

**Studienplatzfinanzierung:
Voraussetzung einer realistischen Universitätsfinanzierung**

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

**Spitzenqualität, fachliche Breite und finanzielle Engpässe an Österreichs
Universitäten – Gegenwartsbewältigung und Zukunftsgestaltung
(Podium)**

Schwierigkeiten bei der Bestimmung von Normkosten eines Studienplatzes

Mag. Martin Unger
Institut für Höhere Studien, Abt. Soziologie
Stumpergasse 56, 1060 Wien
unger@ihs.ac.at

In mehreren Referaten auf diesem Workshop wurde darauf eingegangen, wie schwierig es ist die tatsächlichen Kosten (IST-Kosten) einer universitären (Aus)Bildung zu bestimmen. Insbesondere die Präsentation von Herrn Mag. Hammer über die Modellrechnungen an der Universität Wien auf Basis einer Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) ging hierauf ein. Noch wesentlich komplexer und komplizierter ist jedoch die Festlegung von SOLL-Kosten, also wie viel soll für einen Studienplatz aufgewendet werden, oder umgangssprachlicher formuliert „wie viel soll uns universitäre Bildung wert sein?“

Während die Vorgehensweise zur Bestimmung der IST-Kosten im Großen und Ganzen unstrittig ist und die Schwierigkeiten vor allem in definitorischen Abgrenzungen, im beträchtlichen Aufwand und ggf. in technischen Hürden liegen, sind für die Ermittlung von SOLL-Kosten unterschiedliche Vorgehensweisen denkbar. Zur Beurteilung von Preisen eines Gutes werden üblicherweise sogenannte Preisanker als Referenzgrößen herangezogen. Im Falle der Kosten von Hochschulbildung wären hierzu also inter-universitäre Vergleiche notwendig. Im Falle systemweiter Kostendefinitionen, wie sie aufgrund der Zuständigkeit des Bundes für die Universitäten in Österreich benötigt würden, können dafür allerdings nur internationale Vergleiche herangezogen werden.

Normkostenbestimmung anhand von internationalen Vergleichen

Derartige internationale Kostenvergleiche von Universitäten hat das IHS in den letzten Jahren zweimal durchgeführt (siehe Unger et al. 2005, 2006). Im ersten Fall wurden je eine Volluniversität und eine technische Universität aus Österreich, Deutschland und der Schweiz mit großem Aufwand im Auftrag des Wissenschaftsministeriums verglichen. Diese Studie ist bisher nicht veröffentlicht. Im zweiten Fall wurden Wirtschaftsuniversitäten (bzw. -fakultäten) in Österreich, Deutschland, Schweiz, Tschechien und Dänemark im Auftrag der Wirtschaftsuniversität Wien verglichen. In beiden Fällen war das Interesse an den Ergebnissen und die Resonanz auf die Resultate dieser Studien eher bescheiden.

In Deutschland erstellt das HIS (Hannover) regelmäßig Ausstattungs-, Kosten- und Leistungsvergleiche für Universitäten ausgewählter Bundesländer (zuletzt Dölle et al. 2009a, 2009b). Dies ist ein mittlerweile quasi standardisiertes Verfahren, das jedoch auf den deutschen Kapazitätsverordnungen und den darin festgelegten Curricularnormwerten basiert, die auf Österreich weder übertragbar sind, noch erscheint eine Übertrag aufgrund des immens hohen bürokratischen Aufwandes, der hierfür erforderlich ist, wünschenswert.

Da international kein den deutschen Curricularnormwerten vergleichbarer Standard existiert, sind entsprechende Finanzvergleiche mit einem enorm hohen Bereinigungs- bzw. Anpassungsbedarf der Daten verbunden. Dabei gilt es unter anderem folgende Schwierigkeiten zu berücksichtigen:

Für einen Vergleich der Kostenstrukturen von Hochschulen müssen **Lehre und Forschung** (sowie ggf. weiterer Dienstleistungsarten) getrennt berücksichtigt werden. Im welchen Verhältnis Lehre und Forschung zueinander stehen, könnte theoretisch mit den Arbeitszeitaufzeichnungen der Universitätsangehörigen, die in der EU von den statistischen Ämtern erhoben werden, bearbeitet werden. Diese erweisen sich aber einerseits als wenig aussagekräftig und valide. Andererseits wird in manchen Staaten offenbar anders als in Österreich keine Vollerhebung unter den WissenschaftlerInnen durchgeführt. Dadurch bleibt aber zunächst unklar, wie der Personalaufwand, der an allen Universitäten den größten Teil des laufenden Budgets ausmacht, im internationalen Vergleich rein kalkulatorisch sinnvoll zwischen Lehre und Forschung aufgeteilt werden kann.

Abgesehen von derartigen technischen Problemen, muss jedoch berücksichtigt werden, welche Aufgabe die universitäre Forschung im Rahmen der gesamten Forschungsleistung eines Staates übernimmt, d.h. vor allem, ob ein nennenswerter (öffentlich finanzierter) **außeruniversitärer Forschungssektor** existiert. In Deutschland sind hier zum Beispiel die Max-Planck-Gesellschaft, die Leibnitz-Gemeinschaft, die Fraunhofer-Gesellschaft, die Helmholtz-Gemeinschaft und andere Einrichtungen der sogenannten „Blauen Liste“ zu nennen. Demgegenüber steht in Österreich vor allem das AIT (Austrian Institute of Technology, vormals Forschungszentrum Seibersdorf) sowie Joanneum Research (die allerdings nicht vom Bund sondern vom Land Steiermark getragen wird). Akademien der Wissenschaften als außeruniversitäre Forschungsstätten existieren in der Regel in allen potentiellen Vergleichsländern. In Summe jedoch ist die öffentlich finanzierte, außeruniversitäre Forschungslandschaft in anderen Staaten (z.B. Deutschland) zum Teil wesentlich größer als in Österreich, woraus folgt, dass deren Aufgaben in Österreich entweder gar nicht oder aber von den Universitäten übernommen werden. Dadurch müsste aber der Forschungsanteil der Österreichischen Universitäten und ihre forschungsrelevante Infrastruktur ebenfalls größer sein als in den Vergleichsländern, was bei einer kalkulatorischen Aufteilung von Lehre und Forschung entsprechend berücksichtigt werden müsste.

Ein häufig verwendeter Indikator zur Bewertung der Forschungsleistung sind die eingeworbenen **Drittmittel** pro ProfessorIn oder pro wissenschaftliche/n MitarbeiterIn. Im internationalen Vergleich spielt hierbei jedoch auch eine große Rolle, wie gut die nationalen Forschungsförderungsfonds (also z.B. FWF, DFG, SNF) ausgestattet sind, sprich wie viele Mittel den Universitäten aus der wichtigsten (nationalen) Quelle zur Finanzierung von Grundlagenforschung überhaupt zur Verfügung stehen. Auch hier zeigt der Vergleich, dass der FWF über deutlich geringere Mittel verfügt, als seine Schwesterorganisationen in Deutschland oder der Schweiz.

Eine weitere Schwierigkeit für einen internationalen Finanzvergleich liegt in der „Unvergleichbarkeit von Vergleichbarem“. Damit ist einerseits gemeint, dass Universitäten unterschiedliche Aufgaben haben können, die über Lehre und Forschung hinaus gehen (Stichwort „Third Role of Higher Education“). Andererseits kann es auch große Unterschiede in der Struktur der Lehre geben (z.B. akademische Kurzausbildungen unterhalb des Bachelorlevels, Teilnahme und Inanspruchnahme von Ressourcen von GasthörerInnen und

außerordentlichen HörerInnen, Universitätslehrgänge, Weiterbildungsangebote etc.). Der Kern des Problems liegt aber in der Fächerstruktur der Universitäten begründet: Kaum vorstellbar ist, dass zwei Universitäten ein identes **Fächerspektrum** anbieten und innerhalb des Spektrums auch alle Schwerpunkte gleich gewichtet und ausgestattet sind. Die Lösung hierfür scheint nur zu sein, Kostenvergleiche statt auf universitärer Ebene auf geringer aggregierten Einheiten (Fakultäten, Departemente, Institute, Studienrichtungen?) aufzubauen. Aber selbst dann können kaum alle Unterschiede nivelliert werden – und sollen es unter Umständen auch gar nicht.

Nicht zu vergessen ist, dass die Fächerstruktur in der Regel auch Einfluss auf das Ausmaß der **Transferleistungen** in der Lehre von einem Fachbereich auf einen anderen hat. Dieses Problem muss zwar bei einer Kosten- und Leistungsrechnung ebenfalls gelöst werden, doch im interuniversitären Vergleich kommt hinzu, dass sich diese Transfermatrizen von Universität zu Universität unterscheiden und dadurch in unterschiedlichem Ausmaß Grenzkostenerträge lukriert werden können.

Ebenfalls zu bedenken ist die **Gebäudestruktur** der zu vergleichenden Universitäten. Dabei müssen zahlreiche Fragen beantwortet werden, die jedoch eher datentechnische Probleme als tiefergehende Vergleichsprobleme bewirken: Wer ist Eigentümer der Gebäude? Welchen Anteil machen Alt- und Neubauten aus? In welcher Lage befinden sich die Gebäude (Stadtzentrum vs. Campus am Stadtrand)? Wer trägt die Kosten für Neubauten (Universitätsbudget vs. andere staatliche oder private Finanzierungen)? Lassen sich kalkulatorische Mieten für alle Gebäude berechnen und wenn ja, wie berücksichtigt man standortspezifische Mietdifferenzen?

Sofern Medizin ebenfalls in den Vergleich aufgenommen wird ist die jeweils unterschiedliche Aufteilung der Finanzierung der **Universitätsspitäler** zwischen Bildungs- und Gesundheitssystem zu berücksichtigen. Ähnlich problematisch sind **außergewöhnliche größere Einrichtungen oder Geräte**, die nicht an allen Universitäten verfügbar sind und wenn, dann möglicherweise auch von den Universitäten nicht exklusiv genutzt werden. Beispiele hierfür sind zum Beispiel Atomreaktoren (z.B. TU München), Hochleistungsrechenzentren (z.B. gemeinsames Zentrum aller Münchner Hochschulen und der Akademie der Wissenschaften) oder Flugfelder (z.B. TU Darmstadt).

Einer kalkulatorischen Harmonisierung bedürfen für einen internationalen Finanzvergleich ebenfalls die **unterschiedlichen Steuersysteme** (insbesondere Dienstgeberabgaben) sowie die verschiedenen Formen der **Sozialversicherung** (Anteil verbeamtetes Personal, Sozialabgaben für Beamte aus dem jeweiligen Universitätsbudget oder aus anderen Quellen, Verteilung von Dienstgeber- und Dienstnehmerabgaben etc.) der Vergleichsstaaten.

Dies waren nur einige Beispiele warum der „Königsweg“ zur Bestimmung von Normkosten im universitären Bereich, nämlich die Bewertung anhand internationaler Vergleiche, nicht einfach zu bestreiten ist, abgesehen davon, dass auch kooperationswillige Vergleichspartner, die Zugang zu ihren Daten ermöglichen, benötigt werden. Daher sollen hier noch kurz andere Varianten der Normkostendefinition überlegt werden.

Alternativen zur Bestimmung von Normkosten

Die Finanzierung des Österreichischen **Fachhochschulsektors** basiert bereits auf einem Normkostenmodell (siehe auch das Referat von Dr. Reininghaus). Diese Normkosten wurden ursprünglich aufgrund einer Kostenanalyse im Schul- und Universitätsbereich

festgelegt (Keber 1992). Berücksichtigt wurden bei dieser Analyse fachspezifische Kostendifferenzen sowie eine Fixkostendegression. Anhand von Simulationen wurden schlussendlich die Normkosten auf Basis einer Mindestgröße von 1.000 Studierenden je Erhalter festgesetzt (Lassnigg, Unger 2006). Im Kern operierte also auch diese Bestimmung der Normkosten mit Referenzmodellen, nämlich aus dem Bereich der BHS und der Universitäten. Daher scheint zwar das Modell der Studienplatzbewirtschaftung an den Fachhochschulen für die Universitäten grundsätzlich überlegenswert, nicht jedoch die Definition der Normkosten, da ähnliche Referenzpunkte für deren Bestimmung im Bereich der Universitäten fehlen. Es sei denn, es würden die Normkosten der Fachhochschulen selber als Referenzwert herangezogen, also etwa Normkosten der Universitäten sind Normkosten der Fachhochschulen + X, wodurch sich einerseits eine nicht aufzulösende zirkuläre Referenz zwischen den beiden Sektoren ergäbe und andererseits für die Bestimmung des „+X“ weiterhin keinerlei Grundlage gegeben wäre.

Eine weitere Möglichkeit wäre es für jede Studienrichtung exakt die **Bedürfnisse** für eine qualitätsvolle (Aus)Bildung zu **definieren**, also etwa eine „optimale“ Betreuungsrelation von WissenschaftlerInnen zu Studierenden sowie die notwendige technische und räumliche Ausstattung. Wie Professor Timmermann in seinem Referat erwähnte, wurde ein solches Verfahren zumindest in Deutschland in den 1970er Jahren durchgeführt. In Anbetracht des heute bei weitem vielfältigeren Fächerangebots erscheint dies jedoch nicht mehr als gangbare (wenn auch theoretisch nicht als unmögliche) Vorgehensweise. Zumindest als Kontroll- oder Korrektivverfahren zu einer anderweitigen Bestimmung von Normkosten sollte ein derartiges „Bottom-Up-Verfahren“ für einige exemplarische Studienrichtungen in Betracht gezogen werden. Da die Definition von „Bedürfnissen einer qualitätsvolle (Aus)Bildung“ jedoch immer interessengeleitet ist, bleibt offen, wer eine derartige Definition vornehmen sollte, bzw. in wie weit Überlegungen zu den verfügbaren Ressourcen die Definition „optimaler“ Verhältnisse beeinflussen.

Ein weiterer gangbarer Weg wäre ein **Aushandlungsverfahren** unter Beteiligung aller involvierten Stakeholder auf Basis der derzeitigen IST-Kosten, die mittels (einheitlicher) Kosten- und Leistungsrechnungen ermittelt werden. Im Prinzip könnte die Politik auch **Normkosten** schlicht **vorgeben**, sei es auf Grund politischer oder ökonomischer Überlegungen wie einzelne Studienfächer gewichtet werden sollten oder auf Basis der verfügbaren finanziellen Mittel. Dies wäre sicherlich die intransparenteste Methode zur Bestimmung von Normkosten, deren Legitimierung dadurch auch schwer zu erreichen sein dürfte.

Grundlage: Definition der angestrebten Qualität

Im Prinzip muss jedoch jeglicher Bestimmung von Normkosten eine Definition der angestrebten Qualität aller universitärer Leistungen vorangehen. Wobei sich hierbei ähnliche Probleme ergeben wie bei der oben beschriebenen Definition der Normkosten. Um nicht auf der Ebene von Indikatoren wie „Zahl der AbsolventInnen“ oder „Zahl der Publikationen“ stecken zu bleiben, müssen zunächst international vergleichbare Qualitätskriterien entwickelt werden, wofür es vor allem außerhalb von Österreich einschlägige Vorarbeiten gibt. Erst dann können aus Kostenvergleichen auch Kosten- und Leistungsvergleiche werden und erst dann lassen sich sinnvoll Normkosten bestimmen, die zur Erreichung einer angestrebten Qualität notwendig sind.

Literatur:

- Dölle, F.; Deuse, C.; Jenkner, P.; Schacher, M.; Winkelmann, G. (2009a), Ausstattungs-, Kosten- und Leistungsvergleich Universitäten 2006 (HIS:Forum Hochschule Nr. F3/2009), Kennzahlenergebnisse für die Länder Berlin, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein. http://www.his.de/pdf/pub_fh/fh-200903.pdf.
- Dölle, F.; Deuse, C.; Jenkner, P.; Makowsky, O.; Oberschelp, A.; Sanders, S.; Winkelmann, G. (2009b), Ausstattungs-, Kosten- und Leistungsvergleich Fachhochschulen 2007 (HIS:Forum Hochschule Nr. F9/2009), Kennzahlenergebnisse für die Länder Berlin, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein auf Basis des Jahres 2007. http://www.his.de/pdf/pub_fh/fh-200909.pdf
- Keber Christian (1992), Zur sukzessiven Einrichtung neugestalteter nichtuniversitärer Institutionen – Finanzbedarfsanalyse, Studie im Auftrag des BMWF, Wien.
- Lassnigg Lorenz, Unger Martin (Hg.) (2006), Fachhochschulen – Made in Austria. Review des neuen Hochschulsektors, LIT-Verlag.
- Unger Martin et al. (2005), Finanzvergleich von Universitäten in Zürich, München, Darmstadt und Wien, IHS-Forschungsbericht im Auftrag des BMWF, unveröffentlicht.
- Unger Martin et al. (2006), Finanzvergleich von Wirtschaftsuniversitäten in Zürich, Hamburg, Prag und Wien, IHS-Forschungsbericht, <http://www.equi.at/dateien/budgetvergleich-wirtschaftsu.pdf>.