**Die Ökonomie der Universität: Nutzen und Kosten universitärer Bildung**

Workshop der Österreichischen Forschungsgemeinschaft
8. - 9. 3. 2013

# Universitätsfinanzierung in der Praxis: 6 Veränderungsnotwendigkeiten zwischen Bewusstseinswandel und Reformbedarf

Diskussionspunkte zur Universitätsfinanzierung*

*Mag. Elmar Pichl*
*Sektionsleiter-Stv. i.d. Hochschulsektion d. BMWF*
*Elmar.Pichl@bmwf.gv.at*

* Dem Charakter einer wissenschaftlichen Tagung entsprechend spiegeln die hier vertretenen Inhalte die Meinung des Vortragenden wider und müssen nicht unbedingt offizielle Positionen des BMWF sein.

## Das Nicht-Thema

# „Die Universitäten sind ‚chronisch' unterfinanziert."

Ein Zitat aus allen Ländern zu allen Zeiten.

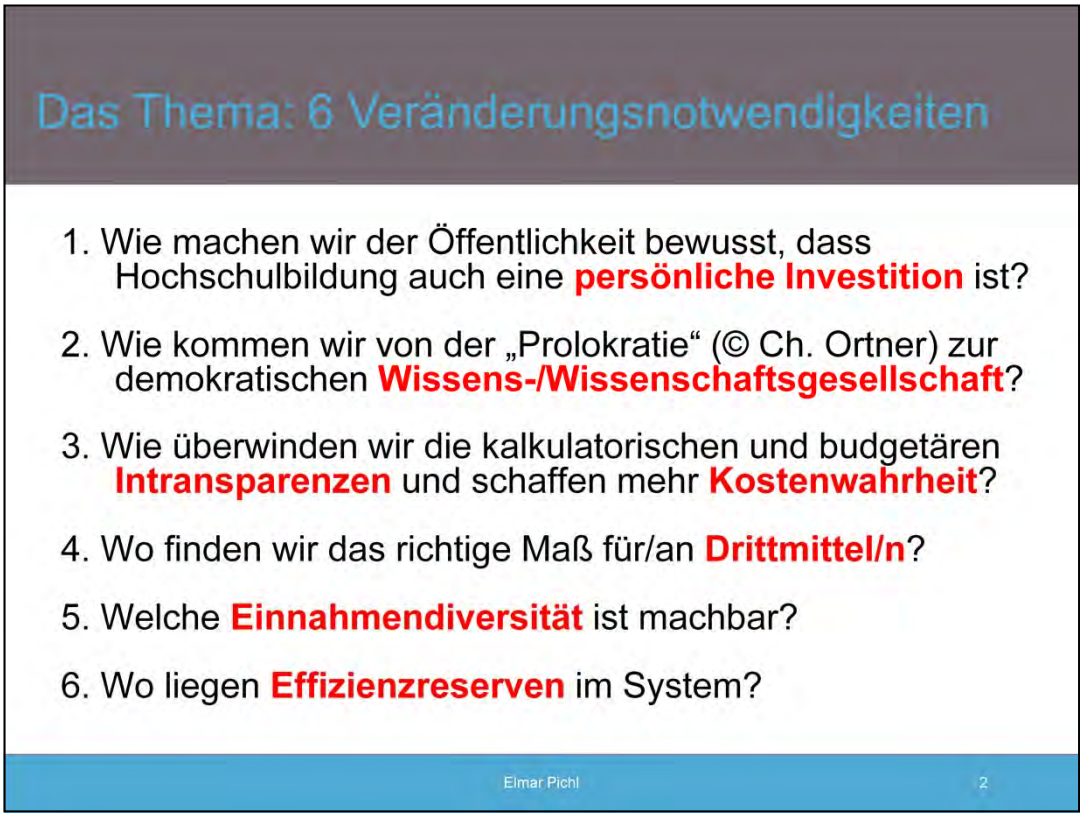
Elmar Pichl 1

Erläuterung:

Das Argument bzw. der Vorwurf, die Universitäten seien chronisch unterfinanziert, ist ein Argument aus Sicht der Interessensvertretung für die Universitäten. Das Argument ist jedenfalls „relativ". Das beweist der Umstand, dass es zuletzt beispielsweise auch von Vertretern bayerischer (Exzellenz-)Universitäten im Kontext der Abschaffung der Studienbeiträge in Bayern verwendet wurde.

Das österreichische Universitätssystem ist in Hinsicht auf die Geldmittel, die aus dem öffentlichen Staatshaushalt kommen, jedenfalls „passabel" finanziert. Das zeigen auch regelmäßig die Vergleichsdaten der OECD (Bildung auf einen Blick).

Insofern ist dieses Thema im Weiteren hier kein Thema.




Erläuterung:

Der Fokus sollte aus Systemsicht vielmehr auf folgende sechs konkrete Bereiche gelegt werden, in denen Veränderungsnotwendigkeiten konstatiert werden können.

- Um den privaten Finanzierungsanteil in der Universitätsfinanzierung zu steigern, ist es eine Voraussetzung, dass es ein breites, öffentliches Bewusstsein und Verständnis dafür gibt, dass Hochschulbildung auch (nicht ausschließlich) eine persönliche Investition (an Zeit und Geld) in die eigene Zukunft ist.
- Die für eine Wissensgesellschaft budgetär notwendigen Umverteilungs- bzw. Allokationsentscheidungen brauchen eine demokratische Rückendeckung / Legitimation, sonst werden sie seitens der Politik nicht oder nicht hinreichend getroffen. Auch dazu braucht es ein breites, öffentliches Bewusstsein und Verständnis.
- Im System gibt es kalkulatorische und budgetäre Intransparenzen, die es beinahe unmöglich machen, jedenfalls erschweren, das Prinzip der leistungsbezogenen Kostenwahrheit zu leben. Hier sind „kulturelle“ Veränderungen und rechtliche Reformen notwendig.
- Der Bereich der Drittmittel ist in vielerlei Hinsicht (Maß, Ausmaß, Funktion etc.) noch eine „unvermessene Welt“, eine terra incognita, für die es Sichtweisen und Standards gemeinsam zu entwickeln gilt.
- Eine Verbreiterung der Einnahmenquellen für Universitäten ist ein Thema, das angegangen werden muss und das auch höchste Priorität in der gesamten europäischen Hochschullandschaft besitzt.
- Autonome Universitäten arbeiten effizienter als zentral verwaltete. Dennoch liegen im System neben gesetzlich bedingte Ineffizienzen auch noch Effizienzreserven, die von den Universitäten selbst „gehoben“ werden können.

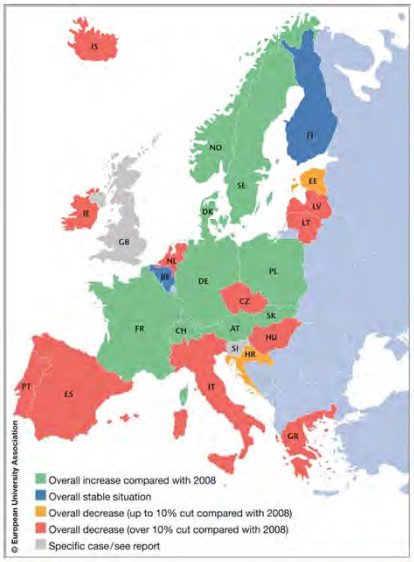
## Aber zuvor …

# Wo stehen wir in der Universitätsfinanzierung?

## EUA/Monitoring Map: Trends in der europäischen Hochschulfinanzierung 2008-12

EUA: “Between 2008 and 2012 a total of 9 countries saw an overall increase in public funding. These are Austria, Denmark, France, Germany, Norway, Poland, Slovakia, Sweden and Switzerland.”

Data collected May-June 2012




Elmar Pichl 4

Erläuterung:

Der europäische Vergleich zeigt, dass die österreichische Politik – anders als in zahlreichen anderen Ländern – seit 2008 trotz Finanz- und Wirtschaftskrise im Wissenschafts- und Forschungsbereich insgesamt nicht eingespart hat und die staatliche Finanzierung der Universitäten ausgebaut hat.

Im internationalen Vergleich liegt Österreich bei den öffentlichen Ausgaben für tertiäre Bildung sowohl über dem OECD-Durchschnitt als auch über dem EU-Durchschnitt (Bildung auf einen Blick 2012):

Österreich: 1,4% des BIP

EU-Durchschnitt: 1,2% des BIP

OECD-Durchschnitt: 1,1% des BIP

Werden die privaten Mittel dazu gerechnet, liegt Österreich zwar im EU-Durchschnitt aber unter dem OECD-Durchschnitt.

## Universitätsfinanzierung nach UG 2002

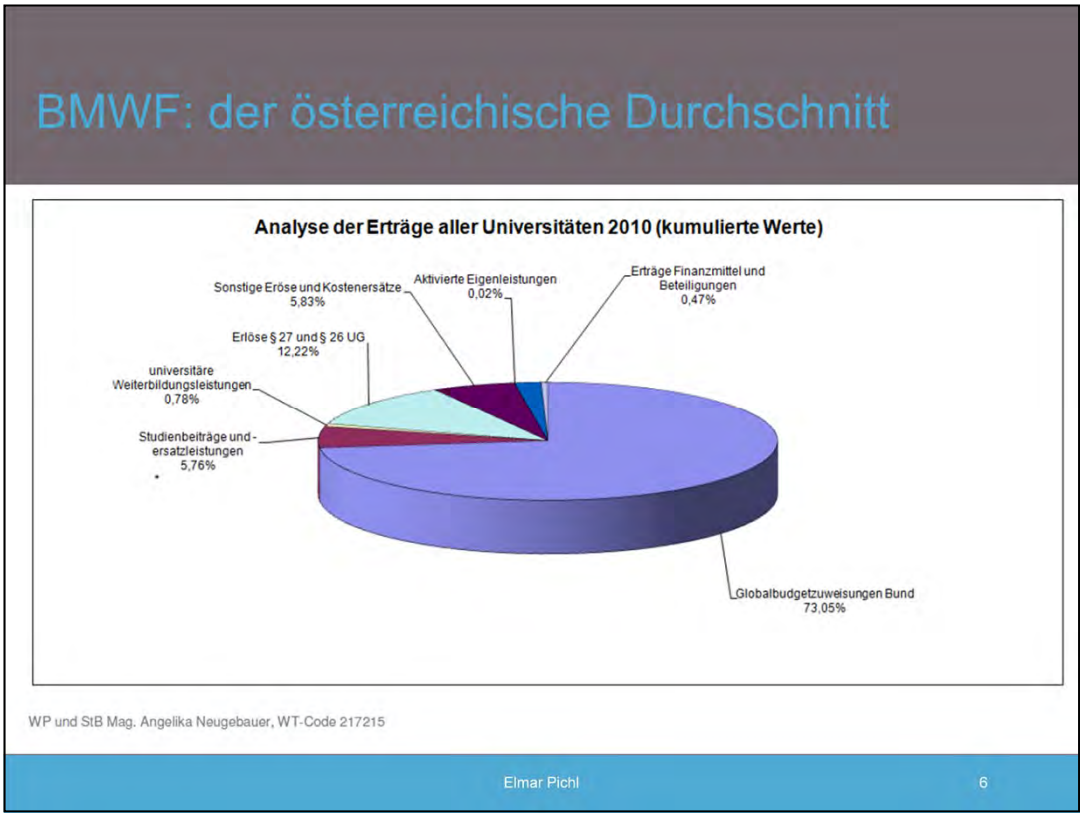
**Gesetzlich genannte/bekannte Komponenten der Universitätsfinanzierung:**

- Grundbudget (Leistungsvereinbarungsbudget i.e.S.) § 12 (2) UG
- Hochschulraum-Strukturmittel § 12 (2) UG
- Bezugserhöhungen § 12 (3) UG
- 2%-Reserve § 12 (5) UG
- Einnahmen aus Drittmittel § 12 (10) UG
- Veranlagungserträge § 12 (10) UG
- Kostenersätze im Zusammenhang von Forschungsförderung und Auftragsforschung § 26
- Erlöse gemäß § 27 UG
- Studienbeiträge § 91
- Studienbeitragsersatz § 141 (10)

Elmar Pichl

Erläuterung:

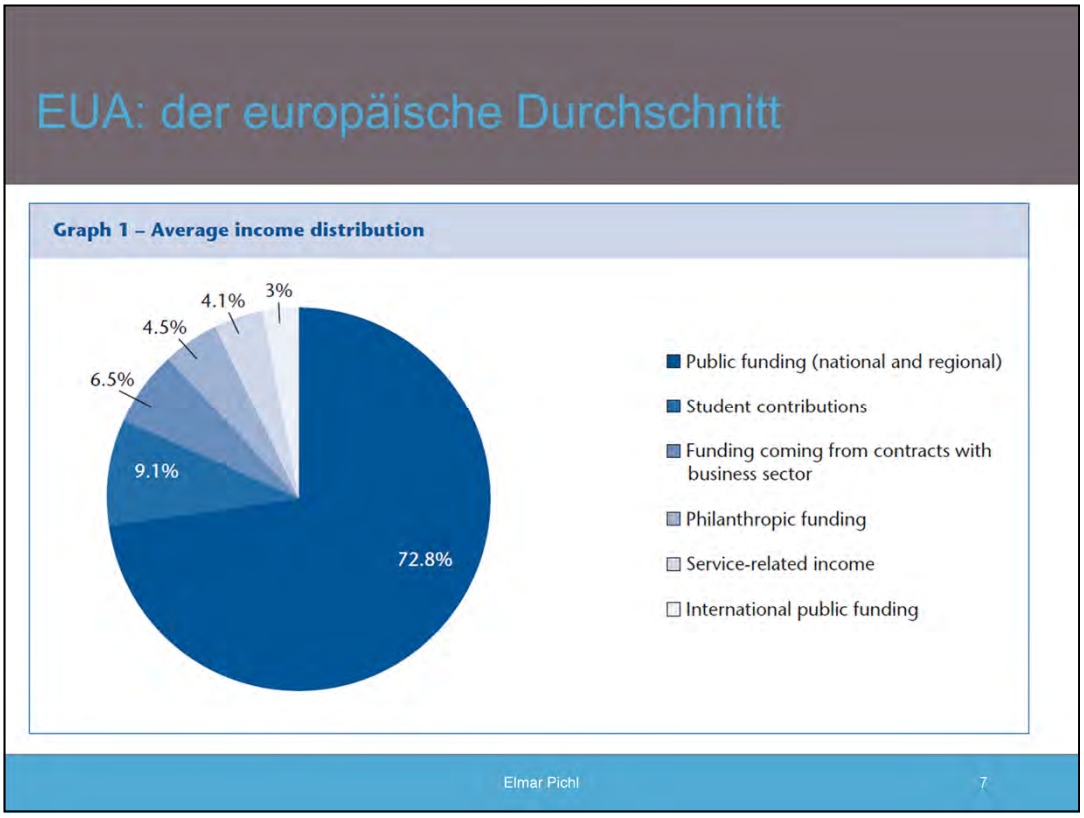
Das Universitätsgesetz geht von einem relativ breiten Spektrum an Finanzierungsquellen für öffentliche Universitäten aus.




Erläuterung:

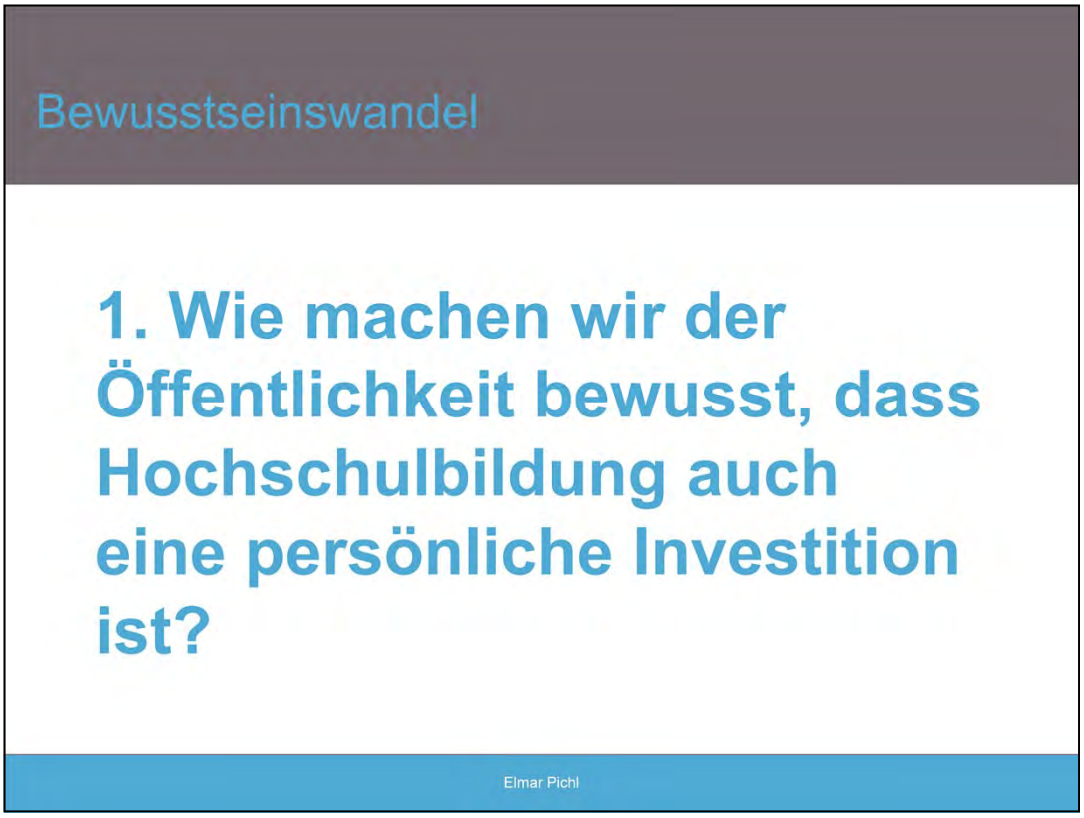
Knapp unter 90% der Erträge der österreichischen Universitäten stammen von der öffentlichen Hand (Globalbudget, Studienbeitragsersatz, öffentliche Forschungsförderung (FWF, FFG etc.) u.a.)

Der öffentliche Finanzierungsanteil liegt in Österreich mit knapp unter 90% jedenfalls klar über dem europäischen Durchschnitt. Derzeit werden in Österreich nur 11% der Hochschulausgaben privat finanziert: Zum Vergleich: Im EU-Schnitt sind es 22%, im OECD-Schnitt 31%. Es gilt daher, den privaten Anteil auszubauen. Dazu zählen u.a. Studienbeiträge und auch private Geldgeber.




Erläuterung:

Eine rezente Untersuchung der EUA hat ergeben, dass im europäischen Durchschnitt 73% der Mittel für Universitäten von der öffentlichen Hand kommen. Rund 9% stammen aus Studiengebühren, 6,5% aus Verträgen mit Unternehmen, weitere 4,5% aus Spenden, rund 4% aus service-bezogenen Einnahmen, 3% aus internationalen öffentlichen Geldern.




Erläuterung:

Um den privaten Finanzierungsanteil in der Universitätsfinanzierung zu steigern, ist es eine Voraussetzung, dass es ein breites, öffentliches Bewusstsein und Verständnis dafür gibt, dass Hochschulbildung auch (nicht ausschließlich) eine persönliche Investition (an Zeit und Geld) in die eigene Zukunft ist. Dieser notwendige Bewusstseinswandel braucht Promotoren und Triebkräfte.

Daher lautet die zentrale Frage: Wie machen wir der Öffentlichkeit bewusst, dass Hochschulbildung auch eine persönliche Investition ist?

## Die Frage dahinter:

„Dass Bildung für den individuellen Werdegang und das gesellschaftliche Wohlergehen eine entscheidende Rolle spielt, dürfte kaum streitig sein.
Klärungsbedürftiger ist die Frage, wer dafür bezahlen soll. Sind die Kosten der Bildung eher der Gemeinschaft und damit den Steuerzahlern anzulasten oder eher den Auszubildenden und deren Eltern?“
(Stiftung Marktwirtschaft (Hg): Bildungsfinanzierung neu gestalten. 2013)

**Stichwort „Studiengebühren“**

Elmar Pichl 9

Erläuterung:

Analysen und Studien haben bereits den Boden aufbereitet – die politische (sachliche) Debatte steht jedoch noch aus.

## CHE: Umverteilung von unten nach oben durch gebührenfreie Hochschulausbildung

„Das **Jahresbruttoeinkommen eines Abiturienten mit Hochschulabschluss** liegt durchschnittlich bei DM 108.384. Das sind **46% mehr als das eines Abiturienten ohne Hochschulabschluss**. Über ein ganzes Leben zusammengezählt, beträgt dieser Einkommensvorsprung DM 1.291.519. Selbst bei einer Betrachtung des Nettoeinkommens liegt er immer noch bei DM 1.044.492.
**Für die Studierenden lohnt sich das Hochschulstudium. Die Rendite auf ihre Investition liegt bei 7,2 %**, ohne den schwer zu quantifizierenden Konsumwert. Nicht so für die öffentliche Hand: Hier liegt die Rendite eines Hochschulstudiums nur bei 2,6 %. Dieser Ertrag liegt deutlich unter den Kosten der staatlichen Refinanzierung. Jedes Studium ist also für den Staat ein Zuschussgeschäft."

(Ederer, Kopf, Schuller, Ziegele: Umverteilung von unten nach oben durch gebührenfreie Hochschulausbildung. 2000)

Elmar Pichl 10

Erläuterung:

Auch die konkreten individuellen Vorteile einer Hochschulbildung wurden (mehrfach) durch Studien aufbereitet …

… z.B. bereits durch die Expertinn/en des deutschen CHE 2000.

## Verteilungseffekte der öffentlichen Finanzierung der Hochschulbildung

„**Es zeigt sich, dass Hochschulabsolventen von positiven Nettoeffekten der öffentlichen Hochschulfinanzierung profitieren**, da sie die Kosten der Hochschulausbildung nicht durch entsprechende Steuerzahlungen zurückerstatten."

(Borgloh, Kupferschmidt , Wigger: Verteilungseffekte der öffentlichen Finanzierung der Hochschulbildung in Deutschland. 2007)

Erläuterung:

Auch die konkreten individuellen Vorteile einer Hochschulbildung wurden (mehrfach) durch Studien aufbereitet …

… z.B. durch weitere unabhängige Expertinn/en in Deutschland 2007.

## OECD / Bildung auf einen Blick 2012

„**2008 konnte ein Mann mit Hochschulabschluss damit rechnen, 58% mehr zu verdienen als ein Mann, der nur Sekundarbereich II abgeschlossen hatte** (OECD-Durchschnitt). 2010 hatte sich dieser Verdienstvorsprung auf 67% erhöht. Ähnliches war auch bei den Frauen zu beobachten: 2008 betrug der durchschnittliche Verdienstvorsprung von weiblichen Arbeitskräften mit Hochschulabschluss gegenüber solchen mit Abschluss des Sekundarbereichs II 54%. 2010 war dieser Vorsprung auf 59% angestiegen (Indikator A8)."

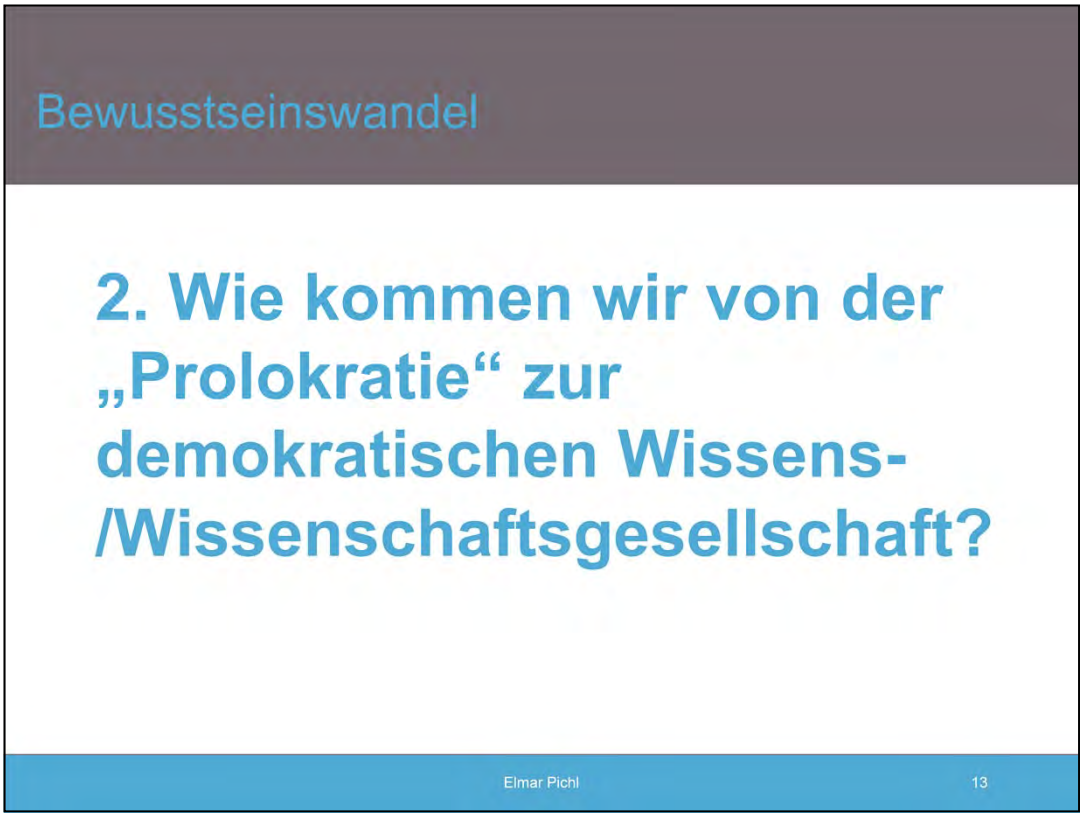
(EAG 2012)

Elmar Pioni 12

Erläuterung:

Auch die konkreten individuellen Vorteile einer Hochschulbildung wurden (mehrfach) durch Studien aufbereitet …

… z.B. durch die OECD (mehrfach, zuletzt 2012).




Erläuterung:

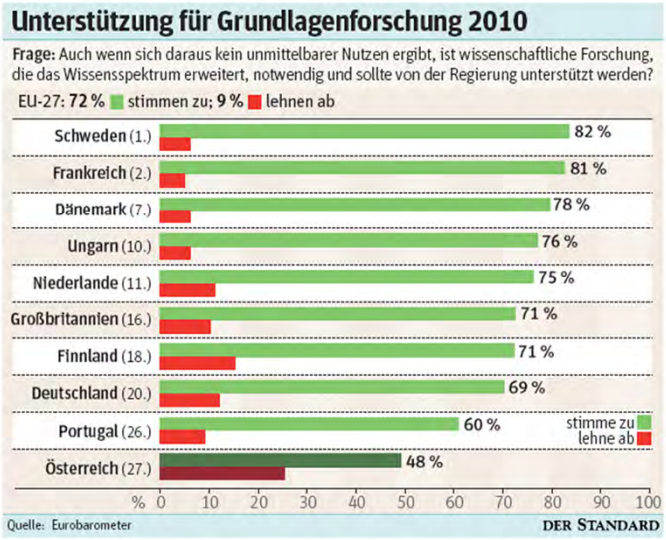
Die für eine Wissensgesellschaft budgetär notwendigen Umverteilungs- bzw. Allokationsentscheidungen brauchen eine demokratische Rückendeckung / Legitimation, sonst werden sie seitens der Politik nicht oder nicht hinreichend getroffen. Auch dazu braucht es ein breites, öffentliches Bewusstsein und Verständnis.

Der Begriff „Prolokratie“ wurde vom Journalisten und Schriftsteller Christian Ortner mit seinem gleichnamigen Buch geprägt. Darin stellt er dar, wie Politik von den vordergründigen Bedürfnissen der breiten, bildungsfernen, aber grundsicherungsaffinen Masse getrieben wird und Entscheidungen eher populistisch als weitblickend getroffen werden.

# Österreichische Wissenschaftsignoranz

Kratky/FWF:
»Gemäß den Ergebnissen des Eurobarometers ist Österreich bei der Wertschätzung für die Grundlagenforschung (...) europäisches Schlusslicht.«

http://derstandard.at/1289608602739/Grundlagenforschung-Brauch-ma-net





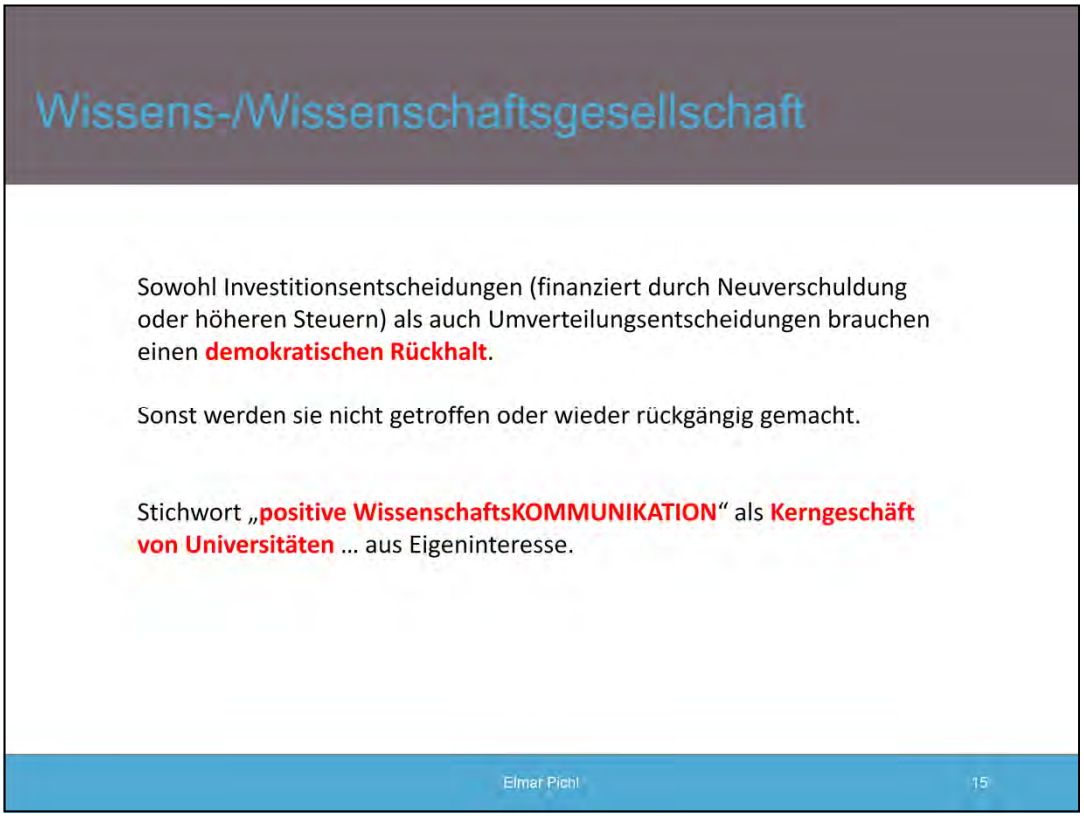

Erläuterung:

Das Meinungsbild in Österreich ist eine schlechte Ausgangslage für politische Allokationsentscheidungen zugunsten der wissenschaftlicher Forschung:

Alle 5 Jahre wird in der europaweiten Eurobarometer-Umfrage die Stimmung in Europa zu verschiedenen Themen erhoben. Darunter ist auch die Frage, was von wissenschaftlicher Forschung zu halten sei, aus der sich kein unmittelbarer Nutzen ergibt, die aber das Wissensspektrum erweitert. Ist diese notwendig und sollte sie von der Regierung unterstützt werden? Während in vielen europäischen Ländern die Grundlagenforschung hohe Zustimmungsraten erhält, ist die Stimmung in Österreich ganz anders: Gerade einmal 48 Prozent der Befragten sind der Meinung, dass Grundlagenforschung notwendig sei und von der Regierung gefördert werden sollte. Rund 25 Prozent lehnen diese Art der Forschung überhaupt ab. Im Vergleich zu anderen EU-Ländern hat die Grundlagenforschung in Österreich das schlechteste Image aller EU-27-Staaten. Selbst in Portugal, das mit 60 Prozent Zustimmung auf Rang 26 liegt, gebe es noch eine demokratische Mehrheit für die Grundlagenforschung.

Demgegenüber kann die österreichische Grundlagenforschung in vielen Bereichen mit der Weltspitze mithalten: bezogen auf Zitierungen je 1000 Einwohner liegt Österreich noch vor Ländern wie Deutschland oder Frankreich an 15. Stelle der internationalen Rankings.

Vgl. Wissenschaftsrat (Hg.), Kooperation und/oder Wettbewerb in der österreichischen Forschung. Eine Standortbestimmung 2010, 10 (veröffentlicht unter: http://www.wissenschaftsrat.ac.at/news/Beilage_Wiener%20Zeitung_Endversion.pdf)

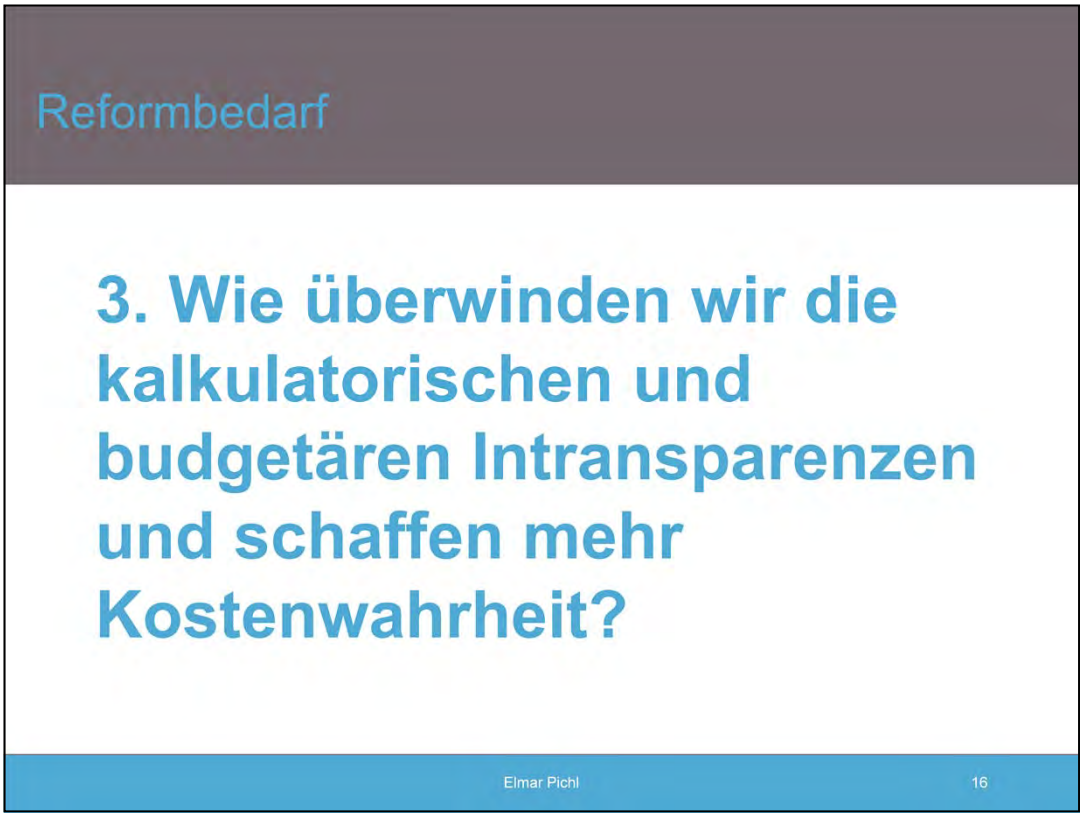



Erläuterung:

Angesichts dieser Situation ist es auch Aufgabe der Universitäten über entsprechende Kommunikationsaktivitäten das österreichische Meinungsbild zu gestalten.

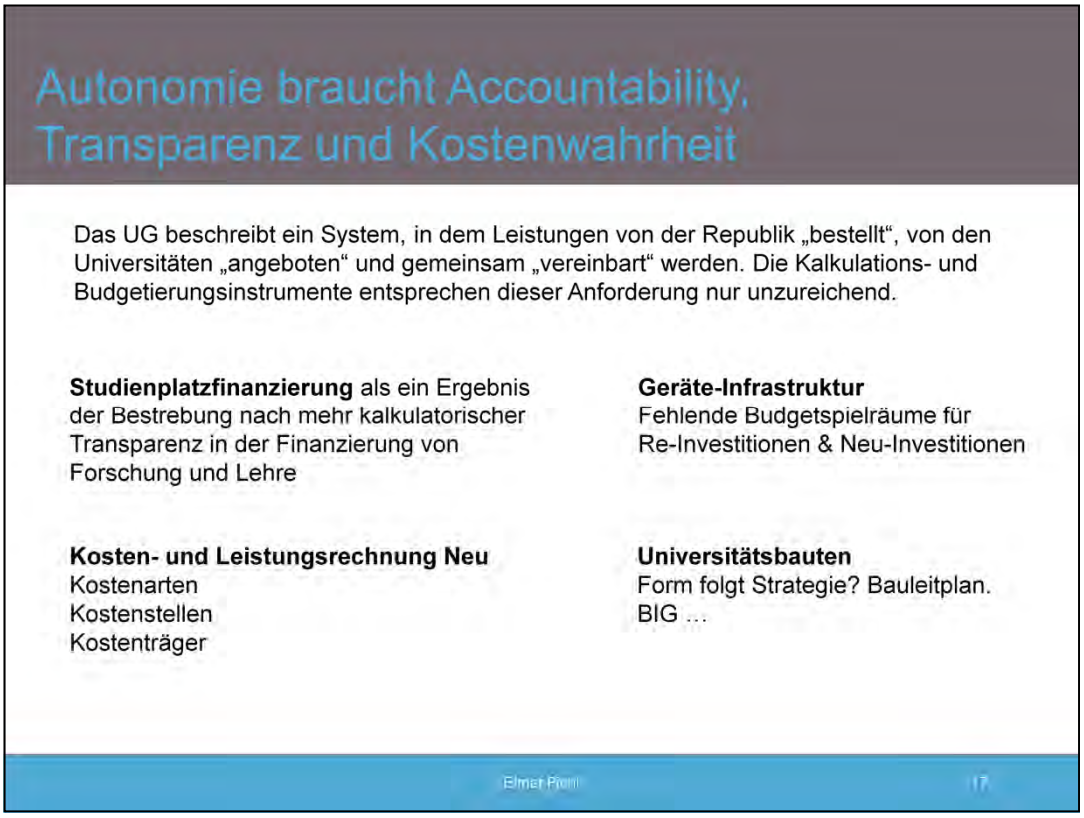
Dabei sind positive Berichte über wissenschaftliche Erfolge und Leistungen der Universitäten sicherlich zielführender als „politische“ (zumeist Kritik oder Unzufriedenheit transportierende) Aussendungen zu Fragen wie Studienbeiträge, Hochschulzugang, Budgetfragen etc. Bei Fokussierung auf die zuletzt genannten Themen entstehen letztlich zu viele kommunikative Kollateralschäden.

Positive Wissenschaftskommunikation muss als Kerngeschäft einer jeden Universität verstanden werden, um im Zusammenwirken aller Stakeholder des Wissenschaftssystems eine öffentliche Meinung zu generieren, die unterstützend offen ist für eine staatliche Budgetgestaltung, die einer Wissensgesellschaft entspricht.




Erläuterung:

Im System gibt es kalkulatorische und budgetäre Intransparenzen, die es beinahe unmöglich machen, jedenfalls erschweren, das Prinzip der leistungsbezogenen Kostenwahrheit zu leben. Hier sind „kulturelle“ Veränderungen und rechtliche Reformen notwendig.



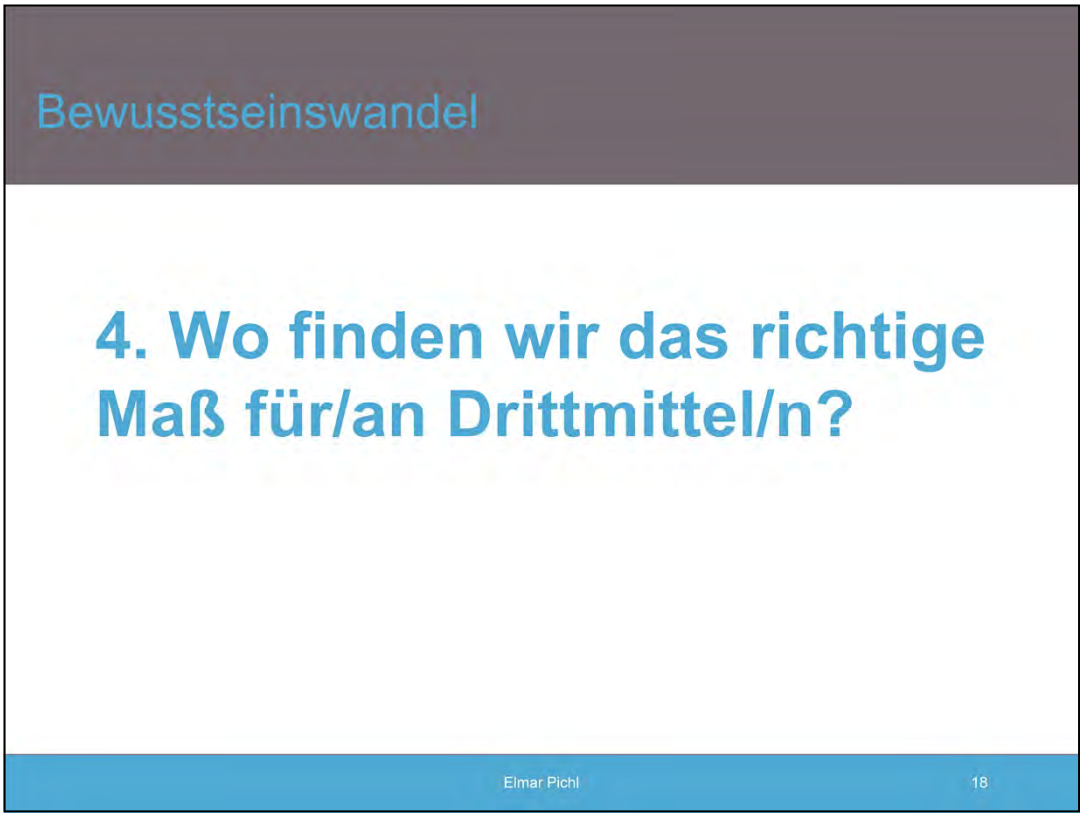

Erläuterung:

Hier sind zwei Entwicklungsschienen genannt, die derzeit umgesetzt werden und dem Ziel einer höheren Transparenz und Kostenwahrheit verbunden sind:

- die kapazitätsorientierte, studierendenbezogene Universitätsfinanzierung (vulgo „Studienplatzfinanzierung“)
- die Entwicklung einheitlicher Standards im Bereich der Kosten- und Leistungsrechnung

Zwei weitere hier genannte Themen sind jedenfalls relevant für das Thema Transparenz und Kostenwahrheit:

- Die Investitionen für Geräte-Infrastruktur sind in den Leistungsvereinbarungs-Budgets der Universitäten bzw. den Kalkulationen für diese nicht optimal abgebildet.
- Das System der Finanzierung von Universitätsbauten birgt mehrfache Komplexitäten in sich.



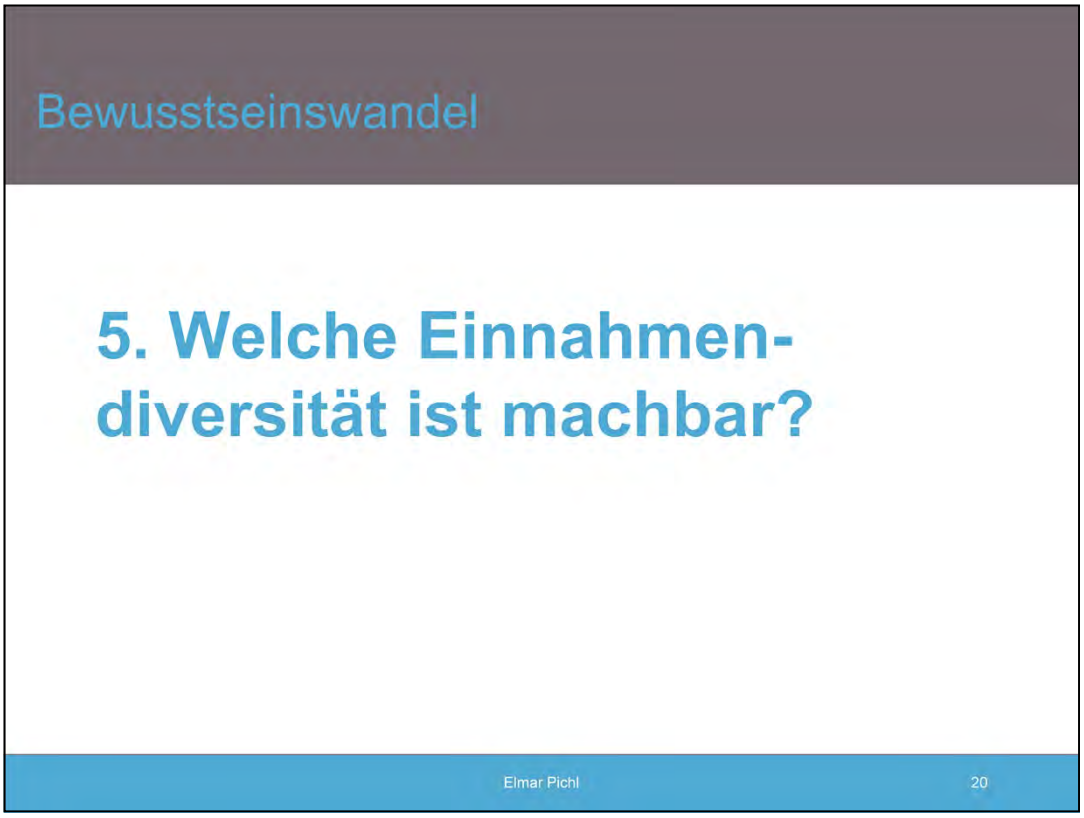

Erläuterung:

Der Bereich der Drittmittel ist in vielerlei Hinsicht (Maß, Ausmaß, Funktion etc.) noch eine „unvermessene Welt“, eine terra incognita, für die es Sichtweisen und Standards gemeinsam zu entwickeln gilt.

Erläuterung:

Drittmittel können eine wesentliche Quelle zur Finanzierung von Universitäten bzw. universitären Tätigkeiten/Leistungen sein - und sind es bereits.

Dennoch fehlt es in vielerlei Hinsicht an Standards, allgemein gültigen Vollzugspraktiken, gemeinsamen Sichtweisen etc. Dazu bedarf es einer Sammlung der Druckpunkte (sowohl aus Universitäts- wie auch aus Systemsicht), deren Prioritätenreihen und letztlich diskursiven Bearbeitung inkl. der Entwicklung von entsprechenden Standards bzw. Leitlinien.




Erläuterung:

Eine Verbreiterung der Einnahmenquellen für Universitäten ist ein Thema, das angegangen werden muss und das auch höchste Priorität in der gesamten europäischen Hochschullandschaft besitzt.

Parallel ist aber auch das breite Verständnis der europäischen Wissenschaftspolitik dafür zu betonen, dass die öffentliche Finanzierung des Hochschulwesens als Aufgabe des Staates nach wie vor die wichtigste Maßnahme ist.

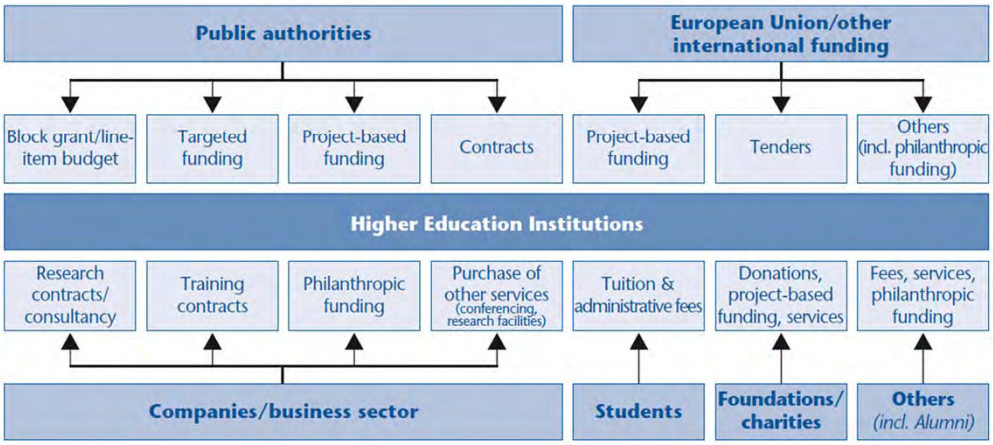
Vgl. dazu Bologna-Prozess 2020 – der Europäische Hochschulraum im kommenden Jahrzehnt

Kommuniqué der Konferenz der für die Hochschulen zuständigen europäischen Ministerinnen und Minister, Leuven/Louvain-la-Neuve, 28. und 29. April 2009

23. Die Stärkung der Autonomie der Hochschulen ging einher mit rasch wachsenden Erwartungen in Bezug auf die Berücksichtigung gesellschaftlicher Bedürfnisse und die Rechenschaftspflichten. Wir anerkennen, dass die öffentliche Finanzierung des Hochschulwesens als Aufgabe des Staates nach wie vor die wichtigste Maßnahme ist, um einen gleichberechtigten Zugang zur Hochschulbildung und auch in Zukunft eine nachhaltige Entwicklung autonomer Hochschulen sicherzustellen. Der Suche nach neuen und diversifizierten Finanzierungsquellen und -methoden ist vermehrt Aufmerksamkeit zu schenken.

# Einnahmendiversität
# EUA: mögliche Finanzierungsquellen

**Figure 4 – Income sources and funding modalities**

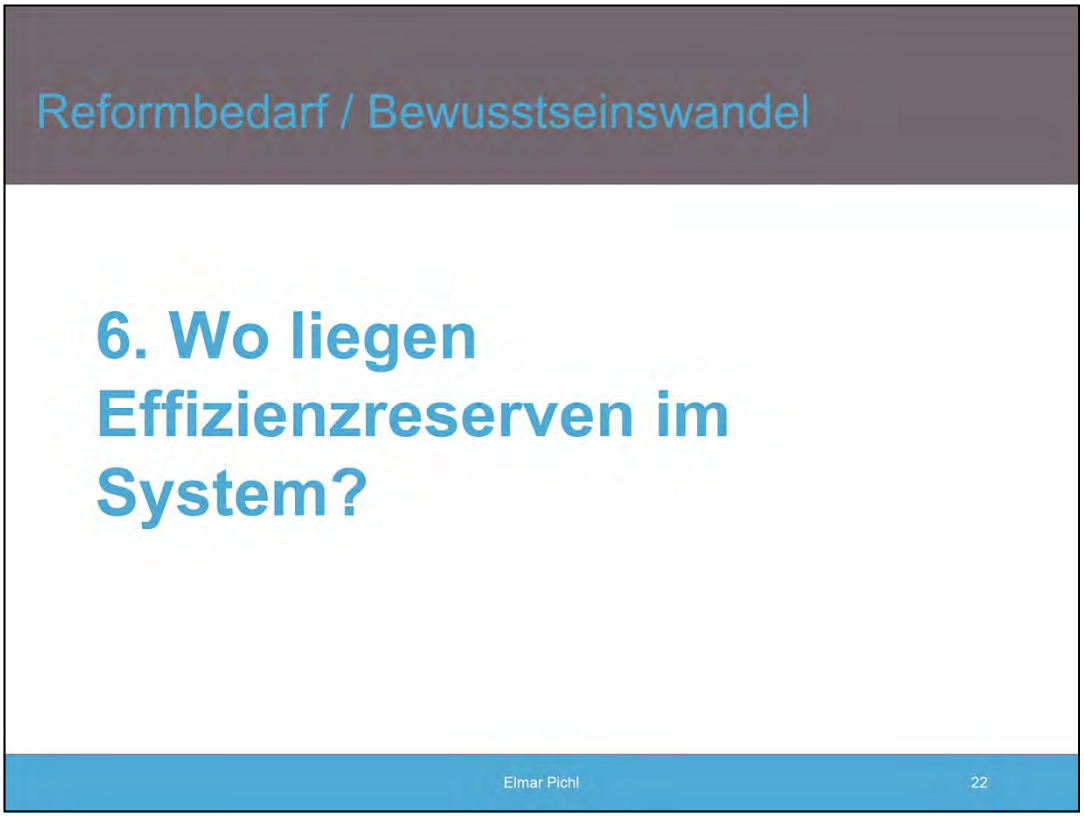



Elmar Pichl 21

Erläuterung:

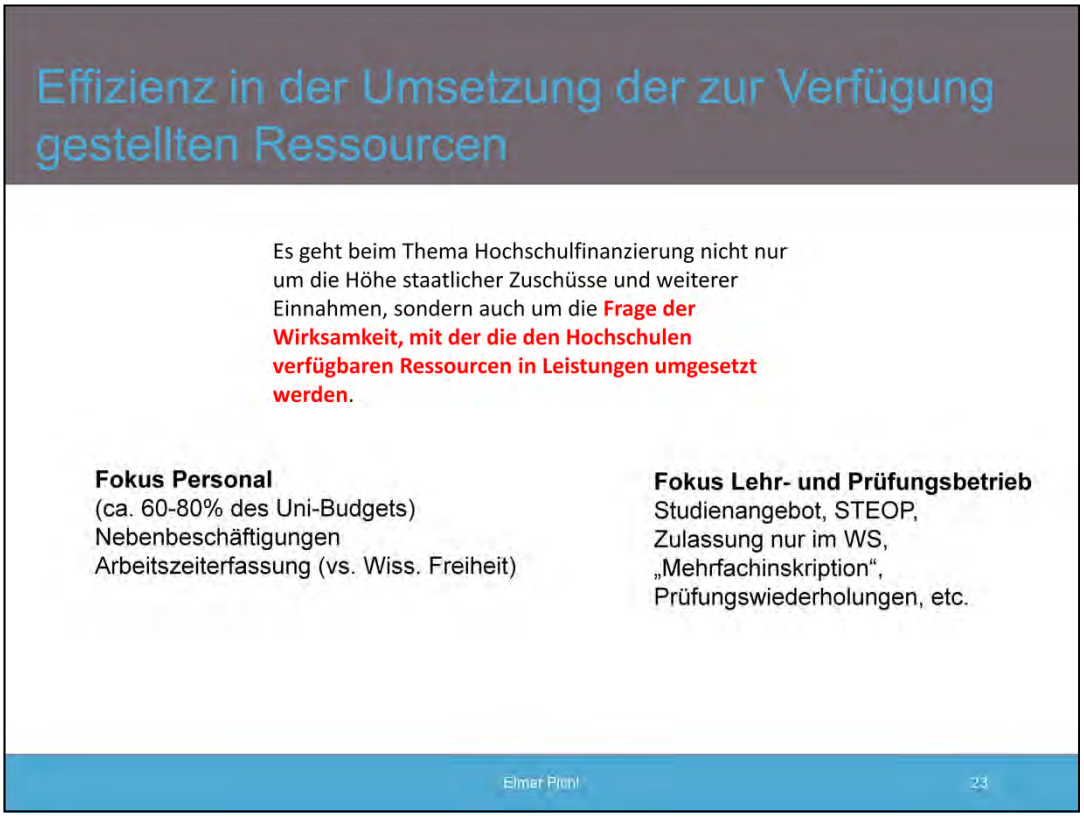
Der europäische Vergleich zeigt, dass Universitäten in Europa oft auch mehr als 100 Finanzierungsquellen haben.
Den Großteil der Finanzierung der Universitäten leistet in Österreich der Steuerzahler. Thomas Estermann (EUA) rät Österreich zu einem stärkeren Mix aus öffentlicher und privater Uni-Finanzierung - auch durch die Studenten selbst. Entscheidend ist ein intelligenter und langfristig orientierter Mix aus mehreren Finanzierungsströmen.

Bewährt haben sich aber, zum Beispiel in Großbritannien oder Dänemark, Anreizsysteme, bei denen jeder eingenommene Euro aus Geldbeschaffung bei der Wirtschaft durch einen weiteren Euro oder durch weitere 50 Cent vom Staat ergänzt wird. Ein Schritt in diese Richtung wird durch eine Komponente im Kontext der Hochschulraum-Strukturmittel gesetzt, über die eingenommene echte Spenden gematched werden.




Erläuterung:

Autonome Universitäten arbeiten effizienter als zentral verwaltete. Dennoch liegen im System neben gesetzlich bedingte Ineffizienzen auch noch Effizienzreserven, die von den Universitäten selbst „gehoben“ werden können.




Erläuterung:

Im Wesentlichen zeigen sich zwei Bereiche, in denen Effizienzreserven vermutet werden können:

Der eine Bereich bezieht sich auf den Personaleinsatz und das Personalmanagement an den Universitäten (Stichwort Nebenbeschäftigungen, Arbeitszeiterfassung). Da 60-80 Prozent des Universitätsbudgets für Personalkosten aufgewandt werden, ist es sicherlich legitim, diesen Bereich näher zu beleuchten.

Der andere Bereich bezieht sich auf rechtliche Vorgaben (tw. in Kombination mit geübten akademischen Praktiken) im Bereich des Lehr- und Prüfungsbetriebs, die ebenso einer Evaluierung insbesondere in Hinblick auf Effizienzaspekte unterzogen werden sollten.

## Erkenntnisgewinn, Lösung?

**Was ist der Erkenntnisgewinn, was die Lösung?**

## „Key-findings" auf europäischer Ebene (EUA)

**EUA: Financially Sustainable Universities. Full Costing: Progress and Practice. (2013)**

- „Universities must be able **to identify and better understand the costs of all their activities** and projects."
- „Universities must develop and maintain a **reasonably diversified income structure** to mitigate risks and enhance autonomy."
- „Universities need **sufficient and sustainable public funding**."

Elmar Pichl 25

Erläuterung:

Auf europäischer Ebene gibt es seitens der EUA klare Empfehlungen:

- Besseres Verständnis von universitären Leistungen und ihren Kosten,
- Vernünftige Verbreiterung der universitären Einnahmenstruktur,
- Ausreichende und nachhaltige Finanzierung durch die öffentliche Hand.

## Die 6 Veränderungsziele

1. Hochschulbildung **ist eine persönliche Investition**, die sich finanziell lohnt.
2. Die demokratische Wissens-/Wissenschaftsgesellschaft **braucht „positive Öffentlichkeitsarbeit“**.
3. Transparentere Kalkulationen und Budgets sichern nicht nur die Autonomie, sondern **sind Basis für mehr Geld**.
4. Das (einzige) richtige Maß für/an Drittmittel/n gibt es nicht, aber vielleicht eine **gemeinsame Vermessungskultur**.
5. **Mehr Einnahmendiversität ist möglich**.
6. **Effizienzreserven** liegen – teils gesetzlich bedingten – vor allem **in den „betrieblichen“ Abläufen**.

Elmar Pichl 26

Erläuterung:

Den Eingangs genannten 6 Veränderungsnotwendigkeiten können 6 konkrete Veränderungsziele gegenübergestellt werden, die als erreichtes Ziel hoffentlich einmal folgendermaßen formuliert werden können:

1. Hochschulbildung wird als eine persönliche Investition betrachtet, die sich finanziell lohnt.

2. Die demokratische Wissens-/Wissenschaftsgesellschaft hat die positive Berichterstattung, die sie braucht.

3. Ausreichend transparente Kalkulationen und Budgets sichern nicht nur die Autonomie, sondern sind Basis für mehr Geld.

4. Im Bereich der Drittmittel gibt es eine gemeinsame Sichtweise und gemeinsame Vermessungskultur.

5. Eine größere Einnahmendiversität wird realisiert.

6. Effizienzreserven, die vor allem in den „betrieblichen“ Abläufen gelegen sind, können aufgrund einer veränderten Wissenschaftskultur und gesetzlicher Veränderungen gehoben werden.

# Danke für Ihre Aufmerksamkeit!

elmar.pichl@bmwf.gv.at