohl eine gewisse Kosten-, wie auch eine Finanzierungs- bzw. Fiskalillusion vorherrschen – und dies politisch keineswegs als sonderlicher Mangel empfunden wird.

Kostenillusion:

Die Betroffenen und Beteiligten wissen häufig nicht, wie viel eine Entscheidung wirklich kostet; Vielleicht auch: Sie wollen es gar nicht wissen, weil dieses Wissen politische Aushandlungsprozesse erschweren würde.

Finanzierungs-/Fiskalillusion:

Es geht darum, die Lasten der Finanzierung möglichst nicht spürbar werden⁴ zu lassen. Es werden nicht die eigentlichen Nutznießer sondern bewusst „andere“ belastet bzw. die Kosten der Finanzierung verschleiert. Aussagen lauten dann: „Der Staat zahlt“; „wir zahlen ohnehin schon soviel Steuern, jetzt wollen wir auch etwas davon haben“; „Studienbeiträge grenzen sozial Schwächere aus“ usw.

Am Ende muss müssen jene Organe, die eine Ressourcenverantwortung haben, also Rektorat oder Universitätsrat, DekanInnen und InstitutsleiterInnen usw. entscheiden, wie die knappen Ressourcen eingesetzt werden. In der Realität werden inneruniversitäre Entscheidungen bisher erfahrungsgemäß nur sehr selten auf Basis von KL-Überlegungen getroffen. Andere, außerökonomische Überlegungen und Begründungen sind meist deutlich stärker.

Natürlich kann man sich fragen, ob die Übung, KLR aufzusetzen für Universitäten unter den derzeitigen Umständen überhaupt Sinn macht?

- Es gibt schon die Wissensbilanzen und das Formelbudget für den übergeordneten Informationsbedarf und die Finanzierung;
- die Universitäten dürfen weitgehend ohnehin nicht über die Aufnahme von Studierenden entscheiden;
- Studienbeiträge werden nur für einen kleinen Teil der Studierenden eingehoben;
- ein Großteil der Mitarbeiter ist ohnehin pragmatisiert;
- Es ist politisch sehr undankbar, Rückbau betreiben zu wollen oder zu müssen;
- Die Gebäude gehören überwiegend der BIG und sind meist Spezialanfertigungen, die nicht so leicht ersetzbar sind;
- Die Corporate Governance ist so aufgebaut, dass der Universitätsrat, aber auch der Rektor/die Rektorin in letzter Konsequenz nicht vom „Eigentümer“ sondern via Senat vom durch allfällige Reformen betroffenen Personal gewählt wird;
- Demokratie führt ohnehin zu ganz anderen Ergebnissen als die Steuerung über das betriebliche Rechnungswesen; im einen Fall geht es um Wahl oder Abwahl, im anderen Fall um materielle Gewinne und Verluste.

Zusammenfassend: Kostentransparenz kann Entscheidungen unterstützen aber nicht vermeiden helfen. Punktgenaue „Kostenwahrheit“ sollte von einer KLR nicht erwartet werden, weil sie zwangsläufig bei bestimmten Bewertungen oder Schlüsseln „Ermessensspielräume“ aufweist, die man allerdings offen legen kann. Unter den derzeitigen besonderen Stellenwert zuzumessen. Wenn sie für anstehende Entscheidungen nicht hinreichend leistungsfähig sind und (auch deshalb) bei anstehenden Entscheidungen nicht berücksichtigt werden, könnte man sich konsequenter Weise auch gleich den nicht unbeträchtlichen Aufwand sparen, der damit verbunden ist. Vielleicht besteht aber bereits im Vorhandensein einer KLR ihr eigentlicher (Options-)Wert: Man hat sie auch und könnte sie nutzen, wenn man wollte oder gar müsste.

Natürlich kann ein solcher Vortrag nicht „in Moll“ enden! Und deshalb folgen nun Implikationen von KLREN für die überuniversitäre Ebene.

8. Harmonisierung und überuniversitäre Nutzung von Kosten-Leistungs-Rechnungen

Da Universitäten ihre finanziellen Mittel im Wesentlichen vom Staat erhalten, braucht es ein vereinheitlichtes Rechnungswesen, damit die Vergleichbarkeit gesichert ist. Es nützt für die Gesamtsteuerung der „Universität Österreich“ wenig, wenn jede einzelne Universität für ihre innere Steuerung eine eigene aber unterschiedlich abgegrenzte KLR aufsetzt. Für die angestrebte, deutliche Verbesserung der Finanzierung der Universitäten, etwa im Wege von „ausfinanzierten Studienplätzen“ und „festgelegten Studienkapazitäten“ wären „Normkosten“

⁴ Vgl. Zimmermann, H., Henke, K.-D., Broer, M.: Finanzwissenschaft, 10. Auflage, 2009, S. 44f, S.195f.

sowie „Normkapazitäten“ ein wichtiges Erfordernis⁵. Auch im Hinblick auf die Vergleichbarkeit und zur Unterstützung von künftigen Entscheidungen im Zusammenhang mit dem Projekt „Universität Österreich 2025“⁶ wäre ein koordiniertes und tragfähiges Kostenrechnungsmodell sehr hilfreich.

Natürlich kann man Lösungen auch „freihändig“ im Verhandlungsweg festlegen, was dem politischen Prozess durchaus entgegen käme, weil dann nicht vertieft auf Sachargumente eingegangen werden müsste. Aber manchmal bietet auch „Versachlichung“ einer Diskussion einen Ausweg aus festgefahrenen Positionen. Hier wird deshalb davon ausgegangen, dass es - wie dies in anderen Staaten üblich - auch in Österreich möglich werden könnte, sachrationale Argumente für die Finanzierung von Universitäten gelten zu lassen.

Die Erstellung eines solchen für die Universitäten (und auch für die Fachhochschulen und Pädagogische Hochschulen) gültigen Rechenwerkes ist aber wegen der zu vereinbarenden Konventionen, der erforderlichen Probeläufe, der Notwendigkeit von Qualitätssicherung durch externe Wirtschaftsexperten und des Zeitbedarfs für die Implementierung einer Endfassung und ihrer Auswertung keine triviale Aufgabe. Aufgrund zehnjähriger Vorarbeiten der Schweizer Universitätenkonferenz (SUK) verfügt die Schweiz nunmehr über ein leistungsfähiges „Kostenrechnungsmodell für universitäre Institutionen.“⁷ Es könnte für Österreich adaptiert werden, würde aber trotzdem noch eine mehrjährige Vorlaufzeit benötigen.

Hier wird davon ausgegangen, dass mit Hilfe der Ergebnisse von harmonisierten KLRen (und internationaler Vergleiche) sachliche Kapazitätsfestlegung eine wettbewerbsfähige Studienplatzfinanzierung im politischen Prozess grundsätzlich ermöglicht würde. Damit könnte das ideologiegeladene Festhalten an konträren Standpunkten (z.B. betreffend Studienbeiträge und freien Hochschulzugang) vielleicht eines Tages überwunden werden.

Wie der Österreichische Wissenschaftsrat in der neuen Studie „Universität Österreich 2025“ zeigt, ist „die Entwicklung und Implementierung eines gesamtösterreichischen hochschulpolitischen Entwicklungskonzepts in Form eines ‚Hochschulplans‘ ...eine zentrale Aufgabe der Hochschulpolitik.“⁸ In diesem Zusammenhang sind auch die unterschiedlichen Aufgabenstellungen von Universitäten, Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen zu thematisieren und spielen eine „behutsame Standortbereinigung“ sowie ein Fächer- und Disziplinenabgleich sowie interuniversitäre Kooperationen eine bedeutsame Rolle.

Harmonisierte KLRen könnten beispielsweise zeigen, dass an manchen Studienorten oder Institutionen die Ausbildung von AbsolventInnen in bestimmten Studienrichtungen deutlich weniger (mehr) als von einem anderen Anbieter vor Ort oder an anderen Studienorten kosten. Daraus könnten Anhaltspunkte für Standortbereinigungen, für den Fächer- und Disziplinenabgleich aber auch für Kooperationen zur gemeinsamen Nutzung von Kapazitäten resultieren, wobei solche Überlegungen natürlich auch eine Reihe anderer Indikatoren einzubeziehen hätten.

Zusammenfassend: Erst eine Harmonisierung der KLRen von im tertiären Bildungssektor tätigen, vorwiegend öffentlich finanzierten Institutionen (wie: Universitäten, Fachhochschulen und Pädagogische Akademien) würde eine brauchbare Hilfestellung für die Frage der Studienplatzfinanzierung und der Kapazitätsbemessung und damit für die Finanzierung

⁵ Vgl. Badelt, Chr., Wegscheider, W. und Wulz, H.: Hochschulzugang in Österreich, Graz 2007. In verschiedenen Beiträgen dieses Bandes werden diese Forderungen erhoben, vgl. aber insbesondere S. 583ff.

⁶ Vgl. Österreichischer Wissenschaftsrat: Universität Österreich 2025. Analyse und Empfehlungen zur Entwicklung des österreichischen Hochschul- und Wissenschaftssystems, Wien, im November 2009.

⁷ Vgl. SUK: Kostenrechnungsmodell für universitäre Institutionen, Version 2.3 vom 01.10. 2009, www.cus.ch. Im Vorwort dieser Fassung wird die Geschichte der Erstellung dieses Kostenrechnungsmodells ausgeführt. Vormodelle wurden u.a. von Wirtschaftsprüfungsexperten evaluiert, vgl. Interface: Evaluation der Einführung des Kostenrechnungsmodells (KMR) an den Schweizer Hochschulen. Schlussbericht, Februar 2006, abrufbar ebenfalls bei www.cus.ch.

⁸ Österreichischer Wissenschaftsrat: Universität Österreich 2025, S. 251. Vgl. nachfolgend auch S. 253f.

dieser Institutionen liefern. Auch könnten damit Herausforderungen und Anliegen der örtlichen inhaltlichen Abstimmung, der Kooperationen, des Aus- oder Rückbaus von Institutionen und von Studienrichtungen sachlich unterfüttert werden. Harmonisierte Kostenrechnungsmodelle haben allerdings eine mehrjährige Vorlaufzeit bevor sie belastbare Ergebnisse liefern können.

9. Implikationen einer harmonisierten KLR für Leistungsvereinbarungen und für die Budgetstruktur

Eine harmonisierte KLR könnte in der Folge auch besser vergleichbare Unterlagen für Leistungsvereinbarungen zustande bringen. Und ohne hier in Details zu gehen, könnte im Zusammenhang von Kapazitätsfestlegung und der Zahl von ausfinanzierten Studienplätzen eine künftige Leistungsvereinbarung in Hinkunft aus drei Subbudgets bestehen:

Das *Basisbudget* enthält die Normkosten für

- die Lehre auf Basis der vereinbarten Kapazitäten an Studienplätzen für die vereinbarten Studienrichtungen, sowie
- die für die Forschung erforderlichen Ressourcen (z.B. 50% des Basisbudgets).

Das *Leistungsbudget* (ca. 1 - 2%) kann positiv oder negativ sein. Positiv, falls vorab festgelegte Parameter während der vorangegangenen Leistungsvereinbarungsperiode überdurchschnittlich gut erledigt wurden.

Das *Profilierungsbudget* dient der „Schwerpunktsetzung“ oder „Profilbildung“ einer Universität und ist dann Gegenstand der Aushandlung, falls über die Finanzierung von Basisbudget und Leistungsbudget hinaus überhaupt noch Mittel verfügbar sind.

Sowohl durch das Basis- als auch durch das Profilierungsbudget könnten Anliegen des zuständigen Ressorts zum örtlichen oder bundesweiten Aus- oder Rückbau von Studienrichtungen und zur Bildung von Forschungsschwerpunkten transparent umgesetzt werden.

10. Management Summary

Wir benötigen in Österreich mit höchster Dringlichkeit eine den Aufgabenstellungen angemessene Universitäten- und Hochschulfinanzierung. Ein möglicher, top down-Weg ist der mittelfristige Finanzierungspfad von zwei Prozent des BIP aus öffentlichen und privaten Mitteln für den tertiären Bildungssektor bis 2020. Ein anderer Weg, der auch immer wieder öffentlich gefordert wird, ist deutlich anspruchsvoller: Im Gegenstromprinzip zwischen Bund und Universitäten sollten dabei zunächst sachgerecht nach Studienrichtungen die Studienkapazitäten festlegt und die Normkosten der daraus resultierenden Studienplätze den Universitäten finanziert werden. Bei dieser kapazitätsorientierten Studienplatzfinanzierung sollte überdies das gesamte österreichische Hochschul- und Wissenschaftssystem im Sinne der „Universität Österreich 2025“ einbezogen werden.

In diesem Vortrag wird gezeigt, dass dieser Weg in der realen Umsetzung überaus anspruchsvoll wäre. Wie gezeigt, treten schwierige Erfassungsprobleme der bestehenden und benötigten Studienkapazitäten und sehr erhebliche Probleme der Operationalisierung des Begriffes „Studienplätze“ und ihrer Ausfinanzierung auf. An „Normkosten“ orientierte Studienplätze benötigen zudem harmonisierte und belastbare Kosten-Leistungs-Rechnungen, will man nicht einem „freihändigen Verhandlungsprozess“ den Vorrang geben. Die angemessene Berücksichtigung der Forschung ist dabei ein weiteres, ungelöstes Problem.

Bei der gegenständlichen Problematik bewegen wir uns an der Schnittstelle zwischen ökonomischer und politischer Rationalität. Hier wird argumentiert, dass die politische Rationalität innerhalb der Universitäten und im Rahmen der umfassenden Hochschulpolitik

eher vorherrscht und die Entscheidungsträger die Kosten häufig gar nicht wissen wollen. Dieser „Schleier der Unwissenheit“ („veil of ignorance“) und die damit verbundene Kosten- und Finanzierungssillusion erleichtern vordergründig Entscheidungen und ermöglichen zudem das Festhalten an starren Positionen, sei es aus ideologischen Gründen, aus Parteilasson oder aus Eigennutz.

Im Zuge der drängenden Knappheit an Ressourcen könnten aber brauchbare Ergebnisse von KLRen dazu dienen, sachlich besser fundierte politische Positionen in den Universitäten aber auch hochschulpolitisch einzunehmen. Für diesen im Ausland üblicheren Fall sollten die KLRen der Universitäten unbedingt vorab (!) koordiniert und harmonisiert werden. Insbesondere aus dem Vergleich zwischen Institutionen können sehr wertvolle Hinweise für inhaltliche Abstimmungs- und Kooperationsmöglichkeiten für den österreichischen Hochschulraum gewonnen werden. Sie bilden überdies eine Basis zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit. Das Beispiel der Schweiz zeigt hier allerdings, dass die Harmonisierung eines Kostenrechnungsmodells sehr zeitaufwändig ist. Die in Diskussionen um eine realistische Hochschulfinanzierung immer wieder geforderte Umsetzung eines „Konzepts sachgerechter Kapazitätsfestlegungen und an Normkosten orientierter Studienplatzfinanzierung“ wäre auf Aussagen harmonisierter KLRen dringend angewiesen. Vielleicht ist gerade deshalb diese Art von Hochschulfinanzierung in Österreich eher unrealistisch.